

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de trabajo 07-05

**LUCHA CONTRA LA POBREZA EN
AMÉRICA LATINA: ¿SELECTIVIDAD Y
UNIVERSALISMO?**

Luis Moreno

Lmorfer@iesam.csic.es

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Unidad de Políticas Comparadas

www.iesam.csic.es

Septiembre 2007

Resumen

La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales. La puesta en vigor de programas de lucha contra la pobreza mediante comprobación de recursos de los beneficiarios (*programas de transferencias de rentas condicionadas*) es objeto de examen y valoración en la ponencia. Se discute si tal selectividad favorece un universalismo básico, y si los programas de comprobación de recursos pueden ser transformados eventualmente en políticas de prestaciones universales.

Introducción

La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos¹ ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales, en especial de aquellas relativas a las ‘mallas de seguridad’ de protección social. El principal interés analítico de esta ponencia versa sobre la posible articulación de las políticas de rentas condicionadas² como forma de implantar un universalismo básico.

La primera sección de la ponencia revisa algunos debates generados hace algunos decenios sobre la selectividad y el universalismo en sistemas de bienestar maduros de países del capitalismo del bienestar. Lo que llegó a conocerse como ‘la controversia Korpi-Le Grand’ sirve de hilo discursivo para ilustrar las opciones de políticas a la hora de desarrollar actuaciones de lucha contra la pobreza. Se hacen referencias a las percepciones de ‘contra-intuición’ (*counter-intuitiveness*) y ‘merecimiento’ (*deservingness*) en la selectividad (focalización) de grupos y programas sociales.

El contexto de análisis en la segunda sección de la ponencia es el de América Latina a inicios del segundo milenio. Se examinan los programas de transferencias de rentas condicionadas como prioritarios en la provisión de políticas social a fin de facilitar la

¹ Sólo alrededor del 40% de latinoamericanos tienen acceso a los servicios y prestaciones de la seguridad social (OIT/ILO, 2005).

² Tales como *Jefas y Jefes de Hogar* (Argentina), *Bono Juancito Pinto* (Bolivia), *Bolsa-Família-PETI* (Brasil), *Chile Solidario* (Chile), *Familias en Acción* (Colombia), *Programa de Asignación Familiar* (Honduras), *PATH* (Jamaica), *Progresas - Oportunidades* (México), o *Red de Protección Social* (Nicaragua).

participación cívica ciudadana y la inclusión social. Se discute si tal selectividad favorece un universalismo básico, y si los programas de comprobación de recursos pueden ser transformados eventualmente en políticas de prestaciones universales.

Los comentarios finales ponderan la deseabilidad de combinar programas selectivos y universales para ayudar a los pobres y favorecer la redistribución en el subcontinente Americano, donde la desigualdad es la más alta del mundo. Se formulan puntos de vista normativos con relación a aquellos grupos y categorías (niños, mayores, madres jóvenes) que deberían ser priorizados en la provisión de políticas sociales a medio plazo con el objetivo de incrementar el capital humano y la ciudadanía social.

Revisitando ‘la controversia Korpi-Le Grand’

Durante los decenios de 1960s, 1970s y 1980s, no pocos científicos sociales y decisores públicos (*policy-makers*) en el mundo anglosajón convinieron que la selectividad (*targeting*) era la mejor estrategia programática para combatir la pobreza. Se argumentaba, con carácter general, que la implementación de políticas públicas para luchar contra la pobreza debería seguir criterios estrictamente selectivos y focalizados. De esta manera se aseguraba que los grupos más desfavorecidos dispondrían de una ‘ventaja comparativa’ o ‘discriminación positiva’, y que podrían tejerse ‘mallas de seguridad’ efectivas para la erradicación de la indigencia. Se señalaba, así mismo, que la selectividad evitaría la apropiación indebida por parte de los ciudadanos más pudientes de dineros públicos destinados a los más necesitados, según lo que establece el denominado ‘Principio Mateo’³. La eficiencia selectiva, o la proporción del gasto de la política social destinada exclusivamente a aquellos grupos identificados como grupos de beneficiarios, era considerada como el principal criterio para el éxito programático (Barth, Cargano y Palmer, 1974). Se argüía que utilizando medidas de ‘eficiencia selectiva’, en casos en los que el objetivo es la reducción de la pobreza, el método de comprobación de recursos aparecía como el más apropiado⁴. En suma, la filosofía

³ “... a cualquiera que tiene, se le dará y tendrá más; pero al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado” [Evanglio de Mateo 13:12].

⁴ Sin embargo, si la pretensión era reducir la desigualdad se apuntaba como preferencia por los sistemas de transferencias universales tales como el impuesto lineal sobre la renta. Se han realizado estudios que demuestran que la comprobación de recursos es un método más eficiente si la medida a considerar es la

organizativa de las políticas de lucha contra la pobreza debería garantizar que los subsidios públicos llegasen a las manos de los beneficiarios con derecho a recibirlos (Le Grand 1982)⁵.

Alternativamente, la provisión universal institucional ha sido preferida como medio para consolidar los encajes del bienestar para todos los ciudadanos basados en una sólida coalición de clases medias y subordinadas: “los pobres no necesitan estar solos” (Korpi 1980: 305). Desde esta perspectiva se ha argumentado que los resultados de la distribución basada en el mercado son más desiguales que los correspondientes a los programas de seguridad social basados en impuestos y rentas. A resultas de ello, cuando hay más prestaciones selectivas para los pobres existe una menor probabilidad de que, con carácter finalista, la pobreza y las desigualdades sean reducidas (Korpi y Palme, 1998). Paradójicamente, y una vez transcurrido un período de tiempo prolongado, los programas no selectivos y universales se hacen más efectivos y redistributivos que los selectivos (Korpi, 1980).

Respecto a la situación en la Europa nórdica, donde el estado del bienestar universalista ha alcanzado un desarrollo maduro, se ha argüido que los partidos ‘burgueses’ o de derecha a menudo propician prestaciones universalistas. Estas están en sintonía en mayor medida con la lógica del mercado que con las prestaciones de rentas mediante comprobación de recursos. De acuerdo a esta visión, las prestaciones universalistas no perjudican los incentivos del mercado para conseguir un empleo o para ahorrar para las pensiones de vejez. Los partidos socialdemócratas y de izquierda, en cambio, suelen auspiciar prestaciones de rentas mediante comprobación de recursos porque piensan que son más redistributivas (Green-Pedersen, 2003)⁶.

del número de pobres. Si se incluyen otros factores de desigualdad algunos expertos parecen optar por el impuesto lineal (Creedy, 1996).

⁵ En el mismo sentido, el concepto de ‘empoderamiento’ (*empowerment*) frente a la pobreza persigue incrementar los recursos y las capacidades para los pobres de tal manera que les permita participar, negociar, influenciar, controlar y exigir responsabilidades a las instituciones que conforman sus oportunidades vitales (Narayan, 2002). Recordemos que el empoderamiento fue uno de los tres pilares sobre los cuales el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial, 2000) basó sus prescripciones (‘oportunidades’ y ‘seguridad’ fueron los otros dos).

⁶ Según Green-Pedersen (2003), en Dinamarca fueron precisamente el gobierno de centro-derecha en el período 1982-1993 los que apuntaron hacia las opciones universalistas, mientras que movimientos en la dirección selectiva se produjeron bajo gobiernos liderados por los gobiernos socialdemócratas antes y después de dicho período.

El sentido común parece indicar que las políticas sociales dirigidas a los necesitados constituyen la estrategia más eficiente para reducir la pobreza y la desigualdad (Moreno, 2000; van Oorschot, 2002). Considérese que un principio guía del desarrollo del bienestar concierne a la redistribución (Goodin y Le Grand, 1987). A *prima facie* una mayor redistribución a corto plazo sólo parece posible mediante la ‘estrategia Robin Hood’ consistente en tomar de los ricos para dar a los pobres⁷. El modelo universalista, como se ha apuntado más arriba, puede ser altamente redistributivo aunque es contraintuitivo ya que postula la estrategia de favorecer a largo plazo a los ricos para beneficiar a los pobres. La opinión pública y las actitudes electorales tienden a mostrarse reacias al ‘contra-argumento’ de desechar la actuación selectiva o focalizada que sería la más expeditiva: tomar de los ricos para dar a los pobres. Tal renuencia se hace más patente en situaciones de contención del gasto público o de constricciones económicas para financiar las políticas sociales. En dichas situaciones, las políticas basadas en la comprobación de recursos aparecen como las más persuasivas para evitar el desmantelamiento de los sistemas de protección social. Un argumento tal debe ser cualificado, sin embargo, en el caso de los estados del bienestar universalistas donde su fortaleza política está basada en una lógica moral que previene el debate de cuánto debería la sociedad dar a aquellos ciudadanos que no pueden cuidarse a sí mismos (Rothstein, 1996; 2000).

Ciertamente, y relacionado con el debate selectividad-universalismo, el merecimiento (*deservingness*) es otro argumento de ‘sentido común’ que parecen compartir un número creciente de europeos. En realidad, y a pesar de los diversos tipos de regímenes del bienestar y de los variables niveles de gasto social, los ciudadanos del Viejo Continente expresan una cultura fundamental de ‘merecimiento’ con relación a los más necesitados. Dicha cultura secular se ha reforzado con el cambio paradigmático producido en los últimos años en política económica enfatizando la activación laboral (Moreno y Palier, 2005; Serrano, 2006). La división (*cleavage*) del bienestar entre pobres ‘merecedores’ (o dignos) y ‘desmerecedores’ (o indignos) muestra cómo los

⁷ En Australia, y en cierta medida en el Reino Unido durante los años 1990, la selectividad de las prestaciones sociales mediante la comprobación de recursos se ha reformado gradualmente en la dirección de excluir como posibles beneficiarios a los ciudadanos con rentas más altas, en vez de incluir sólo a los muy pobres (McLaughlin y Monteith, 2006). Para una crítica de las transferencias gubernamentales de fondos públicos a los ricos y sectores privilegiados de la sociedad estadounidense, véase Zepezauer y Naiman (1996)

estados del bienestar europeos, y sus ‘mallas de seguridad’ de protección social, tratan a diferentes grupos de necesitados de forma diferente. En los tiempos que corren, se espera que los ciudadanos sean activos en el ocuparse de sí mismos mediante la procura de un empleo remunerado. Si ante la opinión pública aparecen como ‘culpables’ de no hacer todo lo posible por proveerse de medios materiales, no hay ‘merecimiento’ ni apoyo social a su situación y, por ende, las bases universalistas de los estados de bienestar se fragilizan (van Oorschot, 2006).

¿En qué medida es relevante la ‘controversia Korpi-Le Grand’ para las reformas en curso del bienestar y de la lucha contra la pobreza en Latinoamérica? Ciertamente los grados de institucionalización de las políticas y servicios sociales en el continente subamericano distan mucho de los alcanzados en los países avanzados de los ‘mundos del capitalismo del bienestar’ (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Cuadro 1: Impuestos totales como porcentaje del PIB (selección de países, 1965-2004).

	1965	1975	1985	1995	2004	▲ 65-04
Brasil	-----	-----	----	29,3 ¹	-----	----
Chile	-----	-----	----	18,0	19,8	+1,8 ²
Dinamarca	29,9	39,3	46,5	48,8	48,8	+18,9
Finlandia	30,4	36,7	39,9	45,6	44,2	+13,8
Francia	34,5	35,5	42,4	42,9	43,4	+8,9
Alemania	31,6	35,3	37,2	37,2	34,7	+3,1
Grecia	19,9	21,3	28,0	31,7	35,0	+15,1
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	41,1	+15,6
México	-----	-----	17,0	16,7	19,0	+2,0 ³
Portugal	15,8	19,7	25,2	31,7	34,5	+18,7
España	14,7	18,4	27,2	32,1	34,8	+20,1

Suecia	35,0	41,6	47,8	48,1	50,4	+15,4
Reino Unido	30,4	35,3	37,7	35,0	36,0	+5,6
USA	24,7	25,6	25,6	27,9	25,5	+0,8
OCDE (total) ⁴	25,8	29,7	32,9	35,1	35,9	+10,1
UE-15 ⁴	27,9	32,4	37,7	39,2	39,7	+11,8

¹ 1994; ² 1995-04; ³ 2004; ³ (1985-04); ⁴ Medias sin ponderar.

Fuente: Revenue Statistics 1965-2004, OCDE (www.oecdwash.org/DATA/STATS/taxrevenue.pdf; www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf) y UPAN para Brasil y Chile (www.unpan.org/).

Los datos de gasto público en porcentaje del PIB (Cuadro 1) son muy ilustrativos respecto a las limitaciones estructurales para la inversión social en los países latinoamericanos. Las modestas cantidades de gasto público total en América Latina están significativamente por debajo de los estándares actuales mundiales, aunque es justo reconocer que no están por debajo de los estándares históricos de los ahora países desarrollados. Considérese que el promedio del porcentaje del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante los años 1930s fue aproximadamente del 22%, el mismo nivel en promedio de las economías de América Latina en el año 2000. Como no podía ser menos, en ambos contextos algunos países están notablemente rezagados (El Salvador y Guatemala en el momento presente, y Noruega y España en los 1930s, con porcentajes de gasto público por debajo del 13% del PIB) (IDEA, 2007).

El promedio de gasto público social en porcentaje del PIB en América Latina se incrementó en tres puntos porcentuales entre 1990 y 2003 del 9.6% al 12.8%. En niveles reales per capita el indicador también aumentó desde 314 dólares estadounidenses por persona (en precios constantes del año 2000) a principios de los 1990s hasta 457 dólares estadounidenses trece años más tarde (CEPAL/ECLAC, 2005). Sin embargo, las prescripciones voluntaristas de extender la seguridad social con carácter universal, y de posibilitar la construcción de ‘malladas de seguridad’ para derrotar a la pobreza, deberían ser revisadas a la luz de los datos antes señalados (Townsend, 2007).

Programas de transferencia de rentas condicionadas en América Latina

Desde mediados de los años 1970s, los sistemas de bienestar latinoamericanos han confrontado una considerable desafección política tras -- entre otros hitos acaecidos sociopolíticos en la región-- la fallida experiencia de políticas socialdemócratas redistributivas del Gobierno de Salvador Allende en Chile. Como es sabido, las élites económicas chilenas, con el activo apoyo de la Administración estadounidense, frustraron las limitadas experiencias de nivelación social que podrían haber servido de modelo para avanzar los derechos de ciudadanía en otros países del subcontinente americano⁸. En los 17 años que siguieron al golpe de estado del general Pinochet el sistema de protección social chileno, construido durante medio siglo según el tipo continental cristianodemócrata, fue desmantelado despóticamente. La subsiguiente imposición del credo neoliberal facilitó la propagación de un darwinismo económico rampante, una estrategia que quedó reforzada a finales de los años 1980s por el denominado ‘Consenso de Washington’.

A pesar de que el ‘Consenso’ no asumía definiciones explícitas de política social, los efectos sociales producidos por la aplicación de las recetas económicas neoliberales empeoraron la situación social general en América Latina, donde los indicadores de pobreza han permanecido en niveles muy altos. En promedio, el 40% de los hogares más pobres latinoamericanos recibieron en 2002 el 13,6% del total de la renta, mientras la decila más rica acaparó el 36,1% de la renta en su conjunto. Como ya se ha apuntado, América Latina es la región mundial con el nivel más amplio de desigualdad. En lo que hace a los datos sobre la pobreza, 213 millones de latinoamericanos eran pobres en 2005 (40,6% del total poblacional), lo que incluía a 88 millones de indigentes (16.8% del total) (CEPAL/ECLAC, 2004). Estimaciones en 2006 indicaban que cerca del 15% de latinoamericanos vivían en hogares con rentas insuficientes para adquirir comida básica (CEPAL/ECLAC, 2007: 51).

La emergencia social de la pobreza se hizo particularmente visible en los años 1990s (Serrano, 2005). Las limitaciones de una estrategia basada primordialmente en la implementación de un modelo de protección social basado en la seguridad social contributiva quedaron evidenciadas (Titelman y Uthoff, 2003; CEPAL/ECLAC, 2006). Si en 1990 el 42,8% del conjunto de la fuerza laboral estaba compuesta de trabajadores

⁸ Durante 1957 y 1997, el coeficiente Gini más bajo (0,475) en la conurbación de Santiago de Chile se produjo entre 1970 y 1973 (Larrañaga, 1999:13).

informales, el porcentaje se incrementó hasta el 467% in 2003. Solamente la mitad de los nuevos empleados (y 2 de cada 10 de los nuevos trabajadores informales) tenían acceso a algún tipo de protección social (OIT/ILO, 2004, 2005).

Ciertamente, el gran reto para los países latinoamericanos sigue siendo cómo reducir drásticamente los niveles de pobreza de aquellos ciudadanos que no tiene posibilidades de integrarse en el mercado laboral formal, a fin de procurarse una inclusión ‘normalizada’ en sus sociedades, y que les permita unos mínimos estándares de condiciones de vida. Semejante desafío se combina con el de auspiciar la formación de capital humano a fin de posibilitar el desarrollo económico futuro. De tales actuaciones cabe esperar una mayor inclusión social, participación cívica y que los programas de condicionados de rentas mínimas puedan cerrar el ‘círculo virtuoso’ de proveer un universalismo básico al conjunto de la ciudadanía. A continuación se pasa a continuación a analizar sucintamente las principales características y efectos de los programas de transferencias de rentas condicionadas.

Características y desarrollo

Desde mediados de los años 1990s buena parte de los gobiernos latinoamericanos comenzaron a asumir que los programas de transferencias de rentas condicionadas, o transferencias condicionadas en efectivo, eran una opción realística a implementar como políticas eficaces de lucha contra la pobreza y de gestión de riesgos sociales (Calvin y Velasco, 1997). Tales programas supusieron un giro en el enfoque tradicional de la provisión de subsidios asistenciales públicos⁹ hacia las transferencias hacia familias pobres hechas efectivas principalmente a las madres (*Jefas de Familia*)¹⁰ para su disfrute condicionado.

⁹ Este fue el caso, por ejemplo, de México respecto a programas como el de ayuda alimentaria que adoptaron un carácter más selectivo con posterioridad (programas Conasupo, Linconsa y Fidelist).

¹⁰ En Argentina el principal programa de transferencias de rentas condicionadas ha sido el ‘Plan Jefas y Jefes de Hogar’, cuya cobertura alcanzó a millón y medio de personas, o el 13% de los hogares argentinos con un gasto público total de mil millones de dólares estadounidenses (CELS, 2003). Desde 2005 el Plan ha sido ‘sustituido’ por nuevos programas, entre los cuales está el ‘Plan de Familias por la Inclusión Social’ (PF) que requiere a los beneficiarios (madres pobres con 2 o más hijos receptoras de unos 60 dólares estadounidenses mensuales, en el caso de 2 hijos) hacer cumplir con la asistencia escolar y la

Se consideraba que estas intervenciones públicas harían provisión de medios a las familias en condiciones de pobreza severa que les permitirían invertir en el capital humano de sus miembros, especialmente en los niños y los jóvenes. Su diagnóstico de partida era que la reproducción intergeneracional de la pobreza era debida principalmente a la ausencia de inversión social en la formación de capital humano. Además, tales programas podían tener como objetivos complementarios la lucha estructural contra la pobreza, la reducción del trabajo infantil y la construcción de ‘mallas de seguridad’ de protección social en situaciones de crisis (Rawlings y Rubio, 2003).¹¹

Con la finalidad de conseguir tales objetivos, los impactos a largo plazo de estos programas fueron priorizados en contraste con las políticas tradicionales asistenciales que perseguían una cierta redistribución y reducción de la pobreza a corto plazo (Villatoro, 2005). A pesar de un cierto grado de diversidad, los programas de transferencias condicionadas en efectivo comparten al menos tres grandes características: (1) seleccionan a familias pobres con niños y adolescentes; (2) condicionan la percepción de las transferencias; y (3) se otorgan discrecionalmente y no son legalmente exigibles como derechos subjetivos de los ciudadanos¹². En su mayoría los programas han sido diseñados a fin de que las mujeres sean las titulares en la recepción y gestión de las transferencias (Fonseca, 2006)

La mayor parte de los programas de transferencias condicionadas en efectivo asumen dos componentes fundamentales: uno enfocado en la educación y el segundo en la salud y la alimentación. Con relación al primero, las transferencias en efectivo son generalmente vales educativos que las familias utilizan para que los niños acudan a la

vacunación de los pequeños. Hay otro programa promovido por el Ministerio de Trabajo para favorecer la activación y que sirve seguridad social para los trabajadores en los sectores informales de la economía.

¹¹ Rawlings y Rubio (2003) afirman que hay evidencia empírica de que los resultados positivos de estos programas se reflejan en el incremento de los jóvenes escolarizados, la mejora en los indicadores de salud preventiva y el mayor consumo de los hogares. Así mismo, la evaluación de la primera generación de programas de esta índole en Brasil, México y Nicaragua apuntan a que han sido efectivos en la promoción de un mayor capital humano.

¹² Con la excepción parcial del caso chileno (‘Chile Solidario’). Dos años después del anuncio de su puesta en vigor por el Presidente Lagos, el programa se aprobó como ‘Ley de la República’ (núm. 19.949 de 5 de junio, 2004), lo que vino a significar una mayor seguridad jurídica independientemente del color político del gobierno de turno. Los recursos financieros pasaron a ser integrados en el presupuesto anual del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

escuela. La suma de dinero se establece de acuerdo al coste oportunidad para cada familia. Se calcula teniendo en cuenta la renta adicional que los niños hubieran aportado a la economía familiar si trabajasen.

El grado de variabilidad en las transferencias se ajusta de acuerdo a la edad, género y tasa de inflación. Así mismo, y dado que el coste oportunidad se incrementará con la mayor edad de los niños, las transferencias en efectivo son mayores para aquellas familias con jóvenes en la educación secundaria en comparación con aquellos en la educación primaria. La cantidad de los subsidios para las muchachas es también mayor que para los chicos. El objetivo es procurar un incentivo adicional que pueda revertir las pautas de desigualdad en la participación femenina en la educación secundaria, así como el de internalizar las externalidades de la educación al asumir el cuidado de sus propias familias (Skoufias y Parker, 2001). El Cuadro 2 ilustra las dificultades que tienen los niños en diversos países latinoamericanos para completar las etapas de educación obligatoria (en especial en países como Brasil, El Salvador, Honduras y la República Dominicana).

Cuadro 2: Años de educación obligatoria y de asistencia escolar en América Latina (selección de países, 1998)

País	Años de educación obligatoria	6 o más años de asistencia escolar (%)	10 o más años de asistencia escolar (%)
Argentina	10	97	54
Bolivia	8	75	43
Brasil	8	59	21
Chile	8	96	61
Colombia	9	75	41
Costa Rica	9	87	32

El Salvador	9	68	30
Honduras	6	69	16
Nicaragua	6	83	31
Panamá	6	93	46
Paraguay	8	82	31
México	9	92	31
Rep. Dominicana.	10	72	32
Uruguay	10	97	47
Venezuela	10	89	40

Fuente: Vélaz de Medrano Ureta (2005: 21)

En lo que concierne a la salud y la alimentación, las transferencias suelen condicionarse al cumplimiento por parte de los beneficiarios de chequeos médicos, programas de vacunación y cursos de promoción de la salud para el aprendizaje y mejora de los cuidados personales y de hábitos alimentarios saludables. En el caso de México, por ejemplo, algunas transferencias del programa ‘Oportunidades’¹³ se seleccionan para las mujeres embarazadas y lactantes, de tal manera que puedan disponer de suplementos alimenticios para optimizar sus estados de salud. Uno de los problemas que surgen a este respecto es el relativo a la ‘fungibilidad’, o la sustitución de la comida que las beneficiarias venían consumiendo con anterioridad a la ingesta de los suplementos, y que piensa que estos últimos sustituyen aportando más alimento. Ello es particularmente contraproducente el caso de los suplementos dados a los niños en las escuelas (Das, Toan Do y Ozler, 2004).

Efectos deseados y no deseados

¹³ El programa previo implementado en 1997 fue ‘Progresá’, el cual concentró sus acción en proveer ayuda y a poyo a las familias en condiciones de pobreza extrema y en aquellas viviendo en las zonas rurales (Orozco y Hubert, 2005). En 2002, el programa ‘Oportunidades’ extendió su cobertura a: (a) las familias pobreza viviendo en zonas urbanas; y (b) los jóvenes con necesidades de becas de estudio en la educación secundaria (Oportunidades, 2002; Valencia Lomelí, 2003; Meneses Hernández *et al*, 2004).

Con carácter general la evaluación de los programas de transferencias de rentas condicionadas es que han sido eficaces en la provisión de recursos paliativos para combatir la pobreza extrema, y han sentado las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo. No obstante a ello, hay una serie de consideraciones que es oportuno identificar y analizar, aun brevemente:

(a) Privatización social

Algunos programas no promueven incentivos para que las familias puedan integrarse en redes comunitarias o asociaciones de autoayuda. La participación social, y por ende la formación de capital social, no es siempre un objetivo programático explícito a lograr¹⁴. Consiguientemente, y al no tener siempre en cuenta al Tercer Sector, los recursos públicos pueden ser menos eficaces en la incidencia sobre la dimensión estructural de la pobreza. En algunos casos, los programas tienden a enfatizar las opciones ‘a la carta’ y a promover soluciones individuales a problemas que atañen a grandes grupos de ciudadanos con problemas similares.

(b) Agravio comparativo

Ciertamente, muchas familias pobres viven en un área o vecindario común y con similares características urbanas y sociales. Al seleccionar diferentes tipos de pobreza (absoluta, relativa, extrema, severa, de capacidades, consistente, crónica, de rentas o no, rural, urbana, y así sucesivamente), y al establecer diferentes umbrales de pobreza, la confusión entre los beneficiarios es muy probable: ¿por qué no recibo las mismas prestaciones de mi vecino? Los ciudadanos afectados, que a menudo no saben distinguir los diversos requisitos establecidos para los diferentes grupos seleccionados pero que sienten que pertenecen a la misma categoría, pueden resentirse si no son seleccionados con los subsidios más generosos de los programas. El agravio comparativo, una vez más, daña la confianza mutua y la formación de capital social precisamente en países donde ambos son más necesitados.

¹⁴ Este es el caso, por ejemplo, de ‘Chile Solidario’, el cual no requiere como condición de la prestación la participación de las familias en redes sociales. Se entiende que la pobreza debe ser superada fundamentalmente en el nivel individual y familiar. Téngase en cuenta, no obstante, que la cobertura del programa es amplia ya que unas 300.000 familias (o alrededor de 1 millón del total de 16 millones de chilenos) reciben transferencias de rentas con ‘Chile Solidario’ (MIDEPLAN, 2006).

(c) Fragmentación y sectorialización

Como correlato de las anteriores observaciones cabe colegir que la articulación de un enfoque integral en la provisión de políticas transversales como las transferencias de rentas condicionadas no es tarea fácil. A menudo sucede que los departamentos gubernamentales implicados pugnan por mantener su influencia e ‘inputs’ particularistas en el desarrollo programático general, lo que afecta a la eficacia y eficiencia del conjunto de la política a implementar. Así, las disputas entre ministerios y agencias públicas suelen concentrarse más en cuestiones de índole presupuestario que en el objetivo general de lucha contra la pobreza.

(d) Limitaciones administrativas contextuales

La implementación programática es de la máxima importancia en la distribución de los resultados. Los procesos de recogida de datos, gestión de la información, y valoración de las necesidades de los hogares, así como de los encajes y circuitos institucionales, los mecanismos de supervisión y monitoreo son todos factores fundamentales en el éxito de la política. El ‘factor humano’ de los trabajadores sociales y administradores programáticos implicados en la provisión de los subsidios es igualmente crucial. De otra parte, puede suceder que los costes administrativos sean desproporcionadamente altos en detrimento de la intensidad y generosidad de las rentas a transferir. En otras situaciones, los grupos seleccionados no pueden acceder al disfrute del programa por la simple razón de su desconocimiento o falta de una información adecuada.

Aún considerando todos los imponderables posibles, no cabe considerar como imposible la tarea de transformar los programas selectivos en universalistas. Para conseguir tal evolución es imperativo que la confianza mutua ciudadana haga posible el establecimiento de pactos fiscales que permitan una mayor recaudación de impuestos y de disponibilidad de dineros públicos. No parece posible el establecimiento de un sistema de universalismo básico si los estados nacionales no disponen de la capacidad de distribuir suficientes recursos al conjunto de la ciudadanía (Filgueira *et al.*, 2005). El proceso legitimador para alcanzar el ‘universalismo básico’ se sustentaría en la percepción de los ciudadanos de que sus compatriotas precarios no solo pueden mejorar

sus condiciones de vida, sino que al incrementar sus capacidades contribuirán a la prosperidad futura del país.

En Brasil, por ejemplo, el programa ‘Bolsa-Familia’ se inició en 2003 basado en criterios estrictamente selectivos debido a las limitaciones presupuestarias para su financiación. La cobertura del programa alcanzó a 11 millones de familias pobres a finales de 2006. La condición de su provisión era que se asegurase la asistencia escolar regular de los niños y se cumpliera con una atención médica periódica. Previamente, los programas relativos a ‘Bolsa-Escola’ se habían desarrollado a nivel municipal en la segunda mitad de los años 1990s, con el objetivo de paliar la pobreza extrema y facilitar la asistencia escolar. El impacto de tales transferencias de rentas y de garantía de mínimos ha sido notable en la reducción de la desigualdad social en Brasil¹⁵.

El senador Eduardo Suplicy, un partidario pionero en la implementación de la renta básica en Brasil¹⁶, ha realizado una propuesta para hacer posible la transición de los programas de transferencias de rentas condicionadas mediante comprobación de recursos a una política de renta ciudadana que evitaría: (a) los problemas de gestión y los efectos no deseados de los programas de comprobación de recursos a gran escala; y (b) la lógica mediante la cual el universalismo podría inducir una distribución regresiva. Según tal propuesta, todas las prestaciones familiares serían reemplazadas por una única prestación universal ‘cualificada’ a transferir a las familias con una renta familiar per capita inferior a los 30 dólares estadounidenses. La propuesta necesitaría una financiación cinco veces mayor que la del programa ‘Bolsa-Familia’ (alrededor de 7.000 millones de dólares¹⁷), y produciría una sensible disminución de las tasas de desigualdad en Brasil.

Alternativamente, otra propuesta aboga por el establecimiento de una prestación universal no condicionada para todos los niños menos de 16 años de unos 18 dólares

¹⁵ Según los cálculos realizados por Sergei Soares (2006), el índice Gini en Brasil sigue siendo 1 de los 10 más altos en el mundo (0.564 in 2004). Sin embargo, programas tales como ‘Bolsa-Familia’ fueron responsables de una disminución de casi la cuarta parte de la desigualdad desde 1995 a 2004.

¹⁶ Recordemos que en el 8 de enero de 2004 se ratificó legislativamente el principio legal que proclamaba una renta básica ciudadana. Semejante declaración parlamentaria no garantiza, sin embargo, un derecho subjetivo exigible ante los tribunales.

¹⁷ En América Latina, Brasil dispone de los niveles más altos de recaudación fiscal como porcentaje del PIB (alrededor del 30% que se compara con el 25% de EE.UU. o el 20% de Chile) (ver Cuadro 1)

estadounidenses mensuales, cuya financiación sería equivalente a dos tercios del total de la recaudación del impuesto de la renta en Brasil, según cifras de 2001. Como hemos apuntado antes, las posibilidades de financiar tal plan alternativo de universalismo básico dependencia en no poca medida de que los ciudadanos brasileños más pudientes renunciasen a las exenciones de pago educativas y otras prerrogativas fiscales, así como a una mejora del crecimiento económico del país. Tales circunstancias harían posible una mayor recaudación fiscal y una mejor redistribución de recursos (Lavinás, 2006).

Comentarios finales

La situación de emergencia que vive América Latina para erradicar la pobreza requiere la articulación de un amplio pacto social que incluye a importantes agentes y fuerzas sociales. Como ya sucedió con el caso de la Europa nórdica tras la Segunda Guerra Mundial, una coalición de clases legitimaría una transición de la selectividad al universalismo básico mediante el establecimiento de derechos y titularidades sociales con acceso para todos los ciudadanos. De esta manera, la opción universalista evitaría ser considerada como perjudicial por las ‘menguantes’ clases medias en el subcontinente. Si los agentes sociales y los actores implicados asumen que, fruto de la confianza mutua y solidaridad, los resultados tangibles de dicha transición son beneficiosos para el conjunto de la ciudadanía, la opción universalista generará consenso y legitimidad en un futuro deseable. En el ínterin, los futuros posibles y probables se presentan supeditados a la efectividad de los programas de transferencias de rentas condicionadas. La redistribución puede convertirse también en un poderoso instrumento para la prosperidad económica; en caso contrario, las alternativas privadas e individualizadas seguirán contando con la preferencia de los ciudadanos situados por encima de los umbrales de la pobreza.

Los resultados en la construcción de ‘mallas de seguridad’ dependerán en buena medida de los procesos institucionales en el desarrollo del *welfare* latinoamericano. A este respecto puede argumentarse que se ha producido una evolución de un tipo de agregado del bienestar (*welfare mix*) ‘corporatista informal’ a otro de índole ‘liberal informal’

(Barrientos, 2004)¹⁸. Sin embargo, resta por comprobar si los procesos futuros se encaminaran por la trayectoria del ‘residualismo’ o intensificarán el ‘familismo’. Desde una dimensión axiológica parece probable que los países latinoamericanos sigan procesos similares a los emprendidos hace décadas por los países del capitalismo del bienestar de la Europa del Sur (España, Grecia, Italia y Portugal). Empero, el ‘efecto demostración’ inducido por el modelo remercantizador estadounidense posee un indudable atractivo para sectores económicos importantes y para buena parte de las élites culturales. Además, tal modelo recibe el apoyo activo de instituciones de crédito y préstamo monetario con gran influencia en la región como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En los tiempos que corren, los niños latinoamericanos, los mayores y las madres jóvenes se benefician de un trato preferencial en la distribución de recursos públicos y de los esfuerzos del altruismo organizado. Nada hay intrínsecamente erróneo con relación a la comprobación de recursos y la selectividad (o focalización) si ambos mecanismos concitan el apoyo de sectores importante de la población. Las prescripciones a favor de una rápida implementación de programas universalistas como algunos de los vigentes en la actualidad, por ejemplo, en la Europa nórdica puede provocar efectos no deseados. Así, podría producirse un mayor desalineamiento social o mayor desafección política, no sólo respecto a los sistemas de protección social sino hacia a la propia consolidación democrática en América Latina. Mediante la promoción de la ciudadanía social y el incremento del capital humano, la legitimidad institucional y la justicia pueden lograrse con carácter universal en un futuro no tan lejano*.

¹⁸ Caracterizado, entre otros desarrollos, por un incremento de los cuasi-mercados en la provisión pública, una mayor presencia del sector no lucrativo en el sector de los servicios de bienestar, una desregulación de la contratación laboral, una menor presencia de la seguridad social y una mayor individualización en la compra del bienestar mediante ahorros personales y capitalización, así como una generalización de la mercantilización de los riesgos sociales.

* Gracias son debidas al Ministerio de Educación y Ciencia por la financiación del proyecto de investigación NURSOPOB, ‘Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar, SEJ2005-06599). Agradezco igualmente los comentarios y la información suministrada por Inés Cavigliolo, Tito Flores, David Hernández, Daniel Mejía, Araceli Molina, Javier Moreno, Rafael Ramírez, Carlos Sojo, Enrique Valencia y Shugei Villa.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General*,

<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf>.

Barrientos, Armando (2004), 'Latin America: a liberal-informal welfare regime?', en Gough, Ian, Wood, Geof, Barrientos, Armando, Bevan, Philippa, Davis, Peter y Room, Graham, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Barth, Michael; Cargano, George y Palmer, John (1974), *Toward an Effective Income Support System: Problems, Prospects, and Choices*, Madison: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty.

Calvin, Claudia y Velasco, Jesús (1997), 'Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura'; *Política y Gobierno IV* (1): 169-188.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2003), *Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires: CELS.

CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>.

-- (2005), *Social Panorama of Latin America*, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24054/PSI2005_IndiceGeneral.pdf.

-- (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo (XXXI período de sesiones).

-- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL (ECLAC), División de Desarrollo Social.

Creedy, John (1996), 'Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency', *Economica*, 63 (250): 163-S174.

Das, Jishnu; Do, Quy Toan y Özler, Berk, (2004), 'Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate', World Bank Policy Research Working Paper No. 3280, <http://ssrn.com/abstract=610325>.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press [Ed. castellano, 1993, *Los tres mundos del estado del bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim].

Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press [Ed. Castellano, 2000: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel].

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Papadopulos, Jorge y Tobar, Federico (2005), 'Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina', Washington DC: BID (INDES).

Fonseca, Ana (2006), *Los sistemas de Protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*, Nueva York: Regional Bureau of Latin America and the Caribbean (RBLAC), UNDP, www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/segalim/ingreso/pdf/fonseca.pdf.

Goodin, Robert E. y Le Grand, Julian (1987), *Not only the Poor*, Londres: Allen & Unwin.

Green-Pedersen, Christoffer (2003), 'Still There But For How Long? The Counter-Intuitiveness of the Universal Welfare Model and the Development of the Universal Welfare State in Denmark', *Revue française des affaires sociales*, 57 (4): 105-120.

Hernández, Bernardo, Urquieta, José E., Meneses, Fernando, Baltazar, Mary Carmen y Herández, Mauricio (2003), *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=336205>.

IDEA (2007), 'Fiscal Structures in Latin America', *Ideas for Development in the Americas*, Vol. 12, Washington, DC: Inter-American Development Bank <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubVol12.pdf>.

Korpi, Walter (1980), 'Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework', *European Politics*, (3) 3: 296-316.

Korpi, Walter y 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): 661-87.

Larrañaga, Osvaldo (1999), *Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile*, Serie reformas Económicas, No. 35. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC, www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4557/lcl1226e.pdf.

Le Grand, Julian (1982), *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, Londres: Allen & Unwin.

Lavinias, Lena (2006), 'From means-test schemes to basic income in Brazil: Exceptionally and paradox', *International Social Security Review*, 59 (3): 113-125.

McLaughlin, Eithne y Monteith, Marina (2006), 'Responding to Child Poverty in Northern Ireland: Components of an Antipoverty Strategy for Northern Ireland', Working Paper 36, Equality and Social Inclusion in Ireland Project, www.qub.ac.uk.

- MIDEPLAN (2006), *Descripción Programa Chile Solidario*. Ministerio de Planificación Social, www.mideplan.cl.
- Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Barcelona: Ariel.
- Moreno, Luis y Palier, Bruno (2005), 'The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms', en Taylor-Gooby, Peter (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 145-175. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Narayan, Deepa (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, DC: World Bank.
- OIT/ILO (2004), *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, <http://www.oit.org.pe/portal/noticias.php?docCodigo=145>.
- OIT/ILO (2005), *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)*, http://www.oit.org.pe/portal/documentos/avance_panorama_laboral_2005.pdf.
- Oportunidades (2002), *Progresas crece, mejora y se transforma en oportunidades*, www.progresas.gob.mx.
- Orozco, Mónica y Hubert, Cecilia (2005), 'La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México'. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. No. 0531, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0531Spanish.pdf>
- Rawlings, Laura y Rubio, Gloria M. (2003), 'Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo', Sedesol, Cuadernos de Desarrollo Humano (no. 10), <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/CuadernosyDoctos/PDFs%20SEDESOL/PDFs%20Cuadernos/10%20Cuad.pdf>.
- Rothstein, Bo (1996), 'The Moral Logic of the Universal Welfare State, en Erik Oddvar Eriksen y Loftager, Jørn (eds.), *The Rationality of the Welfare State*, pp. 98-119. Oslo: Scandinavian University Press.
- Rothstein, Bo (2000), 'The future of the universal welfare state', in Kuhnle, Stein (ed.), *Survival of the European Welfare State*, pp. 217-233, Londres: Routledge/ECPR.
- Serrano, Amparo (2006), 'Activation regimes in Europe: a clustering exercise' en Serrano Pascual, Amparo y Magnusson, Lars (eds) *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*, pp. 277-319. Bruselas: Peter Lang.
- Serrano, Claudia (2005), 'La Política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina', Serie Mujer y desarrollo, No. 70. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC.

Skoufias, Emmanuel y Parker, Susan (2001), *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Programa in Mexico*, FCND Discussion Paper, no. 123, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf.

Soares, Sergei (2006), *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004, com Ênfase no Período entre 2001 e 2004*. Discussion paper No. 1099. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

Titelman, Daniel y Uthoff, Andras (2003), *El papel del aseguramiento en al protección social*, Revista de la CEPAL 81, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19399/lcg2216e-Titelman.pdf>.

Townsend, Peter (2007), 'The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income', Discussion Paper 18, Social Security Department, Geneva: ILO.

Valencia Lomelí, Enrique (2003), 'Transición hacia la Atención Focalizada de la Pobreza Extrema: Caso Progresá en México', Estudio de Caso núm.. 8., Serie: Estudios de Caso y Experiencias Relevantes en Gerencia Social en América Latina. Washington DC: BID (INDES).

van Oorschot, Wim (2002), 'Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means Testing in Social Policy,' en Townsend, Peter y David, Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol: Policy Press.

-- (2006), 'Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states', *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23–42.

Vélaz de Medrano Ureta, Consuelo (2005), *Los retos de la educación básica en América Latina*, Working Paper, No. 1, Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.

Villatoro, Pablo (2005), '¿Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina', Revista de la CEPAL 86, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatoro.pdf>

Zepezauer, Mark and Naiman, Arthur (1996), *Take the Rich off Welfare*, Tucson, AR: Odonian Press.