

## UNIVERSALISMO BASICO E INGRESO CIUDADANO: Una perspectiva latinoamericana<sup>1</sup>

Ernesto Aldo Isuani

Profesor de la Universidad de Buenos Aires

### 1. Introducción: Sobre la situación social en la Región

Las transformaciones socio-económicas ocurridas desde los finales del siglo pasado han tenido un severo impacto en el cuerpo social latinoamericano y creado un cuadro de situación caracterizado por altos niveles de desempleo, subempleo y precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo a información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2004) la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando del 5,7% en 1990 a 11,3% en 2003. Pero este aumento de la desocupación no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal, o en otras palabras, privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. El sector de trabajadores en el mercado informal creció desde el 42,8% en 1990 al 46,7% en el 2003.

También la pobreza y la desigualdad tuvieron un comportamiento preocupante. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2004), las personas en situación de pobreza en el periodo 1980-2002 crecieron del 40,5% al 44% y los indigentes de 18,6% a 19,4%. Estos porcentajes se tornan más si se traducen en números absolutos ya que el número de pobres creció en aquel periodo de 136 millones a 221 millones y el de indigentes lo hizo de 62 a 97 millones.

Por último, la desigualdad en la distribución de los ingresos (medida por el coeficiente de Gini) se mantiene en un nivel muy alto y se incrementó en la mayoría de los países entre 1990 y 2002 (BID 1998)

Esto implica el surgimiento de una “Nueva Cuestión Social” que puede ser definida como de **Exclusión Social**. Ahora bien, este concepto posee un carácter bifronte ya que hay dos maneras de considerar la exclusión.

Por un lado designa a aquellos bolsones de economía de subsistencia, precapitalistas que indican que la sociedad salarial propia de la economía capitalista aun esta en el horizonte. A este tipo de exclusión refieren, por ejemplo, los estudios que a mediados del siglo pasado realizaron autores como Aníbal Quijano (QUIJANO 1973) José Nun (NUN 1969) y sus teoría de la población o masa marginal y refiere a economías de naturaleza campesina no integradas a circuitos comerciales relativamente modernos y

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado al encuentro “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico” INDES-BID, Washington DC. 5-7 de octubre de 2005

sectores rurales recién llegados a las ciudades, en disponibilidad, pero no aun reclutados por una economía formal que en aquellos tiempos se mostraba de gran dinamismo.

El fenómeno de la nueva exclusión refiere a quienes, una vez integrados al mercado de trabajo capitalista fueron perdiendo este acceso a partir de las grandes transformaciones socio-económicas de las últimas dos décadas, tratándose fundamentalmente de sectores urbanos.

En síntesis: exclusión social refiere tanto a los que nunca llegaron a la sociedad salarial como a los despedidos de ella.

La nueva exclusión social se expresa fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro, todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y protegidos por la seguridad social. Y aunque en buena parte de los países de la región, una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX marchaba en esa dirección: crecía paulatinamente la proporción de trabajadores en el mercado de trabajo formal y cubiertos por la seguridad social.

La “nueva exclusión” es fruto de una nueva etapa histórica denominada neoliberal, por las similitudes que guarda con aquella etapa liberal del siglo XIX y principios del XX: como en aquella época, el Estado se retrae de la acción económica y social que había desplegado durante el keynesianismo y también como en aquella época liberal desaparece la preocupación por el pleno empleo propia de la posguerra.

Pero una diferencia crucial entre los contextos de ambas etapas liberales tiene que ver con la dinámica de un mercado de trabajo que demanda conocimientos y credenciales elevadas. Esto pone en cuestión la idea vigente en los siglos XIX y XX de que los que van quedando fuera del mercado de trabajo asalariado constituyen un ejército de reserva ya que este mecanismo implica que los trabajadores son intercambiables; esto es, supone que quienes están insertos en el proceso productivo tiene capacidades similares a quienes están fuera de él y éste no parece ser el caso hoy: un sector creciente comienza a quedar fuera de la promesa keynesiana a la que aludimos anteriormente. En la nueva etapa sucede también que el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia muy débil y hasta negativamente con la creación de nuevos puestos de trabajo. Esta situación es la que modifica sustancialmente la vigencia de un ejército de reserva y provoca el surgimiento de la más maltusiana noción de población excedente. El horizonte hoy en el mercado de trabajo es por lo tanto excluyente más que integrador, al revés de la dinámica de las etapas liberal y keynesiana.

A partir de estas consideraciones que muestran la gravedad de la situación social latinoamericana analizaré a continuación la magnitud y composición del gasto social regional relacionándolo con los modelos imperantes de política social.

Posteriormente comentaré la propuesta de universalismo básico ofrecida para discusión por el INDES (FILGUEIRA y Otros 2005) y la relacionaré con la idea de ingreso ciudadano y sus vertientes condicionales e incondicionales. Por último aportaré un

ejercicio de implementación de este tipo de políticas con el objeto de evaluar su viabilidad financiera

## 2. Gasto Social y Modelos Imperantes

Frente al escenario social delineado, podríamos preguntarnos que sucede con los recursos disponibles para enfrentarlo. Esto nos lleva a observar los recursos públicos asignados al sector social.

En contra de una impresión generalizada de que el gasto social tuvo un retroceso durante los noventa acompañando los procesos de privatización y desregulación, la información disponible muestra con claridad que el gasto social creció como porcentaje tanto del producto bruto interno como del gasto público total y además el gasto social per capita también experimentó un incremento.

Como se aprecia en el cuadro 1 el gasto social latinoamericano como porcentaje del PBI experimentó un sostenido crecimiento de 10,4% a comienzos de los noventa para alcanzar el 13,1% a finales de dicha década. Solo Honduras y Venezuela, mostraron una leve disminución en el periodo.

Cuadro 1

### AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
<b>América Latina</b>	<b>10.4</b>	<b>11.4</b>	<b>12.1</b>	<b>12.5</b>	<b>13.1</b>
<b>Argentina</b>	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
<b>Bolivia</b>	...	...	12.4	14.6	16.1
<b>Brasil</b>	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
<b>Chile</b>	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
<b>Colombia</b>	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
<b>Costa Rica</b>	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
<b>El Salvador</b>	...	...	3.3	3.8	4.3
<b>Guatemala</b>	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
<b>Honduras</b>	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
<b>México</b>	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
<b>Nicaragua</b>	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
<b>Panamá</b>	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
<b>Paraguay</b>	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
<b>Perú</b>	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
<b>República Dominicana</b>	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
<b>Uruguay</b>	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
<b>Venezuela</b>	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Fuente: CEPAL (2004)

En el cuadro 2 se aprecia que también el gasto social regional creció como porcentaje del gasto público total, seguramente relacionado con los procesos de privatizaciones que

disminuyeron la gravitación estatal en el área económica. A comienzos de los noventa significaba un 41,8% y a final del siglo alcanzaba el 47,8%. Panamá y Honduras fueron las únicas excepciones.

Cuadro 2

**AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL COMO % DEL GASTO PUBLICO TOTAL**

<b>País</b>	<b>1990-1991</b>	<b>1992-1993</b>	<b>1994-1995</b>	<b>1996-1997</b>	<b>1998-1999</b>
<b>América Latina a/</b>	<b>41.8</b>	<b>43.9</b>	<b>46.7</b>	<b>46.7</b>	<b>47.8</b>
<b>Argentina</b>	62.2	63.3	65.3	65.3	63.6
<b>Bolivia</b>	...	...	49.4	54.9	56.5
<b>Brasil b/</b>	48.9	47.2	60.0	60.4	60.4
<b>Chile</b>	60.8	62.4	64.7	65.9	66.8
<b>Colombia</b>	28.8	32.2	39.9	41.8	35.5
<b>Costa Rica</b>	38.9	41.2	38.3	42.2	43.1
<b>El Salvador</b>	...	...	21.3	24.9	27.0
<b>Guatemala</b>	29.9	33.4	38.5	37.4	46.2
<b>Honduras</b>	36.5	33.7	32.7	34.6	34.3
<b>México</b>	40.8	49.7	52.4	51.9	58.5
<b>Nicaragua</b>	35.4	38.1	40.9	37.1	37.0
<b>Panamá</b>	40.0	37.9	43.2	38.2	38.6
<b>Paraguay</b>	39.9	42.9	43.4	47.1	46.2
<b>Perú</b>	31.1	32.5	34.8	35.2	38.3
<b>República Dominicana</b>	38.4	37.0	41.2	39.0	39.7
<b>Uruguay</b>	62.4	67.7	70.8	69.9	72.5
<b>Venezuela</b>	34.0	40.1	35.3	35.5	37.3

Fuente: CEPAL, 2004

Finalmente el cuadro 3 muestra un crecimiento del gasto social per capita pasando de 360 dólares en 1990-91 a 540 dólares en 1989-99. También aquí solo Honduras y Venezuela tuvieron un comportamiento distinto.

En definitiva, los recursos de la política social se incrementaron mientras que los indicadores socio-económicos de la región empeoraron.

Respecto a la composición del gasto social regional se aprecia que la seguridad social creció como porcentaje del gasto social en el periodo analizado, significando a finales del siglo un tercio del gasto social total (cuadro 4). También del aumento del gasto social per capita en el periodo, la seguridad social se quedó con la mitad (cuadro 5)

Cuadro 3

## AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA(En dólares de 1997)

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
<b>América Latina a/</b>	<b>360</b>	<b>419</b>	<b>466</b>	<b>499</b>	<b>540</b>
Argentina	1211	1447	1583	1576	1687
Bolivia	...	...	121	147	168
Brasil b/	786	765	932	952	1011
Chile	440	538	597	719	827
Colombia	158	195	297	403	381
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador	...	...	60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
México	259	333	358	352	402
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panamá	497	582	606	653	642
Paraguay	56	114	131	149	132
Perú	69	100	140	158	192
República Dominicana	64	92	100	108	135
Uruguay	888	1095	1248	1358	1539
Venezuela	337	355	287	318	313

Fuente: CEPAL, (2004)

Cuadro 4

## AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL SIN SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

PAIS	Gasto social real per		Gasto social sin seguridad		Seguridad social como	
	capita sin seguridad social		social como porcentaje del PIB a/		porcentaje del gasto social	
	1990-1991	1998-1999	1990 - 1991	1998-1999	1990-1991	1998-1999
Argentina	641	969	9.4	11.8	47.0	42.6
Bolivia b/	107	127	11.0	12.2	11.6	24.2
Brasil c/	435	456	10.0	9.5	44.8	54.8
Chile	204	438	6.0	8.5	53.7	47.0
Colombia	98	250	4.9	9.8	38.0	34.5
Costa Rica	327	406	10.8	11.0	31.3	34.7
El Salvador b/	56	81	3.2	4.3	0.8	1.2
Guatemala	40	92	2.6	5.3	22.3	14.4
Honduras	59	57	7.8	7.4	1.3	0.0
México	249	299	6.2	6.8	4.1	25.5
Nicaragua	48	57	10.8	12.7	0.0	0.0
Panamá	342	463	12.8	14.0	3.5	27.9
Paraguay	35	86	1.9	4.9	37.1	34.9
Perú	45	113	2.2	4.0	33.6	41.5
Repúb. Dominic	58	118	3.9	5.8	8.7	11.8
Uruguay	299	438	5.7	6.5	66.3	71.6
Venezuela	248	220	6.6	6.0	26.7	29.9
<b>Promedio Región</b>	<b>212</b>	<b>304</b>	<b>6.5</b>	<b>8.0</b>	<b>30.5</b>	<b>33.1</b>

Fuente: CEPAL (2004)

Cuadro 5

**América Latina: Nivel y Evolución del Gasto Social por Sectores  
(en dólares de 1997)**

País	Educación		Salud y Nutrición		Seguridad Social		Vivienda, Agua, Saneamiento y otros.	
	Gasto social per capita en 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per cápita en 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per capita en 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991	Gasto social per capita en 1998-1999	Variación absoluta respecto de 1990-1991
<b>Promedio Simple</b>	<b>137</b>	<b>51</b>	<b>111</b>	<b>28</b>	<b>243</b>	<b>91</b>	<b>49</b>	<b>10</b>
Argentina	383	157	380	109	719	150	206	62
Brasil b/	187	26	163	8	554	203	107	-11
Chile	202	115	145	76	389	154	92	45
Colombia	120	58	104	81	132	72	26	14
Costa Rica	163	48	181	31	216	68	63	1
Guatemala	40	16	22	8	16	4	30	28
Honduras	32	-1	16	-4	0	-1	10	4
México	167	63	93	-26	103	92	40	14
Nicaragua	26	4	20	0	0	0	12	6
Panamá	198	73	223	60	179	24	42	-11
Paraguay	66	44	19	14	46	25	2	-6
Perú	62	34	38	23	80	57	14	11
República Dominicana	57	40	31	16	16	10	31	5
Uruguay	218	88	187	34	1101	511	33	17
Venezuela	140	11	49	-8	94	5	31	-31

Fuente: CEPAL (2004)

De aquí podemos concluir que el gasto social regional creció, pero adquirió un sesgo regresivo como consecuencia del incremento de la seguridad social dirigida a trabajadores del sector formal de las economías latinoamericanas. En el cuadro 6 podemos apreciar como el gasto de seguridad social es aquel componente del gasto social con mayor impacto regresivo.

Cuadro 6

**América Latina: Distribución del Gasto Social por Estratos de Ingreso**

PAIS	Distribución porcentual del gasto social por quintiles				
	I (Mas pobre)	II	III	IV	V (Mas Rico)
<b>Pomedio no ponderado</b>					
Educación	27.9	23.1	19.5	16.2	13.2
Primaria	38.0	25.4	19.0	11.8	5.8
Secundaria	25.8	25.9	21.8	16.8	9.7
Terciaria	8.5	14.3	21.7	24.4	31.0
Salud y Nutrición	26.9	23.3	22.0	16.7	11.1
Vivienda y otros	2.1	20.1	19.0	18.1	20.7
Seguridad Social	15.0	14.3	17.4	20.8	32.6
Gasto Social sin Seguridad social	28.2	22.9	20.5	16.0	12.4
Gasto Social con Seguridad social	22.1	19.3	19.4	18.4	20.6
Distribución del Ingreso e/	4.8	9.4	13.7	21.4	50.7

Fuente: CEPAL (2004)

En síntesis, agravamiento de la situación social, crecimiento del gasto social y mayor regresividad de este, son características dominantes en la región. Intentaré a ahora realizar una reflexión sobre lo que esto implica

Esping-Andersen introdujo en la literatura social un refinamiento muy importante al dejar de considerar al Estado de Bienestar como un único objeto de análisis, para distinguir tres modelos del mismo (Esping-Andersen 1990). Así propuso, refiriéndose a países desarrollados, el modelo liberal (residual) para caracterizar la intervención social del Estado en países sajones (EEUU e Inglaterra), el modelo conservador (corporativo) para referir al estilo de política social prevalente en el continente europeo y el modelo social-demócrata (institucional-estatal) para resaltar el estilo en los países escandinavos.

En el modelo residual el mercado es central en la provisión de bienes sociales. Son sociedades caracterizadas por un mercado de trabajo muy flexible y cuentan con una baja tasa de desempleo. El gasto público en servicios sociales es el mas bajo de los tres modelos y cuentan con un volumen significativo de empleo que puede caracterizarse de precario y de bajos ingresos. Cuentan con pobreza relativa de significación y sus programas de asistencia social de carácter incondicional ha recibido reducción y se han incrementado las exigencias para obtenerla (por ejemplo el tránsito desde el AFDC al TANF en los Estados Unidos). Por otra parte, estos países han introducido medidas que implican un estímulo a la búsqueda de trabajo (workfare) y aceptación de puestos de bajos salarios (earned income tax credit)

El modelo corporativo propio de los países europeos continentales posee un nivel de gasto público social mayor que en el modelo anterior y proviene fundamentalmente de impuestos basados en la nómina salarial. Estos países cuentan con una fuerza de trabajo

altamente protegida pero como el costo laboral es elevado, poseen un alto el desempleo y por tanto bajo estímulo a la creación de puestos de trabajo. La tasa de actividad en general es menor que en los otros dos modelos, especialmente en el caso de la mujer. Esta forma de estructuración de la política social, presenta dificultades para lidiar con el desempleo de gente joven sin experiencia en el mercado formal o mayores que perdieron derecho al seguro de desempleo. Existen intentos innovativos como el RMI en Francia que implica un contrato con mayores de 25 años desocupados, los que deben buscar trabajo pero no están obligados a aceptar trabajo no deseado. Este modelo busca retardar la edad de acceso al mercado de trabajo mediante más años de escolarización para los jóvenes y adelantar la edad de jubilación.

El último modelo (Institucional-Estatal), vigente en los países escandinavos es el que asigna un mayor volumen de recursos a los servicios sociales e implican la existencia de impuestos altos que gravan la renta y riqueza. Son sociedades con mayor flexibilidad laboral que las del modelo corporativo y tienen bajo desempleo. Existe una alta protección estatal para los ciudadanos lo que incluye a los desempleados. Los programas de capacitación al desempleado ocupan un lugar muy importante en la política de empleo. Por último son sociedades con un gran énfasis en el empleo público orientado a servicios personales (i.e. guarderías) a cargo fundamentalmente de mujeres lo que eleva significativamente la tasa de actividad de estas.

Una mirada alternativa aunque coincidente con la propuesta de Esping-Andersen es partir de los tres principios básicos que estructuran los estilos de intervención estatal en los procesos de distribución, nacidos en distintos momentos históricos y coexistentes cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas

De acuerdo al principio de la discrecionalidad, el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene derecho a recibir; este principio que se convirtió en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX, genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. Un segundo principio es el de la contribución: accede al beneficio quien participa en su financiamiento; bajo este principio se estructuró el seguro social implementado a lo largo del siglo XX. El tercer principio es el de la ciudadanía: tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos; este enfoque surge con fuerza en Europa luego de la segunda guerra mundial.

Mirado desde esta perspectiva “los tres mundos” del Estado de Bienestar delineados por Esping-Andersen pueden coexistir en una misma sociedad. Por ejemplo, los países “corporativos” de Europa continental poseen programas de asistencia social propios del modelo residual (means-tested). Los países anglosajones tienen seguros sociales contributivos bismarckianos o como Inglaterra desarrollaron un sistema de salud pública (National Health Insurance) asentado sobre el principio de ciudadanía.

Lo mismo sucede en América Latina donde a pesar del sesgo mayoritariamente corporativo introducido por el seguro social basado en contribuciones obrero-patronales-estatales, coexisten los otros dos principios estructuradores de política social.



Por ejemplo, la política social argentina se ha basado en los tres principios, de tal manera que es posible encontrar programas sociales que tienen que ver con una seguridad social para el empujado sector formal de trabajadores, con recursos del estado asignados discrecionalmente a sectores de bajos ingresos y también con sistemas de prestaciones en el cual el derecho de acceso esté basado en el concepto de ciudadanía: el sistema público de educación.

Si restringimos nuestra mirada solo a los programas de transferencia de ingresos (pensiones y subsidios monetarios), estos han estado en América Latina asociados fundamentalmente al modelo corporativo en la medida que se han basado en el principio de la contribución y han tenido como sujetos exclusivos a los trabajadores del sector formal de la economía. En este subcampo de política social, también el modelo residual ha tenido vigencia en los últimos tiempos especialmente, y en forma muy acotada, destinado a sectores pobres (por ej. las pensiones no contributivas).

El enfoque asistencialista propio del modelo residual se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los denominados programas de combate a la pobreza. Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a todos quienes están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quienes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuantos son los pobres pero no quienes son. ¿Cómo sabemos que alguien es pobre? ¿Por el color de la tez, por las vestimentas que utiliza, por el lugar donde vive?. Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, el ejercicio de identificar pobres se ha transformado en un ejercicio discrecional que concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas. Es decir, el que presta el servicio termina definiendo quién es pobre y quién no lo es y ello ligado a una solicitud de adhesión política.

### **3. Universalismo Básico y Políticas de Ingreso Social**

Frente a la contradicción de severos problemas sociales y recursos que (sin juzgar su adecuación a la problemática) han crecido, es necesario repensar y reformular significativamente la política social regional.

En este sentido apunta la contribución del INDES sobre universalismo básico (FILGUEIRA y Otros 2005). El trabajo señala que los sistemas de política social de la región decían aspirar al universalismo pero terminaron en la práctica siendo corporativos o duales y excluyentes. También examina las consecuencias de las tres principales estrategias de reforma implementadas en los finales del siglo pasado: la privatización, focalización y descentralización.

En este sentido y más allá de la conveniencia de utilizarlas en áreas y contextos específicos, el haberlas elevado a la categoría de fines trajo resultados, en general, no muy positivos. De esta forma, ni una mayor equidad ni incrementos en la eficiencia fueron los principales resultados de su aplicación. Por el contrario, la estigmatización, el manejo discrecional y clientelar, el “descrime” o salida hacia el mercado de los sectores

más pudientes, la agudización de la dualidad implicada en la existencia simultánea de una seguridad social de cobertura empujada y programas asistenciales utilizando una pequeña fracción del gasto social, fueron consecuencias de las políticas implementadas.

La noción de universalismo básico plantea una política social de cobertura universal, basada en la noción de ciudadanía, con servicios de calidad homogénea y suficiente. Ahora bien, dadas las restricciones de índole fiscal, este universalismo debe referir a un conjunto limitado de prestaciones básicas en las áreas de seguridad social, salud, educación y asistencia o protección social.

Congruente con estas premisas, el documento de discusión avanza en propuestas específicas en materia de ingresos como la universalización de pensiones básicas y asignaciones familiares, prestaciones para sectores desempleados y las implicaciones del universalismo básico en los servicios educativos y de salud.

Esta perspectiva es totalmente coincidente con mi visión tanto del impacto negativo de los enfoques prevalentes de política social en los últimos tiempos como del camino que debería recorrerse para avanzar hacia mayores niveles de inclusión social (ISUANI Y NIETO 2002) (ISUANI 2002).

Se trata en última instancia de avanzar hacia un modelo de política social inspirado en el principio de ciudadanía, reduciendo la centralidad del modelo corporativo y el escaso impacto positivo de las políticas asistenciales de naturaleza discrecional.

Ahora bien, mi aporte no se aboca a aquellas áreas donde existen servicios que gestionar y que también son elementos de la propuesta del universalismo básico; esto es educación y salud, donde por otra parte, han existido en algunos países de la región esfuerzos de vincularlos al principio de ciudadanía. Yo me referiré exclusivamente a las políticas de transferencia de ingreso que han sido dominadas por la visión corporativa y últimamente por el enfoque asistencial.

El objetivo en este sentido es agregar argumentos al fortalecimiento de la perspectiva del universalismo básico y mostrar su viabilidad en el presente contexto regional.

Ahora bien, es precisamente en las políticas de transferencia de ingresos donde la propuesta de universalismo básico tiene mayor aplicación ya que al tratarse de sumas de dinero a ser entregadas, se facilita la aplicación de las ideas de homogeneidad y suficiencia que, como vimos, son características centrales de la propuesta. Es mi impresión, sin embargo que este tema presenta una complicación mayor cuando la homogeneidad y suficiencia tienen que ser garantizadas en servicios que implican complejidad como son los educativos y sanitarios. En este sentido las dificultades de este aspecto de la propuesta de universalismo básico tienen relación con los problemas que presentan los programas de ingresos condicionales, que también demandan gestión y a los cuales me referiré más adelante

Partiré de la pregunta ¿cómo lograr garantizar un nivel consumo básico satisfactorio en sociedades sujetas a un significativo proceso de exclusión?. Claramente en una etapa

histórica caracterizada por ausencia o severa insuficiencia de ingresos, una política de sostenimiento de ingresos aparece como central. Pero al mismo tiempo es necesario pensar estas políticas de ingreso trascendiendo la relación formal laboral porque no es esperable un mercado de trabajo formalizado extenso en la región y también abandonando la visión residual-asistencial que asigna una muy pequeña porción del gasto social regional sobre bases discrecionales. En definitiva, es necesario incorporar para este tipo de políticas el enfoque estatal-institucional o basado en el principio de ciudadanía, para dar respuesta al desafío exclusionario que plantea hoy la región.

En relación al ingreso social o ciudadano existe un debate sobre si debe ser incondicional (no genera la obligación de una labor a cambio) o condicional (sí la genera). Este debate está sintetizado en las posiciones de André Gorz y Pierre Rosanvallon.

André Gorz (GORZ 1998) plantea que la sociedad capitalista contemporánea que pone en vigencia la obligación a trabajar para sobrevivir, es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Critica además la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social argumentando que éste fue resistido por sus actores en el periodo fordista y prefordistas y se convirtió en elemento de alienación en el toyotismo donde el trabajador virtualmente reemplaza al empresario en una búsqueda frenética de mayor productividad y calidad. Por estas razones, se inscribe en la corriente que promueve asegurar un ingreso incondicional que permita al individuo una vida digna sin estar obligado a insertarse en el mercado de trabajo.

Para Pierre Rosanvallon (ROSANVALLON 1995) cuando la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural como en la situación presente, el ingreso incondicional adquiere las características de un programa de sobrevivencia pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo, fuente principal de identidad y reconocimiento social. Es decir, el ingreso sin la perspectiva del trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia: “asalariar la exclusión”, lo define el autor. El excluido no solo sufre en su bolsillo (falta de ingreso) sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo). De esta manera es conveniente otorgar un ingreso siempre que tenga como contrapartida un trabajo y preferiblemente acompañado por el requisito y la posibilidad de capacitarse, creando así mejores condiciones para el desarrollo de individuos y familias.

En relación a este debate, mis conclusiones son las siguientes: no parece haber llegado todavía la posibilidad de total independencia de las personas respecto al mercado de trabajo y de facto, la mayoría de ellas realizan labores que de no mediar la necesidad del ingreso probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, solo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso y aunque es siempre preferible que el trabajo que se realiza guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo, difícilmente el trabajo constituya un placer para la mayor parte de la humanidad. Esta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación, desaparecerían quienes cambiarían trabajo no deseado por salario o quienes asumirían los riesgos del cuenta-propismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y solo puede ser pensado para una etapa posterior de la humanidad quizás un tanto lejana. Por otra parte a quien no pueda acceder a un consumo básico, la sociedad debe proveérselo y a cambio de este derecho el individuo tiene la obligación de realizar un aporte a la sociedad.

En base a la discusión anterior me inclino por la conveniencia de generar un programa de ingreso estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales. (ISUANI Y NIETO 2002) Específicamente, sostengo que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él y los niños, por estar preparándose para ello. Estos ingresos deben estar desvinculados de la relación laboral y por ende se aleja del modelo corporativo como también debe constituir un derecho lo que lo desvincula del modelo residual. Como la educación pública, deben constituir programas de transferencia de ingresos basados en el principio de la ciudadanía y financiado por impuestos generales.

Para la población económicamente activa desocupada, debe existir un ingreso condicional a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se lleva a cabo. En otras palabras, no se trata de una condicionalidad destinada a poner trabas a la percepción del ingreso sino de otorgarle un valor central al trabajo como elemento de integración social; no se trata de “hacer algo” para justificar la condición de beneficiario, sino de efectivamente desarrollar una labor que sea un vehículo de integración social y autoestima.

El ingreso en este caso debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello el ingreso que propongo deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo.

Además la condicionalidad es también un criterio central para determinar en forma transparente la elegibilidad. Por ello, la manera más simple de operacionalizar este derecho es el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del “means-tested” y el uso clientelar de los programas sociales.

La diferencia de este enfoque con las políticas discrecionales que han proliferado en el llamado combate a la pobreza es que no se prestan a arbitrariedad en la selección de los beneficiarios ya que si bien puede priorizar a determinados grupos sociales cuando los recursos no son suficientes, tienen derecho al beneficio todos los que pertenecen a dichos grupos; nos encontramos así frente a un “selectivismo universal” (universal targeting) que plantea mayor equidad que la selección arbitraria de beneficiarios.

Existe otra forma de concebir la condicionalidad: se trata de colocar exigencias al beneficiario tales como garantías de escolarización y atención a la salud de sus niños. En principio esto no es un gran obstáculo, pero es una perspectiva desaconsejable si el criterio de elegibilidad sigue en manos discrecionales. En otras palabras, se piden condiciones pero se continúa eligiendo arbitrariamente a los beneficiarios.

La combinación de ingresos condicionales e incondicionales garantizaría la existencia de individuos con recursos que les permitan alcanzar una parte de los consumos necesarios para el bienestar. El consumo alimentario, la vestimenta, el mobiliario y enseres domésticos, deberían ser los tipos de consumos asegurados con estos ingresos. Otros componentes del consumo básico deberían estar disponibles a través de servicios públicamente financiado como educación y salud.

La estrategia de Consumo Básico debe aspirar a ser universal o en otras palabras, nadie debe estar privado del acceso a aquel consumo básico que es la base del bienestar. Esto no implica sin embargo que no se justifique una estrategia de implementación gradual en función de los recursos existentes de la sociedad. Por ejemplo, es justificable una estrategia de definir grados de vulnerabilidad de grupos sociales sujetos a ser incluidos en las políticas de ingreso social, siempre y cuando ello implique la definición de un orden de incorporación y no la justificación para la marginación “sine die” de sectores de la población al consumo básico. Por ejemplo hogares con niños debería tener prioridad sobre los hogares sin niños.

Un punto central que debe rescatarse de una estrategia como la sugerida es el impacto a nivel familiar de la convergencia de ingresos incondicionales y condicionales. Como los mayores sin cobertura previsional suelen pertenecer a los sectores de menores recursos y viven con sus hijos en mayor medida que los ancianos de mayores ingresos, la extensión y por ende universalización de beneficios previsionales significa un aporte del anciano al presupuesto familiar que se complementa con el ingreso incondicional proveniente de asignaciones familiares si en dicha familia hay niños, y con el ingreso condicional del jefe de hogar que se hallaba desocupado.

Otro tema importante es que los programas de ingreso incondicional son transferencias monetarias que, si bien exigen un esfuerzo primero para registro de los beneficiarios, una vez realizada esta labor, se reducen a un giro periódico de recursos a dichos beneficiarios. En cambio los programas condicionales presentan una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión que exista en el territorio y debe involucrar necesariamente a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil.

Desearía agregar unas reflexiones finales en relación a los programas de ingreso condicional. Como expresé anteriormente, todo parece indicar que la relación entre crecimiento del producto y creación de puestos de trabajo no posee la fuerza que tenía en el pasado. Está ampliamente admitido que un incremento significativo del producto puede coexistir con estancamiento o inclusive con caída del empleo: La Unión Europea

y América Latina constituyen ejemplo de esto según el informe de la OIT “El Empleo en el Mundo 1998-1999” (OIT 2000)

La enorme porción de personas en situación de desocupación, subocupación o precarización no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte exclusivamente a un retorno al mercado trabajo formal. Es extremadamente peligroso apostar exclusivamente al crecimiento económico para la generación de empleo y por lo tanto si no se replantea el concepto de trabajo no hay condiciones para resolver el problema de la falta de trabajo e ingreso, o en otros términos de la exclusión. Creo que hay que empezar a pensar en trabajos que son socialmente relevantes aunque no generen productos y servicios para el mercado. Nos referimos a tareas que producen bienestar en la persona y en la comunidad donde estos trabajos se desarrollan.

Entonces es importante ampliar la noción de trabajo. ¿Por qué no pensar la educación como trabajo? Reunir competencias básicas hoy es condición mínima para entender e insertarse en el mundo que nos toca vivir. La dificultad de asociar estudio con trabajo deviene de una cierta noción de que existe una edad para estudiar; por lo tanto, para esta visión, un adulto que desee estudiar no merece una retribución aun cuando no posea trabajo u otros ingresos.

Por ello debe desaparecer el prejuicio que establece que hay una edad para estudiar y el que no lo hizo simplemente “perdió el tren”. Esto es perceptible en la escasa promoción e importancia que asignan gobiernos y sociedad civil en la región a la educación de adultos, sin entender que un individuo que hoy no tiene acceso a un determinado nivel educativo, simplemente no está en condiciones en comprender el mundo que le toca vivir y queda condenado a una ciudadanía de segunda clase, es decir a no ser ciudadano.

Algunos plantean: “Preparar gente? ¿Para qué darle más educación si no va a conseguir trabajo?” Mas allá de lo retrogrado del planteo, que obviamente ignora que la educación juega un papel central en el nivel de integración social y calidad de ciudadanía en las sociedades, es posible afirmar que mayores capacidades cognitivas unidas a la elevación de la autoestima provocada por los procesos educativos son funcionales al desarrollo de actividades laborales y generación de ingresos.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuenta-propismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios. La posibilidad de avanzar en el mundo micro-empresario requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y especialmente de capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto solo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

#### **4. ¿Es la propuesta viable?: un Ejercicio Cuantitativo:**

A continuación presentaré como ejercicio una propuesta de ingreso social para el caso argentino que permita ilustrar los grados de viabilidad financiera de la estrategia planteada. También haré referencia puntual al caso guatemalteco en forma tal de que la ejemplificación contemple tanto el caso de sociedades con alto como bajo gasto social.

Argentina presentó en los últimos años un cuadro social especialmente severo. Respecto de los hogares bajo la línea de pobreza, en 1994 representaban el 12,7%; a partir de allí, aumentaron en forma incesante hasta alcanzar 21,4% en el 2000 y 30% en 2004. Pero como los hogares de los pobres poseen un promedio de niños y jóvenes mayor que los no pobres, la cantidad de personas en situación de pobreza es notablemente superior a la de los hogares en igual situación, Así, mientras en 2004 los hogares pobres bordeaban el 30%, el porcentaje de personas pobres alcanzaba al 45%.

La crecientemente desigual distribución del ingreso es otra característica central de la situación social argentina. El 20% de la población con ingresos superiores pasó de obtener el 50,7% del ingreso nacional en 1990 a apropiarse del 54,7% en 1998; por su parte el 20% de la población con ingresos inferiores descendió del 4,7% al 3,8% en el mismo periodo. También la brecha de desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre experimentó una expansión. En 1990 los primeros ganaban en promedio 10.8 veces más que los más pobres mientras que esta razón saltaba al 14.3 en 1998.

Pero la situación social en la Argentina a partir de la década de los noventa tuvo entre sus varias características, una que redefinió en forma decisiva la estructura social del país: esta fue los problemas agudos en el mercado de trabajo cuyo emergente más evidente fue un desempleo alto y sostenido durante todo el periodo.

La evolución de la tasa de desempleo mostró un constante aumento: si se toma el inicio de la década del noventa, la marca estaba en el 8,6% para llegar a un pico del 18,4% en abril de 1995; a partir de allí mostró una tendencia descendente para estacionarse por encima del 12% a fines de 1998. Pero en 1999 la tasa de desocupación experimentó un nuevo salto (14,5%) para llegar en mayo del 2001 a alcanzar el 16,4% y mantenerse en este nivel en la actualidad a pesar de que el país experimentó un notable crecimiento económico en los últimos tres años.

Con relación a los distintos tramos de edad, la tasa de desocupación era mucho más elevada entre los jóvenes: 35,7% en la población de 15 a 19 años y 20,4% en la población de 20 a 24 años. En este marco es importante destacar la presencia de un importante número de jóvenes que no estudian ni trabajan; es decir denotan un colectivo social con serias dificultades de integración. Para el grupo de 15 a 24 años, los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban eran 13,8%, pero si realizaba la desagregación por quintiles en la distribución del ingreso surgía que los jóvenes pertenecientes al primer quintil duplicaban ese valor (26,1%): esto es 1 de cada cuatro jóvenes pobres no estudiaba ni trabajaba, en tanto que solo 3 de cada 100 jóvenes pertenecientes al quinto quintil se encontraba en esa situación.

Por otra parte, el gasto público alcanzó en la Argentina en 1999 al 33,21% del PBI en tanto que el gasto público social representó en el mismo año el 20,97% del PBI. En otras palabras el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios del gasto público es gasto social mientras que en 1980 representaba la mitad del gasto público. En términos monetarios y en 1999 el gasto social alcanzaba a casi \$ 60.000 millones (ver cuadro 7)

Cuadro 7

Diagnóstico

**Gasto público**

**Social Consolidado 1999**

Gasto Público Social Consolidado	Nación	Provincias		Municipios	Total
		Financiamiento Nacional	Financiamiento Provincial		
GASTO PUBLICO SOCIAL	31,270	2,596	21,275	4,264	59,387
Educación	3,110	316	9,639	393	13,458
Salud	6,639	144	5,579	782	13,144
Agua potable y alcantarillado	95	47	364	-	507
Vivienda y urbanismo	4	740	659	-	1,403
Promoción y asistencia social	844	1,188	645	807	3,484
Previsión Social	18,167	161	4,126	-	22,455
Trabajo	2,410	-	65	-	2,475
Otros servicios urbanos	-	-	180	2,281	2,461

En la política social argentina los sistemas de prestación de servicios de salud pública, educación básica y vivienda descansan hoy en las administraciones provinciales. El gobierno central gerencia el sistema nacional de jubilaciones y pensiones y un conjunto de programas destinados específicamente a los sectores de menores recursos.

- El gasto previsional, en manos fundamentalmente del gobierno federal, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 1999 al 7,93% del PBI y ocupaba además la mayor proporción del gasto social representando el 37% .
- En manos básicamente de las provincias el gasto en salud equivale a 4,64% del PIB y el gasto educativo alcanza al 4,75% representando en conjunto alrededor del 44% del gasto público social.
- El resto del gasto social (alrededor de 4% del PIB) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

Una pequeña fracción del gasto social del gobierno nacional se asigna a programas denominados focalizados. Estamos hablando de programas que en el año 2000 alcanzaban un presupuesto total de 4.500 millones de pesos o 1,5% del PBI. Esta



porción del gasto social representaba solo un 15% del total del gasto social de la Administración nacional y un 7% del gasto social total del país

En síntesis podemos concluir que el gasto social argentino tiene en las provincias, las principales ejecutoras del modelo de política social basado en el principio de ciudadanía (sistemas de educación y salud públicas), mientras que el gobierno nacional administra el sistema previsional (principio de contribución) y los programas de asistencia social focalizada (modelo residual). En cuanto a los recursos, el principio de ciudadanía es el que preside la mayor parte del gasto pero se trata de servicios públicos y no de transferencia de ingresos. Le siguen la seguridad social contributiva y solo una muy pequeña fracción se aplica a los programas asistenciales de naturaleza residual.

De esta manera como se ilustra en el Gráfico 1, la estructura que posee el gasto social argentino revela su adecuación para una etapa anterior del país, pero tiene gran fragilidad para atender la problemática presente. Efectivamente, el alto porcentaje que ocupa el gasto previsional se relaciona con un tipo de sociedad donde las personas económicamente activas se ganaban el sustento a través de su inserción en el mercado de trabajo. De esta manera el grueso del gasto público social se derivaba a aquellos que se retiraban del mercado laboral en la forma de jubilaciones y pensiones. Pero esta estructura del gasto no contemplaba una sociedad con fuertes y estructurales problemas de empleo y subempleo afectando a los trabajadores, en especial a los jóvenes.

Gráfico 1



El seguro de desempleo alcanzaba a poco más del 6% de los desempleados (114.000 beneficios sobre 1.800.000 desocupados en 1999). En rigor, exige requisitos que solo los trabajadores del mercado formal pueden satisfacer. Es por otra parte, un subsidio pensado para un desempleo no prolongado como era la situación del mercado de trabajo

argentino décadas atrás. De hecho, quien no consigue trabajo después de un cierto periodo de goce del beneficio, hecho para nada infrecuente, vuelve al desempleo. También existían programas de empleo temporario, también cubriendo un porcentaje reducido de desempleados (6% en 1999). El programa de Jefes y Jefas de Hogar lanzado en 2002, cubriendo alrededor de dos millones de personas y utilizando cerca del 1% del PBI, fue el primer esfuerzo masivo para responder a los dramáticos niveles del desempleo argentino.

Para enfrentar este complejo cuadro social, sugiero una estrategia que define los grupos sociales que deben ser prioritariamente motivo de una política de ingreso social. Ellos son, los jefes de familia desocupados con menores a cargo, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares, los ancianos sin protección previsional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo (jóvenes desocupados sin educación media completa)

Propongo un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad a cambio) que universaliza un beneficio a los ancianos y otro a los niños. Y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante a los jefes de familia y jóvenes desocupados.

#### a. Ancianos sin cobertura previsional:

En relación al componente incondicional de la estrategia de ingreso social, encontramos un porcentaje no insignificante de los adultos mayores que no perciben ingreso alguno y ellos son los ancianos más pobres de las provincias más pobres. El número de personas mayores de 70 años sin cobertura previsional es de alrededor de 300.000. El costo asciende a US\$ 560 millones anuales con un beneficio de US\$150 mensuales (ver cuadro 8)

Cuadro 8

		Escenario A	Escenario B
		Personas sin ingresos previsionales propios	Personas sin ingresos previsionales propios o del cónyuge
2000	Población mayor de 70 años = 2,4 millones		
	% a cubrir 70 +	21%	13%
	% de la Población 65+ que queda sin cobertura	15%	10%
	Población a cubrir miles	504	312
	Costo millones de \$ 2000	907	562
	% del PBI	0,30%	0,19%
2025	Población mayor de 70 años = 3,0 millones		
	% a cubrir 70 +	21%	13%
	% de la Población 65+ que queda sin cobertura	15%	10%
	Población a cubrir miles	804	520
	Costo millones de \$ 2000	1187	735
	% del PBI	0,40%	0,24%

**b. Asignaciones familiares universales:**

Las asignaciones familiares solo cubren a cerca de la mitad de los hogares con menores, correspondientes a trabajadores del sector formal. Son 5.400.000 los niños menores de 15 años cuyos padres no reciben asignaciones familiares. Un proceso de expansión de la cobertura que concluya en universalización, generará un ingreso en todos los hogares donde existan niños. El costo es de US\$2.140 millones anuales con un beneficio promedio de US\$33 mensuales por hijo.(cuadro 9)

Cuadro 9

<h2 style="text-align: center;">Niños</h2> <p style="text-align: center;">Cobertura individual directa Costos/ valores corriente año 2000</p>						
Concepto	Escenario A Cobertura Universal	Escenario B Menores 18	Escenario C Menores 15	Escenario D Menores 10	Escenario E Menores 5	
Población menor de 18 años (miles)	12.232	12.232	10.265	6.921	3.499	
Proporción a cubrir	100%	53%	53%	53%	53%	
Población a cubrir (miles)	12.232	6.483	5.440	3.668	1.854	
Proporción menor de 18 años que queda sin cobertura	0%	0%	16%	43%	71%	
Suma Fija	Costos (millones \$)	5.871	3.112	2.611	1.761	890
	% del PBI	2,06%	1,09%	0,92%	0,62%	0,31%
Suma decreciente	Costos (millones \$)	4.827	2.516	2.151	1.504	820
	% del PBI	1,69%	0,88%	0,75%	0,53%	0,29%

**c. Jefes de Hogar desocupados:**

En relación a los programas de ingreso social de carácter condicional, este grupo de personas deben constituir el objetivo primero. Puede decirse que es el grupo de desempleados en peor situación. En sus hogares no solo se reduce o desaparece el ingreso sino que se afecta la salud psíquica y la integración del grupo familiar. Esto es especialmente grave en los hogares donde el jefe es una mujer desempleada. Aquellos jefes de hogar desocupados con hijos menores de 14 años rondan los 260.000 de los cuales 60.000 son mujeres. Se les debe brindar oportunidades de educación y trabajo, ya sea facilitando que los mismos completen el nivel primario y secundario (la mayoría no accedió a estos niveles de escolaridad) o generando proyectos que enriquezcan el capital social del país. El costo del programa alcanza a US\$ 470 millones anuales sobre la base de un ingreso mensual de US\$ 150 (cuadro 10)

Cuadro 10

**Cobertura y Costos**  
Jefes de Hogar

	Sexo		Total	Presupuesto anualizado		Total en \$
	Varón	Mujer		Varón	Mujer	
Total de aglomerados urbanos	201,279	63,838	265,117	362.302.200	114.908.400	477.210.600

**d. Jóvenes desempleados en Riesgo Educativo:**

Los jóvenes son el grupo social de mayor desempleo y falta de perspectivas y la situación es mas grave entre quienes poseen bajos niveles educativos. Existen unos 400.000 jóvenes de 19 a 25 años desempleados que no han concluido sus estudios secundarios. Se propone instrumentar un sistema de becas para todo joven en esta faja etaria que no haya finalizado la educación media. Esto implica retirar esta población de aquella económicamente activa y otorgarle mayor nivel de calificación para que enfrente con mayor probabilidad de éxito un mercado de trabajo cada día más exigente. El costo de un programa de becas de US\$ 100 mensuales para todos ellos alcanza a US\$ 480 millones anuales (cuadro 11).

Cuadro 11

**Cobertura y Costos**  
Jóvenes de 19 a 24 años

	Excluidos del Sistema Educativo	Total en \$ Anualizados
Total de aglomerados urbanos	408.215	498.858.000

La suma total de recursos necesarios para implementar la estrategia mixta de ingresos incondicionales y condicionales para los cuatro grupos poblacionales indicados, asciende a alrededor de \$3.600 millones; esto es 6% del gasto social argentino o poco mas del 1% del PBI.

La convergencia de estos ingresos en un mismo hogar sería suficiente para virtualmente erradicar la indigencia en el país y reducir fuertemente la pobreza. En un país como la Argentina que gasta un 20% del PBI en política social cada año, no asignar 1% del mismo para una estrategia como la señalada no aparece como razonable. Este ejemplo no pretende ser “la solución” al problema de la exclusión. Debemos responderse también al resto de desempleados y subempleados que luego de una jornada no pueden satisfacer necesidades elementales. Pero estamos al mismo tiempo afirmando, que hay una prioridad y que no debe esperarse. Una sociedad que no es capaz de llevar a cabo una estrategia básica del tipo de la arriba presentada no puede pretender resolver otros desafíos mayores.

En el caso de Guatemala no brindaré una propuesta con el detalle de la presentada para el caso argentino pero podemos realizar una ilustración. El país, posee 11,2 millones de habitantes y un producto per capita de US\$ 1871 (dólares corrientes del 2002). Ello implica un PBI del orden de 21.000 millones de dólares. De esta manera, con un gasto social de 5,6% del PBI, se asignan recursos en este campo en el orden de 1.200 millones de dólares anuales (cuadro 12)

Si bien el país posee un gasto social relativamente bajo y por ende margen para expandirlo, una pensión de US\$ 40 mensuales, (que es el valor actual de la pensión mínima en el Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte del Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social)<sup>2</sup> para todas las personas mayores de 65 años, esto es alrededor de 400.000 personas, podría ser implementada con el gasto que actualmente el país aplica a previsión social, esto es 1% del PBI y que cubre solo a un 25% de la población. Obviamente ello implicaría una reestructuración profunda del sistema previsional de forma tal de garantizar la cobertura total de la población mayor con un beneficio básico al mismo tiempo que la creación de opciones provisionales para quienes tienen la capacidad y el deseo de tener ingresos adicionales durante el retiro.

Por otro lado, un programa de combate al desempleo urbano, dando prioridad a los desempleados jefes de hogares donde existen niños, cuya cantidad debería ubicarse cerca de un tercio de los casi 127.000 desempleados urbanos<sup>3</sup> del país, y suponiendo un ingreso mensual de US\$ 50, ello costaría en torno a los 24 millones de dólares anuales, esto es, solo un 2% del gasto social.

Los ejemplos presentados en forma esquemática permiten avizorar que un programa de ingresos condicionales e incondicionales dirigidos hacia la meta de posibilitar un consumo básico para la población latinoamericana no pertenece al reino de lo imposible.

---

<sup>2</sup> CIEN (2003) pag. 75

<sup>3</sup> Estimado sobre la base de una PEA de 4,9 millones, una PEA urbana de 2.6 millones y una tasa de desempleo abierto urbano de 4,5%

CUADRO 12

Descripción	1999	2000	2001	2002
Guatemala: Total Gasto Social (%PBI)	5,8	5,6	5,8	5,6
<b>Educación</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>
Ministerio de Educación	1,6	1,7	1,9	1,7
Fondos Sociales	0,3	0,2	0,2	0,2
USAC	0,3	0,3	0,4	0,3
Ejercito	0	0	0	0,1
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Salud</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Ministerio de Salud	0,9	0,8	0,9	0,8
Fondos Sociales	0,2	0,1	0,1	0,1
IGGS	0,8	1	0,9	1
Otros	0,1	0,1	0,1	0
<b>Seguridad y prevención social</b>	<b>1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1</b>
IGGS	0,4	0,4	0,4	0,4
Obligaciones del estado a cargo del Tesoro	0,6	0,6	0,6	0,7
<b>Agua y Saneamiento</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Ministerio de Salud	0	0	0	0
Fondos Sociales	0,1	0,2	0,2	0,2
INFOM	0,1	0	0	0
<b>Vivienda</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Ministerio de comunicaciones	0,3	0	0,1	0,1
Gasto en vivienda	0	0	0	0
FOGUAVI	0,3	0	0,1	0,1
Otros fondos sociales	0	0	0	0

Fuente: Cely, Natalie.; Mostajo, Rossana y Gregory, Peter (2003)

No obstante, y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que posee la región, la noción de Universalismo Básico no debe ser pensada para su implementación de partida en forma total. Algunos países tendrán más dificultades que otros para avanzar en esta dirección. Por ello, conviene que sea percibida como un punto de llegada y no de partida. En este sentido, ingresos incondicionales, ingresos condicionales, salud y educación son áreas en las que puede avanzarse de a una o en bloque de acuerdo a las posibilidades de cada sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

BID (1998) “América Latina frente a la Desigualdad” Informe 1998-99. Washington DC

CELY, Nathalie; MOSTAJO, Rossana y GREGORY, Peter. (2003) “Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente: Retos y Recomendaciones”. Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de consultoría.

CEPAL (2004) “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile

CIEN (2003) “Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala” Ciudad de Guatemala

ESPING-ANDERSEN (1990), Gosta “The three worlds of welfare capitalism” Polity, Cambridge

GORZ, André (1998) “Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible”, Paidós, Buenos Aires

FILGUEIRA y Otros (2005) “Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” Washington DC, mimeo

ISUANI, Ernesto Aldo (1998) “Una Nueva Etapa Histórica” en Isuani E.A. y Filmus D. “La Argentina que Viene” FLACSO-Norma, Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto Aldo y NIETO, Daniel Ricardo (2002) “La Cuestión Social y El Estado de Bienestar Post-keynesiano”. En “Reforma y Democracia” No 22, Caracas, febrero

ISUANI, Ernesto Aldo (2002). “Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico”. Revista SOCIALIS. Volumen 6. Rosario

OIT (2004) “Panorama Laboral 2004: América Latina y el Caribe” Lima

QUIJANO, Aníbal (1973) «Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina», en Populismo, marginalización y dependencia, Educa, 1973 Lima.

NUN, José, «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal», en Revista Latinoamericana de Sociología, No.2, 1969, p.180.

ROSANVALLON, Pierre (1995). “La Nueva Cuestión Social”, Buenos Aires. Manantial