

CLACSO –ASDI (2005 – 2006)  
Programa de becas de investigación.

## ¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos?

*Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay\**

Cristian Pérez Muñoz\*\*

*Instituto de Ciencia Política  
Universidad de la República.*

### Índice

Índice.....	0
Introducción.....	1
Condiciones y alcance de las políticas redistributivas .....	3
<i>Ingreso Básico Universal y Garantías de trabajo</i> .....	3
<i>Universalidad y focalización</i> .....	5
<i>Incondicionalidad y condicionalidad</i> .....	9
Modelo contrafáctico .....	11
Políticas condicionales y focalizadas de empleo e ingresos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay ....	13
Modelos de bienestar en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay .....	13
Políticas condicionales y focalizadas de empleo e ingresos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay	16
<i>Jefes y jefas de hogar</i> .....	16
<i>Bolsa Familia</i> .....	18
<i>Chile Solidario</i> .....	19
<i>PANES</i> .....	21
¿Por qué se apuesta por políticas condicionales y focalizadas? ¿Por qué deberíamos seguir otro camino? .....	22
¿Por qué gastar en todos y no solo en “los que necesitan”?.....	23
¿Ingresos básicos universales para la infancia? .....	25
Reflexiones finales.....	26
Bibliografía .....	27

## Introducción

Los distintos regímenes de bienestar se diferencian entre otras cosas en cómo articulan sus políticas de ingresos y de empleo (Goodin, 2001:13)<sup>1</sup>. En la actualidad esas diferencias son realizadas debido a la acentuación de un escenario de “inseguridad económica” que deriva de la crisis de las instituciones que conformaron los hoy deteriorados Estados de Bienestar (EB).

Los EB tuvieron su época de esplendor en los años siguientes a la segunda guerra mundial. Si bien es importante notar la existencia de numerosas tipologías que dan cuenta de las diferencias entre distintos tipos de EB, la implementación de políticas activas de empleo así como la regulación política de la seguridad social, conformaron sus rasgos más significativos. En ellos la ciudadanía social y económica fue anclada en el empleo formal y por tanto, las instituciones encargadas de garantizar ciertos niveles de seguridad a los ciudadanos dependían fuertemente de los vínculos de cada individuo con el empleo formal (Esping- Andersen, 1990; Noguera, 2004:3; Lo Vuolo, 1995:115). Esto puede explicarse por el hecho de que los EB fueron diseñados para salvaguardar la población contra los riesgos que confrontan los ciudadanos en el ciclo de vida, especialmente en el vínculo trabajo y no trabajo. (Kolberg – Esping Andersen, 1991: 6) A pesar de ello, desde la década del 70 los EB comenzaron a deteriorarse. Esto se vio reflejado en la falta de respuestas de las instituciones bienestaristas frente a las demandas de la población. La presencia de esquemas regresivos de redistribución del ingreso, altos niveles de desempleo, subempleo, y la falta de cobertura de los sistemas de seguridad social, son solo algunos de los indicadores más destacados de la crisis (Standing, 2002). Este diagnóstico también es válido para el escenario latinoamericano. Incluso aquellos países con una vocación redistributiva universalista en sus programas sociales (Argentina, Chile y Uruguay) han reorientado desde la década de los 80 su matriz de bienestar hacia políticas redistributivas de corte focalizado y condicional (Filgueira, 2001: 171, Martínez, 2005; Huber, 1996).

Ante estos fenómenos, durante los últimos años ha existido una renovada discusión sobre qué políticas de bienestar queremos. Una de las principales motivaciones proviene de las profundas reformas impulsadas en algunos países desarrollados. Un ejemplo claro de estos cambios, puede ser encontrado en las reformas efectuadas en Estados Unidos en 1996 con la implementación del programa *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) y en Gran Bretaña con la adopción de un *New Deal*, el cual supone una serie de medidas similares bajo el lema “*Right with responsibilities*”<sup>2</sup> Ambos ejemplos son representativos de uno de los paradigmas más importantes defendidos, como lo es la idea de “trabajo para obtener bienestar” (“*work to welfare*”, *workfare*). Si bien los defensores de este tipo de programas cuentan con variadas e incluso contradictorias motivaciones para hacerlo, todos ellos se muestran a favor de la focalización y de la condicionalidad de las políticas redistributivas<sup>3</sup>. Dicho de otra forma, el conjunto de defensores de los esquemas de *workfare* acuerdan en que las políticas sociales deben imponer a sus beneficiarios una serie de condiciones y contraprestaciones por los beneficios que reciben del Estado (Mead, 1997)

En contradicción con este tipo de instituciones, existe una fuerte posición a favor de esquemas incondicionales y universales de distribución de recursos. Partiendo de una dura crítica hacia los programas condicionales y focalizados, actualmente existen numerosas propuestas (*Ingreso básico Universal, Garantía del trabajo, Subsidio de Capital único, Universalismo Básico*) desde donde se plantea la necesidad de garantizar de un modo universal, ciertos beneficios a cada uno de los ciudadanos, sin tomar en cuenta su estatus socio-económico, y sin exigirle ningún tipo de contraprestación a cambio. Surgidos desde la “izquierda” política y académica, este tipo de programas se presentan como una alternativa válida y factible ante los planes redistributivos vigentes<sup>4</sup>.

Planteadas de este modo, la discusión sobre qué tipo de instituciones redistributivas es deseable instalar, parece concentrarse en la confrontación de dos ejes principales: universalidad vs. focalización, e incondicionalidad vs. condicionalidad. No obstante, la apuesta por mayores

niveles de universalidad e incondicionalidad, o bien de focalización y condicionalidad, es concordante con una forma específica de entender cómo se deben ordenar las instituciones redistributivas de la sociedad para alcanzar mejores niveles de equidad, justicia y libertad para cada ciudadano.

Las implicancias de las decisiones que efectuemos al respecto no son menores. Si tomamos en serio las evaluaciones que se desprenden de este debate, cuando pensamos en el caso de países en vías de desarrollo, podemos encontrar algo un tanto paradójico. Básicamente, las medidas redistributivas impulsadas durante los últimos años<sup>5</sup> en países con gobiernos que se autodenominan “progresistas” o de “izquierda”, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, suponen componentes típicos de programas diseñados por gobiernos lejanos de la “izquierda” política.

En este trabajo analizaré cuatro programas condicionales y focalizados aplicados en los últimos años en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Dichos programas son: *Jefes y jefas de hogar* (Argentina), *Bolsa familia* (Brasil), *Chile Solidario* (Chile), *Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay* (Uruguay). Para esto, construiré como guía un modelo normativo contrafáctico. El modelo será diseñado de la siguiente forma. En primer lugar, realizaré un análisis estrictamente normativo sobre la propuesta de “Derecho al trabajo” (*Job Guarantee*) y la propuesta de Ingreso Básico Universal (*Universal Basic Income*), como planes redistributivos universales e incondicionales. Sumado a este debate, profundizaré en la discusión sobre EB universales. Mediante este ejercicio desarrollaré un argumento normativo a favor de programas redistributivos universales tratando de contrarrestar las objeciones utilizadas por quienes defienden las políticas actuales.

Pero ¿qué beneficio tiene este modo de análisis? ¿Cuál es su utilidad? Creo que la filosofía política de los últimos 30 años ha avanzado en buena forma sobre la identificación y evaluación de criterios de justicia distributiva<sup>6</sup>. Actualmente existe un escaso desarrollo de este tipo de análisis en materia de políticas sociales. Ciertamente la investigación y el análisis sobre políticas públicas es abrumadoramente técnico, dominado por investigaciones cuantitativas que tienen como objetivo concreto la medición de efectos en la aplicación de uno u otro programa. Todo parece limitarse a una evaluación de qué políticas funcionan, cuáles funcionaron y cuáles podrían llegar a funcionar en el futuro (*Beem – Mead, 2005: 2*). A pesar de esto, es evidente que la aplicación y formulación de políticas redistributivas no están exentas de valores. Decidir quién recibirá una determinada carga o beneficio, no puede descansar solamente sobre un modelo estadístico (*Beem – Mead, 2005: 2*). En este sentido, resulta claro que aquí entran en juego aspectos normativos esenciales para cualquier política redistributiva, como ¿quienes son merecedores de los beneficios? ¿Cuál es el criterio para decidirlo? ¿Podemos hacerlo basándonos solamente en los ingresos que recibe un individuo?

De esta manera, el trabajo será dividido en tres partes principales. La primer parte será dedicada a la discusión estrictamente normativa, así como a la construcción del modelo contrafáctico. En la segunda parte me concentraré en la descripción y presentación de cada uno de los programas seleccionados. Y finalmente, en tercer lugar evaluaré estos programas en base al modelo contrafáctico explicitado en la primera parte del trabajo intentando mostrar algunas estrategias alternativas a los planes redistributivos vigentes.

Así, el objetivo general de esta investigación consiste en evaluar una hipótesis principal a través de insumos normativos y empíricos. Como hipótesis sostendré que las políticas de empleo e ingresos incondicionales y universales tienen ventajas comparativas frente a los esquemas condicionales y focalizados actualmente implementados. Dichas ventajas no deberían ser desatendidas ni dejadas de lado como una opción válida de políticas públicas.

## Condiciones y alcance de las políticas redistributivas

A grandes rasgos, las políticas de redistribución de recursos pueden ser analizadas en base a dos de sus características principales: su población objetivo y los requisitos que estas imponen a sus beneficiarios para acceder a los recursos. Idealmente, en los extremos se encuentran las políticas de corte universal (aquellas que alcanzan toda la población)<sup>7</sup> y de corte focalizado (aquellas que se concentran en una parte de la población). Asimismo, las políticas condicionales (aquellas que imponen determinadas condiciones a sus beneficiarios) son inversas a las políticas incondicionales (que no suponen condiciones especiales para su acceso)<sup>8</sup>.

En base a estos dos ejes es posible inferir una serie de características institucionales definitorias del modelo de bienestar al que se quiere apostar. Esto significa entre otras cosas que si conocemos cuál es el alcance, y cuáles son las condiciones que supone una política redistributiva determinada, es posible deducir los principios de justicia distributiva implícitos en ella<sup>9</sup>.

Como ya he mencionado en el comienzo de este trabajo, el paquete de políticas que propongo evaluar son condicionales y focalizadas. En todos los casos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) los programas de empleo e ingresos se alejan de los modelos incondicionales y universales. En este apartado, examinaré con detalle las dimensiones de universalidad e incondicionalidad. Para esto, tomaré insumos del debate actual sobre Ingreso Básico Universal (*Universal Basic Income*) y garantías de trabajo (*Job Guarantee*).

Ambas propuestas han sido desarrolladas por los sectores de izquierda (tanto políticos como académicos) como respuesta frente a las políticas actuales de empleo e ingresos. En el caso del Ingreso Básico Incondicional (IBU), veremos que es claro identificar sus características de universalidad e incondicionalidad. Contrariamente, en la propuesta de garantías de trabajo (GT) si bien podemos catalogarla como un plan de alcance universal, no podemos considerarla como una medida incondicional, ya que su funcionamiento exige el cumplimiento de ciertas condiciones.

Así, este capítulo será dividido en cuatro partes. En primer lugar presentaré brevemente las propuestas de IBU y GT. En segundo lugar me detendré en evaluar las implicancias de los componentes de universalidad y focalización en la formulación de políticas redistributivas. En tercer lugar, me concentraré en discutir el carácter incondicional de algunos planes redistributivos. Finalmente, en base a la discusión precedente plantearé el modelo normativo contrafáctico que utilizaré de aquí en más para evaluar las políticas de empleo e ingresos antes mencionadas.

### *Ingreso Básico Universal y Garantías de trabajo*<sup>10</sup>

Un IBU puede ser definido como sigue: “*Un ingreso básico es un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad. a) incluso si no quiere trabajar. b) Sin tener en cuenta si es rico o pobre. c) Sin importar con quién vive. d) Con independencia de la parte del país en la que viva*” (Van Parijs 1996: 56)<sup>11</sup>. Un IBU es entonces un ingreso con alcance universal (beneficia a toda la ciudadanía de la comunidad política en cuestión), no exige ningún tipo de condición o contraprestación para ser beneficiario (incondicionalidad) y además la población objetivo son siempre individuos y no colectivos<sup>12</sup>. Podemos decir que la universalidad, y la incondicionalidad son sus componentes principales (Wispelaere – Stirton, 2004: 266). Por un lado, un IBU es una política incondicional en la medida en que sus beneficiarios no están obligados a realizar ningún tipo de contraprestación por los recursos recibidos. A diferencia de las políticas condicionales de empleo e ingresos, un IBU no exige contrapartidas de ninguna índole. Para entender mejor esta característica vale la pena pensar en las actuales políticas condicionales de empleo (*workfare*). Este tipo de políticas obliga a todos aquellos ciudadanos

que reciba asistencia estatal a realizar actividades como contrapartida, obligándolos a trabajar en determinados programas.

En segundo lugar, un IBU es una política universal ya que no está limitada a una población específica de la sociedad (pobres, desempleados, etc.) sino que por el contrario su alcance abarca a toda la ciudadanía. Así, un IBU puede ser pagado en diferentes niveles políticos administrativos (Comunidad Europea, Mercosur, Gobiernos centrales, provinciales, estatales, etc.) Esto define en cierta forma la existencia de discrepancias acerca de quienes deberían ser los beneficiarios del ingreso, discutiéndose si solo los individuos de pleno derecho, o si se deberían considerar también los residentes, inmigrantes, etc. Igualmente existen discrepancias en cuanto al monto a pagarse, así como también si es necesario realizar una diferenciación de los estratos etarios, esto es, si los niños podrían llegar a recibir un IBU o solo los adultos (*Pérez Muñoz, 2005 b: 9*).

Por su parte la propuesta de garantías de trabajo (GT) supone en este contexto proporcionar un empleo remunerado a toda la población apta para trabajar que no pueda encontrar un puesto dentro del mercado laboral<sup>13</sup>. Es importante notar que el derecho al trabajo es distinto a la libertad de trabajar y el resto de los derechos laborales. Una cosa es un derecho “al” trabajo, que el conjunto de derechos “en” el trabajo, asociados a la libertad de trabajar (la libertad de elegir en qué trabajar, la prohibición del trabajo forzoso, de la esclavitud, etc.) o bien a los derechos laborales (limitación de la jornada laboral, derecho al descanso, derecho a realizar trabajos en condiciones de seguridad e higiene, etc.). Mientras los derechos en el trabajo regulan la existencia de una relación laboral concreta, el derecho al trabajo intenta regular una instancia previa a la existencia de un vínculo laboral (*Pérez Muñoz- Rey Pérez, 2007: 3*). El problema radica en cómo garantizar el cumplimiento del derecho al trabajo. Actualmente existe un revitalizado debate desde donde se marca la necesidad de implementar medidas que garanticen el empleo. Esto es, entender el derecho al trabajo como un derecho a tener un empleo (*Harvey, 2002:380*) Para que esto sea posible, la alternativa que se propone es la creación de empleos por parte del sector público para aquellos ciudadanos que no puedan encontrar uno en el mercado de trabajo (*Forstater, 1999*).

Así la propuesta de GT implica: 1. La creación de empleos dignos. 2. Que dichos empleos sean éticamente admisibles y socialmente útiles 3.) Finalmente, que los empleos garantizados sean actividades con sentido para los trabajadores, es decir, no pueden ser empleos falsos creados con el fin de mantener ocupados a quienes reciben el beneficio (*Noguera 2002*).<sup>14</sup> En este sentido, una de las propuestas concretas que se inscribe en esta línea es actualmente conocida como “Estado como empleador de última instancia” (EUI), (*Employer of Last Resort*).<sup>15</sup> Básicamente, los defensores del EUI apuestan a buscar resoluciones a la ausencia de mecanismos automáticos que garanticen un nivel de demanda agregada compatible con el pleno empleo (*Cibils – Lo Vuolo, 2004: 8*). Para esto el Estado debe actuar a través de programas laborales que garanticen un empleo a todos aquellos que lo deseen a un determinado salario de eficiencia. Los componentes principales de la propuesta EUI pueden ser resumidos en seis puntos principales (*Tcherneva, 2004; Cibils - Lo Vuolo, 2004*). En primer lugar, el programa de EUI garantizaría un empleo a cualquier ciudadano que este dispuesto a trabajar sin considerar sus características personales ni estatus social. En segundo lugar, tanto el salario como el trabajo a ser realizado son provistos por Estado. En tercer lugar, el programa de EUI no impone ningún tipo de condiciones ni requisitos mínimos para emplear, sino que se pretende garantizar un empleo a cada ciudadano sin tomar en cuenta su experiencia laboral o su nivel educativo. En cuarto lugar, el EUI no está pensado para competir con el sector privado en el mercado laboral, sino que este sería implementado como un reservorio de trabajadores que permite la entrada y salida de trabajadores en función de si la demanda se expande o contrae. En quinto lugar, el EUI es concebido además como una instancia de educación y capacitación laboral que mejore las capacidades y destrezas de los trabajadores para ser más competitivos en el mercado laboral. Finalmente, el programa de EUI garantizaría empleos con cierta “utilidad social”. Esto quiere

decir que no se plantea como una creación de trabajos inútiles o socialmente indeseados (*Tcherneva, 2004: 4; Cibils - Lo Vuolo, 2004: 9*).

Antes de avanzar es importante señalar dos puntos. Para empezar, tanto los defensores de un IBU como aquellos que creen en la solución del EUI o bien de los esquemas generales de garantía de empleo, concuerdan en la necesidad de implementar políticas públicas universales para revertir la situación generalizada de inseguridad económica. Sin embargo, como veremos más adelante si bien estas propuestas no son mutuamente excluyentes, desde ambos lados se defiende la capacidad autónoma de cada una de estas iniciativas para cumplir con sus objetivos. Por último, cabe notar que si bien estos programas de empleo e ingresos suponen un alcance y cobertura universal, solo el IBU es incondicional. Por razones evidentes, las garantías de empleo suponen una contraprestación como forma de redistribuir beneficios.

Ahora bien, ¿por qué es deseable adoptar políticas universales e incondicionales? ¿Cuáles son los beneficios y ventajas que estas suponen? En las siguientes páginas intentaré exponer algunas de las razones más importantes.

### *Universalidad y focalización*

Usualmente, las políticas focalizadas son presentadas por sus promotores como el mecanismo redistributivo más eficaz para combatir la pobreza (*Schuck – Zeckhauser, 2006*). Los defensores de la focalización argumentan que este tipo de instrumento constituye una alternativa preferible siempre y cuando se logre proporcionar más recursos hacia la población objetivo determinada de lo que se podría hacer mediante otro criterio de asignación (*Coady, et al 2004:2*). Naturalmente eso no siempre ocurre dado que en algunos casos la focalización puede ser regresiva. Esto sucede por ejemplo cuando los más pobres reciben menos recursos de lo que recibirían si se redistribuyera mediante una asignación aleatoria (*Coady, et al 2004:3*). El argumento básico de quienes defienden la focalización es bien simple. Pensemos en una sociedad de 100.000 millones de personas dentro de las cuales 30 millones son pobres. Supongamos además que tenemos una restricción presupuestaria de 300 millones de dólares para realizar transferencias. Si optáramos por distribuir ese dinero de un modo universal, podríamos darle cada ciudadano una suma total de 3 US\$. En cambio si solo focalizáramos esa suma en los más pobres, podríamos transferirles a estos una suma de 10 US\$ por persona. Por esta vía la focalización podría ser vista como un instrumento para aumentar la eficacia elevando el beneficio de los pobres dentro de un presupuesto fijo (*Coady et al, 2004:5*)

De este modo se sostiene que existen al menos tres motivos principales para implementar políticas focalizadas. En primer lugar, se cree que es el mejor medio para reducir al máximo la pobreza. En segundo lugar, tomando en cuenta las restricciones presupuestarias, es decir partiendo de la base de que se cuenta con un presupuesto reducido, es un método más barato que una política de corte universal. Finalmente, este tipo de política resuelve de un modo beneficioso para los más pobres el costo de oportunidad dado por la disyuntiva entre la cantidad de beneficios que cubre la intervención y el nivel de las transferencias. Idealmente, si acotamos las transferencias a los sectores menos favorecidos, tendríamos la posibilidad de otorgarles transferencias más importantes que si la distribución fuera universal (*Coady et al, 2004:5*)<sup>16</sup>.

En oposición a la focalización encontramos los programas redistributivos de corte universal. Básicamente, la idea de universalidad ha sido definida de numerosas maneras existiendo una gran confusión al respecto (*Bergh, 2004: 745*). Usualmente se utilizan numerosos sinónimos que no siempre recogen los elementos principales de este concepto. La confusión se ha instalado gracias a la multiplicación de tipologías existentes que pretenden dar cuenta de las múltiples formas de EB. Así, como sinónimos de universal, podemos encontrar clasificaciones como la de social demócrata (*Esping Andersen, 1990*) institucional (*Titmuss, 1958*), escandinavo<sup>17</sup> (*Stephens, 1996*), entre otros. Esta suerte de clasificación de diferentes tipos de EB ha sido llevada adelante desde el trabajo de Titmuss (1958) quien propuso una distinción entre tres tipos ideales de EB: el marginal (típico de los países anglosajones), el industrial (típico

de los países de Europa central) y el institucional (típico de gran bretaña y escandinavia). Su modelo institucional (a veces entendido como el modelo institucional redistributivo) combina los principios de una provisión social comprensiva con igualitarismo y la garantía de beneficios a todos los ciudadanos. Resumiendo, el modelo de EB universalista presentado por Timuss, es aquel que provee un conjunto de servicios y beneficios bienestaristas a todos los ciudadanos sobre una misma base.

Otra tipología decisiva en el estudio de los EB y por sobre todo en la identificación de instituciones bienestaristas de carácter universal, es la propuesta por Esping Andersen (1990). Este autor caracterizó tres tipos ideales de EB, cada uno de ellos con distintos grados de intervención y de regulación (1.) Liberal residual. – 2.) Corporativo. 3.) Social demócrata. Cada uno de estos tipos ideales de EB presentan distintos grados de intervención y de regulación. En primer lugar, el modelo liberal residual es presentado como un tipo de Estado con políticas que apuntan y se fundamentan básicamente en aquellos individuos que han caído debajo de la línea de pobreza. Son Estados que desarrollan lo que podríamos denominar políticas para pobres o de ambulancia, por ende, políticas a corto plazo. Este tipo de EB sólo asiste a los perdedores en el mercado. Así, el mercado se conforma como el agente encargado de la integración social y el principal mecanismo distributivo. El EB liberal residual interviene sólo en defectos y fallas del mercado. Con esto se consigue una mínima “desmercantilización” y una máxima estigmatización; teniendo como consecuencia directa el hecho de que la movilidad social es prácticamente nula. En segundo lugar, Esping-Andersen ubica al EB corporativo. En este segundo modelo se da una mayor intervención estatal; donde los beneficios sociales se otorgan a los individuos siempre que estén insertos en el mercado. De esta forma el mercado también goza de gran importancia, ya que para ser beneficiario de la asistencia social es necesario mantener un vínculo directo con el mercado. Por otra parte, presenta un grado mayor de “desmercantilización” que en el Estado liberal residual, corrigiendo en cierta forma algunas desigualdades sociales, al menos entre quienes están insertos dentro del mercado formal. El problema básico de este tipo de EB se desprende sencillamente de su configuración dual: para ser asistido es imprescindible mantenerse dentro del mercado, por lo tanto la estigmatización se dará en el plano de incorporados y no incorporados en el mercado laboral. Un tercer tipo de EB es el socialdemócrata. Dentro de esta tercera categoría se ubican aquellos Estados que proveen ciertos recursos a la ciudadanía con dependencia de la posición social y la relación con el mercado de sus ciudadanos (*Esping – Andersen, 1990*). La diferencia básica entre los tres modelos radica en el grado de intervención a través de la aplicación de políticas redistributivas que llevan hacia una “desmercantilización de los servicios”, así como en la intermediación y asistencia entre la ciudadanía y la economía.

A pesar de esto, Esping Andersen usa el argumento circular de que los EB universales son EB con programas de bienestar universales. Esta confusión respecto a la idea de universalidad surge en la medida en que esta categoría es utilizada tanto para describir el tamaño y la cobertura de los beneficios como para describir los EB y los programas de bienestar. Podríamos decir que los programas universales son aquellos que cubren a toda la población sin tomar en cuenta la capacidad de pago de cada individuo. Bajo este esquema todos los individuos reciben en promedio la misma suma en la bajo la forma de dinero, o servicios públicos subsidiados, independientemente de sus ingresos (*Rothstein, 2002: 219*). Sin embargo, esta definición es demasiado amplia dado que no toma en cuenta cuál es el tipo de beneficio del que estamos hablando (*Bergh, 2004: 749*).

Algunos definen universalidad en términos de nivel de beneficios y otros en base al grado de cobertura de esos beneficios. Esto causa problemas, ya que la elección entre el nivel de beneficios es distinta de la elección de qué grupos serán cubiertos por esos beneficios. ¿Cual es más universal? ¿Un país donde los beneficios cubren a toda a población pero a un muy bajo nivel? O ¿donde el nivel de beneficios es sustantivamente alto, pero solo cubre a dos tercios de la población? La solución más fácil es discriminar por cobertura y no por nivel (*Bergh, 2004: 750*). Esto entra en concordancia con la tesis defendida por Rothstein de que un EB puede tener diferentes programas con diferentes grados de universalidad (*Rothstein, 1998:21*) Así, EB más

universales son aquellos en donde los programas universales juegan un rol muy importante. La universalidad debería ser usada como una característica de los programas bienestaristas, y un EB completamente universal sería un EB basado solamente en programas universales (*Bergh, 2004: 763*)<sup>18</sup>.

Del mismo modo, una dificultad adicional a la hora de identificar qué clase de beneficios son provistos por ciertos programas bienestaristas, es la de determinar quién los recibe y quién no. Pensemos en un ejemplo. Supongamos que el beneficio X es garantizado a todos los ciudadanos cuyo ingreso esta debajo de cierto nivel. Entonces para todos los ciudadanos, X es independiente de todas las dimensiones excepto del ingreso. Supongamos además que el beneficio Y es garantizado para todas las personas que cumplen con una serie de criterios, ninguno de los cuales incluye al ingreso personal, siendo entonces Y independiente del ingreso. Tomando en cuenta lo anterior, podríamos decir que la política X puede ser una ley que dice que todo el mundo sin ingreso debería tener un lugar para comer y dormir en el invierno. Mientras que la política Y podría ser una ley que establece que todos aquellos que provienen de una familia pobre y que además estudian física recibirán una beca desde el estado. La pregunta es ¿Podemos considerar ambas políticas como universales? La cuestión puede ser resuelta si distinguimos entre ingreso universal y universalidad de grupo. Los programas en donde los beneficios son independientes del ingreso (pero posiblemente condicionado a una serie de características personales) podría ser denominado ingreso universal. Los programas donde los donde los beneficios son condicionados solo sobre el ingreso personal podría ser llamado grupo universal (*Bergh, 2004:751*).

Ahora bien, ¿Por qué algunos EB apuestan por esquemas redistributivos de corte universalistas mientras otros apuestan a políticas selectivas? ¿Cuáles son los beneficios de un modelo ante el otro? Existen numerosos argumentos a favor y en contra de las políticas bienestaristas con alcance universal. Dentro de las críticas al carácter universal de las políticas redistributivas, podemos destacar tres como las más decisivas. En primer lugar, existe una abundante literatura en donde se sostiene que las políticas bienestaristas universales terminan generando efectos perversos en la ciudadanía (*Nozick, 1974; Schmidtz, 2000; Mead, 1997*). Dichos efectos consisten básicamente en un deterioro del sentido de la responsabilidad individual y social de cada ciudadano, afectando así la eficiencia y el crecimiento de la economía (*Fitzpatrick, 2002: 159*). Bajo este argumento, se sostiene que los esquemas universalistas generan individuos altamente dependientes de la asistencia estatal que pierden el sentido de la responsabilidad individual. Estos individuos dependientes de la asistencia estatal terminan siendo una carga importante para el resto de la sociedad (*Mead, 1997; Schmidtz, 2000*) Una segunda crítica hacia los programas bienestaristas universales ha sido defendida por aquellos que consideran que este tipo de arreglo institucional provoca efectos fiscales que no solo atentan contra la eficiencia de la economía (generando incentivos negativos), sino sobre todo ante la libertad individual de cada ciudadano (*Nozick, 1974*) Evidentemente los programas universales suponen costos más altos que los programas focalizados. Estos costos obligan a contar y desarrollar un sistema fiscal con un alto nivel de impuestos. No es casual que los países con EB universales, cuenten con sistemas fiscales que recaudan comparativamente mucho más dinero que los otros tipos de EB (*Rothstein, 1998, 2001, 2002*). En tercer lugar, los detractores de los planes bienestaristas universales han sostenido que la focalización y selectividad de las políticas sociales es una medida más eficiente que la cobertura de tipo universal. Esto sucede en dos sentidos. Por un lado, la focalización no permitiría malgastar recursos en aquellos individuos cuya situación socioeconómica les permite ser independientes de la asistencia estatal (*Mead, 1997*). Tras este razonamiento existe la creencia de que los recursos públicos no estaban siendo asignados eficientemente, así quienes verdaderamente lo necesitaban. De este modo, se ha apostado por un recorte de las prestaciones estatales con la finalidad de focalizar los recursos hacia los sectores más pobres. Por otro lado, la focalización forma parte de un paquete general de medidas a favor de la reducción de la esfera estatal (privatizaciones, descentralización, desregulaciones, etc.). Básicamente, la idea detrás de este punto es que los EB de corte

universalista, se ocupan de tareas que no solo exceden sus obligaciones y esfera de acción, sino que ante todo lo lleva a realizar tareas que podrían ser realizadas de una mejor forma en el ámbito privado. Si dejáramos al mercado actuar en lugar del estado, muchas de las cosas que este último provee, podrían ser más eficientemente provistas y sin la necesidad de altos impuestos (Rothstein, 2001: 215).

A pesar de este conjunto de críticas existen buenas razones para pensar en las ventajas comparativas de los programas de vocación universalista. El primer argumento en contra supone que la aplicación de programas universales causa efectos perversos en la ciudadanía, creando ciudadanos dependientes de la asistencia estatal, y sin un sentido de la responsabilidad social. Frente a este aspecto podemos encontrar un conjunto de razones que apuntan a mostrar cómo la alternativa selectiva de políticas bienestaristas produce resultados aún más indeseables. Aquí aparece ante todo la crítica hacia la tendencia excluyente de las políticas focalizadas (Goodin, 2000; King, 1999; 2005). A grandes rasgos la idea es la siguiente: la aplicación de políticas focalizadas fractura la ciudadanía como tal, creando ciudadanos de primera y de segunda (quienes no necesitan de la ayuda estatal y quienes sí). Esto no es algo menor. La aplicación de programas focalizados en los sectores menos favorecidos de la sociedad, lejos de ser una medida inclusiva se traduce en una medida fuertemente excluyente. Por el contrario, las políticas universales (educación, salud, seguridad social, empleo, ingresos, etc.) generan espacios de vínculo entre ciudadanos que trascienden la distinción entre aquellos que pueden acceder a servicios privados o no necesitan de la asistencia estatal, y aquellos que necesitan de ello. Así las políticas focalizadas son medidas que se entrometen en la vida privada de sus beneficiarios, lo cual puede generar efectos de estigmatización que a largo plazo que atenten contra el sentido de pertenencia de los receptores de estas políticas al conjunto de la ciudadanía. Como efectivamente sucede, estos fenómenos de estigmatización es un factor determinante a la hora de explicar la exclusión de los grupos menos favorecidos (King, 2005: 74). En el mismo sentido, la focalización y por ende identificación explícita de los individuos peor ubicados en la sociedad, fomenta una imagen de ellos mismos en el imaginario colectivo del resto de la sociedad que retroalimenta su exclusión.

Un segundo punto de crítica consiste en ver la implementación de políticas universales como un atentado contra los derechos y las libertades de cada individuo a causa de un exceso de impuestos. Dicho de otra forma, la libertad de los ciudadanos más productivos de la sociedad se vería perjudicada por las altas tasas impositivas que deberían pagar para sostener el alto costo estatal. Ante este tipo de razonamiento, algunos autores como Stephen Holmes y Cass Sustein han sostenido que es imposible pensar en un estado por más mínimo que sea sin la existencia de los impuestos. Pero más esencialmente, es irracional pensar en la existencia y garantía de cualquier tipo de derecho o libertad sin la existencia de un sistema impositivo, por la sencilla razón de que garantizar la existencia de los derechos y libertades supone un costo, y nada que cueste dinero puede ser absoluto (Holmes –Sustein, 1999)<sup>19</sup>. Por lo tanto los impuestos son un instrumento fundamental para el cumplimiento de los derechos fundamentales como el derecho mismo a la propiedad privada.

Finalmente, ante aquellos que sostienen que los recursos focalizados son más eficientes para atender a los sectores más necesitados de la sociedad, existe contra argumentos verdaderamente interesantes. Quizás el más destacado de ellos, sea la llamada “paradoja de la redistribución” presentada por Walter Korpi y Joakim Palme (Korpi –Palme, 1998). A grandes rasgos, estos autores observaron que los sistemas universales mejoran las posibilidades para aliviar la pobreza. De un modo contraintuitivo, mediante la “paradoja de la redistribución” (cuanto más focalizados sean los beneficios bienestaristas, menor es la probabilidad de reducir la pobreza y la inequidad) estos autores sostienen que los sistemas donde los beneficios no son focalizados en los sectores más necesitados de la sociedad, son aquellos en donde los más necesitados presentan mayores niveles de ingresos (Korpi-Palme, 1998:661). La explicación propuesta es que los programas universales (en oposición a los focalizados) reciben un apoyo político mucho mayor y reciben resultados más igualitarios que aquellos esquemas

redistributivos que dejan todo al funcionamiento de libre competencia del mercado. En este sentido, las instituciones de seguridad social con vocación universal son de central importancia para los resultados redistributivos.

### *Incondicionalidad y condicionalidad*

Como vimos anteriormente la incondicionalidad en este contexto supone la ausencia de condiciones a la hora de recibir recursos desde parte del Estado. Como se ha señalado en numerosas ocasiones, durante los últimos tiempos ha existido una tendencia muy marcada hacia la implementación de políticas condicionales (Atkinson, 1996; Nielsen, 2006; Standing, 2002). Esto es, la implementación creciente no solo de test de recursos (means-tested) políticas de redistribución de recursos, sino sobre todo de la exigencia y requerimientos de contraprestación que deben cumplir todos aquellos que deseen acceder a ciertos beneficios. Un ejemplo de este tipo de medidas puede verse claramente en las políticas de “workfare” implementadas en Estados Unidos (PRWORA) y en Gran Bretaña con el programa conocido como “New Deal” bajo el lema: “derechos con responsabilidades”. Pero también en América Latina contamos con planes de similares características. Como analizaré luego con más detalle, el programa de Jefas y jefas de hogar en Argentina, o bien “Trabajo por Uruguay” en Uruguay, son claramente políticas de workfare, ya que suponen requerimientos de trabajo para sus beneficiarios. A pesar de esto, es importante notar que si bien estas dos últimas son políticas condicionales de empleo, también existen programas condicionales de ingreso<sup>20</sup>. Por lo general, este tipo de programas (*Ingreso Ciudadano*, en Uruguay), (*Chile Solidario*, Chile), (*Bolsa Familia* en Brasil) obligan a sus beneficiarios a realizar algún tipo de contraprestación como por ejemplo: control de asistencia escolar, control de cuidado sanitario, entre otras cosas.

A grandes rasgos, un programa de transferencia de dinero condicional (*conditional cash transfer*) como su nombre lo indica consiste en una transferencia monetaria a familias pobres condicionada a algún tipo de contraprestación de los beneficiarios (Rawling, 2005)<sup>21</sup>. Los programas de transferencia monetaria condicionales también han sido impulsados como políticas de lucha contra la pobreza. A pesar de ello, la característica definitoria de este tipo de planes redistributivos reside en su intención en invertir en capital humano, apostando a mejorar la educación, salud y nutrición de sus beneficiarios (Rawling 2005; Farrington-Slater, 2006; Villatoro, 2005). Los programas condicionales de transferencias monetarias e inversión en capital humano deben ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de protección social (Villatoro, 2005:88) La premisa detrás de este enfoque es que la reproducción de la pobreza a través de las generaciones se explica fundamentalmente por la falta de inversión en capital humano. La idea de fondo es generar un sistema de incentivos que motive a que las familias inviertan en capital humano para sus hijos como una forma de romper con la pobreza intergeneracional. Además de ello, en el corto plazo este tipo de programas son utilizados con el fin de mejorar o emparejar el consumo de bienes y servicios provistos a través del mercado, tales como comida o materiales e construcción, o bienes de provisión pública como salud y educación. Tienen un efecto principal en aumentar el consumo lo cuál trae efectos evidentes en la producción principalmente generados a través del aumento en la demanda de alimentos (Farrington-Slater, 2006).

Esencialmente, este tipo de programas comparten cinco objetivos fundamentales. En primer lugar, proveen dinero a las familias pobres buscando así reducir directamente la incidencia de la pobreza actual. En segundo lugar, se pretende reducir la pobreza de largo plazo mediante los mecanismos de condicionalidad que obligan a los beneficiarios a enviar a sus hijos a la escuela, así como a mantener un control sanitario y alimenticio como modo de contraprestación. En tercer lugar, algunos programas como en el caso del PETI (Beca Escolar) en Brasil, tienen como objetivo primordial reducir la presencia del trabajo infantil. En este sentido, se sostiene que este tipo de política tiene un efecto a largo plazo ya que consiste en una

inversión en capital humano (*Rawling, 2005:134*). En cuarto lugar, los defensores de los programas condicionales sostienen que a través de este camino es posible establecer una red de seguridad social que prevenga que los pobres actuales sean afectados aún más ante la presencia de eventuales shocks negativos de la economía de cada país. Finalmente, muchos de estos programas reconocen explícitamente que actuar sobre el lado de la demanda (dando dinero para educación y salud) puede no ser suficiente. Especialmente en las regiones más pobres en donde existe una gran cantidad de potenciales beneficiarios pero la oferta de servicios (salud, educación) es insuficiente. Por ello, algunos programas como PROGRESA en México o el PRAF-BID en Honduras, también actúan incentivando la oferta de ese tipo de servicios (*Ilahi, et al 2000:5*).

Ahora bien, en primer lugar cabe preguntarse ¿cuáles son las razones a favor de la condicionalidad en las políticas redistributivas? En segundo lugar, ¿cuáles son argumentos para oponerse a la condicionalidad y así defender políticas incondicionales? Para responder estas preguntas es necesario delimitar el tipo de elementos que vamos a evaluar. Básicamente, podemos notar la existencia de cuestiones técnicas para defender y oponerse a la condicionalidad, así como también aspectos normativos relativos la “deseabilidad” de este tipo de políticas<sup>22</sup>. Empecemos por las razones para defender la condicionalidad<sup>23</sup>. Lawrence Mead, uno de los teóricos más relevantes de las políticas condicionales ha defendido en numerosas ocasiones que los planes bienestarristas incondicionales permiten el desarrollo de conductas de dependencia en la ciudadanía frente a estos programas<sup>24</sup>. Para Mead este fenómeno explicaría el surgimiento de altos niveles de pobreza patológica explicados principalmente por un sistema de incentivos contraproducente a la “independencia de los ciudadanos” (*Mead, 1997; 2005; Schmidt, 2000*). Desde la postura de Mead, la imposición de un esquema de bienestar condicionado al trabajo por parte de los receptores, parece ser la solución. Los requerimientos de trabajo no solo sientan las bases de una situación justa de intercambio, sino que además sirven al mismo tiempo como una institución de formación de capital humano. Para Mead y sus seguidores, las políticas de workfare posibilitan que los ciudadanos sujetos a estos programas además de desarrollar hábitos de trabajo, puedan adquirir habilidades en el ámbito laboral. De este modo, la condicionalidad sentaría las bases para una ciudadanía más responsable y menos dependiente de la ayuda estatal (*Mead, 1997*).

Desde un punto de vista normativo, la condicionalidad ha sido asociada principalmente a la idea de “reciprocidad” (*White, 1997, 2000, 2003, 2004b*). Esta postura ha sido desarrollada fundamentalmente por Stuart White. Este autor cree que las políticas incondicionales son normativamente inaceptables, en la medida en que permiten violar un principio de justicia esencial como lo es el “principio de reciprocidad”. Dicho principio establece que aquellos individuos que voluntariamente disfrutan de los beneficios económicos de la cooperación social tienen la obligación correspondiente de hacer una contribución productiva, siempre y cuando sean aptos, para cooperar con la comunidad que los provee de esos beneficios (*White, 1997: 317*)<sup>25</sup>. Si bien White focaliza su crítica sobre la propuesta de IBU, sus argumentos son válidos para cualquier política bienestarrista incondicional (*Segall, 2005*)<sup>26</sup>. Naturalmente, esa objeción no es menor. Implica entre otras cosas, que la aplicación de programas incondicionales de redistribución de recursos fomenta la explotación de unos ciudadanos ante otros. Básicamente la explotación de los individuos que deben trabajar para financiar los beneficios que reciben los ciudadanos más desfavorecidos de la sociedad, quienes reciben los beneficios sin dar nada a cambio (*Elster, 1987*).

Frente a estos argumentos, los defensores de los programas incondicionales han desarrollado una fuerte oposición. En primer lugar, la condicionalidad tal como es aplicada hoy en día, es considerada indeseable ya que tiene efectos en la libertad e integridad de sus beneficiarios. Lejos de ser una medida que mejora las capacidades, habilidades y el sentido de la responsabilidad de sus beneficiarios, las políticas condicionales (especialmente la de workfare) se traducen en obligaciones que terminan por generar un fenómeno de estigmatización, reforzando así la exclusión social (*Goodin, 2004; Anderson, 2004; King, 2005*). En este sentido, los opositores a las políticas de workfare han catalogado estos programas como planes

discursivamente liberales pero con fines y una ejecución verdaderamente iliberal (King, 1999). A pesar de esto, es importante notar que no todos los programas condicionales suponen requerimientos de trabajo. Muchas veces las contraprestaciones se basan en componentes obligatorios (atención sanitaria, concurrencia a centros educativos, etc.) que realmente pueden ser beneficiosos para quien los recibe. El problema aquí surge cuando este tipo de medidas condicionales son aplicadas de un modo focalizado. Así, solo algunos individuos tendrán que cumplir con obligaciones especiales. En segundo lugar, la crítica realizada por aquellos que consideran que la incondicionalidad viola el principio de reciprocidad, es más difícil de contrarrestar. Quizás el punto principal aquí es que si obligamos a realizar a algunos ciudadanos a realizar contraprestaciones por los beneficios que recibe del estado, también bajo el mismo principio de reciprocidad deberíamos obligar a trabajar a todos aquellos que pueden vivir sin trabajar (Segall, 2005; Ackerman-Alstott, 1999; Widerquist 1999). Dicho de otra forma, también en nombre del principio de reciprocidad deberíamos obligar a cada ciudadano a colaborar y a realizar tareas, y solo a aquellos más necesitados. Incluso Stuart White, quien ha sido el principal defensor de la idea de reciprocidad, acepta este punto. La condicionalidad y los requerimientos de reciprocidad no pueden ser impulsados solo sobre los ciudadanos más necesitados, sino que debe abarcar a toda la sociedad (White, 2003). De aquí que muchos defensores de las propuestas bienestaristas incondicionales, sostengan que la incondicionalidad no solo no perjudica al principio de reciprocidad sino que lo garantiza (Widerquist, 1999; Segall, 2005) En este sentido, Karl Widerquist cree que un IBU es un arreglo institucional necesario para revertir las violaciones actualmente existentes al propio principio de reciprocidad. Estas violaciones derivan del hecho de que algunos individuos deben trabajar para poder sobrevivir (aquellos que no poseen el capital suficiente) mientras que otros (quienes poseen cantidades importantes de capital) pueden vivir sin trabajar. De aquí que la reciprocidad es violentada cuando el dictamen "quien no trabaja no come" se aplica a algunos y no a otros (Widerquist, 1999: 390). Así, un IBU puede corregir potencialmente el problema de explotación generado por aquellos que tienen propiedad ante quienes no la tienen, estableciendo que la posibilidad de vivir sin trabajar sea para todos los ciudadanos y no solo para una minoría (Pérez Muñoz- Rey Pérez, 2007: 14).

Tomando en cuenta todos estos elementos, parece evidente que la justificación de políticas incondicionales es mucho más compleja de lo que supone la justificación de una política universal. Aquí entran en juego discusiones normativas más profundas difícilmente superables. A los efectos de este trabajo es relevante notar la importancia que supone la conjunción y combinación de estos ejes (incondicionalidad/condicionalidad; universalidad/focalización) como formas alternativas de entender las políticas redistributivas.

### ***Modelo contrafáctico***

Los fines del modelo contrafáctico no serán otros que poder explicar y describir el desempeño de los programas redistributivos de empleo e ingresos seleccionados. En el cuadro 1, están ejemplificadas las supuestas virtudes y desventajas atribuidas a la combinación de los ejes antes evaluados. Tomando en cuenta que las políticas actualmente implementadas son condicionales y focalizadas, mediante este modelo normativo contrafáctico estableceré potenciales mecanismos causales de un modelo opuesto al actual, esto es, incondicional y universal. La idea será la siguiente. A la hora de explicar el funcionamiento de las políticas vigentes, realizaré una comparación de estas con un potencial modelo universal/incondicional. Para eso, tomaré como supuestos los resultados que al menos "supuestamente" son esperables si nuestras políticas fueran opuestas a lo que hoy son. Veamos un ejemplo. Uno de los objetivos de cada uno de estos programas es mejorar los niveles de inclusión social. Para los defensores de la universalidad e incondicionalidad, las actuales medidas no hacen otra cosa que profundizar los fenómenos de exclusión. Tomando como base esto último ¿podemos decir que efectivamente los

programas actuales mejorar los niveles de inclusión? ¿Qué pasa con la estigmatización? ¿Qué pasa con los fenómenos de coerción frente a la libertad de los menos desfavorecidos?

Tomando como base las ventajas y desventajas asociadas a cada una de estas modalidades intentaré llevar a cabo la evaluación. Sabremos por tanto, que en nuestro “otro mundo posible”, en nuestro modelo contrafactual, lo condicional y focalizado lejos de incluir y mejorar la responsabilidad de los ciudadanos, atenta contra ellos, estigmatizándolos y excluyéndolos más aún de la sociedad.

**Cuadro 1**  
**Modelo contrafáctico**

	<b>Universalidad</b>	<b>Focalización</b>	<b>Incondicionalidad</b>	<b>Condicionalidad</b>
<b>Elementos Definitorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia cobertura</li> <li>• Alto costo fiscal</li> <li>• Homogeneidad de los recursos a distribuir.</li> <li>• Menores costos administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura parcial y sectorializada.</li> <li>• Menor costo fiscal que los programas universales.</li> <li>• Altos costos administrativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de requisitos de contraprestación para los beneficiarios de las políticas redistributivas estatales.</li> <li>• Bajos costos administrativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos de contraprestación (trabajo, tareas comunitarias, compromisos sociales, etc.) para todos aquellos que sean beneficiarios de las políticas bienestaristas.</li> <li>• Altos costos administrativos.</li> </ul>
<b>Ventajas atribuidas por sus promotores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evita fenómenos de estigmatización social</li> <li>• Facilita la inclusión social.</li> <li>• Evita los problemas de acceso de los ciudadanos a la información sobre los distintos mecanismos redistributivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No malgasta recursos, ya que los focaliza en los más necesitados.</li> <li>• Permite redistribuir recursos de un modo eficiente aún con restricciones presupuestales importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No violenta la libertad de los individuos (no impone contraprestaciones).</li> <li>• Evita fenómenos como la “trampa del desempleo” y “la pobreza.”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciona como una instancia de capacitación y adquisición de habilidades.</li> <li>• Promueve una ciudadanía responsable (no solo derechos, sino también deberes).</li> <li>• Evita problemas de parasitismo.</li> </ul>
<b>Desventajas atribuidas por sus opositores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera ciudadanos irresponsables, dependientes de las acciones estatales.</li> <li>• Violenta la libertad de aquellos ciudadanos que deben pagar altos impuestos para sustentar a los más desfavorecidos de la sociedad.</li> <li>• Genera problemas de ineficiencia económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produce fenómenos de estigmatización social.</li> <li>• Promueve una ciudadanía estratificada menos igualitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violenta el principio de reciprocidad. Posibilitando que algunos individuos vivan del trabajo de otros, sin hacer contribuciones productivas para la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violenta la libertad de los individuos.</li> <li>• Los test de recursos (means-tested) posibilitan el desarrollo de conductas corruptas en las instancias de asignación de cargas y beneficios.</li> </ul>

## Políticas condicionales y focalizadas de empleo e ingresos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Durante los últimos años en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se han implementado políticas bienestaristas de similares características. Como vimos anteriormente, estas políticas de empleo e ingresos comparten el mismo formato de condicionalidad y focalización. A pesar de la convergencia sobre el tipo de planes redistributivos con los que cuentan los sectores más desaventajados de estas sociedades, cada uno de estos cuatro países cuentan con modelos bienestaristas muy diferentes. En este apartado examinaré dos grandes puntos. En primer lugar, revisaré algunas de las principales caracterizaciones sobre Estados de Bienestar en América Latina con el fin de contextualizar mejor los casos elegidos. En segundo lugar, examinaré y describiré cada uno de los programas antes mencionados.

### Modelos de bienestar en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay

Actualmente se encuentran disponibles diferentes trabajos que analizan los diversos tipos de modelos de Bienestar en América Latina. Algunos de los estudios pioneros en la materia fueron realizados por Fernando Filgueira (*Filgueira, 2001*). Tomando en cuenta el grado de cobertura, el tipo de beneficios, las condiciones de acceso y el grado de estratificación de los servicios, Filgueira presentó una tipología tripartita de los Estados Benefactores latinoamericanos válida para el período 1930 – 1980. En primer lugar identificó a aquellos Estados con políticas de corte más universalista (Argentina, Chile, Uruguay). Este primer grupo es clasificado por su “Universalismo Estratificado”, ya que si bien muchas políticas son de corte universal (educación, salud, seguridad social), los grupos sociales cuentan un acceso estratificado de estos recursos. Una segunda categoría ubica a países con un casi universalizado desarrollo de la educación primaria, un importante aunque estratificado grado de cobertura en salud, y mayores restricciones en materia de seguridad social. Estos casos son denominados como regímenes duales (Brasil, México). Más que por el acceso estratificado estos regímenes se caracterizan por una cobertura segmentada: un sector accede y otros no. Puede haber estratificación dentro del grupo que accede pero lo que distingue esencialmente a esta categoría es que hay grupos no cubiertos. Finalmente se encuentran los regímenes excluyentes, con Estados depredadores, presentando sistemas elitistas de seguro social y salud, y dual en materia de educación (Bolivia, Ecuador, R. Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras) (*Filgueira, 2001: 145-149*). Tomando como punto de partida esta clasificación, Filgueira sostiene que desde la década de los 80, incluso aquellos países con una vocación más universalista en sus programas sociales (Argentina, Chile y Uruguay) han reorientado su matriz de bienestar, aunque de forma diferenciada: liberal en el caso Chileno; corporativo “a la continental” en el caso uruguayo; y con mixturas híbridas en el caso Argentino (*Filgueira, 2001: 171*).

**Cuadro 2**  
**Indicadores seleccionados**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Seguridad social. Población cubierta sobre PEA.	68	27	75,6	95,4
Seguridad social. Población cubierta sobre población total 1980.	78,9	96,3	67,3	68,5
Gasto social como porcentaje del PBI (1980).	16,2	9,3	13,7	17
Inmunidad BCG. (% sobre población menor de un año).	93	66	98	97
% grupo de edad matriculado en educación primaria.	105	82	107	112
% grupo de edad matriculado en educación secundaria.	44	26	39	59
Hogares debajo de la línea de la pobreza (%)	8	49	17	10
Hogares debajo de la línea de la indigencia (%)	1	25	6	4
Analfabetismo (%)	7,4	33,6	11	10,2
Mortalidad infantil (%0)	41	95	62	47
Esperanza de vida al nacer.	68,4	59,8	64,2	68,6
<b>Tomado de: Fuente: (Filgueira 2001)</b>				

En un estudio más reciente, Evelyne Huber y John Stephens (2005) concuerdan con la tipología presentada por Filgueira. Coinciden con Filgueira en que la cobertura del sistema de seguridad social, el sistema de salud y las políticas educativas, junto con la extensión del gasto sobre esas políticas, son características relevantes para establecer una tipología de EB. A pesar de ello, Huber y Stephens realizaron una tipología de los EB latinoamericanos para el periodo 1970-2001, tomando en cuenta como variables la cobertura de gasto y la asignación de la inversión social. Siguiendo este criterio, identificaron cuatro conglomerados con grados descendentes de cobertura y esfuerzo social. El primer conglomerado de países está integrado por Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>27</sup>. En el segundo encontramos a Brasil y México. En el tercero a Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela. Finalmente, el cuarto conglomerado reúne a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En este trabajo, Huber y Stephens pretendieron identificar regímenes de bienestar exitosos en América Latina. Sus resultados señalan a Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay como los países que alcanzaron los mejores resultados en sus políticas bienestaristas (Huber-Stephen, 2005). El éxito de estos países está dado por sus bajos niveles relativos de pobreza e inequidad y sus altos niveles de capital humano, gasto social como porcentaje del PBI y la asignación de beneficios de una manera progresiva. De acuerdo a ese criterio no hay muchos regímenes de bienestar exitosos en América Latina. Todos los países han tenido una gran parte de la población viviendo debajo de la línea de la pobreza en los 90' y casi todos han tenido grandes grupos de población accediendo a una educación y a un sistema de salud de baja calidad. En general todos los regímenes son débiles en sus políticas contra la pobreza para la población en edad de trabajar (Huber-Stephens, 2005).

Con algunas diferencias en el diagnóstico, Juliana Martínez (2005a, 2005b) ha revisado nuevamente los regímenes de bienestar en América Latina. Más concretamente, Martínez (2005a) intentó identificar diferentes tipos de regímenes de bienestar en 18 países de América Latina para el periodo 1999-2004. Esta autora identificó cuatro conglomerados de países en base a cuatro dimensiones principales. En primer lugar, consideró el *acceso al mercado laboral y a los ingresos*, como una dimensión que refleja la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, la calidad del trabajo según la estabilidad del mismo, la protección social y otro tipo de garantías laborales. En segundo lugar, utiliza la *participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado* como dimensión que toma en cuenta la prestación de los servicios claves (salud y educación) para la inclusión y la movilidad social. En esta dimensión considera las condiciones generales de acceso al mercado laboral, la participación del Estado en servicios tales como guarderías o disposiciones de licencia por maternidad, entre otras (Martínez, 2005a: 21). En tercer lugar, la autora evalúa el *desempeño del régimen* mediante un análisis de la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, la población por debajo de la línea de la pobreza, la satisfacción con las instituciones y la seguridad ciudadana. Finalmente, considera las *condiciones sociodemográficas y socioeconómicas* de cada país en cuestión.

Con un bajo grado de homogeneidad, el primer conglomerado de países presentados por Martínez reúne a Argentina y Chile. El segundo grupo, (el más heterogéneo) se puede dividir en dos subgrupos: por un lado Brasil, Panamá y Uruguay, y por otro a Costa Rica y México. Finalmente, los dos últimos conglomerados son altamente homogéneos. El tercer grupo reúne siete países: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana. El cuarto conglomerado por su parte comprende cuatro países: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá.

**Cuadro 3**  
**Regímenes de Bienestar en 18 países de América Latina, 1999-2004. Valores promedio de variables estadísticamente significativas según conglomerados.**

Dimensiones y variables.	Conglomerados			
	1	2	3	4
<i>Dimensiones e indicadores</i>	Argentina, Chile	Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay	Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela.	Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay.
<b>Mercado Laboral.</b>				
PEA ocupada asalariada (%)	73,54	66,04	50,22	43,69
Empleados con seguridad social %.	56,46	59,28	29,54	20,97
Trabajadores independientes no calificados %.	16,10	21,34	33,83	34,30
Remesas (como % del PBI)	0,18	1,05	6,63	6,52
<b>Consumo privado.</b>				
Matricula educativa privada (%)	36,10	13,46	25,66	28,49
<b>Participación del Estado.</b>				
Ocupados en el sector público %.	16,11	14,10	8,7	7,63
Gasto educativo por habitante.	311,50	195,20	77,43	52,25
Gasto en salud por habitante.	272	177	43,43	25,75
Gasto Social por habitante	1293	885,60	202,57	117,25
<b>Familias.</b>				
Nucleares biparentales con cónyuge sin trabajo remunerado (%)	51,55	46,54	40,59	38,50
Urbanas extendidas y compuestas %	17,65	19,42	29,20	28,10
<b>Desempeño</b>				
Moralidad (menos de 5 por 1000)	14,50	22,20	31,57	43,50
Población debajo de la línea de pobreza	22,70	28,86	53,46	67,7
Desarrollo humano (0-1)	0,86	0,82	0,74	0,70
Desarrollo relativo al género (0-1)	0,84	0,80	0,72	0,68
Concentración de ingresos (Gini: 0-1)	0,55	0,524	0,538	0,575
<b>Condiciones sociodemográficas y socioeconómicas.</b>				
Población menor de 12 años (%)	24,46	26,11	30,82	36,08
Población mayor de 65 años (%)	8,43	6,68	4,53	3,50
Dependencia de 12 a 64 años (%)	49,05	48,87	55,02	65,58
Población rural (%)	11,45	26,50	34,47	44,33
PBI/habitante (US\$ 1995)	6326,07	4243,40	2080,26	928,77
<b>Tomado de: (Martínez 2005 a: 26-27)</b>				

Tomando en cuenta el porcentaje de la PEA asalariada, Martínez sugiere que los países del primer conglomerado presentan un grado mayor de formalización del mercado laboral. Este grupo muestra además la menor proporción de población independiente no calificada (Martínez, 2005 a: 27). Sin embargo, la proporción de la PEA cubierta por la seguridad social es mayor en los países del segundo conglomerado (Brasil, Costa Rica y Uruguay). En relación al consumo privado de servicios, especialmente a la matrícula privada, Martínez encontró un contraste entre los conglomerados 1 y 2, siendo el único indicador que ubica a los dos conglomerados de forma opuesta. El primer grupo de países presenta el porcentaje más alto de matrícula privada, mientras que el segundo mantiene los valores más bajos de los cuatro conglomerados. Esto sugiere que los países del conglomerado 2 cuentan con servicios más extendidos y universales que el conglomerado 1, en donde predominan los servicios focalizados de educación pública (Martínez, 2005 a: 27). Respecto a la proporción de la PEA ocupada en el sector público, puede decirse que los países del primer conglomerado cuentan con un Estado más grande que el resto (16,10%), siendo algo menor en los países del segundo conglomerado (14,10%). En el mismo sentido, el gasto público por habitante (tanto en salud y educación como social en general) es mayor en el primer conglomerado aunque al interior de los conglomerados existen variaciones significativas. Eso mismo sucede cuando se observa la composición del gasto en inversión social. Mientras los países del conglomerado 2 invierten más recursos en seguridad social, los países del conglomerado 1 lo hacen en programas focalizados. Como señala la autora, los datos indican que

los sectores medios del conglomerado 1 han abandonado más los servicios públicos que los sectores medios del conglomerado 2. Finalmente, vale destacar las diferencias existentes en términos socioeconómicos. El mayor ingreso por habitante lo encontramos en el primer conglomerado, descendiendo notoriamente en el resto de los conglomerados. A pesar de ello, la concentración del ingreso es menor en los países del conglomerado 2. En este caso, mientras Brasil es el país que presenta una mayor concentración del ingreso y por tanto la mayor desigualdad de la región, Uruguay y Costa Rica cuentan con la menor desigualdad y concentración del ingreso. Martínez concluye que los regímenes latinoamericanos son en alguna medida informales, dado que la mayoría de la población no puede superar la inseguridad económica y los riesgos sociales que ello implica mediante su participación en el mercado laboral. Esto hace que la seguridad económica de las personas dependa en gran medida de la existencia de arreglos familiares y comunitarios (Martínez, 2005 a: 30).

### **Políticas condicionales y focalizadas de empleo e ingresos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay**

Actualmente existe un consenso importante en que América Latina esta experimentando un nuevo modelo de políticas sociales (Rawlings, 2005; Farrington –Slater, 2006; Handa – Davis, 2006, Coady et al, 2004). Como he repetido anteriormente, dicho modelo tiene la particularidad de basarse en criterios de focalización y de condicionalidad. En cierta forma, podríamos trazar cierto paralelo entre los programas impulsados en los países subdesarrollados en general y los planes bienestaristas implementados durante los últimos años en países desarrollados. En cada caso, los componentes principales se repiten y la fundamentación se asemeja mucho. Sin embargo, las realidades de las que parten son muy distintas. Parece obvio que el New Deal impulsado por el gobierno de Blair, si bien consiste en una serie de programas condicionales y altamente focalizados, se aplica a una realidad muy distinta en términos generales (menores niveles de pobreza, desempleo, etc.)

Algo parecido sucede en el contexto latinoamericano. Por ejemplo, *Jefas y jefes de hogar* en Argentina y el *PANES* en Uruguay son programas que aparecieron como una respuesta a la crisis económica de cada país. Ambos programas fueron ideados como planes de emergencia social para hacer frente a la crisis del 2001 en el caso de Argentina y a la crisis del 2002 en Uruguay<sup>28</sup>. Sin embargo, el programa *Chile Solidario* nace en el 2002 como un instrumento para corregir los problemas de “pobreza dura” o “estructural” que no estaban siendo solucionados por los programas sociales convencionales. A pesar de ello se observa cierto grado de convergencia respecto de cómo llevar adelante políticas redistributivas encargadas de corregir los graves problemas de desigualdad, pobreza y exclusión que atraviesa la región.

#### *Jefes y jefas de hogar*

Como mencioné anteriormente, el programa de Jefas y jefes de hogar surgió como una respuesta frente a los graves problemas socioeconómicos que padeció Argentina luego de la crisis del 2001. A pocos meses de su comienzo el plan contaba con más de 500.000 beneficiarios, cifra que se duplicó al poco tiempo. Jefes y jefas no solo fue una medida rápida frente a la crisis económica del país, sino además una medida frente a los altos niveles de conflictividad social que dificultaba su gobernabilidad (Golbert, 2004:8). Precisamente, algunos autores sostienen que este programa fue eficiente para mejorar la gobernabilidad, aunque una vez que se superaron las primeras etapas de la crisis, el plan contó con menos respaldo (Golbert, 2004:8).

Los objetivos principales de programa consisten en brindar ayuda económica a los jefes de hogar con dependientes que se encuentren desempleados y sin acceso a ingresos. Así, se focaliza en los sectores menos favorecidos de la sociedad, imponiendo una serie de condiciones

de acceso para los potenciales beneficiarios. Básicamente, *Jefes y Jefas de Hogar* funciona como un programa tipo workfare clásico, en donde la provisión de beneficios bienestarristas esta sujeta a la realización de tareas como contrapartida. De la misma forma que el resto de los programas analizados, *Jefes y Jefas* requiere del cumplimiento de una serie de condiciones a sus beneficiarios: 1.) Concurrencia escolar de los hijos y control sanitario. 2.) Incorporación de los beneficiarios al sistema de educación formal. 3.) Participación de los beneficiarios en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades frente a la posibilidad de reincorporarse al mercado formal de trabajo. 4.) La realización de tareas, incorporándose en proyectos productivos o servicios comunitarios.

Las opiniones sobre el éxito del programa son encontradas. Por un lado, los críticos denunciaron la existencia de fraudes y corrupción señalando que algunos inscriptos se incorporaban al plan sin cumplir con las condiciones necesarias. Por otro lado, se argumenta que el programa fue exitoso en su principal cometido: la reducción de la pobreza extrema y el altísimo nivel de desempleo ocasionado por la crisis (*Galazo- Ravallion, 2003*). Más allá de estas evaluaciones contradictorias, existe cierto acuerdo acerca de que si bien el plan funcionó de un modo imperfecto, este colaboró en buena forma para superar los problemas generados por la crisis.

**Cuadro 4**  
**Características principales de jefes y jefas de hogar**

<b>Tipo de programa.</b>	Transferencia de dinero condicional al trabajo de los beneficiarios.
<b>Agencias involucradas.</b>	El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como responsable de la administración, coordinación y monitoreo del Programa. No obstante la implementación del programa es descentralizada y se efectúa mediante los Municipios y los Consejos Consultivos que reúnen a los representantes de los trabajadores, los empresarios, organizaciones sociales y del gobierno local. El programa además cuenta con el apoyo técnico y monetario del Banco Mundial.
<b>Año de comienzo.</b>	2002.
<b>Descripción del programa.</b>	Programa de transferencia de dinero condicional al trabajo o capacitación del beneficiario.
<b>Objetivo del programa.</b>	El programa fue desarrollado como una rápida respuesta a la crisis macroeconómica y financiera del 2001. Los objetivos principales son brindar una ayuda económica a los jefes de hogar desocupados asegurando que: (1) la concurrencia escolar de los hijos y así como el control de salud de los mismos. (2) Incorporación de los beneficiarios a la educación formal. (3) Participación de los beneficiarios en cursos de capacitación que mejore su reinserción laboral. (4) Incorporación de los beneficiarios en proyectos productivos o en servicios de impacto en el ámbito laboral.
<b>Transferencias.</b>	US\$ 50 por mes en forma directa e individual.
<b>Focalización.</b>	Jefes de familia menores de sesenta, con hijos menores de 18 o discapacitados. La condición supone que los participantes deben proveer 30 horas de servicio comunitario, o realizar actividades de capacitación, concurrir a centros educativos o trabajar para una empresa privada por seis meses.
<b>Condicionabilidad.</b>	Para la inscripción en el programa, los beneficiarios deberán: Sus hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares. (2) Sus hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio (3) Realizar contraprestaciones (actividades comunitarias, de capacitación o micro productivas), para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a 4 horas, ni superior a 6.
<b>Cobertura.</b>	2 Millones de jefes o jefas de familia fue el tope máximo en el 2002.
<b>Monitoreo y evolución.</b>	El programa es manejado por las municipalidades con fondos del gobierno central. No existe un monitoreo fiable dado que el número de participantes creció de 20,131 en enero del 2002 a un millón en mayo y a un 1,85 millones para diciembre del mismo año. La evolución fue realizada ex -post con datos de la encuesta de hogares.
<b>Evaluación de resultados.</b>	El programa ha atenuado la caída del ingreso como una consecuencia de la crisis y la devaluación del peso argentino. El programa absorbió no solo jefes y jefas de familia desempleada sino también inactiva. Se estima que el 29% de los beneficiarios hubiera estado desempleado sin la existencia del programa y que el 23% hubiera permanecido inactivo.
<b>Resultados en el bienestar.</b>	Se estima que el programa fue efectivo en proteger a jefes y jefas de familias muy pobres de la pobreza extrema. Sin el programa, la indigencia hubiera aumentado un 10%.
<b>Costo.</b>	En el 2003 representó el 1% del PBI
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a datos de ( <i>Barrientos-Holmes, 2006</i> ) ( <i>Banco Mundial, 2006</i> ) ( <i>Reinecke, 2005</i> ) ( <i>Galazo-Ravallion, 2003</i> ) ( <i>Golbert, 2004</i> )	

**Bolsa Familia**

Bolsa Familia es un programa de transferencias focalizado y condicional con tres objetivos básicos: 1.) Reducción y alivio de la pobreza extrema. 2.) Romper con el ciclo intergeneracional de pobreza y 3.) Promover el desarrollo de las familias. Este programa implementado desde el 2004 por el gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva constituye la iniciativa más importante de lucha contra la pobreza así como uno de las modificaciones más relevantes al sistema de protección social en Brasil. *Bolsa Familia* retoma y unifica algunas de las iniciativas redistributivas implementadas en el país durante los últimos años: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás<sup>29</sup>. De esta forma, Bolsa Familia procura promover una integración horizontal de los programas anteriores, además de funcionar como un complemento importante a los programas estatales y locales<sup>30</sup>. Así el objetivo de esta unificación de programas es eliminar las ineficiencias y las repeticiones en diferentes políticas redistributivas (BID 2004). En este sentido, la inclusión dentro de Bolsa Familia es realizada a través de un registro único (*Cadastro Único*). Dicho registro, implementado desde el 2001 funciona como un sistema nacional que identifica y registra a los beneficiarios potenciales.

Actualmente, Bolsa Familia tiene como población objetivo las familias pobres (aquellas familias que ganan un ingreso de entre R \$60.01 y R \$120.00) y extremadamente pobres (las que ganan un ingreso mensual per cápita de hasta R \$60.00). (BID 2004).

**Cuadro 5**  
**Principales características de Bolsa Familia**

<b>Tipo de programa</b>	Transferencia monetaria condicional (inversión en desarrollo humano)
<b>Agencias involucradas</b>	Gobierno de Brasil (gobierno central, estadual y agencias municipales)
<b>Año de comienzo</b>	2003
<b>Descripción del programa</b>	El programa de Bolsa Familia consolidó diferentes programas de transferencias monetarias: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, y Auxílio- Gas dentro de un programa único focalizado en pobreza en extrema pobreza y en familias pobres con hijos.
<b>Objetivo del programa</b>	Este programa tiene dos objetivos principales: (1) Reducir el hambre, la pobreza y la inequidad a través de la transferencia monetaria condicional junto con el acceso a la educación, la salud y los servicios de nutrición. (2) Reduce la exclusión social por facilitar los medios para capacitar a los pobres y a las familias vulnerables. Bolsa Familia es un programa creado para combatir el hambre y la pobreza en el corto plazo mediante transferencias monetarias y en el largo plazo a través de las inversiones en capital humano derivada de los componentes de condicionalidad propios del programa.
<b>Transferencias</b>	Familias en extrema pobreza con un ingreso por debajo de los US\$22 reciben un US\$22 por mes, más US\$ 7 por niño menor de 16 años. Familias en la pobreza con un ingreso per cápita dentro de la familia entre los US\$22 y los US\$ 44) reciben un ingreso de US\$7 por cada hijo menor de 16 años.
<b>Focalización</b>	La focalización se hace a través de un test de medios. La población objetivo es aproximadamente de 11,1 millones de familias.
<b>Condicionalidad.</b>	(1) Matriculación de los niños de 6 a 15 años, con por lo menos 85% de asistencia a las escuelas. (2) Vacunación a niños de 0 a 6 años y seguimiento del desarrollo nutricional. (3) Visitas médicas pre-natales para las mujeres embarazadas.
<b>Cobertura</b>	8.2 millones de familia en diciembre 2005. 9 millones de familias en abril del 2006 (81% de la población objetivo; 19% de la población brasileña).
<b>Monitoreo y evolución</b>	El monitoreo es realizado por el gobierno central y las agencias estatales y municipales, aunque hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación explícita.
<b>Evaluación de resultados</b>	Aún no hay resultados disponibles.
<b>Resultados en el bienestar</b>	Aumento del cuidado, la educación y la nutrición de los beneficiarios.
<b>Costo</b>	US\$ 3.1 billones de dólares en diciembre del 2005. Esa cifra representa un 0.33% de Producto Interno Bruto y un 1.41% del gasto del gobierno (2005).
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a datos del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome <a href="http://www.mds.gov.br">http://www.mds.gov.br</a> ; (Barrientos-Holmes 2006); (BID, 2004).	

### *Chile Solidario*

Este programa nace como un intento de hacer frente a la constatación de que si bien Chile había logrado reducir durante los últimos 12 años con gran éxito los altos niveles de pobreza del país, desde 1996 se estaba registrando un estancamiento en los porcentajes de indigencia de la población (*MIDEPLAN 2004*). Las políticas sociales implementadas en Chile durante la década del 90 tuvieron un claro énfasis sectorializado y focalizado, apostando a mejorar las condiciones de vida de ciertos “grupos prioritarios.” (*MIDEPLAN 2004*).

Si bien la “focalización sectorializada” fue especialmente importante durante la década del 90, los creadores de Chile Solidario encuentran distintos problemas en este tipo de programas. *Chile Solidario* constituye un cambio con el viejo modelo de políticas sociales en al menos siete aspectos principales. En primer lugar, el rol Estado dejó de ser pasivo y pasó a ser proactivo saliendo al encuentro de los sectores más necesitados. En segundo lugar, *Chile Solidario* toma como unidad de destino a las familias y no a los individuos. Las políticas anteriores se focalizaban en estos últimos, lo cuál generaba grados importantes de dispersión en la provisión de servicios y beneficios. En tercer lugar, *Chile Solidario* dio paso de un sistema de prestaciones dispersas hacia un sistema integrado de prestaciones. La inexistencia de una complementariedad y coordinación entre los programas hacía más difícil la eficiencia de la asignación de recursos. En cuarto lugar, en los programas anteriores a Chile solidario existía una escasa combinación de promoción y asistencia. Contrario a ello, este nuevo programa implica una combinación coherente de asistencia y promoción. En quinto lugar, los programas sociales focalizados en los más pobres estaban siendo asignados mediante una demanda expresa de algunos grupos. Esto dejaba fuera del sistema de asistencia social a aquellos sectores más desvinculados de las redes sociales existentes. La forma de acceso a los subsidios era por postulación y no estaban garantizados como derechos. *Chile Solidario* propuso un cambio en la lógica de acceso a las prestaciones. (*Camhi et al, 2003*). Precisamente este último es un programa diseñado para hacer frente a los problemas de indigencia y vulnerabilidad social mediante la asignación de recursos y la incorporación e inclusión de los sectores más vulnerable a redes sociales. En sexto lugar, *Chile Solidario* modificó el rol de la familia ante las prestaciones, promoviendo la superación del rol pasivo mediante la adopción de ciertos compromisos formales que establecen la realización de un esfuerzo familiar por mejorar sus condiciones de vida en un programa de 24 meses de duración. Finalmente, a diferencia de los programas anteriores en donde no existían incentivos al beneficiario para superar su condición, este nuevo plan institucionaliza a través de las condiciones implícitas en el contrato, una estructura de incentivos que promueve la superación de extrema pobreza (*MIDEPLAN, 2004: 20-22*). De este modo, Chile Solidario es un plan que se orienta y sustenta en los siguientes principios rectores: a.) una apuesta por la igualación de capacidades básicas de la población. b.) considerar a los sectores más vulnerables como titulares de ciertos derechos dentro de los que se incluye el de ser asistido. c.) Integralidad de las acciones; d.) una apuesta por la equidad y manejo de la vulnerabilidad. e.) tomar la familia como núcleo de desarrollo humano, y f.) fomentar el desarrollo local y participación ciudadana (*MIDEPLAN, 2004:17-19*)

**Cuadro 6**  
**Principales características de “Chile Solidario”**

<b>Tipo de programa</b>	Programa integrado para erradicar la pobreza.
<b>Agencias involucradas</b>	Ministerio de Cooperación y Planificación (MIDEPLAN) y (FOSIS)
<b>Año de comienzo</b>	2002
<b>Descripción del programa</b>	Chile Solidario es un sistema de protección con una perspectiva integradora que combina asistencia y promoción dirigido a superar los problemas de pobreza extrema. Este programa esta compuesto por tres componentes fundamentales para tratar con las familias: 1.) Integración a la red y apoyo psicosocial personalizado (Programa Puente). 2.) Subsidios monetarios garantizados, bono de protección familiar y empleo. 3.) Acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social. En un periodo inicial de seis meses, se identifican los déficit de las familias en siete dimensiones o pilares los cuales están guiados por 53 mínimos: 1. Identificación. 2. Salud. Educación. 4. Dinámica familiar. 5.) Habitabilidad. 6.) Trabajo. 7.) Ingresos. Para sustentar esta actividad están estipuladas transferencias monetarias. En la fase siguiente, los trabajadores sociales deben asegurarse que las familias tengan acceso a los programas públicos más acordes a sus necesidades. Los niveles mínimos son establecidos de acuerdo a los diferentes pilares comunes para todas las familias del programa. La expectativa es que las familias alcancen esos niveles mínimos y puedan superar así la extrema pobreza.
<b>Objetivo del programa</b>	Erradicar la pobreza extrema en el país.
<b>Transferencias y beneficios</b>	Apoyo psicosocial y Bono de Protección (programa PUENTE); subsidios garantizados; acceso preferente a programas de promoción social, bono de Egreso.
<b>Focalización</b>	La selección de las familias se hace en función de estas se encuentran por debajo del nivel de ingreso requerido. Chile Solidario se focaliza en las personas y familias en situación de extrema pobreza. Este programa garantiza el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en siete ámbitos de derecho: a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la ciudadanía y a la cultura.
<b>Condicionabilidad</b>	La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son: la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.
<b>Cobertura</b>	225.073 familias en extrema pobreza (existe una incorporación gradual de las familias al programa.) Se estima que para finales del 2006 Chile Solidario habrá incorporado a 268 mil 246 familias, 14 mil 623 adultos mayores de 65 años que viven solos y 7 mil 254 personas en situación de calle; abarcando así un total aproximado de 290 mil familias que equivalen a casi un millón de personas.
<b>Monitoreo y evolución</b>	CEPAL realizo una evaluación durante 2002 utilizando información secundaria y una muestra aleatoria de familias del programa. Actualmente existen proyectos de monitoreo con el Banco Mundial.
<b>Evaluación de resultados</b>	Actualmente existen evaluaciones disponibles realizadas por el Banco Mundial.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a datos del MIDEPLAN <a href="http://www.mideplan.cl">www.mideplan.cl</a> , (Barrientos- Holmes 2006), (MIDEPLAN 2004) (Banco Mundial 2004)	

La permanencia mínima de una familia en el sistema de protección social es de cinco años. Las principales fases del programa son las siguientes: en primer lugar, las familias son invitadas a participar e integrarse al sistema Chile Solidario, incorporándose al programa Puente. Éste consiste en un apoyo psicosocial personalizado y un Bono de protección. Mientras las familias forman parte del programa Puente, estas deben cumplir con un conjunto de condiciones básicas (los siete pilares mínimos: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos). Luego que las familias certifican su participación en el programa mediante la suscripción de un compromiso de participación vinculante, ellas disponen de un plazo máximo de dos años para alcanzar estas condiciones. Durante ese período cuentan con la garantía y el acceso a dos componentes del sistema de protección social: (1) Subsidios garantizados que aseguren el logro de las condiciones mínimas en materia de ingresos. (2) El acceso preferencial a los programas de promoción social. Un tercer momento del programa esta dado cuando finaliza el apoyo psicosocial. Cuando ello ocurre la familia egresa del programa Puente pero esta continúa siendo protegida por *Chile Solidario*. Este egreso puede ser exitoso (cuando se alcanzaron las 53 condiciones mínimas definidas) o simple (cuando terminó el plazo

y aún quedan algunas condiciones por cumplir). En el cuarto momento del programa, sin importar si el egreso fue exitoso o simple, la familia accede a un Bono de Egreso con una duración de tres años. Esto implica una garantía de acceso a los subsidios así como a los programas de promoción social. En resumen, las familias se incorporan a Chile Solidario mediante el programa Puente. Una vez egresadas del apoyo psicológico (luego de 24 meses) continúan siendo beneficiarios de *Chile Solidario* por un tiempo de tres años más.

### PANES

Si bien el Uruguay destinó buena parte de su presupuesto en políticas sociales durante la década del 90', sus resultados han sido magros. Esto se debe principalmente al bajo grado de integralidad con el que se aplicaron sus políticas. Un primer esfuerzo por superar esta situación es la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, que busca profundizar la coordinación en la implementación de los programas sociales del país. La principal política social llevada adelante por esta agencia es el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Este plan tiene un carácter transitorio, previendo su finalización en el año 2007. Se divide en diferentes componentes, que buscan atender y desarrollar diferentes tipos de capacidades en diversos estratos de la población, según sus necesidades específicas.

Uno de los componentes principales del PANES es el programa "Trabajo Por Uruguay". Un programa de tipo *workfare* para jefas y jefas de hogar, que capacita a sus receptores en diferentes habilidades y oficios de carácter principalmente manual, y brinda una oportunidad de trabajo por un período de cuatro meses. Durante el período en que participan en el programa reciben el monto de dos "Ingresos Ciudadanos". La participación es de carácter voluntario, y sus receptores son seleccionados por sorteo público. Junto con esta política encontramos "Rutas de Salida", para la educación ciudadana, el "Programa de Apoyo a los Sin Techo" (PAST) que coordina una red de refugios para personas en situación de calle; "Uruguay Clasifica" para clasificadores de basura; "Mejoramiento del Habitat", que brinda apoyo para la construcción de viviendas, entre otros. La ejecución de todos los componentes descritos se lleva a cabo de forma descentralizada por diversas organizaciones de carácter no gubernamental, distribuidas en diferentes sectores del país.

De todas formas, la principal medida del PANES es el "Ingreso Ciudadano" (IC), una transferencia económica de carácter condicional destinada primariamente a jefas y jefes de hogar que se encuentran bajo la línea de indigencia. El receptor del IC debe asumir una serie de compromisos como la realización de controles médicos periódicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de actividades de tipo comunitario. Cabe señalar que al llegar la finalización del PANES, se prevé canalizar el monto del IC a través de las asignaciones familiares.

**Cuadro 7**  
**Características principales del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)**

<b>Tipo de programa</b>	Programa focalizado y condicional integrado para los sectores más vulnerables.
<b>Agencias involucradas</b>	Ministerio de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>Año de comienzo</b>	2005
<b>Descripción del programa</b>	Programas principales del PANES: 1.) <i>Ingreso ciudadano</i> . Consiste en una transferencia monetaria condicional (aproximadamente US\$ 55 o 1.415 pesos uruguayos por mes y por hogar) dirigida a jefas y jefes de hogar donde el beneficiario asume ciertas responsabilidades: a.) realizar los controles médicos del núcleo familiar; b.) asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y c.) la realización de actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida. 2.) <i>Plan de emergencia sanitaria</i> . Un programa que garantiza la cobertura de atención a la salud de los beneficiarios del PANES. 3.) <i>El Plan Alimentario Nacional</i> . Programa de apoyo alimentario (transferencia de alimentos) para los hogares beneficiarios del PANES. 4.) <i>Programa Trabajo por Uruguay</i> . Este es un plan de trabajo tipo workfare.
<b>Objetivo del programa</b>	1.) Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. 2.) Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social. 3.) Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.
<b>Transferencias y beneficios</b>	Familias en extrema pobreza reciben aproximadamente US\$ 55 por mes. Las familias participantes de Trabajo por Uruguay, reciben aproximadamente US\$ 110. A esto se deben sumar las transferencias "in kind": (alimentos, atención médica, etc.)
<b>Focalización</b>	Todos los habitantes del territorio nacional que se encuentren en situación de indigencia (entendiendo por esto a todos aquellos individuos que no pueden cubrir su alimentación diaria de manera satisfactoria)
<b>Condicionalidad.</b>	Las condiciones varían de acuerdo al programa en cuestión. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben comprometerse a alcanzar ciertos mínimos o logros en materia educativa y sanitaria.
<b>Cobertura</b>	1.) <i>Ingreso Ciudadano</i> : 58.932 hogares incorporados. 2.) <i>Trabajo por Uruguay</i> . 2.820 hogares incorporados. 3.) <i>Rutas de Salida</i> . 3.675 hogares incorporados. (Datos de diciembre 2005)
<b>Monitoreo y evolución</b>	Aún no existen resultados disponibles.
<b>Evaluación de resultados</b>	Aún no existen resultados disponibles.
<b>Resultados en el bienestar</b>	Aún no existen resultados disponibles.
Elaboración propia en base a datos de (Ministerio de desarrollo social) <a href="http://www.mides.gub.uy">www.mides.gub.uy</a> (Arím –Vigorito, 2006) (Courtoisie – Da Costa, 2005)	

### ¿Por qué se apuesta por políticas condicionales y focalizadas? ¿Por qué deberíamos seguir otro camino?

Responder a estas preguntas no es sencillo. Un buen argumento para contestar la primera podría ser el siguiente: estamos hablando de países en desarrollo que cuentan con serias restricciones presupuestarias, lo cual hace prácticamente inviable pensar en una transición en el corto plazo hacia programas universales de ingreso y empleo con un alcance hacia toda la ciudadanía. Creo que este argumento es bastante convincente al menos por tres razones. En primer lugar, no hace falta hacer demasiados cálculos para darse cuenta que la universalidad en programas redistributivos de ingreso y empleo, son poco viables con los recursos existentes en estos países<sup>31</sup>. En segundo lugar, estamos hablando de países con altas tasas de informalidad del mercado laboral y por ende con serios problemas en términos contributivos. Vale tan solo pensar en las dificultades que atraviesa la seguridad social en toda América Latina (Uthoff, 2006). Finalmente, cabe señalar que los programas universales requieren un compromiso social muy importante. Entre otras cosas, esto significa la adopción de medidas tributarias muy fuertes que pueden ser ampliamente rechazadas por grandes sectores de cada sociedad. Tomando en cuenta esto, es importante marcar cierta distancia entre la viabilidad política y económica que los programas universales de empleo e ingreso puedan tener en países desarrollados, de la que puedan en países en vías de desarrollo. Esto no solo supone diferencias en términos económicos,

sino también institucionales. Como señala Rubén Lo Vuolo en referencia a la viabilidad de IBU en América Latina, la gran diferencia entre este continente y los países desarrollados no está en los fundamentos de la propuesta, sino esencialmente en las formas prácticas de su implementación (*Lo Vuolo, 2001:148*). Una cosa es plantear este debate en países que ya cuentan con beneficios universales en ciertas áreas (salud, seguridad social, etc.) con un sistema tributario sólido, que plantear estas propuestas en países con políticas públicas y redistributivas deficitarias. De este modo, parece razonable pensar que los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay hayan adoptado modelos redistributivos que a priori se presentan como medidas de emergencia a corto plazo. A pesar de esto, como hemos visto existen buenos argumentos para desconfiar de las medidas implementadas como mecanismos que alcancen mayores niveles de inclusión social y que al mismo tiempo minimicen los altos niveles de pobreza y de desigualdad económica.

Por ello cabe preguntarnos sobre la posibilidad de seguir otro rumbo en nuestras políticas redistributivas. Esto nos lleva a la segunda pregunta: ¿es realmente desaconsejable implementar políticas redistributivas universales e incondicionales? Ante esto se podría argumentar que las posibilidades de implementar políticas redistributivas universales que impacten sobre el empleo y los niveles de ingreso, puede ser un camino posible aunque este deberá ser pautado en etapas y ajustado a la realidad de cada país.

#### **¿Por qué gastar en todos y no solo en “los que necesitan”?**

Uno de los principales supuestos de los programas analizados es que la focalización de las políticas bienestaristas en los que más necesitan no sólo es menos costosa, sino que además es más eficiente. Es más eficiente dado que nos aseguraríamos que los necesitados sean los únicos que efectivamente reciben la ayuda. Así funcionan la totalidad de los programas revisados previamente. A pesar de ello, como hemos visto este tipo de estrategia no esta exenta de desventajas. Para empezar, cuando se pretende que los recursos lleguen efectivamente a los más necesitados, es imprescindible hacer un gran trabajo de localización y ubicación de aquellos que realmente califican como beneficiarios. Esto requiere una gran inversión de dinero para montar un aparato administrativo capaz de distinguir entre quienes “merecen” y quienes no<sup>32</sup>. Naturalmente, el costo de la focalización tiende a ser menor que una política universal. En este sentido, si comparamos el costo de un potencial escenario de pensiones focalizadas y universales para cada uno de los países estudiados podríamos constatar diferencias presupuestarias muy notorias. En el caso de Argentina, por ejemplo, el costo de una pensión focalizada en los sectores más pobres constituiría aproximadamente un 0.5% del PBI mientras que una pensión de carácter universal rondaría en el entorno del 1.9%. Para el caso de Brasil la relación sería de un 0.2% frente a un 1.5%. Para el chileno de 0.1% frente a un 1.2%. Por último, para Uruguay la relación sería de un 0.1% frente a un 3.1% del PBI (*CEPAL, 2006: 39*).

Pero más allá del alto costo fiscal de este tipo de política, deberíamos pensar en los beneficios que podría generar. Para empezar contaríamos con un sistema de amplia cobertura en donde cada ciudadano tendría oportunidades reales de acceso. De hecho, esta es una de las ideas que sobrevuelan el debate sobre cómo reformar los sistemas de seguridad social. La organización de los sistemas de pensiones en América Latina en sistemas contributivos tripartitos con aportes de empleadores, empleados y del Estado, ha provocado en muchos casos en un nivel bajo y segmentado de cobertura. Esto se explica esencialmente porque un porcentaje muy importante del mercado de trabajo se compone de sectores de subsistencia con una baja productividad así como con un acceso inestable a las relaciones comerciales y financieras (*Uthoff, 2006*). A esto se le suma la existencia de empleos precarios, bajos niveles de ingreso y altos niveles de pobreza, lo cuál hace que los sistemas contributivos sean excluyentes para una gran cantidad de trabajadores, evidenciándose una gran diferencia entre los trabajadores formales e informales (*Uthoff, 2006*).

Ante estas dificultades el desafío reside en cómo lograr sistemas de pensiones más incluyentes que combinen de modo eficiente los esquemas contributivos y no contributivos.

Ahora bien, ¿cómo justificar un aumento fiscal de este tipo? Primero deberíamos asegurarnos sobre los posibles efectos negativos sobre la estructura de incentivos de la economía. Deberíamos saber si una medida de este tipo no repercutiría negativamente en el crecimiento económico del país, generando incentivos negativos a la inversión, a la dinámica del mercado de trabajo, etc., ya que sin crecimiento económico las posibilidades redistributivas son reducidas al mínimo. Podemos encontrar respuestas favorables y en contra en la experiencia real de algunos países. Pero si partimos del supuesto de que la universalidad de algunas políticas redistributivas no van a afectar considerablemente el desempeño económico ¿bajo qué argumentos podríamos persuadir a la población de cada uno de estos países de la posibilidad de contar con un sistema de protección social de carácter universal?

Un camino alternativo y sugerente reside en el desarrollo de un sistema universal de redistribución concentrado en los segmentos más desprotegidos de la sociedad: los menores y las personas de mayor edad. Salvo en el caso uruguayo, en donde existen altos niveles de cobertura del sistema de protección social para las personas de mayor edad, el resto de los países latinoamericanos presentan un serio déficit al respecto (*Ferreira-Forteza, 2005: 685; CEPAL, 2006*). Durante los últimos años se puede decir que casi el 90% de la población uruguaya mayor a 65 años ha recibido pensiones (*Ferreira-Forteza, 2005: 685*). Si tomamos en cuenta el porcentaje de personas que reciben pensiones o jubilaciones en América del Sur, se puede ver una marcada diferencia entre los distintos países. Mientras el 93% de los uruguayos mayores de 70 años perciben algún tipo de pensión o jubilación (el porcentaje más alto de América del Sur), solo el 22% de los paraguayos, el 27% de los peruanos, el 25% de los colombianos, el 26% de los venezolanos y el 28 % de los ecuatorianos acceden a este tipo de beneficios (*CEPAL, 2006: 117*). Así, Argentina con una cobertura del 76%, Chile con una cobertura del 83% constituyen una excepción. A pesar del bajo nivel contributivo de países como Brasil y Bolivia, estos presentan valores de cobertura importantes (Brasil con una cobertura del 91% y Bolivia 81%). Ello se explica gracias al elevado grado de cobertura generado por el programa brasileño de pensiones rurales y el programa boliviano de pensiones universales (*CEPAL, 2006*).

Es importante notar que las recomendaciones más recientes respecto a cómo mejorar los sistemas de seguridad social, ponen especial énfasis en la necesidad de fortalecer los sistemas no contributivos y los mecanismos de solidaridad que sustentan la seguridad social independientemente de cómo se puedan organizar los componentes contributivos (*CEPAL, 2006:147*). Cuando consideramos las cifras de las pensiones no contributivas y asistenciales, encontramos que para el período 2000-2001, mientras el 2% de los uruguayos accedieron a este tipo de beneficio, solo el 0.9% de la población en Argentina, y el 1.2% en Brasil accedieron a prestaciones no contributivas. Un caso aparte es el de Chile, donde este tipo de pensiones alcanzó el 2.3% de la población total del país (*Bertranou et al, 2002:17*). Aún así, debemos tomar en cuenta que incluso en países como Uruguay la situación de los adultos mayores enfrenta un proceso de deterioro (*Ferreira- Forteza, 2005*). Ello hace esperar que la situación del país mejor situado en términos de seguridad social en América Latina continúe deteriorándose si no se tomen medidas al respecto.

Más desesperanzador es aún la situación de la infancia. En América Latina la mayoría de los pobres son niños así como la mayoría de los niños son pobres. Vale repasar tan solo el caso uruguayo para verificar la magnitud del problema. Datos recientes de la encuesta continua de hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística evidenciaron que en el 2005 el 54.5 % de los niños y niñas uruguayas entre los 0 y 5 años y el 51.7% de los niños y niñas entre los 6 y 12 años viven debajo de la línea de pobreza (*INE, 2006*). En otros países como Brasil esta problemática se ve agravada ya que no sólo existen altos niveles de pobreza infantil, sino que además existen dificultades a la hora de incorporar esos niños al sistema educativo, así como para superar los problemas relacionados con el trabajo infantil (*Barrientos – DeJong, 2006; Lavinas, 2006; Cardoso – Portela, 2004*). Precisamente, programas como Bolsa Escola y PETI

primero, y más recientemente Bolsa Familia, han procurado corregir estas dificultades. No obstante, la viabilidad y éxito de estos programas no es algo cierto. No sólo es incierto el sustento político de estos planes así como la viabilidad fiscal de cara al futuro, sino que ante todo no resulta claro que este tipo de programas sean eficientes o bien una solución sustentable para los problemas que enfrentan estos países. Mientras las transferencias condicionales pueden ser justificadas como una mejor alternativa en términos fiscales y económicos, no existe evidencia que demuestre un mejor rendimiento (costo-eficiencia) en términos de inversión en capital humano (*Barrientos – DeJong 2006: 531*). Si efectivamente podemos dudar de los resultados que programas como Chile Solidario, Bolsa Familia o PANES puedan llegar a alcanzar en términos de generación de capital humano, entonces estaríamos ante un contra-argumento muy fuerte frente a este modelo de políticas redistributivas. El punto relevante a determinar es en qué medida una política universal puede generar resultados más positivos en materia de capital humano.

### **¿Ingresos básicos universales para la infancia?**

En reiteradas ocasiones, Rubén Lo Vuolo ha sostenido que el mejor camino para comenzar con un sistema universal de redistribución del ingreso en América Latina radica en implementar una política universal de ingresos acotada a los estratos más jóvenes de la sociedad (*Lo Vuolo, 2001, 2004; Barbeito- Lo Vuolo, 1996*)<sup>33</sup>. En otras palabras, esto significa implementar un plan de redistribución universal (para todos los menores de una comunidad política determinada) sin importar si provienen de una familia rica o pobre. La idea de un subsidio universal para la infancia es atractiva por diversos motivos. Para empezar, la introducción de una política de este tipo compensaría a los sectores más pobres y vulnerables de nuestras sociedades. Desde una perspectiva estática, este tipo de redistribución significaría apostar a aquellos más desaventajados. Pero si pensamos desde una perspectiva dinámica, un programa de estas características constituiría una verdadera apuesta a mediano y largo plazo. No solo implicaría la corrección de desigualdades actuales sino que se buscaría cortar con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Existen actualmente numerosos estudios que muestran las consecuencias que la pobreza y la vulnerabilidad infantil tienen en el largo plazo. Los problemas en esta primera etapa de vida tienen un efecto determinante sobre la vida posterior de las personas y pueden generar o reforzar la persistencia de pobreza intergeneracional (*Barrientos-Dejong, 2006:538*). Asimismo, la evidencia demuestra que las transferencias monetarias representan un medio efectivo para reducir la pobreza infantil. La fuerte correlación entre infancia y pobreza, y la correlación positiva entre el número de niños en una casa y el grado de pobreza de la misma, hacen que los ingresos dirigidos a la infancia tengan un impacto importante (*Barrientos- Dejong, 2006*).

Un argumento adicional radica en tomar este tipo de propuestas como un espacio de igualación decisivo para reconstruir el edificio bienestarista de aquellos países con configuraciones redistributivas desdibujadas. La introducción de una política universal de ingresos dirigidos a la infancia significaría un espacio de igualación e inclusión social muy clara lo cual otorgaría cierta coherencia y transparencia en los mecanismos redistributivos. La existencia de múltiples programas diseñados con años y en muchos casos décadas de diferencia, muestran a la mayoría de los países de la región esquemas redistributivos incapaces de responder de un modo adecuado a los problemas actuales. En este sentido, la mayoría de los programas que hemos repasado fueron concebidos como planes de emergencia social, dirigidos a compensar a los sectores más vulnerables de la sociedad. Ello no implica una revisión y reconstrucción de las estructuras bienestaristas. Filgueira *et al* describen al PANES como un arquitecto que en el momento de hacer una reforma estructural de una casa vieja, decide hacer un módulo aparte en lo que queda del terreno, esperando que los habitantes con el tiempo aprendan a vivir en esa casa vieja e inadecuada (*Filgueira et al b; 2006:37*)

Ahora bien, ¿cuál es la perspectiva de un programa universal de este tipo? ¿Por qué deberíamos optar por este tipo de políticas “para todos”? Los estudios existentes hasta el momento señalan que la implementación de políticas universales de ingresos acotadas a la infancia no solo representaría una reconfiguración de las políticas sociales actuales, sino que representaría un camino adecuado para introducir un proceso de políticas que permitan en el mediano plazo el establecimiento de políticas universales e incondicionales como un IBU. Recientemente, Lena Lavinas ha estudiado el caso brasileño y las posibilidades que este país presenta a la hora de moverse desde los programas focalizados (*especialmente desde Bolsa Familia*) hacia un ingreso básico a través de la adopción de un esquema universal de beneficios para niños por debajo de los 16 años (*Lavinas, 2006:105*). Como sostiene esta autora, en un país como Brasil en donde los esquemas de cobertura universal son inexistentes, un programa de este tipo podría ser el camino inicial para llevar adelante una política como el IBU.

Por mi parte creo que la adopción de este tipo de arreglos institucionales pueden nuestros niveles de justicia social. Apostar por una política redistributiva que tenga como principal objetivo mejorar la condición de la infancia trasciende toda lógica asistencialista. Por el contrario, representa una estrategia hacia delante con buenas razones para apoyarla. Cómo se puede implementar un programa de este tipo, si este debe ser sujeto a la concurrencia de los niños en los centros educativos o al cumplimiento de controles sanitarios, si debe ser pagado a las madres y no a los jefes de hogar, si se deben establecer condiciones para garantizarnos que ese ingreso sea efectivamente apropiado por el menor; son cuestiones que trascienden este trabajo pero que deberán ser estudiadas si creemos en las virtudes de un plan como este.

Los programas actuales pueden ser concebidos como respuestas más o menos razonables frente a los graves problemas de vulnerabilidad y exclusión social de países en desarrollo como los estudiados aquí. Sin embargo, debemos tener presente que medidas de este tipo difícilmente puedan hacer otra cosa que aliviar en el corto plazo nuestros problemas. Sí queremos pensar en el mediano y largo plazo, es aconsejable que comencemos a estudiar la viabilidad de propuestas redistributivas universales.

### **Reflexiones finales**

A lo largo de este artículo intenté mostrar algunas de las razones más relevantes que justifican y contraponen a los programas de empleo e ingreso universales e incondicionales frente a las políticas implementadas durante los últimos años en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Naturalmente quedan varias cuestiones pendientes para resolver en futuras investigaciones. Entre otras cosas, será necesario contar con mayores datos y evaluaciones que den cuenta de los resultados que estos programas efectivamente alcanzaron. Hoy aún es demasiado pronto para contar con una perspectiva que nos permita hacer ese tipo de evaluaciones. Sencillamente, vale pensar que todos estos programas son muy jóvenes todavía, lo cuál hace imposible estimar y analizar sus efectos esperados para el corto y mediano plazo. Así, dentro de algunos años será posible determinar con un mejor criterio si estos planes condicionales y focalizados de empleo e ingresos tuvieron por ejemplo el impacto esperado por sus creadores en términos de capital humano. Con los datos disponibles, solo es posible evaluar los resultados inmediatos sobre la pobreza o el desempleo, siendo imposible estimar sus consecuencias sobre la generación de capacidades y habilidades en los sectores más sumergidos de la sociedad

Por otra parte, será decisivo para el futuro de este debate la operacionalización de muchas de las categorías y conceptos trabajados normativamente. Será extremadamente útil contar con estimaciones que nos permitan contar con ciertos criterios para determinar entre otras cosas en qué medida las políticas universales combaten en mejor forma la exclusión social, los fenómenos de estigmatización y demás. Algunas políticas universales, como la presentada en la última parte

del trabajo, pueden constituir un camino extremadamente importante para superar los graves problemas que actualmente experimentan nuestras sociedades.

Aún con las limitaciones actuales, es posible concluir que los programas universales e incondicionales de empleo e ingresos constituyen una opción válida de políticas redistributivas que no debemos desatender.

### Bibliografía

- **Ackerman, Bruce – Alstott, Anne.** 1999. *The Stakeholder society*. New Haven: Yale University Press.
- **Anderson, Elizabeth** (2004) “Welfare, Work requirements, and Dependant – Care” *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3): 243- 256.
- **Arim, Rodrigo – Vigorito, Andrea.** 2006. *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006*. Banco Mundial. Documento preliminar.
- **Arneson, Richard.** 1990. “Is Work Special? Justice and the Distribution of Employment” *American Political Science Review*, 84 (4):1127- 1147.
- -----,1997. "Egalitarianism and the Undeserving poor." *Journal of Political Philosophy*, 5 (4):327-350.
- **Atkinson, Anthony.** 1996. “The case for a participation income.”, *Political Quarterly* , (67) (1): 67 –70.
- **Banco Interamericano de Desarrollo.** 2004. *Brazil support for the social protection system*. (BR-L1004)
- **Banco Mundial.** 2002. *Argentine Republic. Jefes de Hogar (Heads of Household) Program Project*. Report No. 23710-AR. Washington DC.
- ----- . 2004. *Chile Household Risk Management and Social Protection*. Report No. 25286-CH.
- ----- .2006. *World Development Report*. Washington, D.C., Estados Unidos.
- **Barrientos, Armando- Holmes, Rebecca.** 2006. *Social Assistance in Developing Countries Database*. IDS, University of Sussex
- **Barrientos, Armando- DeJong, Jocelyn.** 2006. “Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?” *Development Policy Review*, 24 (5): 537-552.
- **Beem, Christopher- Mead, Lawrence.** (eds.) 2005. *Welfare Reform and Political Theory*. (New York: Russell Sage Foundation Press.
- **Bergh, Andreas.** 2003. *Distributive Justice and the Welfare State*. Lund Economic Studies 155, Lund University.
- ----- 2004. “The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden.” *Political Studies*. 52: 745–766
- **Bertranou, Fabio M, et al.** 2002. “La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina” En Bertranou, Fabio M. et al (edit). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- **Bertranou, Fabio M** (edit). 2004. *Protección social y mercado laboral*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004.

- **Camhi, Rosita** et al. 2003. *Programa Chile Solidario: Análisis y comentarios*. Serie Informe Social N° 74; Libertad y Desarrollo.
- **Cardoso, Eliana- Portela Souza, Andre**. 2004. *The Impacts of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*. Working Paper No. 04-W07. Departamento de Economía, Universidad de Vanderbilt.
- **CEPAL**. 2005. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- ..... 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- **Castles, Francis**. 2004. *The future of the welfare state: Crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.
- **Civils, Alan – Lo Vuolo, Rubén**. 2004. *El Estado como empleador de última instancia*. Documento de trabajo N° 40. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp, Buenos Aires).
- **Coady, David, et al**. 2004. *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*. Washington, DC: Banco Mundial.
- **Courtousie, Denise – Da Costa**. 2005. “Plan de emergencia, Uruguay 2005.” *Cuadernos del CLAEH* 91: 29-54.
- **De Wispelaere, Jürgen – Stirton, Lindsay**. 2004. “The many faces of Universal Basic Income” *Political Quarterly*. 75, (3): 266- 277
- **Ellison, Nick**. 2006. *The transformation of welfare states?* London: Routledge.
- **Elster, Jon**. 1986. “Comment on van derVeen and van Parijs.” *Theory and Society*, 15 (5), 709–21.
- **Esping-Andersen, Gosta**. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- -----(1996) “After the Golden age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy?” En: **Esping-Andersen, Gösta** ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage/Unrisd. London, UK.
- **Farrington, John- Slater, Rachel**. (2006). “Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money down the Drain? *Development Policy Review*, 24 (5): 499-511.
- **Ferreira, Natalia- Forteza, Alvaro**. (2004). *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempleo, 1990-2002*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004
- **Ferreira, Natalia- Forteza, Alvaro**. (2005) “Can Latin America Protect the Elderly with Non-Contributory Programmes? The Case of Uruguay.” *Development Policy Review*, 23 (6): 683-702.
- **Filgueira, Fernando** (2001). “Between a rock and a hard place” En: Gioscia, Laura (comp). *Ciudadanía en Tránsito*. Ediciones de la Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política, Uruguay. pp: 141-165.
- **Filgueira, Fernando et al**. (2006). *Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay.
- **Filgueira, Fernando et al** (2006) “Estructura de riesgo social y arquitectura de protección social en Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma* 21, Ucedal, Montevideo. pp 7-42
- **Fitzpatrick, Tony**. 2001. *Welfare theory. An introduction*. London, Palgrave.
- ----- . 2002. “The two paradoxes of welfare democracy” *International Journal of Social Welfare* 11: 159–169
- **Forstater, Mathew**. 1999. “Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner to Today”. *Journal of Economic Issues* 33 (2): 423-438.

- **Galasso, Emanuela- Ravallion Martin.** 2003. *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, World Bank Policy Research Working Paper 3165,
- **Goodin, Robert E .**2000. "El Bienestar social como responsabilidad social colectiva." En Robert Goodin y David Schmidtz. *El Bienestar social y la responsabilidad individual*. Cambridge University Press.
- ----- . 2001. "Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime", *British Journal of Political Science*, 31:13-39.
- -----2003. "Sneaking up on Stakeholding" En: Keith. Dowding, Jurgen. De Wispelaere, y Stuart White (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, MacMillan, Londres, 2003, pp. 65-78.
- ----- .2004. "Support with Strings: Workfare as an impermissible condition" *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3) 2004
- **Greve, Bent.** 2004. "Denmark: Universal or Not So Universal Welfare State." *Social Policy and Administration*, 38, (2): 156-169.
- **Grogger, Jeffrey – Karoly, Lynn.** 2005. *Welfare Reform. Effects of a decade of Changes*. Harvard University Press,
- **Groot, Loek.** 2004. *Basic Income, Compensatory Justice and Unemployment*. Boston: Kluwer.
- **Handa, Sudhanshu – Davis, Benjamin.** 2006. "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean." *Development Policy Review*, 24 (5): 513-536.
- **Handler, Joel .**2005. "Myth and ceremony in workfare: rights, contracts, and client satisfaction." *Journal of socio-economics* 34:101 – 124.
- **Harvey, Philip.** 2002. "Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously". *Columbia Human Rights Law Review* 33 (2): 363-471.
- **Harvey, Philip.** 2004. "The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?" Trabajo presentado en el décimo Congreso de la BIEN: Barcelona.
- **Holmes, Sthepen - Sunstein, Cass.** 1999. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton.
- **Huber, Evelyn – Stephen, John.** 2005. *Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica*. Trabajo presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, Octubre 6-7.
- **Huber, Evelyne.** 1996. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models" En: **Esping-Andersen, Gösta** ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage/Unrisd. London, UK.
- **Ilahi, Nadeem, et al.** 2000. *Targeted Conditional Transfer Programmes in Latin America: An Early Survey*. Washington, DC: World Bank, Office of the Chief Economist, LAC Region.
- **Instituto Nacional de Estadística** (2006): "Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Hogares, Incidencia de la Pobreza en 2005" <http://www.ine.gub.uy/>
- **Jackson, William A** 1999. "Basic income and the right to work: a Keynesian approach", *Journal of Post Keynesian Economics*, 21(4):
- **King, Desmond.** 1999. *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in Britain and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- -----2005. "Making people work: democratic consequences of workfare" En: C. Beemy L. Mead (Edit). 2005. *Welfare Reform and Political Theory*. (New York: Russell Sage Foundation Press. Pp:65-81.

- **Kolberg, Jon - Esping – Andersen, Gosta.** 1991. “Welfare States and Employment Regimes” En Kolberg J. E (edit) *The Welfare State as Employer*, London, NY.: M E Sharpe, Inc. pp. 3-35.
- **Korpi, Walter - Palme, Joakim.** 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.
- **Lavinás, Lena.** 2006. “From means –test schemes to Basic income in Brazil: Exceptionality and paradox.” *International Social Security Review*, 59 (3):103-125.
- **Lindbom, Anders.** 2001. “Dismantling the Social Democratic Welfare Model?” *Scandinavian Political Studies*, 24 (3): 171–93.
- **Lo Vuolo, Rubén – Barbeito, Alberto.** 1996. *Why begin with a Basic Income for young people in Latin America?* Trabajo presentado en el 6th congreso de la Basic Income European Viena, 12-14 Setiembre 1996.
- **Lo Vuolo, Rubén.** 1995. “La economía política del ingreso ciudadano”.En: Rubén Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995.
- ----- .2001 “América Latina y la renta básica a la luz del caso Argentino.” en Raventós, Daniel (2001), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona. Pp: 139-153.
- ----- .2004. *Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina.* Ponencia presentada en el décimo congreso de la **Basic Income European Network**. “The Right to a Basic Income: Egalitarian Democracy.” Barcelona.18-21 de Setiembre 2004.
- **Martínez Franzoni, Juliana.** (2005) *Regímenes de bienestar en América Latina. ¿Cuáles son y cómo son?* Documento de Avance. Fundación Carolina.
- **Mead, Lawrence.** 1997. “Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty”, *Social Philosophy and Policy* 14 (1997): 222.
- **MIDEPLAN.** 2004. *Conceptos fundamentales. Sistema de protección social. Chile Solidario.* Gobierno de Chile. Ministerio de Planificación y cooperación.
- **Monza, A -Giacometti, C.** 2003. *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar* (Documentos de Trabajo serie No. 1). Buenos Aires, OIT.
- **Muirhead, Russell.** 2004. *Just Work.* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- **Murphy, Liam - Nagel, Thomas.** 2002. *The Myth of Ownership: Taxes and Justice.* Oxford: Oxford University Press.
- **Noguera, José Antonio.** 2001. “La renta básica y el principio contributivo” en Raventós, Daniel (1999), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona, 2001, págs. 70 y ss.
- ----- .2002. “¿Renta básica o trabajo básico? Algunos argumentos desde la teoría social”, *Sistema*, núm. 166: 67-68.
- ----- .2004. “Citizens or workers? Basic Income vs. Welfare to work policies” Ponencia presentada en el décimo congreso de la **Basic Income European Network**. Disponible en: <http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Resources/Congress2004.htm>
- **Nozick, Robert.** 1974. *Anarchy, State and Utopia* (Oxford, Blackwell)
- **OIT.** 2003. *Políticas de empleo en Chile y América Latina.* Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- **OIT.** 2004. *Panorama Laboral 2004 para América Latina y el Caribe.* Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- **OIT.** 2005. *Uruguay Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento.* Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- **Pautassi, Laura.** 2004. “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, en María Valenzuela (edit.), *Políticas de empleo para superar la pobreza: Argentina.* Lima, OIT.
- **Pérez Muñoz, Cristian.** 2005 a. “Ingreso Básico y libertad real”. *Revista de Estudios Políticos* 129. Julio-septiembre. (Centro de Estudios Constitucionales de Madrid) pp. 163 – 192.
- ----- .2005 b. “Propuestas Universales de redistribución del ingreso. Un análisis normativo.” *Cuadernos del CLAEH, N° 91.* Montevideo. pp. 5- 27.
- ----- .2007. “Why welfare reform needs political theorists.” *Res Publica. A Journal of Legal and Social Philosophy*, 12 (4): 445-450.
- **Pérez Muñoz, Cristian – Rey Pérez, José Luis.** 2007. “¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo?” *Revista de Ciencia Política*, 27 (2) (Chile) (En prensa)
- **Raventós, Daniel.** 1999. *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel.
- **Rawlings, Laura B.- Rubio, Gloria.** 2004. “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs.” *The World Bank Research Observer*, 20 (1): 29- 55.
- **Rawlings, Laura B.** 2005. “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, 58 (2-3): 133-161.
- **Reinecke, Gerhard.** 2005. “Income protection through direct employment programmes: Examples from Latin America.” *International Social Security Review* 58, (2-3):165-184.
- **Riquelme, Verónica- Valenzuela, María.** 2005. *Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad.* Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- **Rothstein, Bo.** 1998. *Just Institutions Matter.* Cambridge: Cambridge University Press.
- ----- 2001. “The Universal Welfare State as a Social Dilemma”. *Rationality and Society*, 13 (2): 213–33.
- -----2002. “Cooperation for Social Protection. Explaining Variation in Welfare Programs.” *American Behavioural Scientist*, 45 (5):901-918
- **Ruz, Miguel Angel- Palma, Julieta.** 2005. *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile.* Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Políticas Públicas.
- **Schmidtz, David** 2000. “Asumir la responsabilidad” En Robert Goodin y David Schmidtz. *El Bienestar social y la responsabilidad individual.* Cambridge University Press.
- **Schuck, Meter – Zeckhauser, Richard.** 2006. *Targeting in Social programs: avoiding bad bets, removing bad apples.* Washington: Brookings Institutions Press.
- **Seekings, Jeremy.** 2005. *Prospects for Basic Income in Developing Countries: A Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South.* Centre for Social Science Research *CSSR Working Paper* no. 104
- **Seekings, Jeremy.** 2006. *Employment guarantee or minimum income? Workfare and Welfare in developing countries.* Centre for Social Science Research. *CSSR Working Paper* No. 152
- **Segall, Shlomi.** 2005. “Unconditional welfare benefits and the principle of reciprocity.” *Politics, philosophy & economics* 4(3): 331- 354.
- **Spicker, Paul.** 2005. “Targeting, residual welfare and related concepts: modes of operation in public policy” *Public Administration*, 83 (2): 345–365.

- **Standing, Guy.** 2002. *Beyond the new Paternalism. Basic Security as equality.* London, Verso.
- **Stephens, John. D.** 1996. "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects" En: Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition.* London: Sage, pp. 32–65.
- **Taylor, Gary.** 2007. *Ideology and Welfare.* Palgrave MacMillan.
- **Tcherneva, Pavlina.** 2004. *Job or Income Guarantee?* USBIG Discussion Paper No. 79. Disponible en: [www.usbig.net](http://www.usbig.net)
- **Uthoff, Andras.** 2006. "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina." *Revista de la CEPAL* 89: 9-37.
- **Van Parijs, Philippe.** 1995. *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?.* Oxford: Clarendon Press.
- **Villatoro, Pablo.** 2005. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina." *Revista de la CEPAL* 86: 87-101.
- **White, Stuart .**1997. "Liberal Equality, Exploitation, and the case for an Unconditional Basic Income." *Political Studies.* 1997. XLV: 312- 326.
- ----- . 2000. "Social Rights and the Social Contract -Political Theory and the New Welfare Politics", *British Journal of Political Science*, 30 (3): 507- 532.
- ----- . 2003. *The Civic Minimum: an Essay on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford University Press, Nueva York.
- ----- . 2004 a. "The Citizen's Stake and Paternalism." *Politics & Society*, 32 (1): 61- 79
- ----- . 2004 b. "What's Wrong with Workfare?" *Journal of Applied Philosophy* 21 (3)272- 284.
- **White, Stuart et al.** 2006. *The Citizen's Stake: Exploring the Future of Universal Asset Policies.* Bristol: Policy Press.
- **Widerquist, Karl.** 1999. "Reciprocity and the Guaranteed Income", *Politics and Society* 27 (3): 387–402.

---

\*Cristian Pérez Muñoz es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, y como profesor en la licenciatura de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. Su principal línea de investigación refiere a políticas universales de redistribución del ingreso. Contacto: [criperez@ucu.edu.uy](mailto:criperez@ucu.edu.uy)

\*\* En distintas etapas de esta investigación recibí ayuda y buenos consejos de numerosas personas. Durante la formulación misma del proyecto, me beneficié de distintos intercambios con Rubén Lo Vuolo, Andrea Vigorito y Pablo Alegre. Durante los primeros borradores recibí valiosos comentarios de Jennifer Pribble, Pablo Alegre y Gonzalo Salas. Asimismo, recibí un cuidadoso y excelente análisis del borrador final por parte de Carlos Aloisio. Este trabajo se beneficio además de los intercambios académicos con José Luis Rey, cuyo resultados pueden verse en (Pérez Muñoz- Rey Pérez 2007). Una mención aparte merece Ricardo Spaltenberg quien supervisó esta investigación y aportó útiles consejos a lo largo de este proceso. Lo mismo vale para Anabel Rieiro, Julieta Salas, Guadalupe López y Verónica Barrera (compañeras becarios de Clacso-Asdi 2005) quienes hicieron interesantes observaciones sobre el borrador final. Por último, quisiera agradecer a todos aquellos que me acercaron y facilitaron sus valiosos trabajos. Agradezco entonces a Desmong King, Gary Taylor, Jeffrey Grogger, Francis Castles, Richard Zeckhauser, Christopher Beem, Juliana Martínez y Loek Grott.

<sup>1</sup> Si bien existen distintas definiciones sobre regimenes y sistemas de bienestar, aquí seguiré una de las conceptualizaciones más utilizadas. Esta implica considerar como EB a aquellos Estados que presentan determinados arreglos institucionales que proveen a la ciudadanía de los recursos y servicios necesarios para reducir la incertidumbre y aumentar su seguridad frente a los resultados que cada uno pueda tener en el mercado. Esto se logra mediante la implementación de políticas de garantía de ingreso, empleo, políticas de salud, de seguridad social,

etc. Este tipo de políticas “desmercantiliza” el acceso de los ciudadanos a bienes elementales. Ver por ejemplo (*Esping Andersen 1990; Standing 2002; Martínez 2006, Filgueira et al 2006*). Asimismo, un útil análisis de la idea de bienestar puede ser encontrado en (*Fitzpatrick, 2001:3*).

<sup>2</sup> Existe una importante literatura que compara el caso estadounidense con el británico. Ver sobre todo (*White 2000*), (*King 1999*) (*Mead- Beem 2005*).

<sup>3</sup> La excepción a ese “todos” puede encontrarse en los trabajos de Stuart White, quien defiende los programas de *workfare* dentro de un esquema igualitario bastante complejo. Ver sobre todo (*White 2003 y 2004 b*). Un interesante análisis sobre las distintas motivaciones para defender una u otra política puede encontrarse en (*Anderson 2004*) y (*Taylor 2007*).

<sup>4</sup> Parece razonable pensar que en su conjunto las políticas bienestaristas siempre presuponen elementos de condicionalidad, y selectividad. En otras palabras, es muy difícil pensar en políticas universales e incondicionales puras, ya que en la práctica cada EB contiene programas universales y selectivos. En este sentido, los conceptos de “universal” y “selectivo” o “focalizado” son tipos ideales. Esto significa que son instrumentos construidos para describir lo que de acuerdo a las aplicaciones teóricas, son las características específicas del objeto bajo estudio (*Rothstein 1998: 21*). A pesar de esto, si tomamos en cuenta estos ejes de análisis es posible encontrar diferencias sustanciales entre un EB y otro. Un ejemplo famoso es el de los EB escandinavos. Estos han sido caracterizados porque muchos de sus programas redistributivos son universales y no selectivos. De aquí que políticas de pensiones a la vejez, de salud, de educación, entre otras no están focalizadas en los sectores más pobres, sino que por el contrario dichos programas cubren al total de la población sin tomar en cuenta la capacidad de pago que tiene cada uno (*Rothstein 2002: 905*).

<sup>5</sup> Con esto me refiero a los gobiernos de Ricardo Lagos en Chile, Nestor Kirchner en Argentina, Luis Ignacio Lula Da Silva en Brasil, y Tabaré Vázquez en Uruguay.

<sup>6</sup> Durante los últimos años, han aparecido una serie de trabajos de suma importancia que combinan análisis de tipo normativo con uno de carácter más técnico. Dentro de los más destacados podemos encontrar (*Murphy –Nagel 2002*) quienes realizan una compleja evaluación de las políticas fiscales y sus implicancias en términos de equidad, libertad y justicia. Un segundo ejemplo a destacar son los trabajos de Stuart White (esencialmente *White 2003*) y Desmond King (*King 1999*) quienes estudian las políticas condicionales de *workfare* aplicadas en Estados Unidos y Gran Bretaña, proponiendo alternativas a partir de dichos casos. Finalmente, podemos destacar los trabajos de Lawrence Mead y Christopher Beem focalizados en el estudio de la reforma bienestarista de Estados Unidos (*Mead-Beem 2005*), en donde se apuesta fuertemente en la necesidad de combinar análisis normativo y empírico cómo única forma de obtener una mejor comprensión de las políticas redistributivas.

<sup>7</sup> En realidad, como discuto más adelante en este trabajo, el carácter universal de una política siempre esta sujeto a un universo significativo. En otras palabras, podemos pensar en una política universal que tenga por universo no a todos los ciudadanos de una comunidad determinada, sino por ejemplo a sus menores de edad, o bien a su población de mayor edad.

<sup>8</sup> Ejemplos de estos distintos tipos de políticas serán desarrollados a lo largo de este trabajo.

<sup>9</sup> Sin embargo, es importante notar que esta premisa de trabajo puede ser discutible. En este sentido, se puede argumentar con cierta validez que existe una fuerte confusión entre distintos conceptos usualmente utilizados para describir fenómenos diferentes. Así como los tests de medios o recursos (*means - tested*) no son la misma cosa que “selectividad”, esta última no puede ser equiparada a condicionalidad o focalización (*Spicker, 2005: 345*). Como sostiene Paul Spicker, focalización y selectividad son modos de operación y ellos pueden ser aplicados en diferentes contextos para diferentes propósitos (*Spicker, 2005: 363*). Según este autor, los modos de operación son aquellas pautas que definen las formas de distribuir recursos. A decir de Spicker, la literatura standard sobre políticas públicas usualmente se concentra en asuntos externos y contextuales tales como las influencias de una política determinada, mientras los asuntos intrínsecos correspondientes a la implementación son primariamente analizadas en términos de procesos y relaciones. Sin embargo, hay un nivel intermedio dentro del proceso político, en donde los distintos enfoques son determinados. Así, los principios e influencias políticas tienen que ser operacionalizados y traducidos dentro de los términos en los cuales ellos son específicamente aplicables en políticas. Esto es efectuado a través de modos de operación los cuales definen las formas de distribuir recursos (*Spicker, 2005: 345*). Los modos de operación pueden ser divididos en dos categorías. La primera de ellas esta vinculada a las decisiones sobre el proceso. Esto incluye los distintos modos de consulta, las formaciones de estrategias, redes de trabajos, etc. La segunda categoría supone decisiones sobre el método a seguir: focalización, modos de rendición de cuenta, regulación, etc. Para Spicker esto no constituyen políticas específicas sino decisiones operacionales que dirigen los enfoques de un rango amplio de políticas, las estructuras administrativas y las técnicas (*Spicker, 2005: 345*). Si bien es cierto que estos criterios o modos de operación pueden ser usados para propósitos muy variados, también lo es que la categorización entre condicionalidad/incondicionalidad y universalidad/focalización es extremadamente indicativa del tipo de principio redistributivo implícito detrás de cada política. Ver entre otros (*King 1999*), (*Beem-Mead 2005*); (*Anderson, 2004*).

<sup>10</sup> Un análisis más detallado de estas diferencias puede verse en (*Pérez Muñoz- Rey Pérez 2007*).

<sup>11</sup> Otra definición ampliamente difundida es la de Daniel Raventós: “*Un subsidio Universal garantizado es ni más ni menos que un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere*”

*trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva*” (Raventós 1999: 13) Existen numerosas definiciones y denominaciones sobre un IBU. Esto se debe fundamentalmente a las diferentes traducciones que se han hecho de la expresión inglesa Universal Basic Income. Por ejemplo, en España se lo conoce principalmente como Renta Básica Universal, en Argentina como Ingreso Ciudadano. Ver especialmente (Lo Vuolo 2002: 12-13).

<sup>12</sup> Para un estudio general de las características distintivas de un IBU ver: (Van Parijs, 1995; Raventós 1999 )

<sup>13</sup> La filosofía política contemporánea ha evaluado “el trabajo” bajo dos valores fundamentales, como lo son el de libertad y equidad. Desde el principio de equidad se ha insistido en la no discriminación en la distribución de trabajos (cada persona debería encontrar las mismas oportunidades para desarrollar sus talentos) En cuanto a la libertad, la relación es un tanto más compleja. A grandes rasgos se puede decir que se debate en qué forma los individuos pueden llegar a tener mayores oportunidades para optar por uno u otro trabajo, en el sentido de ser libres de la coerción que potencialmente puede desencadenarse dentro de las relaciones laborales. (Muirhead 2004: 15)

<sup>14</sup> Para consultar trabajos que defienden la propuesta de “derecho al trabajo” ver: (Arneson 1990), (Harvey 2004)

<sup>15</sup> Esta propuesta ha sido desarrollada principalmente por un grupo de economistas en el *Center for Full Employment and Price Stability* (o CFEPS), de la Universidad de Missouri en Kansas City. Muchos de estos aportes pueden encontrarse en: CFEPS ([www.cfeps.org](http://www.cfeps.org)). Una evaluación en español sobre esta propuesta puede encontrarse en (Cibils- Lo Vuolo, 2004).

<sup>16</sup> Asimismo dentro de quienes defienden la focalización existen discrepancias sobre los modos más adecuados de implementar este tipo de políticas. Una interesante discusión al respecto se puede encontrar en (Schuck – Zeckhauser, 2006).

<sup>17</sup> Por un análisis de los EB escandinavos ver, para Suecia (Lindbom 2001, Bergh 2004, 2003), para Dinamarca (Greve 2004). Una evaluación general puede ser encontrada en (Rothstein 1998), (Stheps 1996), y (Esping Anderson 1990, 1996, 2002)

<sup>18</sup> Del mismo modo, el grado de universalidad de un EB puede ser evaluado por los siguientes indicadores (Bergh 2003: 82): 1. La cantidad de adultos que pagan al Estado impuestos al ingreso. 2. La cantidad de personas con altos ingresos que reciben derechos plenos a pensiones. 3. El porcentaje de la población total que recibe asistencia social. 4. La cantidad de jefes de hogar que reciben ingresos a través de programas basados en test de recursos (*Means tested*). En términos generales, la cantidad de adultos que contribuyen con impuestos al ingreso es alta, al igual que la cantidad de personas que reciben y tienen derecho a los programas de asistencia social. Contrariamente, la cantidad de personas que reciben beneficios a través de test de recursos es baja. Los países escandinavos, cuyos EB son representativos de lo que conocemos como EB universales, mantienen estas variables relacionadas de esa manera (Bergh 2003).

<sup>19</sup> Un sofisticado argumento en contra de la postura liberal conservadora de reducir el sistema impositivo a su mínima expresión, podemos encontrarlo en (Murphy –Nagel 2002). Estos autores evalúan los sistemas impositivos en función del impacto que estos pueden tener sobre la propiedad privada. Así sostienen que la propiedad privada es una convención legal, definida en parte por el sistema impositivo, por lo tanto, este último no puede ser evaluado por observar su impacto sobre la propiedad privada, concebida como algo que tiene una existencia independiente y válida. Por el contrario, los impuestos deben ser evaluados como parte de un sistema general de derechos de propiedad que ellos mismos ayudan a crear. De este modo, la justicia o injusticia en el sistema impositivo solo puede significar justicia o injusticia en el sistema de derechos de propiedad que resultan de un sistema impositivo particular (Murphy-Nagel 2002:9)

<sup>20</sup> Esto no quita que puedan existir programas condicionales que redistribuyan otro tipo de recursos de un modo condicional a algún tipo de contraprestación. A pesar de ello, en este trabajo me concentraré fundamentalmente en aquellos relacionados al empleo y el ingreso.

<sup>21</sup> Además de los casos estudiados en este trabajo, podemos encontrar otros ejemplos de este tipo de programas. Para el caso latinoamericano tenemos por ejemplo: Programa de educación, salud y Alimentación (PROGRESA), Familias en Acción en Colombia, Programa de Asignación familiar en Honduras (PRAF), Red de protección social (RPS) en Nicaragua; Beca Futuro en Bolivia, Bono de desarrollo humano Ecuador, Subsidio Unitario Familiar en Chile, entre otros. Una descripción de estos programas se puede encontrar en: (Rawling 2005) (Rawling – Rubio 2004).

<sup>22</sup> En lo que hace al debate sobre Ingreso Básico Universal propiamente dicho, se encuentran aquellos que creen que su carácter incondicional es inaceptable desde un punto de vista normativo (Elster 1981, White 1997, 2003, 2004). Por otro lado, están quienes sostienen que si bien la incondicionalidad es deseable, ésta puede ser perjudicial para los propios fines de la propuesta, dado que es el punto más difícil de ser aceptado y promovido políticamente. De este modo, algunos piensan que es deseable introducir componentes de condicionalidad que favorezcan la viabilidad política del IBU. (Atkinson 1996, Goodin 2003). Dentro de los argumentos a favor de un IBU frente a las políticas condicionales, se destacan: 1.) Que no produce los efectos de estigmatización típicos de las políticas focalizadas y condicionales. 2.) Que flexibiliza el mercado de trabajo otorgándole mayor autonomía a los trabajadores a la hora de optar por un trabajo u otro. 3.) Evita las conocidas “trampa de la pobreza” y del “desempleo”, ya que la no existencia de un test de recursos, provoca un efecto positivo en los beneficiarios del subsidio, quienes no tendrán

necesidad de especular si es conviene entrar en el mercado laboral o permanecer inactivos. Este es un típico problema de los subsidios condicionales, que llevan muchas veces a situaciones en donde para los beneficiarios es más rentable permanecer desocupados y seguir cobrando el subsidio por desempleo que trabajar por menores ingresos. (Raventós 1999: 96) 4.) Posibilita que cada uno pueda realizar el tipo de trabajo que desee, aunque no reciba remuneración a cambio. Esto aumenta la autonomía de los trabajadores quienes contarían con un margen mayor para decidir cuando y cómo trabajar a cambio de un salario determinado. 5.) Como consecuencia de lo anterior, aumenta el poder de negociación de los trabajadores frente a los empleadores. 6.) Tiene menores costos administrativos que las políticas condicionales de empleo e ingresos, siendo más eficientes desde un punto de vista económico. (Raventós 1999 ; Handler 2005, Groot 2004)

<sup>23</sup> Buena parte de los argumentos que desarrollo en esta parte pueden ser encontrados en algunos de mis trabajos previos. Ver sobre todo (Pérez Muñoz- Rey Pérez 2005), (Pérez Muñoz 2005 a), (Pérez Muñoz 2005 b)

<sup>24</sup> De este modo, sus promotores defienden la necesidad de establecer un nuevo contrato entre el Estado y la ciudadanía que promueva conductas responsables de la ciudadanía especialmente en lo referente a las políticas sociales. Con este planteo, el acceso a los beneficios bienestaristas es una parte del contrato entre ciudadanos y la comunidad a la que pertenecen. En su contraparte se establece que cada ciudadano tiene la obligación y responsabilidad de realizar (como condición para obtener esos beneficios) actividades productivas que beneficien al resto de la sociedad (Pérez Muñoz- Rey Pérez 2007). Por tanto, el Estado puede legítimamente implementar políticas que fomenten la realización de esas obligaciones dentro de las cuales el trabajo de cada ciudadano juega un papel primordial (White 2000: 507).

<sup>25</sup> El planteo de White es extenso, conteniendo numerosos argumentos relevantes. Para ver un análisis detenido de la postura de White ver: (Pérez Muñoz-Rey Pérez 2007), (Segall 2005), (Widerquist 1999)

<sup>26</sup> Como ha sugerido (Van der Veen 1998) la objeción del principio de reciprocidad ha sido el obstáculo normativo más importante con el que ha tenido que reñir los defensores de la propuesta de IBU.

<sup>27</sup> Estos países presentan diferencias significativas en la asignación de recursos que los autores no exploran y que abordo en este trabajo.

<sup>28</sup> Vale señalar que mientras el programa de Jefas y jefas en Argentina tuvo una aplicación inmediata tras la crisis del 2001 en el país, el PANES en Uruguay es un programa que fue implementado como una de las primeras medidas del gobierno de Tabaré Vázquez a comienzos del 2005. A pesar de ello, ambos programas comparten el hecho de ser planes de emergencia social dirigidos a contrarrestar los efectos de crisis económicas e institucionales concretas.

<sup>29</sup> Bolsa Escola y “Bolsa Alimentação” fueron programas creados en el 2001. Bolsa Escola fue un programa de transferencias monetarias a familias pobres con niños en edad escolar condicionada a la concurrencia a la escuela. Dicho programa tuvo tres objetivos fundamentales: 1. aumentar el número de niños matriculados en la educación primaria, 2. reducir la pobreza crónica y 3. combatir el trabajo infantil. Por un análisis de este programa ver: (Villatoro 2005), (Barrientos – DeJong 2006), (Cardoso- Portela 2004).

<sup>30</sup> No obstante, el Programa para Erradicar el Trabajo Infantil (PETI) aún permanece como un programa independiente. Dicho programa, provee transferencias monetarias a los hogares con niños con edad escolar, extendiendo el día escolar con otras actividades con el fin de mejorar las capacidades de los niños, intentando erradicar las peores modalidades de trabajo infantil. Una descripción de este programa puede ser encontrada en: (Barrientos- Holmes, 2006).

<sup>31</sup> Por algunos cálculos sobre los costos de programas universales en América Latina ver (CEPAL 2006).

<sup>32</sup> Para un interesante análisis sobre “underserving” and “deserving poors” ver (Arneson, 1997). Asimismo, una interesante discusión sobre los problemas asociados con la focalización mal llevada a la práctica puede encontrarse en (Schuck – Zeckhauser, 2006).

<sup>33</sup> La apuesta por políticas dirigidas a la infancia y a los estratos más jóvenes no es solo algo pensado para los países en desarrollo. De hecho, en 2005 en Inglaterra se ha puesto en práctica el Chile Trust Fund, un programa universal de ingresos dirigido a los jóvenes. A grandes rasgos, este programa establece que cada niño y niña nacidos luego del 1 de setiembre de 2002, recibirán un bono con un valor que oscila dependiendo del ingreso de las familias entre los 250 y los 500 euros. Este “bono bebe” (Baby Bond proposal) no es otra cosa que un ingreso universal otorgado a todos los niños que nacen, invertido en un fondo y que será disponible para su uso cuando sus beneficiarios alcancen la edad de 18 años. Por más información sobre esta política ver (White et al, 2006)