

Ingreso ciudadano y pobreza en América Latina

RUBÉN M. LO VUOLO¹

CIEPP

Por esse pão para comer, por esse chão para dormir
A certidão para nascer e a concessão para sorrir
Por me deixar respirar, por me deixar existir
Deus lhe pague...

CHICO BUARQUE, *Dheus Lhe Pague*

1. Los modos estatales de regulación de la pobreza en América Latina²

En América Latina, más que conceptos (en el sentido de entendimientos del problema) sobre la pobreza, lo que pareciera existir son «visiones» (en el sentido de imágenes sobre el problema). Lautier (1998) ilustra sobre esta situación, identificando tres prototipos de visiones sobre la pobreza en América Latina: i) «modernista-tecnocrática»; ii) «asistencial-represiva»; iii) caritativa. Las distintas combinaciones de estas visiones en cada caso, determinarían los «modos estatales de regulación» de la pobreza que prevalecerían en la región.

La idea de modo estatal de regulación de la pobreza se refiere al modo de regulación de un agente específico: el Estado. La calificación de «estatal» señala que las actuales políticas de la pobreza (o a favor de los pobres) no tienen como objetivo su «erradicación» sino meramente su «administración» como parte que constituye y permite el funcionamiento del sistema social tal y como existe.

La visión «modernista-tecnocrática» de la pobreza tiene como referencia una cierta «normal» y se construye mezclando un lenguaje a la vez «médico» y «bélico». La pobreza se entiende como una enfermedad que hay que erradicar para que no infecte al cuerpo social sano. Esta visión reconocería dos variantes. Por un lado, la «estructuralista» que tiene como referencia al pasado y entiende el problema como una falla de integración a la normalidad identificada con la formalidad salarial de la población. Por otro lado, está la «tecno-liberal», promovida por los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, que propone que la enfermedad sería fundamentalmente de crecimiento económico y que sólo se trata de aplicar políticas macroeconómicas sanas y esperar a que se «derramen» sus beneficios sobre los sectores más subordinados. Una política económica «sana» permitiría que, a largo plazo, los pobres puedan revalorizar sus «activos» y ejercer su libertad individual como productores poten-

ciales, ya sea en micro-emprendimientos o aumentando el valor de su «capital humano» para ser más vendibles en el mercado de trabajo.

La visión «asistencial-represiva» observa a la pobreza como un peligro social y político del cual habría que ocuparse mediante la asistencia, la reeducación y eventualmente la represión. Existe cierta ambigüedad en esta visión: no se sabe si el peligro son los pobres (individual o colectivamente) o si el peligro es la pobreza como manifestación de la disolución de los lazos y la cohesión sociales. También aquí se carga al pobre con acusaciones de falta de previsión y de no ser emprendedores, lo cual deriva en cierta inmoralidad y culpa por haber llegado a su situación. La solución pasa por discriminar a los pobres entre los «buenos» que merecerían asistencia y los «malos» que merecerían represión.

La visión «caritativa» entiende a la pobreza como inaceptable en sí misma desde un fundamento ético y reclama solidaridad hacia los afectados. Esta visión desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos, en beneficio de una ética personal entre el donante y el receptor. A diferencia de la filantropía privada del siglo pasado, la caridad es intermediada por organizaciones que se especializan y justifican su existencia en esa actividad. Una variante de esta visión es la que promueve la solidaridad entre los propios pobres, mediante la «auto-organización». Aquí, la acción caritativa no se fundaría en la distribución sino en la capacidad colectiva de los pobres para encontrar solución por sí mismos a sus problemas.

Teniendo en cuenta estas visiones, y con las lógicas variaciones de cada caso particular, mi impresión es que en América Latina se nota una mayor presencia de la visión tecno-liberal, atenuada por múltiples formas que promueven una reeducación de los pobres (y, claro, la persistencia de variadas formas de represión). Esta reeducación, en lugar de tener un contenido moralista como en el pasado, ahora implica una reeducación económica que incita a un comportamiento eficaz en el mercado. La acción caritativa se sostiene así sobre la idea de «participación», pero en este caso dicha participación no se promueve en términos de «movilización política», como en los años sesenta, sino como «movilización económica».

Las diferentes combinaciones de estos modos estatales de regulación de la pobreza se sustentan sobre la misma lógica: los pobres deben ser socialmente regulados de un modo diferente, con instituciones diferentes, a aquellos que participen de los modos de regulación «normal». Esto privilegia el perfeccionamiento de técnicas de administración clientelística que cobran mayor importancia a medida que se consolidan las formas de gobierno democrático y los ciclos electorales.

En los hechos, esta práctica no pretende erradicar la pobreza, sino gestionar el problema para que sea funcional al régimen de organización social imperante.³ Esta opción se traduce en un creciente desarrollo de instancias formativas e instituciones que instruyen y aplican técnicas de gestión y administración de la pobreza.

2. Los «perfiles» de las distintas pobrezas

La hegemonía de estas visiones explica la preocupación por la descripción del «perfil de pobreza» (*poverty profile*) de cada país. Este perfil describe la extensión y la naturaleza de la pobreza y las características distintivas de los pobres.⁴ Identificar las características de los pobres, clasificarlos en distintas categorías, es la forma de justificar que no se pueden aplicar políticas homogéneas y que existen jerarquías entre los propios pobres que justifican la «selección» entre ellos. Esto permite transferir el problema de la redistribución de riqueza desde el conflicto entre pobres y ricos, hacia el conflicto entre los propios pobres.

En los hechos, las políticas de la pobreza quedan divididas en dos: por un lado, las que exigen la contraprestación de empleo y, por el otro, las dirigidas a los considerados como incapacitados para generar valor económico. Otro resultado es que la «política» de la pobreza se vuelve una suma de «programas»: niños de la calle, madres solteras, jefes de hogar de baja instrucción, jóvenes que se inician en el empleo, campesinos, etc. Al ser unidades no homogéneas, no se pueden agregar y así cada programa se analiza como sistema «cerrado» en relación con su propia «población objetivo». Como evidencia, en los múltiples documentos donde se realizan evaluaciones de estos programas, nunca se encuentran referencias al impacto sobre los indicadores globales de la pobreza sino a la cantidad de beneficios otorgados en relación con los objetivos.

En este ambiente analítico, se invalidan las salidas de la pobreza que buscan modificar las recetas macroeconómicas que se catalogan como universalmente «sanas». En su lugar, se trata de explicar y resolver el siguiente dilema: ¿qué problema particular tienen los pobres que no pueden aprovecharse de esas políticas macroeconómicas sanas? La respuesta se busca en la ausencia de una mejor organización comunitaria, de canales de participación, de motivación para concurrir a la escuela, de pautas de consumo más racionales, etc.

Esto lleva a plantear dudosas relaciones causales. Por ejemplo, de las visiones prevalecientes se concluye que no es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de educación, sino que es la falta de educación lo que limita el acceso a mejores ingresos. No es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de organización económica, sino que es la incapacidad de organizarse lo que impide ser eficientes y rentables a los pobres. No es la falta de ingresos lo que limita el desarrollo de pautas adecuadas de consumo, sino que son las poco racionales pautas de consumo las que llevan a un desarrollo que limita la posibilidad de participar en el mercado de trabajo y obtener así ingresos. Claramente, las anteriores proposiciones bien podrían invertirse y las conclusiones ser otras.

La preeminencia de las aludidas visiones sobre la pobreza multiplica los problemas prácticos. Si la puerta de entrada son las diferencias, se puede atentar contra el proclamado propósito de promover nuevas formas de organización social y nuevos agentes sociales. Si se quiere movilizar a esos agentes es evi-

dente que, más que enfatizar las diferencias, se requiere identificar aquellas semejanzas, características e intereses comunes sobre los que se puede construir identidad social y comunitaria. De esta forma, el recurso a la participación y a la acción bien puede terminar desmovilizando a los sujetos colectivos.

En segundo lugar, si la puerta de entrada son las diferencias, las salidas que inmediatamente se promueven son políticas diferentes para cada atributo característico de la situación de pobreza. De esta forma, casi pierde sentido hablar de una «política social» en el sentido de un sistema coordinado de acciones, sino que se trata de una mera suma de programas identificados con características particulares de los individuos y/o grupos, de duración errática, ejecutado sin coordinación entre diferentes dependencias del mismo Estado.

En tercer lugar, enfatizando las diferencias entre los pobres, se devalúan los elementos del ambiente macroeconómico general en la solución del problema. El destino de la política social, en general, y de los programas de la pobreza, en particular, termina siendo el de «compensar» algunas expresiones superficiales de los costos sociales «indeseables», «imprevistos» y «circunstanciales» de la política macroeconómica sana. Claro que los recursos que manejan para ello son insuficientes e inadecuados.

No hay dudas que en América Latina, otra vez con las diferencias propias de cada caso, han aumentado las variedades de expresión de la pobreza. Pero, la pregunta pertinente, al menos en términos de política pública, es si entre estas distintas esferas no existen «puntos de contacto» sobre los que se pueda construir normas. Por ejemplo, si el hecho elemental de no tener un ingreso suficiente o una actividad que garantice ese ingreso no es un dato relevante para ser pobre y tener así una alta probabilidad de ser excluido de todas o la mayoría de las esferas sociales.

3. Las políticas de transferencia de ingresos a los pobres

Los objetivos implícitos en las visiones que hoy prevalecen sobre el problema de la pobreza en América Latina, como así también los arreglos operativos que se derivan de los mismos son a todos luces inadecuados para enfrentar la gravedad de la cuestión. No se trata entonces de seguir ensayando modificaciones marginales que intentan perfeccionar los mecanismos de «focalización» del problema ni mucho menos esperar un futuro promisorio derivado del crecimiento económico. Por el contrario se trata de asumir que están erradas estas visiones y que la cuestión exige un tratamiento conjunto de la dimensión social y económica de la pobreza.

Ese tratamiento conjunto debería partir de reconocer que, más allá de las diferentes «trayectorias» que llevan a la pobreza, un dato común de todas las situaciones es la insuficiencia de ingresos básicos permanentes por parte de los

13 OCT. 2003

afectados. En consecuencia, en esta discusión no puede ignorarse que un camino seguro, rápido y eficiente para atender el problema es la construcción de instituciones que se constituyan en redes de seguridad de los ingresos de las personas.

Lo anterior exige una digresión. Las distintas instituciones de política social pueden entenderse como sistemas de distribución de «moneda social». Esto es, un sistema de distribución de derechos y obligaciones que cumplen la función de «ser» y «representar» valor capaz de ser «realizado». El poder de intercambio de esta moneda social se basa en el poder legal (y fiscal) del Estado, y requiere de «reservas institucionales» que le otorguen garantía. Por ejemplo, cuando se otorga derecho de acceso a la educación o a una pensión, se está otorgando un poder de demanda garantizado por una institución, del mismo modo que cuando se otorga un billete de circulación legal su valor se garantiza por medio de la institución que lo emite.

Comprender la noción de moneda social es comprender que toda moneda está vinculada a la totalidad social, es un elemento clave para articular las distintas esferas heterogéneas de la sociedad. La moneda social, al igual que la moneda económica, está vinculada con un sistema social, en este caso con el sistema social de pagos que permite la realización de los contratos que hacen efectivas las relaciones sociales. Esto es, detrás de las monedas económica y social, hay compromisos, intercambios de derechos y obligaciones, deudas y confianza. Sin estos ingredientes, no existe la moneda ni económica ni social.

Esta perspectiva cambia la visión habitual sobre las «fuentes» de ingresos de las personas. En general, suele pensarse que la fuente principal es el empleo y que los complementos de los ingresos por el empleo son los ingresos del capital: rentas, dividendos e intereses. Sin embargo, para la mayoría de las personas y familias, la existencia de instituciones sociales hace que los ingresos monetarios provengan en gran medida de la moneda social distribuida por las políticas públicas. Si se quiere, las instituciones de política social son instrumentos de distribución del ingreso que se ubican en una zona intermedia entre la distribución «personal» y la «factorial». Si se toma en cuenta la creciente escasez de empleo suficientemente remunerado la distribución por vía de la moneda social cobra aún mayor significación.

Es importante señalar que la distribución de moneda social, al igual que la de moneda económica, implica distribución de otros valores. Y no sólo se trata de valores que se pueden adquirir por intercambio de la moneda sino también de aquellos que no se adquieren de ese modo pero cuya distribución depende de la distribución de moneda, como es, por ejemplo, el tiempo dedicado al empleo o al ocio. En otras palabras, cuando se distribuye poder de demanda mediante moneda económica o social, no sólo se distribuye poder de compra sino la posibilidad de elegir entre distintos valores sociales y comportamientos personales.

Por lo tanto, al momento de evaluar la pertinencia de una determinada política de transferencia de ingresos destinada a erradicar la pobreza, corresponde con-

siderar y evaluar tanto los objetivos (que encierran valores) como la racionalidad de los arreglos normativos. Claramente, los objetivos y los arreglos operativos de las políticas hoy prevalecientes son inadecuados e ineficaces. Se trata, entonces, de cambiar sus valores y de allí los modos de operar de las políticas.

Sintéticamente, considero que son tres los objetivos que deberían justificar la existencia de políticas de transferencia de ingresos destinados a atender la pobreza:

- 1) promoción de mayor igualdad social;
- 2) equidad en el tratamiento de las características personales;
- 3) racionalidad económica.

En lo que sigue discuto sintéticamente los presupuestos de los mismos.

3.1. *Objetivos de promoción de igualdad social*

Desde esta perspectiva, la evaluación de los objetivos apunta a analizar la medida en que los arreglos institucionales se plantean promover o no la segregación de los ciudadanos/as en diferentes categorías sociales y la extensión en la que la sociedad es dividida y polarizada como resultado de esa segregación. Es claro que este tipo de objetivos da cuenta de la mayor o menor promoción de mecanismos tendientes a la integración del conjunto de la sociedad.

Entre los elementos y parámetros que ayudan a juzgar objetivos institucionales desde este tipo de perspectiva, se destacan:

- *Grado de autonomía:* determina si las personas tienen o no control sobre los recursos que los afectan. La autonomía en este caso significa proveer al individuo de «identidad económica» e «independencia financiera», así como de confidencialidad y privacidad en el manejo de los recursos. Esta condición es necesaria para que se establezcan relaciones mutuas y negociaciones equitativas entre las personas (incluyendo entre los miembros de un mismo hogar). Este requisito también es esencial para garantizar la capacidad de elegir de las personas, característica que, como se explicara previamente, es un elemento clave para definir su libertad y el grado de satisfacción de las necesidades humanas.
- *Efectos redistributivos:* los criterios de evaluación en este aspecto no tienen en cuenta sólo el destino de las transferencias de ingresos, sino también la fuente desde donde se captan los fondos que se transfieren; o sea, lo que interesa es el resultado neto de las transferencias. A partir de esa definición, el objetivo de redistribución puede ser evaluado en un período fiscal, a lo largo del ciclo de vida, de ricos a pobres, entre miem-

bros de la familia, etc. Pero aquí también interesa evaluar no sólo la redistribución directa de ingresos sino también de otros valores (tanto de uso como de cambio) como son el tiempo de trabajo y el ocio.

- *Grado de división social:* se refiere a la medida en que, al formularse juicios de valor sobre los objetivos, se definen estándares sociales diferenciados. Si se quiere, cuando en un mismo sistema institucional se plantean diferentes objetivos para diferentes grupos sociales. En este sentido, la evaluación de los objetivos tiene en cuenta la extensión en la que los individuos son discriminados, categorizados y segmentados, de modo que diferentes grupos terminan siendo sujetos de objetivos disímiles.

3.2. *Objetivos de equidad en el tratamiento de características personales*

Este criterio para evaluar los objetivos institucionales tiene en cuenta la forma en que la sociedad trata a aquellos miembros menos aventajados, menos capacitados, menos favorecidos. Entre los elementos a tener en cuenta para esta evaluación, se destacan:

- *Costos personales:* esta evaluación se presenta como saldo neto entre lo que entrega y lo que recibe cada persona. Los costos personales pueden medirse en términos de tiempo, esfuerzo, moneda, energía emocional, pérdida de privacidad o dignidad (incluyendo estigma, humillación o la imposición de obligaciones). La consecuencia directa de los costos personales se refleja en la demanda o apropiación efectiva (*take-up*) de los beneficios por parte de las personas. Allí donde el costo personal supera a los beneficios, en los hechos la persona no los recibe por más que tenga derecho a ello. Por ejemplo, por el tiempo que lleva pedirlos, por tener dudas de que efectivamente se recibirá el beneficio o por considerar que el hecho de pedirlos define una suerte de estigma, mancha o compromiso político.

Aquí son particularmente importantes los problemas de información imperfecta propios de los mercados y de las políticas sociales. Por ejemplo, algunos pueden tener conocimiento de la existencia de un programa pero no saben que son merecedores de sus beneficios; ésta es una situación común cuando, por ejemplo, alguna vez pidieron beneficios, en éste u otro programa, y les fue negado. Otro problema es que no todos pueden tener condiciones para comprender los avisos que difunden los contenidos de los programas y se vuelve necesario que terceras partes actúen como intermediarias.

Cuanto más numerosos y complejos sean los trámites que tengan que hacer las personas, más alto será su costo personal (tiempo en las oficinas, gastos y tiempo de traslado, comprensión y llenado de formularios; entrevistas, etc.). La necesidad de concurrir a diferentes instancias administrativas (autoridades

municipales o nacionales) es un elemento que aumenta los costos personales y de administración.

- *Adecuación y acceso*: se refiere a la evaluación del tipo de beneficio y de las formas de acceso en relación con la situación de las personas que lo reciben. Así, debería tenerse en cuenta no sólo sus carencias sino también su relación con el mercado de trabajo, su posición en la organización familiar, su acceso a otros servicios, etc. La adecuación del beneficio en relación con las características personales se vincula con la pretensión contenida en el objetivo: no es lo mismo que se pretenda alcanzar a los pobres que aliviar su situación, administrarla, superarla, prevenirla o simplemente ejercer un control de los afectados con fines políticos.

- *Seguridad*: este criterio de evaluación de la equidad en el tratamiento de las características personales, se relaciona con las expectativas que se les ofrece a las personas con respecto a un futuro que, por definición, es incierto. Esto se refiere principalmente al grado de seguridad sobre el acceso a los beneficios en el futuro, a la variabilidad del nivel del beneficio, a la cobertura en general de las contingencias, etc.

3.3. *Objetivos de racionalidad económica*

Entre los elementos a tener en cuenta para evaluar la eficiencia económica de los objetivos perseguidos, se destacan:

- *Gasto fiscal*: con este parámetro de evaluación se tiene en cuenta la «restricción presupuestaria», los potenciales «ahorros» que surgirían por la posibilidad de redimensionar o de suspender programas vigentes, los problemas de distribución entre diferentes jurisdicciones. También, se considera la pérdida de ingresos fiscales derivados de las excepciones que eximen de pagar tributos a ciertos grupos y que generan tratos discriminatorios.
- *Incentivos*: aquí los objetivos se evalúan en función de los estímulos económicos que se fomentan o se desalientan en las personas. En el nivel micro, incluye principalmente el tratamiento con respecto a los incentivos para el ahorro, para el consumo, para buscar empleo pagado, para trabajar una determinada cantidad de horas e incluso para cumplir con las obligaciones tributarias. En el nivel macro, los efectos con respecto al volumen agregado de la actividad, la estabilidad de precios, la distribución del ingreso y, claro, la brecha de pobreza.
- *Costo global del sistema*: este criterio de evaluación en realidad es una noción poco precisa y puede referirse a cuestiones tan variadas como: i) la

suma de los beneficios netos otorgados; ii) el número de beneficiarios netos; iii) los costos personales de los beneficiarios netos; iv) la transferencia bruta, o sea la suma de los beneficios brutos pagados a toda la población; v) los cambios en la generación de valor agregado que pueden atribuirse al cambio de sistema; vi) la tasa tributaria marginal positiva que deben enfrentar algunos grupos de ingresos (en particular, medios y altos); vii) los costos de administración; viii) los costos de «abuso», tanto por la pérdida de ingresos tributarios o porque cobran beneficios quienes no tienen derecho a los mismos. Incluso, también hay un costo macroeconómico no visible que debería ponderarse: la pérdida económica por la persistencia de fenómenos de pobreza entre la población (consumo, fuerza de trabajo ociosa, etc.).

- *Costo de administración:* para este criterio de evaluación se consideran tanto los costos de captación de fondos, como aquellos que serían necesarios para aplicarlos en diferentes destinos. Incluye costos administrativos pero también los abusos por fraude, evasión o reclamo de beneficios de forma inmerecida o ilegal.

Como puede concluirse mediante simples reproches de la lógica, los modos estatales de regulación de la pobreza en América Latina no responden a los valores más justos y eficientes de los objetivos señalados. Por lo tanto, las reglas operativas tampoco responden a valores defendibles. En lo que sigue presento sintéticamente los criterios valiosos que deberían reconocer estas reglas operativas.

3.4. *Las reglas operativas de las políticas de transferencias de ingresos hacia los pobres*

- *Los métodos para la determinación del diseño del sistema:* aquí debería considerarse quiénes son los que diseñan el sistema, quiénes son capaces de influenciar dicho diseño y, por consiguiente, a quiénes responden los objetivos adoptados en la política. También, cómo se conduce el proceso de diseño (por ejemplo, de forma abierta o cerrada). Las opciones son muchas e incluyen a la burocracia pública, a un selecto grupo de la población, el llamado a referéndum, garantías constitucionales, poderes locales. Estas cuestiones tienen un importante impacto directo sobre los miembros de la sociedad y sobre la propia sensación de seguridad que se deriva de la aplicación concreta de la política. Piénsese, por ejemplo, en el carácter esporádico que tradicionalmente tienen las políticas sociales y el generalizado uso político que se otorga a las mismas, particularmente en tiempos electorales.

• *Elegibilidad*: aquí se evalúan las formas en las que se accede a los arreglos institucionales específicos. Este criterio no sólo toma en cuenta las condiciones de acceso de los miembros de la sociedad, sino también su obligación y responsabilidad frente al sistema institucional (por ejemplo, los impuestos a pagar o el cumplimiento de ciertos requisitos). La elegibilidad es el instrumento clave por el cual se definen los *entitlements* y, por lo tanto, el medio más potente que tiene la sociedad para modificar la distribución de los derechos de propiedad que se heredan del pasado y que se pretenden modificar mediante las instituciones bajo análisis.

Claramente las opciones de elegibilidad son más bien combinadas e incluyen: i) ciudadanía; ii) residencia permanente; iii) la sola presencia física; recursos actuales (como cuando se cobra impuesto a la renta); iv) necesidad, incapacidad manifiesta, enfermedad, etc.; v) costos diferenciales de acceso a ciertos bienes; vi) recursos potenciales (disponibilidad de capital, posibilidad de trabajar, etc.); vii) trabajo garantizado o reclamado; viii) dependencia económica, autosuficiencia, existencia o falta de «méritos» (madres solteras, deseo de trabajar, residencia permanente comprobada, etc.); ix) diferencia entre aquellos a los que se requiere que sean dependientes (niños) de los que se requiere que sean independientes (adultos, viejos); x) principio de seguro social, que se basa en las dos condiciones: contribuciones y requisitos (maternidad, invalidez, vejez, enfermedad, desempleo) lo cual determina el período de ejercicio efectivo del derecho; xi) caridad, que es arbitraria en función de la «capacidad» (para aprender en las becas), «mérito» (buena conducta) o «nacimiento» (padres pobres).

• *Unidad «fiscal» de impuesto/beneficio*: aquí se debe evaluar, entre otros, los siguientes elementos alternativos para el diseño: i) individuo; ii) matrimonio; iii) cohabitación heterosexual; iv) familia, incluyendo a los niños dependientes; v) familia ampliada, incluyendo parientes, huéspedes y otros residentes.

Estas opciones operativas pueden vincularse con objetivos contrapuestos. Por ejemplo, cuando la opción no es el individuo, se le está negando a éste la identidad económica y la autonomía, lo cual afecta particularmente a los miembros más débiles. El hecho de que la unidad familiar en su conjunto muestre ingresos suficientes no es garantía de que todos sus miembros los tengan, en tanto existen evidencias que indican que la distribución individual de ingresos es poco igualitaria. También la elección de la unidad de impuesto/beneficio afecta los incentivos dentro del grupo y los costos administrativos.

En contraposición, puede haber una política explícita de fomento de la unidad y de la formación de hogares, o de privilegiar los lazos de sangre frente a movimientos migratorios. Otro tema clave es dilucidar si la unidad fiscal es igual o diferente para los impuestos que para los beneficios. Lo más ventajoso es que sea la misma unidad fiscal para ambos casos o, al menos, que se cumplan criterios de consistencia que eviten disparidades o distorsiones.

- *Características particulares:* en muchos aspectos, la distinción practicada entre elegibilidad y características particulares es un tanto difusa. La elegibilidad define quiénes están incluidos o excluidos y las características particulares qué y cuánto deben entregar o recibir los que están incluidos. Las diferentes características que se consideran son: atributos personales, asociación en grupos (familia), estatus de la actividad que se desempeña, gastos o ahorros. En la práctica, dos factores se tienen especialmente en cuenta: i) recursos actuales de los potenciales beneficiarios, estimados retrospectivamente o por medio de un test de recursos; ii) diversas circunstancias particulares que pueden definir, por ejemplo, tasas diferenciales para distintos grupos.

- *Nivel de beneficio:* el nivel del beneficio afecta particularmente el objetivo de adecuación. Un beneficio inadecuado puede ser punitivo, incrementar la dependencia de otras personas y dividir a los receptores del resto de la comunidad, al tiempo que incorpora un elemento de inseguridad. Paralelamente, puede afectar los comportamientos, aunque no siempre es evidente el efecto neto de los «incentivos» que promueve. El nivel del beneficio también es clave para definir los efectos redistributivos que se persiguen y, claro, el gasto total.

- *Diseño fiscal y combinación entre recursos y beneficios:* la estructura de los impuestos que financian los beneficios sociales define la tasa base para la recaudación, la forma de la distribución de tasas entre los obligados y el período relevante para la recaudación. Usualmente se asume que la base imponible más lógica para financiar transferencias de ingresos son, precisamente, los tributos sobre los «ingresos de las personas». Sin embargo, si se eximen a los ahorros de la base imponible, los tributos sobre los ingresos pueden transformarse en tributos sobre el «gasto» o, si se incluyen los ingresos del capital en la base imponible, en tributos sobre la «riqueza».

Claramente, la elección de la base imponible a los efectos tributarios tiene impactos distributivos tanto en la división que se promueve entre los grupos de ciudadanos, como en los incentivos para buscar empleo pagado. Lo mismo sucede cuando se definen diferentes tasas de impuestos para diferentes fuentes de los ingresos de las personas.

En este aspecto, para poder ponderar adecuadamente la relación entre objetivos y procedimientos, tal vez el criterio más relevante es evaluar si el sistema de transferencias de tributos y gastos está «integrado» o «desintegrado». Esto apunta al objetivo de definir o no la «posición neta» de cada ciudadano como contribuyente y beneficiario, promover o no interacciones arbitrarias e indeseables entre el sistema de beneficios y el de impuestos, simplificar el manejo administrativo, programar y controlar los efectos finales en términos distributivos.

Por lo tanto, la evaluación del grado de integración de un sistema de impuestos y beneficios se refiere al conjunto del diseño institucional y no sólo al

método de la administración. Los difundidos beneficios otorgados por «test de recursos o medios» (*means-tested benefits*) están invariablemente asociados con tasas marginales efectivas elevadas para los ingresos bajos, dando lugar a estructuras marginalmente regresivas, lo cual genera a su vez, fuertes divisiones sociales en tanto promueve efectos como la «trampa de la pobreza».

- *Formas de administración:* según sea el diseño, serán las distintas opciones que se han de evaluar para la administración de los beneficios. Entre otras, los beneficios brutos pueden pagarse: i) automáticamente en efectivo o acreditando el importe en una cuenta; ii) como una «libreta de ahorros», por lo cual podrían hacerse efectivo en una entidad de estas características o presentarse para que sea deducido de las obligaciones fiscales; iii) mediante el envío de un cheque al domicilio. Los beneficios netos pueden concentrarse a través del sistema impositivo, mediante un «impuesto negativo» o un crédito fiscal, compensado con «pagos a cuenta» o «anticipos» de los impuestos liquidados anualmente. Finalmente, se deben evaluar los sistemas aplicados para la detección de fraudes y las penalidades frente a la verificación de los mismos. En general, puede afirmarse que, cuanto más justo es el sistema, hay menor probabilidad de fraude.

4. El caso del ingreso ciudadano como red de seguridad social en los ingresos

Asumiendo las anteriores críticas a los modos estatales de regulación de la pobreza en América Latina, y considerando los valores-objetivos y los criterios de evaluación de las reglas operativas arriba presentados, aquí pretendo justificar que la idea de «ingreso ciudadano»⁵ califica positivamente y es pertinente al momento de pensar la construcción de redes de seguridad social en los ingresos que atienda de forma eficiente el problema de la pobreza. ¿Por qué? La respuesta hay que buscarla en sus fundamentos básicos: si algo distingue a esta propuesta es su defensa de cierta forma de «incondicionalidad» y un alto grado de universalidad en el acceso a la prestación en dinero, como garantía de cobertura preventiva de la aparición de carencias irreparables.

En su versión más extrema, el derecho a la percepción del ingreso ciudadano es independiente de las siguientes dimensiones (Van Parijs: 1985): i) empleo y trabajo; ii) ingreso de otras fuentes; iii) necesidades; iv) otras características personales. Desde este extremo, se pueden pensar variantes parciales que den cuenta de la particular situación de cada realidad social. En lo que sigue se especifican los contenidos de cada una de estas dimensiones en su relación con la propuesta del ingreso ciudadano.⁶

4.1. *Ingreso ciudadano, empleo y trabajo*

La idea de los seguros sociales tradicionales es que las personas tienen derecho a ciertos beneficios por estar empleados. Directa o indirectamente, en mayor o menor medida, el acceso a las prestaciones de estos seguros requiere de una contraprestación que se vincula con alguna dimensión del trabajo remunerado en el mercado (empleo), ya sea el empleo presente (por ejemplo, asignaciones familiares, seguro de salud); el pasado (jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo); o la predisposición a emplearse (programas de empleo mínimo, de empleo en servicios sociales y la mayoría de los esquemas de seguro de desempleo).

Por el contrario, desde la propuesta del ingreso ciudadano se sostiene que es más racional, al menos hasta un determinado monto, que las personas tengan derecho a un ingreso sin que para ello se exija contraprestación alguna. Entre otras cosas, esta opción se sostiene sobre el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar —y de hecho realizan— actividades que son socialmente útiles y que merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aún cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ilustración de estas actividades son el trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, la crianza de los niños/as, el cuidado de los ancianos/as o la propia educación y capacitación de cada persona.

Claramente, las economías capitalistas en las que vivimos no podrían acumular en la esfera de los mercados remunerados si gran parte de las tareas arriba señaladas no se realizaran gratuitamente o a muy bajo costo. La propuesta del ingreso ciudadano reconoce explícitamente que todos los miembros de la sociedad están involucrados y son afectados (por inclusión o exclusión) en las decisiones económicas propias del proceso de trabajo y de la división social del trabajo. Las situaciones de empleo, desempleo, empleo precario, pobreza, involucran a todos los ciudadanos/as y no sólo a los empresarios/as y trabajadores/as de cada empresa particular.

Por lo mismo, una política de ingreso ciudadano facilitaría que las personas dediquen sus energías a aquellas actividades para las que se sienten más estimuladas y capacitadas y, por lo tanto, serían más eficientes y productivas. Esta mayor autonomía también implicaría mejores posibilidades para flexibilizar los salarios y los movimientos de la mano de obra, pero en un contexto donde los trabajadores tendrían mayor poder para discutir las condiciones de su empleo, en tanto existiría una red de seguridad en el ingreso independiente de su condición laboral. Esto también les permitiría aceptar empleos por tiempo parcial y preferir más tiempo para trabajos en el ambiente familiar o comunitario.

Las críticas a esta visión positiva sobre los impactos del ingreso ciudadano en el empleo y el trabajo, pronostican efectos negativos sobre la oferta laboral. Para muchos, lo que se verificaría es el retiro de oferta de mano de obra que

provocaría fuertes distorsiones en el mercado, en tanto el ocio pasaría a valorarse más que el trabajo. *A priori*, no parece razonable esta preocupación. Los efectos netos de entradas y salidas bien pueden compensarse; si bien puede que parte de la fuerza de trabajo se retiraría, lo cual no necesariamente es malo en sí mismo, otra parte se vería estimulada a ingresar.

4.2. Ingreso ciudadano y otros ingresos personales

En este aspecto, la pregunta inmediata es: ¿para qué otorgarle un ingreso ciudadano a aquellas personas que, por otros medios, perciben ingresos por encima del nivel que se pretende garantizar? Aquí, la propuesta del ingreso ciudadano confronta directamente con otros esquemas alternativos que también postulan la necesidad de garantizar un ingreso mínimo universal —condicional o incondicional—, pero que sólo proponen transferir al faltante de recursos, la diferencia entre los ingresos recibidos de otras fuentes y el nivel establecido como garantizado ¿Por qué gastar en transferencias para gente que no está por debajo del nivel que se quiere garantizar? ¿Por qué recaudar impuestos para dar dinero adicional a los denominados «no-pobres»?

Las razones esgrimidas para preferir el ingreso ciudadano son varias y surgen de las anteriores críticas a los programas focalizados. En general, las propuestas de «pagar la diferencia»: i) obligan a realizar «tests de recursos» para asignar los beneficios (*means-tested benefits*); ii) la diferencia se paga *ex-post*, después de demostrar la falta de recursos y, por lo tanto, de haberse producido daños irreparables a las personas; iii) su máxima aspiración es que los ciudadanos lleguen al nivel garantizado, que actúa al mismo tiempo como piso y techo para los grupos de menores ingresos. Por el contrario, el ingreso ciudadano: i) no requiere de test de recursos porque se paga a todos; ii) se garantiza previamente, *ex-ante*, es preventivo y no curativo; y iii) define un piso sobre el cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso.

Otra diferencia clave entre ambas alternativas tiene que ver con lo que se conoce como la «trampa de la pobreza». Este tema se puede ilustrar como sigue. Si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado. Ese rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes, se lo denomina «trampa de la pobreza». ¿Por qué? Porque al aumentar sus ingresos la consecuencia inmediata como beneficiario sería la reducción del beneficio e, incluso, podría perderlo totalmente. Sólo se tomaría empleo remunerado cuyos ingresos superen esa trampa y, por lo tanto, otorgue un beneficio neto superior al que se obtendría sólo con el beneficio atado al test de

recursos (incluyendo el esfuerzo que implica obtener ese ingreso adicional y la posibilidad de pasar a ser contribuyente fiscal neto).

Esta estrategia, conocida como «impuesto negativo a los ingresos» (*Negative Income Tax*) termina en la garantía de un mínimo muy reducido. Otro resultado probable de esta estrategia es el fomento al empleo no registrado, por el cual se podría aumentar ingresos sin perder el beneficio asistencial.

Otro tipo de argumentos que favorecen la adopción del ingreso ciudadano frente a otras opciones del tipo «pagar la diferencia», se refiere a la situación de estigma en la que queda ubicado el beneficiario de prestaciones atadas a la insuficiencia de recursos y los propios costos del test de evaluación de esos recursos. El problema del estigma no sólo se vincula con las conductas discriminatorias que se derivan de una política que «marca» o «registra» a los pobres, sino también con un problema operativo: la vergüenza de ser señalado como pobre no incentiva el reclamo del beneficio y acentúa las condiciones de pobreza.

En otros términos, una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social sino que consolida dicha situación. Además, la simpleza operativa del ingreso ciudadano evitaría los costos operativos del sistema de «evaluación» de recursos, punto importante en el momento de apreciar la eficiencia operativa de cada estrategia de política pública.

4.3. *Ingreso ciudadano y necesidades humanas*

El derecho de acceder al beneficio del ingreso ciudadano no se origina en ninguna contingencia en particular ni siquiera en la identificación de un estado de necesidad específico. En otras palabras, se preocupa por la situación individual de cada ciudadano, pero no observando su peculiaridad sino identificando necesidades sociales que pueden presentarse como intereses generalizables a todos los miembros de la sociedad. Las necesidades humanas se vinculan con la propuesta al momento de establecer un patrón de medida para fijar el nivel del beneficio generalizable.

A los efectos operativos, se vuelve necesario responder a las siguientes preguntas: ¿cuánto es el nivel de ingreso que se debería reconocer para que la política del ingreso ciudadano cumpla con sus objetivos? Ese nivel ¿es igual para todos o admite diferencias y, en su caso, cuáles son los criterios para establecer esas diferencias? Por ejemplo, en la práctica se coincide en la racionalidad de ofrecer un monto adicional a los incapacitados como así también en otorgar a los niños/as un monto inferior a los adultos.

Una cuestión clave es la unidad de valuación tanto de las necesidades como del beneficio. Dos definiciones parecen claras en este tema: i) las unidades de tributación y de beneficio deben ser las mismas; ii) la implementación de un ingreso ciudadano no debería ser un elemento que estimule que las personas adopten uno

u otro arreglo familiar de vida, como es el caso de algunos programas basados en test de recursos que favorecen ciertas conductas en cuanto a la cohabitación o al estado civil de las personas.⁷

Tomando en cuenta estos requisitos, en general, es aceptada la conveniencia de tomar al individuo como unidad de percepción del beneficio porque de esta manera se terminaría con los problemas derivados de asumir que el ingreso se distribuye de una manera equitativa en el interior del hogar. En los arreglos institucionales actualmente vigentes en la mayoría de los países de América Latina, los individuos más débiles del grupo familiar (generalmente mujeres, niños y ancianos) son invocados como la causa que justifica la transferencia de beneficios, pero no existen mecanismos que garanticen que esa asistencia efectivamente llegue a ellos. ¿Por qué? Porque se pagan en cabeza del «jefe» de familia y no hay garantías que sea efectivamente gastado en el grupo familiar que se supone mantiene. Esto no significa que no se pueda medir las necesidades con criterios de grupo de familia. Pero, a efectos operativos, es conveniente que el ingreso ciudadano se otorgue en cabeza de cada persona.

5. Caminos diversos con un mismo objetivo

Los crecientes problemas económicos y sociales en América Latina requieren de un cambio en las visiones que hoy prevalecen en la región sobre el tema de la pobreza. Ese cambio debería reconocer la imperiosa necesidad de construir en la región redes de seguridad en los ingresos de las personas de carácter universal y preventivo. Más allá de sus particularidades y diferencias, las actuales políticas desconocen estos principios como prioritarios en diseño.

La idea de ingreso ciudadano aparece como una alternativa que responde satisfactoriamente a los valores-objetivos antes planteados y a la mayoría de los criterios de evaluación de las reglas operativas de políticas de transferencias de ingresos con el objetivo de combatir la pobreza de forma preventiva y universal. Las variantes para cada caso particular son múltiples y la elección depende de las particulares condiciones del ambiente económico, político y social, así como también de las restricciones e inercia impuestas por el sistema institucional vigente.

Esta multiplicidad de variantes institucionales es coherente con las nuevas teorías del desarrollo que reconocen las experiencias más exitosas en la materia son aquellas que han provocado cambios institucionales graduales y sostenidos sobre la herencia institucional de cada caso en particular.⁸ Sin embargo, hay algunos elementos que parecen comunes a toda la región: i) se debe asumir la necesidad de ampliar las actuales coberturas de las políticas sociales y especialmente de las de sostenimiento de ingresos de los grupos vulnerables; y ii) por lo tanto, hay que aumentar el gasto en el área social.

Esto último advierte sobre la trampa discursiva que pretende comparar el costo de políticas como el ingreso ciudadano con las actualmente vigentes. No es serio comparar una política alternativa que tiene como objetivo lograr coberturas universales, contra las acotadas políticas que sólo pretenden hacer blanco en ciertos grupos restringidos. Son políticas con objetivos diferentes y, por lo tanto, no puede tomarse el nivel del gasto como parámetro de su eficiencia administrativa.

El tratamiento de las distintas alternativas de redes de seguridad en los ingresos debería comprender al conjunto de las políticas fiscales, tanto por el lado de los tributos como de los gastos. Lo que debería ponerse en discusión es el conjunto de las finalidades del gasto público y las formas de financiarlo, al menos, en cuanto a sus impactos sobre los ingresos y las condiciones de vida de las personas.

En este punto, hay que enfatizar que lo que interesa considerar es el incremento marginal del gasto público que se derivaría de una reforma que apunte a dar soluciones efectivas a la cuestión social. En este aspecto, es preciso considerar que, por débiles e incompletas que sean las actuales redes de seguridad social, contienen distintos esquemas de gastos que transfieren ingresos a la población. Estos esquemas, junto con sus fuentes de financiamiento deberían ser reformados e integrados dentro de las políticas que aquí se proponen como alternativas.

En aquellos países de América Latina que reconozcan mínimas condiciones para aplicar políticas como las del ingreso ciudadano, a mi juicio, el primer paso debería ser el reconocimiento de un beneficio incondicional a los menores de edad, siguiendo luego por los de mayor edad.⁹ Eso no sólo tendría impactos directos sobre uno de los grupos de población más castigados por la pobreza, sino que también afectaría positivamente a otras áreas económicas y sociales.

No es ninguna novedad que, en los muchos informes sobre la situación económica y social en América Latina, suele encontrarse la siguiente afirmación: «la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres». Esta comprobación se deriva del juego combinado de dos factores: 1) el elevado número de perceptores de ingresos por debajo de la «línea de pobreza»; 2) el hecho de que las familias pobres tienen más hijos/as que el resto de la población. No sólo la pobreza es mayor en los hogares con mayor número de hijos/as sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina.

Se sabe que el mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza «per capita» y que, además, el mayor número de personas económicamente dependientes (menores, ancianos) pone mayor presión sobre el ingreso de los miembros económicamente activos. Dadas las condiciones del mercado de empleo, los mayores ingresos difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino que los hogares se ven obligados a incorporar más miembros a la búsqueda de ingresos. Esto explica por qué los niños de familias pobres se ven

forzados a trabajar en edad más temprana que el resto, ya sea en actividades remuneradas o realizando trabajo doméstico gratuito que permite que otros miembros del hogar ingresen al mercado del empleo remunerado.

La forma precaria de inserción laboral de las mujeres de los sectores populares también se explica por esta situación. La oferta de trabajo femenina en los grupos de bajos ingresos no responde a su afán de «independencia» sino más bien a la necesidad de buscar ingresos complementarios a los de sus cónyuges, para ayudar así en el sostenimiento de los miembros económicamente «dependientes» del hogar. Así, el proceso de «feminización» de la fuerza de trabajo que se verifica últimamente en muchos países se corresponde con un fenómeno de «precarización», en tanto las mujeres consiguen ocupaciones en puestos de baja remuneración y calificación, particularmente en servicios personales o en procesos rutinarios de ciertas ramas industriales.

Otro efecto de esta situación es que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento. Como resultado, su formación educativa y su calificación para emplearse se resiente y, en consecuencia, disminuyen sus posibilidades de conseguir empleo remunerado de calidad, no sólo en el presente sino también en el futuro.¹⁰ El problema no es sólo que los menores trabajan sino que, además, trabajan en condiciones de extrema precariedad. Como se ve, los menores de bajos recursos no sólo se ven obligados a trabajar en edades tempranas, sino que además trabajan en condiciones de mayor explotación.

Aquí es necesaria una digresión. Más allá de las argumentaciones que ven en las deficiencias de la oferta escolar el problema central de la deserción de los menores, las evidencias disponibles sugieren que en los hechos lo que expulsa a los menores de los establecimientos escolares es la necesidad de buscar ingresos propios o complementarios para el hogar y la falta de expectativa con respecto a la movilidad social proveniente de la educación.

La experiencia de Brasil con los programas de «*Bolsa-Escola*» es más que ilustrativa. Con distintas variantes, el objetivo de estos programas aplicados sólo por algunos municipios es el de promover la admisión y permanencia en la escuela pública de menores con precaria situación social. La mecánica es otorgar un ingreso mínimo mensual a las familias que teniendo hijos matriculados en la escuela pública tengan un ingreso familiar por debajo del estipulado como referencia. El pago está condicionado a la permanencia de las condiciones que otorgan el derecho. Complementariamente, también existen programas de «*Garantía de Renda Mínima*» que también exigen la presencia de menores en las escuelas, junto con otras condiciones como la concurrencia a puestos de salud y la participación de adultos en cursos de capacitación (Lavinas y Barsano, 1997). Los resultados obtenidos son elocuentes: i) bajó el índice de los menores que buscan empleo; ii) bajó el índice de evasión y deserción escolar (Caccia Bava, 1998; Abramovay, Andrade y Waiselfisz, 1998).

Sin embargo, los efectos de estos programas han sido menores en lo que refiere a la reducción de la pobreza por lo siguientes motivos principales: i) es muy difícil expandir la política al universo de la población dados los límites y las diferentes capacidades financieras y de gestión de los municipios; ii) las condiciones de acceso y la selección dejan a muchos necesitados fuera del programa; iii) los plazos para la percepción del beneficio hacen que las familias retornen a su situación anterior; iv) sólo alcanza a las familias con menores en edad escolar y muchos de los daños de la pobreza se generan en los primeros años del ciclo de vida.

A nuestro juicio, tanto los resultados positivos como los temas pendientes de este tipo de experiencia refuerzan la propuesta de moverse hacia un ingreso universal e incondicional para los menores para obtener los mismos resultados positivos pero reducir los negativos. Además, ésta sería una forma efectiva de cortar con la transferencia «generacional» de la pobreza. Se podrá seguir argumentando acerca de la oportunidad de transferir de forma incondicional ingresos a los adultos «capaces». Pero no hay argumentos contra la transferencia de ingresos hacia la infancia a la que, claramente, no puede culparse de su situación.

Como se señaló previamente, los menores ya son utilizados en varios programas como «justificación» de políticas tanto de gasto como de recaudación de ingresos fiscales. El problema principal es que la mayoría de los países de la región pagan asignaciones por menores sólo a los trabajadores formalizados y generalmente asalariados. El otro lado del problema es el que opera por los flujos tributarios. Son las «deducciones» (incluyendo las cargas de familia) que se permiten en el impuesto a los ingresos de las personas y que reducen el monto de los ingresos gravados. Todo esto determina que existan fuertes diferencias en la posición «neta» de los contribuyentes según sea la fuente de sus ingresos, las deducciones que pueden realizar y la tasa tributaria correspondiente a su escala de ingresos netos sujetos a impuesto.

Estas líneas de razonamiento se presentan para estimular la discusión del problema a la luz de cada caso particular. Claramente, junto con los menores, el grupo de ancianos se ubica como los más vulnerables. Más aún, después de las tendencias de reforma hacia la capitalización individual de aportes que, entre otros efectos nocivos, han bajado la cobertura efectiva en la mayoría de los países que avanzaron con la misma. Todo hace suponer que en la región lo prioritario es tener una red de seguridad en los ingresos preventiva, universal e incondicional, que comience por cubrir a los menores y ancianos para avanzar desde allí hacia toda la población.

Pobreza y ciudadanía son dos temas frecuentemente discursados en América Latina. Sobre los mismos mucho se ha escrito y se escribe, pero pocas veces se los encuentra tratados simultáneamente en instituciones concretas. La discusión en torno a la propuesta del ingreso ciudadano permite colocarlos conjuntamente en el centro de la escena y permite así tener una actitud crítica

ofensiva en materia económica y social. Sin dudas, esta actitud es intelectual y políticamente urgente, si es que se pretende generar fundadas expectativas en un futuro mejor para los pueblos de la región.

NOTAS

1. El autor es Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Rodríguez Peña, 557, 2 F - (1020) Buenos Aires (Argentina); tel./fax: 54-11-4371-5136/9079; correo electrónico: ciepp@amet.com.ar

2. Las ideas expuestas en los cuatro primeros apartados de este artículo están desarrolladas con mayor amplitud en Lo Vuolo *et al.* (1999).

3. Con el término «régimen» designo aquí a las pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso de los ciudadanos a los rendimientos de las instituciones políticas, económicas y sociales, así como también a las personas que son admitidas y excluidas de tal acceso, junto con los recursos y las estrategias que se les permite emplear para lograr dicho acceso. O sea, se refiere al sistema de relaciones de control, autonomía y dependencia que las instituciones sociales establecen entre sí y entre las personas.

4. Ver, por ejemplo, World Bank (1991, 13).

5. Como toda propuesta en formación, el concepto registra ciertas ambigüedades terminológicas. En la literatura y en la experiencia internacional pueden identificarse diversas expresiones asimilables. Entre los conceptos más difundidos, merecen citarse: i) «subsidio universal» (*universal grant, allocation universelle*); ii) «dividendo social» (*social dividend, socialdividende*); iii) «salario del ciudadano» (*citizen's wage, bürgergehalt*); iv) «ingreso social» (*social income, revenu social*).

6. Aquí seguimos Lo Vuolo (1995).

7. Parker (1989, 17) señala una paradoja de las políticas asistenciales focalizadas que han sido implementadas por los sectores conservadores ingleses: «El efecto acumulativo [...] de subsidio tras subsidio para las familias separadas ha sido el de debilitar a la familia tradicional [...] La ruptura matrimonial y el matrimonio de hecho son subsidiados a expensas de la familia tradicional [...] Decir esto no significa sugerir que las familias monoparentales no necesitan ayuda, o que la ley de matrimonio está de alguna forma errada, sino como recordatorio que cualquier forma de tratamiento preferencial tiende a crear su propia demanda».

8. Véase, por ejemplo, Rodrik (2002).

9. Justifico más ampliamente esta propuesta en Lo Vuolo (2001).

10. En promedio, se estima que en América Latina, de cada 4 adolescentes que trabajan hay 3 que no estudian y, obviamente, el tipo de trabajo que realizan (en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito) para nada garantiza un proceso de «aprendizaje en el trabajo».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, M., C. ANDRADE y J. WASELFSZ (1998): *Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Redução da Pobreza*, Brasília, Unesco, Brasil.
- CACCIA BAVA, S. (org.) (1998): *Programas de Renda Mínima no Brasil*, São Paulo, Polis.
- LAVINAS, L. y R. VARSANO (1997): *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*, IPEA, Textos para Discussão, 534, Rio de Janeiro, Brasil.
- LAUTIER, B. (1998): «Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique lati-

- ne», en R. Poulin y P. Salama (eds.), *L'Insoutenable misère du monde, économie et sociologie de la pauvreté*, Québec, Éditions Vents d'Ouest.
- LO VUOLO, R. (1995): «Introducción», en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp-Miño/Dávila.
- (2001): «América Latina y la Renta Básica a la luz del caso argentino», en Daniel Raventós (coord.), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, 2001.
- , A. BARBEITO, L. PAUTASSI y C. RODRÍGUEZ (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Madrid, Buenos Aires, Ciepp-Miño/Dávila.
- PARKER, H. (1989): *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*, Londres, Routledge.
- RODRÍK, D. (2001): *Development strategies for the next century*, trabajo presentado en el Seminario «La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI», organizado por CEPAL en Santiago de Chile, agosto.
- VAN PARIJS, P. (1992): «Competing Justifications of Basic Income», en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Nueva York, Verso.
- WORLD BANK (1991): *Poverty Reduction Handbook*, Washington, The World Bank.

Rubén M. Lo Vuolo es economista e investigador titular del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires (Argentina). Ha sido investigador visitante de la University of Notre Dame (EE.UU.) y del Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle - París III (Francia). Es autor del libro «Alternativas. La economía como cuestión social» (2001) y, en colaboración, de obras como «La pobreza... de la política contra la pobreza» (1999), «La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador» (1998, 1993), «Contra la exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano» (1995), «La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina» (1992) y «El Estado de Bienestar. Un paradigma en crisis» (1991).