

Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región

Evelyne Huber

Universidad de Carolina del Norte

Introducción

Propósito y formas de las políticas de seguridad social

Tradicionalmente, las políticas de seguridad social han sido diseñadas como redes de seguridad para mantener a la gente fuera de la pobreza en el caso de separación del mercado laboral, bien sea por edad, invalidez, enfermedad y accidentes, o desempleo. En muchos casos, también han contenido subsidios familiares diseñados para mantener fuera de la pobreza a aquellos que son muy jóvenes para participar en el mercado laboral. La teoría y práctica de la seguridad social fue desarrollada en el contexto de las sociedades industrializadas de Europa alrededor de finales del siglo 19 y comienzos del 20, cuando las antiguas redes de seguridad de la familia extendida y las comunidades rurales fuertemente unidas, comenzaron a declinar y la conexión con el empleo urbano se transformó en la cuerda de salvación para un número cada vez mayor de la población. En consecuencia, las redes de seguridad se construyeron sobre la base del empleo - para garantizar la subsistencia si esta cuerda de salvación fuese cortada - y fueron financiadas por contribuciones relacionadas con el empleo, tanto por parte de los empleadores como de los empleados, algunas veces complementadas por el Estado.

Estas redes de seguridad social también estaban construidas en el contexto de sociedades en las cuales el patrón dominante era la familia tradicional con el hombre como proveedor de recursos. Bajo condiciones de alto empleo y una rápida disminución del sector rural, la seguridad social pudo obtener y logró una amplia cobertura. Las mujeres y niños fueron incluidos en la red de seguridad como dependientes de los trabajadores hombre, directamente durante la vida de éste e indirectamente a través de pensiones para viudas y huérfanos. En muchos casos, los esquemas de seguridad social para enfermedades incluían no sólo transferencias en efectivo sino también cuidado médico. Típicamente, estas redes de seguridad tenían beneficios definidos, esto es, las reglas especificaban una determinada tasa de reemplazo del salario regular, durante un cierto período de tiempo. Las condiciones para tener derecho a los beneficios especificaban el período de tiempo requerido para realizar contribuciones a la red de seguridad y así percibir los beneficios. Estas condiciones variaban entre los programas: las pensiones requerían las contribuciones más largas, la enfermedad y los accidentes generalmente las más cortas.

Por supuesto que el hecho de que las redes de seguridad fueron construidas en el contexto de sociedades industrializadas, no significa que de alguna manera fueran respuestas automáticas a las necesidades de éstas. Las visiones funcionalistas del desarrollo del Estado benefactor, caracterizadas como la perspectiva de la “lógica del

industrialismo” (por ejemplo, (Wilensky 1975), no pueden explicar las diferencias en el período de ocurrencia o las diferencias en la naturaleza de las redes de seguridad social. Más bien, los esquemas de seguridad social siempre han respondido a los motivos de los líderes políticos y sus construcciones han estado (y continúan estándolo) fuertemente moldeadas por las distribuciones del poder político. En un extremo del espectro estaba la imposición por el canciller alemán Bismarck de redes de seguridad social fragmentadas en un contexto no-democrático, respondiendo a una regla de divide-y-conquista y un intento de cooptación por debilitar el movimiento laboral militante. En el otro extremo del espectro estaba la construcción de una red de seguridad social universal por parte de las alianzas parlamentarias entre partidos de trabajadores y agricultores (“coaliciones rojas-verdes”) en los países democráticos nórdicos, para reconciliar los intereses de un fuerte movimiento laboral urbano con aquellos de los pequeños agricultores. En el caso alemán, se establecieron diferentes esquemas para obreros, personal administrativo y funcionarios civiles, con beneficios diferentes, y los esquemas para los empleados del sector privado fueron patrocinados por contribuciones del empleador y el empleado (Alber 1986). En el caso de los países nórdicos, se estableció una tasa de pensión universal, plana para todos los ciudadanos, sin importar su estatus laboral, y fue financiada por los impuestos generales (Amark 1998).

Estas características en las redes de seguridad social de fragmentación y desigualdad de derechos versus universalidad y solidaridad también se extendieron al área del cuidado de la salud. Alemania estableció un sistema de seguros de salud obligatorio y regulado para pagar por los servicios de proveedores privados, mientras que los países nórdicos establecieron sistemas públicos de atención a la salud con una entrega pública de los servicios. En ambos tipos de sistemas, existía un cierto movimiento hacia el centro de estos extremos. En Alemania, a la larga, se igualaron cada vez más los beneficios para obreros y personal administrativo, y se mejoraron los beneficios de la asistencia social obtenidos por la comprobación de recursos. En los países nórdicos, se añadieron a las pensiones planas de los ciudadanos, ganancias públicas adicionales y pensiones financiadas por contribución. Aún así, se ha mantenido una diferencia básica en el énfasis entre beneficios “adquiridos” o “merecidos” en los sistemas tipo alemán, y los beneficios “basados en ciudadanía” o “basados en derechos” en los sistemas tipo nórdico. Similarmente, también se han mantenido las diferencias entre el énfasis en transferencias en efectivo o a través de servicios privados en los sistemas tipo alemán y el énfasis en la provisión de servicios públicos del sistema nórdico. Estas diferencias básicas en la construcción de redes de seguridad social han sido captadas en la literatura bajo los conceptos de estados benefactores “conservadores-corporativos” o “demócrata cristianos” versus “social-demócratas” (Esping-Andersen 1990; Huber y Stephens 2000, 2001).

El modelo conservador-corporativo domina en los países de la Europa continental, mientras que el modelo social-demócrata domina en los países nórdicos. Existe un tercer modelo, estado benefactor “liberal” o residual característico de los Estados Unidos y, con algunas variaciones importantes, del resto del mundo anglosajón. Es el menos generoso en términos de gasto social total, depende muy fuertemente del mercado y hace un uso intensivo de la comprobación de recursos. En consecuencia, los primeros dos modelos son altamente efectivos en la reducción de la pobreza a través sistema impositivo y de transferencias, el tercero lo es en mucho menor grado (Moller et

al. 2003). Adicionalmente, el modelo social-demócrata es mucho más efectivo en la reducción de la desigualdad que el modelo demócrata cristiano/conservador corporativo, debido a que los programas se construyen de tal forma de canalizar beneficios mayores a los que tienen menos ingresos.

Las diferencias en el énfasis entre transferencias en efectivo frente al de servicios también se traduce en niveles de empleo. En los Estados benefactores social demócratas se apoya a las personas en la adquisición de educación, entrenamiento y re-entrenamiento adicional con guarderías para los niños, para que estén calificadas para el mercado laboral, mientras que los Estados benefactores demócrata cristianos o conservador-corporativos tienden a manejar el desempleo colocando a las personas bajo pensiones adelantadas o de invalidez. Al ofrecer estos servicios sociales, también existe una demanda en el sector del Estado por trabajadores que provean estos servicios, lo que es particularmente importante para la participación de la fuerza laboral femenina. En consecuencia, los niveles totales de empleo son mayores en los países nórdicos que en los países de Europa continental. Finalmente, financiar los esquemas de seguridad social a través de impuestos basados en el empleo, que es el modo dominante de financiamiento en los Estados benefactores demócrata-cristianos, tiene un efecto negativo en el empleo, mientras que los niveles generales de impuestos no (Scharpf y Schmidt 2000).

Experiencias Latinoamericanas

Era importante repasar brevemente este marco histórico comparativo porque estas experiencias son relevantes para Latinoamérica. Los países latinoamericanos esencialmente se casaron con el modelo de redes de seguridad social alemán o conservador-corporativo, pero en un contexto que fue generalmente mucho menos favorable que en los países de la Europa continental. En algunos países (Argentina, Chile, Uruguay) el modelo sí logró amplia cobertura durante el período de sustitución de importaciones, llegando a alcanzar entre el 70% y el 90% de la población económicamente activa para comienzos de los años 70 (Mesa-Lago 1994: 22; Isuani 1985: 95; Papadópoulos 1992: 55ff). Sin embargo, aún allí la disminución del empleo en el sector formal y el aumento en la flexibilización de los mercados laborales dentro del sector formal a lo largo de las dos últimas décadas lo han hecho mucho menos efectivo. Una cantidad cada vez mayor de la población económicamente activa trabaja en el sector informal o bajo contratos temporales sin cobertura de seguridad social en el sector formal, lo que significa que entre el 20% al 60% de la fuerza laboral está excluida de estas redes de seguridad social. Dado que estas condiciones afectan primordialmente a hogares de bajos ingresos, y que estos hogares tienden a ser mayores que el promedio, el porcentaje de la población total sin cobertura de seguridad social es aún mayor. Así, el modelo no ha brindado los mismos beneficios como en Europa sino que ha heredado algunos de sus mismos problemas y desarrollado problemas aún más serios inducidos por el contexto latinoamericano. No sólo el modelo es no redistributivo, sino que los beneficios de seguridad social son absolutamente regresivos, agravando las desigualdades basadas en el mercado (CEPAL 2003). El financiamiento a través de los impuestos de nómina era factible en economías cerradas, pero se ha hecho cada vez más difícil de mantener bajo la presencia de la competencia internacional. Los beneficios en los esquemas privilegiados se han hecho demasiado costosos y han creado grandes déficits.

La falta de énfasis en los servicios significa que hay muy poco apoyo, por ejemplo, para capacitación laboral o para cuidado infantil mientras sus madres trabajan. Los sistemas de atención a la salud basados en la entrega privada están orientados hacia cuidados curativos costosos en lugar de hacia cuidados preventivos más económicos y generalmente disponibles.

Estos problemas han sido reconocidos ampliamente, pero lo que ha sucedido es que las reformas a estos sistemas defectuosos han ido en la dirección contraria del modelo socialdemócrata, que exhibe las características básicas del *Universalismo Básico* (UB) como fue descrito por Filgueira, Molina, Papadópulos, y Tobar. Las reformas que se han buscado están bien caracterizadas en el trabajo de antecedentes realizado por estos autores, así que no hay necesidad de cubrir este territorio de nuevo. En su lugar, lo que necesitamos preguntarnos es cómo reorientar los sistemas partiendo de donde se encuentran, hacia redes de seguridad social que reflejen los principios básicos del UB. Es esencial mantener en mente que necesitamos pensar tanto acerca de la estructura de tales sistemas alternativos como de las constelaciones de poder político que podrían generar las transformaciones.

Universalismo básico y pensiones

Como sugieren Filgueira, Molina, Papadópulos, y Tobar, cuando pensamos acerca de re-conceptualizar la seguridad social en Latinoamérica, necesitamos comenzar con una red básica de seguridad con cobertura universal, o una red básica de seguridad para todos, que más adelante se hará más generosa a medida que pueda aumentarse la ganancia. Comenzando con la red de seguridad para los ancianos, el pilar debería ser una pensión de ciudadanía básica, con una tasa plana, que permita a un individuo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención a la salud. Pensión de “ciudadanía” significa que el derecho a tal pensión es un derecho de ciudadanía, no un derecho adquirido a través de contribuciones específicas. La pensión básica puede hacerse más generosa, complementándola con un esquema obligatorio contributivo relacionado con el ingreso que retenga las características redistributivas y reduzca los riesgos individuales y colectivos. Hay una variedad de modelos innovadores para pensiones complementarias (Banco Mundial 2001), pero aquí quiero concentrarme en el nivel básico.

¿Cómo y por qué esta pensión básica de ciudadanía sería diferente y preferible a las pensiones de asistencia social que están ahora disponibles en la mayoría de los países latinoamericanos más avanzados? Sería diferente en que no sería por comprobación de recursos sino universal y más generosa. Los dos aspectos están relacionados en la medida en que los beneficios basados en la comprobación de recursos son vistos en todas partes como caridad, tienen apoyo político limitado porque sólo pueden satisfacer a una minoría de la población y, por lo tanto, son extremadamente bajos, dejando a las personas por debajo de la línea de pobreza. Por ejemplo, en Chile, el valor de una pensión de asistencia social en 2001 era el equivalente a US \$50, en Costa Rica en 2000 era \$33.50, en Argentina después de la devaluación de enero de 2002 era de \$50, y en Uruguay en el

2000 era de \$120 (OIT 2002: 20).¹ En Uruguay, la pensión de asistencia social es comparativamente generosa, fijada en 45% de la pensión promedio (no mínima) en el sistema general. La línea de pobreza urbana por persona en Chile en 2000 era \$77 (indigencia \$39), en Costa Rica era \$75 en 1999 (indigencia \$38), en Argentina en 2002 era \$55 (indigencia \$28), y en Uruguay en 1999 era \$113 (indigencia \$56) (CEPAL 2004: 326-7). Así, las pensiones de asistencia social claramente dejaban en pobreza a los individuos en Argentina y Chile, y en Costa Rica incluso hasta en pobreza extrema, siendo Uruguay la única excepción. Más aún, el mero procedimiento de la comprobación de recursos puede ser degradante, dependiendo del personal y los métodos involucrados. En contraste, recibir una pensión de ciudadanía coloca a todos los ciudadanos en el mismo sitio con relación al Estado y transforma la caridad en un derecho.

Sin embargo, conviene abordar diversas objeciones a la idea de pensiones de ciudadanía: ¿Pueden los países latinoamericanos permitírselas? ¿No sería un desperdicio incluir a los que perciben altos ingresos? ¿No sería ésta una injusticia con relación a los no ciudadanos que han vivido, trabajado y pagado impuestos en el país durante largos períodos de tiempo? ¿Podrían los ciudadanos que viven en el extranjero cobrar también esa pensión?

Primero la cuestión de si es financieramente manejable. De nuevo, aquí podría ser útil una pequeña comparación histórica. El ingreso per cápita promedio en dólares constantes corregidos por paridad de poder adquisitivo de 13 países industrialmente avanzados era de \$7583 en 1950 comparado con \$6538 en 29 países latinoamericanos y del Caribe en 1998, y había una superposición significativa.² Ocho de los 29 países latinoamericanos y del Caribe para los cuales había datos disponibles de las Tablas Mundiales de Penn estaban por encima de la media del país industrial en 1950. Más aún, los niveles de gasto social eran similares, con los 13 países industriales avanzados gastando 7.6% de su PIB en seguridad social, asistencia pública y beneficios de salud, y los 12 países latinoamericanos y del Caribe para los cuales están disponibles estos datos gastando 7.0% del PIB en estas áreas en 1999 (Stephens 2005).³ En términos de una comparación bien específica, el PIB de Finlandia en 1956, cuando Finlandia introdujo su pensión de ciudadanía con una tasa plana, era de \$4.600 dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo; en Chile en 1992 era de \$4,890 (Tablas Mundiales de Penn – www.nber.org/pwt56html.) En 1950, los Estados benefactores de estos países industrialmente avanzados estaban lejos de ser lo completos y generosos en los que se transformarían en las siguientes dos décadas. Sin embargo, los Estados benefactores

¹ En Costa Rica, en enero de 2003 era de US \$36.50, pero según la ley debería haber sido \$48.50, ya que la pensión mínima fue fijada en \$97 y la ley estipula un valor de la mitad de la pensión mínima (Martínez y Mesa-Lago 2003).

² Estos países son Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos.

³ Como hace notar Stephens (2005), estos 12 países no son más ricos que los 29, teniendo un ingreso promedio per cápita de \$6551. Las cifras para los países industriales avanzados son la medida de gastos en beneficios de asistencia social de la OIT; los datos para Latinoamérica y el Caribe son de las estadísticas financieras del FMI.

nórdicos y del norte de la Europa continental sí ofrecieron una seguridad económica básica para la vasta mayoría de su población.⁴

El problema de desperdiciar dinero en los que perciben altos ingresos es un problema serio, y hay al menos dos soluciones para enfrentarlo. Una solución es restringir la pensión de ciudadanía sólo a aquellos ciudadanos que no tengan ningún otro ingreso de pensión. Esta solución deja intacto el principio de las pensiones como un derecho de ciudadanía. Cada ciudadano recibe una pensión, y la pensión no es calculada por comprobación de recursos. Ningún trabajador social viene a la casa a hacer un inventario de las posesiones familiares; es simplemente una cuestión de clarificar si el ciudadano recibe un ingreso de pensión o no. Una segunda solución es reclamar el beneficio de pensión de los que perciben altos ingresos a través del sistema de impuestos. Las pensiones de ciudadanía tendrían que ser declaradas como ingresos, y el sistema de impuestos podría estructurar las exenciones de tal forma que los individuos para los cuales esas pensiones sean la única fuente de ingreso no pagasen ningún tipo de impuestos sobre ellas, mientras que aquellos para quienes esas pensiones simplemente aumentan el ingreso total pagarían impuestos sobre ellas a una tasa uniforme. Finalmente, para los dos o tres deciles superiores, las pensiones de ciudadanía podrían transformarse en una sobretasa directa en su declaración de impuestos, de tal forma que esencialmente la devolverían en la forma de impuestos. Esto significa que aquellos que no estén muy por encima de la línea de pobreza aún derivarían beneficios reales de la pensión de ciudadanía y un sólido 70% de la población derivaría al menos algún beneficio y, por ello, probablemente brindarían el apoyo político necesario para mantener dichas pensiones en un nivel adecuado.

El problema de los no-ciudadanos que han vivido en un país por un largo período de tiempo y han pagado impuestos pero no tienen derecho a una pensión puede abordarse introduciendo una residencia prolongada como una condición alterna para calificar a la pensión ciudadana. Por ejemplo, los no-ciudadanos que hayan vivido en el país durante 20 o más años de su vida adulta, tendrían derecho a la pensión. El mismo principio pudiera aplicarse a los ciudadanos viviendo en el extranjero. Pudieran tener derecho a la pensión si han vivido en el país al menos durante 20 años de su vida adulta. Estas son realmente preguntas pragmáticas y la solución a ellas depende de los perfiles de estos grupos. Si los ciudadanos viviendo en el exterior se encuentran predominantemente bien, entonces sus condiciones para tener derecho a la pensión deberían ser más estrictas (periodos más largos de residencia en el país de origen); si predominantemente son personas que han emigrado para realizar trabajo manual, entonces las condiciones deberían ser más benignas.

En términos de consideraciones políticas, podemos argumentar acerca de las tareas que los Estados latinoamericanos tendrán que enfrentar de todas formas en un futuro no tan distante y las maneras según las cuales tienen más probabilidad de enfrentarlas bien. Dada la tasa actual de contribuyentes a los sistemas de pensión dentro de aquellos que están formalmente cubiertos, que representan alrededor de la mitad, podemos esperar que en los países de Latinoamérica más de la mitad de la población

⁴ El hecho de que la asistencia social en los Estados Unidos no brindaba entonces esa seguridad y aún no la brinde, simplemente subraya el hecho de que no es una cuestión de la riqueza agregada de la sociedad, sino de la generosidad y estructura de la asistencia social.

(contando tanto aquellos no afiliados como aquellos que no contribuyen regularmente) no habrá acumulado suficientes contribuciones para calificar ni siquiera para una mínima pensión. Así que una mayoría de los ancianos dependerá de pensiones de asistencia social. Esto será una carga financiera considerable y – si persisten las prácticas actuales – la carga se verá agravada por los costos de la comprobación de recursos. La tentación para los gobiernos será disminuir aún más las pensiones de asistencia social e incurrir en el costo social de una pobreza ampliamente generalizada entre los ancianos. La introducción más temprano que tarde de una pensión básica de ciudadanía obligará al gobierno a cumplir con esas obligaciones y será políticamente más fácil de mantener que las pensiones de asistencia social, porque el rango de beneficiarios será mayor. Es más difícil para los opositores argüir políticamente que la gente en general no requiere estas pensiones, de lo que es plantear que sólo los pobres se beneficiarían de las pensiones de asistencia social y que de cualquier forma los pobres son en parte responsables por su propia situación por no haber trabajado lo suficientemente duro.

La pregunta acerca del financiamiento de las pensiones de ciudadanía también es una pregunta pragmática. Ya que no son por contribución, la manera más directa sería financiarlas a partir de los ingresos generales de la Nación. Por otra parte, a menudo políticamente es más fácil recaudar impuestos que están reservados para un propósito específico, tal como pensiones. Esto se aplica no sólo a los impuestos de nómina pagados tanto por empleadores como por empleados, sino también a impuestos indirectos. Más aún, en el presente estos impuestos tienen una larga historia, así que es algo que la gente está más o menos acostumbrada a pagar. Así, puede ser políticamente más fácil continuar recaudando impuestos de nómina e impuestos indirectos específicos para pensiones que elevar los impuestos de ingresos y corporativos. Sin embargo, estos impuestos de nómina deberían ser canalizados hacia el fondo general de pensiones de ciudadanía en lugar de a fondos de seguridad social con derechos basados en el empleo. Como se notó anteriormente, niveles muy altos de impuestos de nómina frenan la creación de empleos, así que es esencial encontrar el nivel óptimo para cada economía. Claramente, tanto desde un punto de vista fiscal como administrativo, el sistema de impuestos tiene que jugar un rol central en cualquier discusión de UB, y se regresará a este punto.

Universalismo básico, enfermedad y desempleo

Los sistemas de seguridad social también han tenido la intención de brindar una red de seguridad para la población en edad laboral en casos de separación temporal del empleo debido a enfermedad o despido. De nuevo, tradicionalmente el seguro de enfermedad (esto es el derecho a cobrar en efectivo las transferencias durante una enfermedad) y el seguro del desempleo han sido construidos alrededor del empleo contractual del sector formal. El seguro de desempleo casi no ha existido en Latinoamérica y donde sí lo ha hecho, su cobertura ha sido (y sigue siendo) altamente restringida. Por ejemplo, Argentina introdujo en 1991 el seguro al desempleo junto con otras reformas al mercado laboral para hacerlo más flexible, pero las reglas de elegibilidad eran tan estrictas que para 1995 sólo alrededor del 6% de los desempleados recibían beneficios (Lo Vuolo 1997: 41). A los empleadores típicamente se les exigía pagar algún tipo de indemnización en caso de despidos, pero la ejecución de esta obligación era generalmente deficiente. Igual que en el caso de las pensiones de seguridad social, esta red de seguridad

fracasa en proveer atención para la gran cantidad de trabajadores en el sector informal o sin contratos en el sector formal, que caen enfermos o pierden sus empleos.

Podría construirse una red de seguridad social para el caso de enfermedades de la misma forma que la pensión de ciudadanía, con beneficios básicos a una tasa fija y un derecho basado en la ciudadanía y no en las contribuciones. Una persona necesitaría estar inscrita como empleado o trabajador independiente en el registro de impuestos, lo que también constituiría un incentivo para inscribirse con las autoridades impositivas. Está claro que una persona enferma no puede ganar dinero, aún si ganar tal dinero proviene de ser un vendedor de la calle. Así, el derecho a los beneficios básicos en efectivo tendría que depender de la certificación de la enfermedad por parte de un médico. Esto a su vez presupone un sistema público de atención a la salud que funcione bien con libre acceso o con co-pagos dependiendo del ingreso. Un sistema de tal tipo a la larga tendría mayores efectos beneficiosos, ya que los beneficios en efectivo serían un incentivo para que la gente viera a un médico antes que la enfermedad se haga catastrófica y por ello costosa de tratar.

Es muy difícil construir una red de seguridad en el caso de desempleo para personas en el sector informal o los trabajadores independientes por dos razones. Primero, sería difícil documentar la pérdida de un empleo, si no existe un contrato formal o ningún sistema formal de registros con el cual comenzar. Segundo, sería muy difícil establecer criterios para juzgar donde termina el subempleo y comienza el desempleo. Sólo para utilizar un ejemplo: si alguien se gana la vida alterando y remendando trajes en casa, y en una semana promedio tiene suficiente trabajo para cinco horas diarias de lunes a sábado (es decir, 20 horas semanales ó 120 horas mensuales), pero luego por alguna razón menos personas traen trajes y durante un mes el trabajo apenas alcanza para dos horas diarias (es decir, 12 horas semanales y 48 horas mensuales), ¿contaría esto como estar desempleado durante dos de esas cuatro semanas? ¿O es simplemente un agravamiento del subempleo? Así, la compensación de desempleo se puede pensar mejor en el contexto de una red de seguridad social general para la población pobre en edad laboral.

Apoyo para los pobres que trabajan

La idea básica detrás de la seguridad social ha sido evitar que la gente caiga en pobreza debido a la separación involuntaria de algún tipo de empleo que normalmente le habría garantizado una subsistencia por encima del nivel de pobreza. Sin embargo, la realidad en Latinoamérica a lo largo de al menos dos décadas ha sido que, para empezar, grandes proporciones de la población adulta no tienen tales oportunidades de empleo. Más bien, intentan sobrevivir a través del trabajo independiente o de empleos en el sector informal que pagan por debajo de los salarios de pobreza. Esto es en parte debido a la falta de educación y entrenamiento en grandes sectores de la población, y en parte debido al fracaso de las economías en producir un número suficiente de empleos con salarios que no sean de pobreza (Altimir 1998, Tokman 1998). En consecuencia, necesitamos incluir en nuestro pensamiento acerca de la seguridad social a aquellos sin ingresos adecuados provenientes de un empleo por largos períodos de tiempo y a sus dependientes. Es decir a los pobres en general.

Los objetivos del milenio de erradicar la indigencia y reducir la pobreza a la mitad han resaltado la necesidad de atacar directamente la pobreza en lugar de esperar que los beneficios del crecimiento económico gradualmente beneficien a los más pobres y solucionen el problema. Hay dos enfoques esencialmente diferentes para atacar la pobreza, uno que comienza con la noción de un ingreso básico garantizado como fue desarrollado por Isuani en su contribución a este volumen y en otros sitios, y otro que arranca de una mezcla de subsidios especiales basados en la comprobación de recursos. El último es el enfoque dominante ahora en Latinoamérica, pero es sin duda costoso, agresivo, divisivo, y ampliamente percibido como una forma de caridad. Adicionalmente hoy en día en la mayoría de los países, los criterios de selección son muy estrictos y los beneficios demasiado bajos para mantenerse en el camino de progreso hacia los objetivos del milenio. El suministro de un ingreso básico garantizado podría ser administrado de forma más impersonal y visto como un derecho que también implica ciertas obligaciones.

Una posibilidad puede ser pensar en un ingreso mínimo garantizado análogo a una pensión de ciudadanía, con la diferencia esencial de que los adultos no discapacitados tendrían ciertas obligaciones de empleo o entrenamiento. Cada ciudadano por encima de los 18 años que declare impuestos sobre la renta recibiría un monto básico de dinero mensual. Aquellos ciudadanos con ingresos por encima de determinado límite repagarían este monto como parte de sus impuestos sobre la renta y no enfrentarían ninguna obligación de trabajo o entrenamiento unida a esta subvención de ingreso mínimo. Los ciudadanos que no declaren ningún ingreso o con un ingreso menor al mínimo ingreso garantizado, deberían trabajar en servicios sociales, en la construcción de infraestructura o tendrían que asistir a cursos de entrenamiento para adultos para poder recibir el monto garantizado. De nuevo, esto requeriría un régimen tributario efectivo. Sin embargo, una vez que existe tal régimen hay una solución menos engorrosa que disminuye el monto de dinero que tendría que circular a través del sistema de impuestos y transferencias. Esta solución alterna es el impuesto negativo.

Bajo un programa de impuesto negativo, la gente que declare ingresos por debajo de un determinado nivel en su declaración de impuestos o que no declare ningún ingreso (pero igual entregue una declaración), recibirá automáticamente transferencias de efectivo para elevar al grupo familiar por encima de la línea de pobreza. El monto de las transferencias pudiera hacerse dependiendo del número de personas y el número de aquellos que tengan ingresos en el grupo familiar. Esto permite tomar en cuenta las necesidades de familias con muchos niños. Por ejemplo, tal sistema funciona bien en Canadá, tanto para los ancianos como para la población en edad laboral (Myles 2002: 353).⁵

De nuevo, la recepción de la transferencia podría hacerse dependiendo de la participación en construcciones públicas, en servicios o en entrenamiento, como también condicionado a mantener a los hijos en el colegio y tener consultas regulares en los

⁵ La elegibilidad para el impuesto negativo está completamente basada en ingresos reportados en la declaración de impuestos, y en Canadá no existen requerimientos de trabajo o entrenamiento. La ejecución viene a través de auditorías generales de declaraciones de impuestos. Las tasas de devolución sobre ingresos adicionales aumentan pero están por debajo del 100% en los niveles bajos, para mantener el incentivo del trabajo adicional. Este sistema fue introducido en Canadá para los ancianos en 1966 y se expandió a principios de 1978 a las familias con hijos. Para una discusión más detallada, ver Myles (2002).

servicios de salud. La lógica de las obligaciones bajo un programa como éste sería entonces análoga a los programas de transferencia condicionada de ingreso con comprobación de recursos que actualmente se utilizan en varios países latinoamericanos, con asistencia obligatoria a la escuela para los hijos. La diferencia es que la prueba de elegibilidad no la hace un trabajador social que va a la casa y toma un inventario, sino que es automática a través de las declaraciones de impuesto. El mismo auditor de impuestos, que podría auditar las declaraciones de un hogar pobre podría también auditar las declaraciones de impuestos de un hogar en mejor situación. Esto tiene dos grandes ventajas políticas. Primero, aleja el apoyo al ingreso de la caridad y mueve la tradición de la ley-para-pobres de discriminar entre pobres merecedores y no-merecedores hacia el reino de los derechos de ciudadanía. Segundo, requiere de mejoras en el sistema impositivo y legitima el principio de auditorías impositivas, tanto para contribuyentes de bajos como de altos ingresos.

Un impuesto negativo enlazado con obligaciones a trabajar, a mejorar la educación y el entrenamiento, tendría la ventaja adicional de crear empleo productivo, es decir, productivo en el área de servicios, y de mejorar el nivel de capital humano del país. Los receptores podrían trabajar en servicios sociales, particularmente en atención infantil, lo que liberaría a las madres de estos niños para dedicarse a la educación y entrenamiento de adultos u otro tipo de empleo. Así, un impuesto negativo, o ingreso de ciudadanía mínimo, no debe ser conceptualizado como un subsidio a la inactividad. Más bien, debería ser visto como proveedor de incentivos y oportunidades para que los receptores se dediquen a la educación, entrenamiento o trabajo, y adquieran así las habilidades de mantenerse a sí mismos y a sus familias, y debería ser visto como un componente de mejor provisión de servicios sociales. Estos tres elementos – transferencias efectivas para combatir la pobreza, políticas activas para el mercado laboral y provisión de servicios sociales – son características del modelo del Estado benefactor social-demócrata que ha sido buscado durante la última mitad del siglo pasado en los países nórdicos.

El impuesto negativo, calculado según el número de dependientes, es también una manera efectiva de abordar las necesidades de las madres solteras. Por supuesto, las madres solteras son un grupo particularmente vulnerable. La proporción de hogares de madres solteras que están en pobreza después de los impuestos y transferencias varía tremendamente a lo largo de las sociedades industriales avanzadas, desde un mínimo del 8% en Suecia a un máximo del 49% en los Estados Unidos como promedio a lo largo de las dos últimas décadas (Huber and Stephens, en imprenta). Más bien, es la diferencia en la generosidad del sistema de transferencias y en la disponibilidad de servicios sociales, particularmente atención infantil pública, lo que permite que las madres solteras trabajen. En Suecia, 51% de los hogares de madres solteras son pobres antes de los impuestos y transferencias y en Estados Unidos el 61%. Esta diferencia refleja tanto la tasa de participación en la fuerza laboral de las madres solteras, lo que a su vez está moldeado por la disponibilidad de servicios sociales, como por la estructura del mercado laboral en particular por los niveles de salario. El sistema de impuestos y transferencias reduce entonces los niveles de pobreza de los hogares de madres solteras a 8% en Suecia y a 49% en Estados Unidos. En el primer caso la reducción es de 43 puntos porcentuales y en el segundo de 12 puntos (Huber and Stephens, en imprenta). Esta diferencia se explica por la generosidad de los beneficios.

Hasta donde yo sé, no hay datos comparables nacionales para hogares de madres solteras en América Latina, ya que el criterio utilizado por la CEPAL es hogares a cargo de mujeres, lo que puede incluir situaciones con un sostén de familia masculino como parte del grupo familiar. El hecho de que las diferencias en Latinoamérica entre los niveles de pobreza de los hogares a cargo de mujeres y aquellos en la población en general no sean tan dramáticas como lo son en los países industriales avanzados, sugiere que tener a una mujer como cabeza de familia no necesariamente significa que ella sea la única fuente de ingresos en ese hogar. Aún así, los hogares de madres solteras sí existen y tienen un alto riesgo de pobreza. Por ello, un ingreso básico garantizado ajustado a la composición del hogar y administrado a través del sistema de impuestos sería una manera altamente efectiva de sacar de la pobreza a dichos hogares.⁶

Reforma Impositiva

Por supuesto, el principal argumento contra tales propuestas es que en Latinoamérica es “imposible” construir un sistema de impuestos que funcione, particularmente uno que incluya declaraciones de impuestos sobre la renta para el 20-40% de los más pobres (o quizás aún más en países de Centroamérica) de la población. Hay dos temas muy diferentes que deben ser abordados aquí. Uno es técnico, el otro político. Pareciera que el asunto técnico, la incapacidad de los hogares pobres de llenar una declaración de impuestos debido a insuficientes habilidades básicas de alfabetización y matemáticas, podría resolverse igual que se hace hoy en día con la comprobación de ingresos. Agentes de impuestos (en lugar de trabajadores sociales) podrían ayudar a los hogares pobres a llenar sus declaraciones de impuestos, y hacerlo en lugares ubicados en los vecindarios pobres en lugar de hacerlo a través de visitas a domicilio. El hecho de que la declaración de impuestos sea una precondition para recibir transferencias en efectivo sería con certeza un fuerte incentivo para que la gente visitase a estos agentes de impuestos. Por supuesto, universalizar las declaraciones de impuestos requeriría grandes inversiones en personal y equipo electrónico para las autoridades de recaudación de impuestos. Para evitar abusos, la inversión en personal y equipos tendría que también ser dirigida hacia la auditoría de los contribuyentes y hacia castigos por el no-cumplimiento – y aquí es donde reside la batalla política porque estas auditorías podrían y deberían afectar también a aquellos con altos ingresos-. Sin embargo, esta batalla simplemente tiene que librarse si los países latinoamericanos desean construir la capacidad de financiar programas para proveer oportunidades de una vida decente para sus pobladores.

Por lo general se reconoce que los países latinoamericanos cobran pocos impuestos a sus poblaciones. La comparación con el Caribe angloparlante, donde las cargas impositivas y la porción proveniente del impuesto sobre la renta son significativamente superiores, sugiere que éste no es un problema técnico relacionado con

⁶ Claramente, el establecimiento de un sistema básico de impuesto negativo es un proyecto a mediano y largo plazo, dada la necesidad de construir previamente la infraestructura del sistema de impuestos. Sin embargo, nuestra tarea aquí es imaginar el futuro y aplicar lecciones de sistemas que han probado ser exitosos en otros sitios. En el entre tanto, las transferencias de renta condicionadas a la asistencia a la escuela y a las visitas al médico para los niños, y a la participación en educación o entrenamiento para adultos, o en la provisión de servicios sociales para los adultos, y dirigidos a familias con hijos en escuelas pobres o en vecindarios pobres, pueden servir para disminuir la brecha de ingresos.

el nivel de desarrollo económico, sino más bien un problema político. Los países latinoamericanos como un todo, impusieron una carga impositiva promedio de 14% del PIB en la primera mitad de la década de los 90, en comparación a 17% del PIB en un grupo de países del este y sureste de Asia (BID 1996: 128). Los impuestos directos equivalen sólo a más o menos el 25% de los ingresos, y de este monto entre el 60% y el 80% provienen del pago de impuestos corporativos, mientras sólo del 10%-15% proviene de ingresos personales (CEPAL 1998: 72). En el Caribe angloparlante, la carga impositiva promedio en la primera mitad de la década de los 90 fue 27%-28% del PIB, esencialmente el doble de la tasa de Latinoamérica, y el impuesto directo a individuos y corporaciones corresponde a casi el 40% de la renta del país (CEPAL 1998: 66-72).

El problema central de los sistemas de impuestos en América Latina no es la poca calidad de las leyes de impuestos sino más bien la pobre ejecución de cualquier regla que esté en los libros. Durante las últimas dos décadas las reformas impositivas han estado de primero en la agenda, y muchos países han reestructurado significativamente sus sistemas de impuestos, pero la evasión de impuestos sigue siendo un problema de proporciones gigantescas (e.g. Engel et al.1998; Rosenwurcel 2000). Claramente, los grupos políticamente influyentes no desean sistemas impositivos más efectivos, particularmente una recaudación de impuestos sobre la renta más efectiva.

Sin lugar a dudas, construir un régimen de políticas sociales que ofrezca redes de seguridad básica para los ancianos y la población en edad laboral de acuerdo a los principios del UB a través del sistema de impuestos y transferencias, es muy difícil políticamente, dada esta resistencia política hacia una recaudación de impuestos más efectiva. Sin embargo, es la única forma efectiva de combatir la pobreza a gran escala. Una vez que ésto se entienda, es decir, una vez que la población se da cuenta que el alivio de la pobreza presupone un sistema impositivo fuerte, tanto para recaudar las ganancias necesarias para financiar de forma permanente y fiscalmente responsable las redes de seguridad, así como para administrar beneficios universales de manera imparcial, pareciera que se pudiera abrir la oportunidad para construir amplias alianzas políticas que apoyasen sistemas impositivos más eficientes.

Aquí hay que hacer un gran trabajo de educación política. Primeramente, los objetivos del milenio de erradicar la indigencia y reducir la pobreza a la mitad deben asumirse genuinamente, en lugar de prometerlos de la boca para afuera porque es lo adecuado nacional e internacionalmente. Segundo, la gente tiene que estar convencida de que puede hacerse, y se le tiene que mostrar cómo, indicando específicamente cuál es el rol que tiene que jugar el sistema de impuestos. Tercero, construyendo sobre estos dos primeros pasos, los líderes políticos tienen que generar un amplio apoyo popular para fortalecer el sistema de impuestos. Aunque la resistencia a reforzar la recaudación de impuestos no proviene primordialmente de aquellos que se beneficiarían de las redes de seguridad del UB, un sentimiento general de apoyo político al fortalecimiento de la capacidad del Estado para financiar y administrar dichos redes de seguridad haría que la evasión de impuestos fuese menos legítima también entre los más privilegiados y políticamente influyentes.

Coaliciones políticas

Desde el punto de vista de un cientista político, es esencial discutir las oportunidades y obstáculos para que se construyan dichas coaliciones y se transformen en algo políticamente efectivo. Está bien establecido en la literatura del Estado benefactor que los programas que sólo benefician a los pobres disfrutan de menos apoyo político y son más fáciles de interrumpir en momentos de tensión fiscal que los programas universales o casi universales. Un ejemplo es la asistencia social (Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes) frente a la seguridad social (pensiones para ancianos) en los Estados Unidos. La primera fue interrumpida en los años noventa, la segunda sobrevivió (Myles 2002: 354). La ventaja política de un esquema de impuesto negativo es que puede ser construido de tal manera que beneficie a más o menos el 60% de la población, aunque sólo marginalmente para el 40-60 quintil de la distribución de ingresos, para crear una base mayoritaria de apoyo. Dado el contexto latinoamericano con altos grados de informalidad y empleo precario en el sector, aproximadamente 60% de la población en la mayoría de los países puede ser considerada pobre o vulnerable a la pobreza en momentos de crisis y por ello beneficiarios reales o potenciales de un programa de impuesto negativo (Portes and Hoffman 2003).

Si miramos las experiencias históricas de la formación de Estados benefactores, veremos que las coaliciones de partidos representando los intereses de la mano de obra organizada y los pequeños agricultores fueron cruciales en la introducción de esquemas basados en ciudadanía con beneficios universales básicos. Generalmente, los partidos basados en la clase trabajadora iniciaron propuestas de reforma y los partidos rurales insistieron en hacer estos beneficios universales y financiados por impuestos, precisamente porque sus miembros no eran empleados sino en su mayoría trabajadores (rurales) independientes, es decir, pequeños agricultores. Claramente, en Latinoamérica falta tanto la fuerte base laboral como la base de pequeños agricultores. Sin embargo, las organizaciones que en última instancia fueron y son responsables por la política son los partidos políticos. De hecho, la incumbencia, permanente y de largo plazo, de los partidos políticos es un predictor crucial del esfuerzo del Estado benefactor (medido por los gastos) y de la estructura (medida, por ejemplo, por el énfasis en servicios frente a las transferencias y por la naturaleza redistributiva de los gastos) en países industriales avanzados (Huber, Ragin y Stephens 1993; Huber y Stephens 2000, 2001). También existen evidencias de largos períodos de gobiernos democráticos y que la incumbencia sostenida de partidos de centro-izquierda en Latinoamérica, tiene un impacto positivo en los gastos en salud y educación, pero no en gastos de seguridad y asistencia social (Huber, Mustillo y Stephens 2004), y que han tenido un efecto deprimente en la pobreza (Pribble et al. 2005) y la desigualdad (Huber, Nielsen, Pribble, y Stephens 2004). Así, necesitamos considerar a los partidos políticos como los portadores de las propuestas de reforma, para ejecutar funciones de educación tanto legislativas como de políticas públicas.

Desafortunadamente, sabemos que los partidos políticos están dentro de las instituciones menos respetadas en los países latinoamericanos hoy en día (PNUD 2004), y que muchos de ellos han disminuido enormemente su apoyo electoral y la cohesión organizativa. Ciertamente, las recientes experiencias del PT han sacudido severamente

uno de los modelos que realmente inspiraba esperanzas, al construirse desde los ciudadanos comunes y sobre experiencias de gobiernos locales. Por otra parte, uno no debería sobre-interpretar esta experiencia sino más bien analizarla en el contexto de la fragmentación extrema del sistema político brasileño (Weyland 1996). A pesar de tales contratiempos, es casi imposible imaginar un gobierno fuertemente democrático y una política social basada en ciudadanía sin partidos políticos fuertes y programáticos comprometidos con reducir radicalmente la pobreza y mejorar el capital humano.

Las implicaciones son que necesitamos ver el problema y el objetivo del *Universalismo Básico* en un marco mayor de sociedades con ciudadanía fortalecida, y un enfoque exitoso para conseguir este objetivo necesita de una estrategia en varios frentes. El núcleo de esta estrategia ciertamente es la promoción de esquemas de políticas sociales universales, pero también tiene que incluir reformas impositivas y apoyo de partidos políticos con un fuerte compromiso a tal concepción de una política social. Aún cuando, como ya mencionamos, tales partidos como un todo son más débiles que sus contrapartes en Europa, podemos identificar algunos ejemplos prominentes, tales como el PLN en Costa Rica, el Partido Social en Chile, los Colorados – o algunas facciones en ese sentido – antes de la década de los 60 y el Frente Amplio en Uruguay, y por supuesto el PT en Brasil. No es por accidente que Costa Rica y Uruguay tengan los regímenes sociales menos desiguales en América Latina; estos dos países tienen largas tradiciones de democracia y por mucho tiempo estuvieron en el poder partidos comprometidos con políticas sociales redistributivas. Así, necesitamos entender mejor cómo se pueden formar y consolidar tales partidos, y cómo pueden ganar elecciones – y esto nos lleva entonces a los temas de fortaleza de la sociedad civil, enlaces entre partidos y sociedad civil, sistemas electorales y regulaciones de campañas, particularmente aquellas que afectan el rol de las contribuciones privadas en el financiamiento del partido y las campañas.

La fortaleza de la sociedad civil y de los partidos progresistas está, hasta cierto punto, moldeada por condiciones históricas y estructurales, esto es, por la duración del gobierno democrático y por el tamaño del sector formal. Largos años de protección de los derechos civiles y políticos hacen que sea posible que organizaciones populares y partidos centro-izquierdistas emerjan, labren vínculos y adquieran bases de apoyo fuertes. Miembros de la clase trabajadora y media vinculados al sector formal más probablemente se unirán a organizaciones de la sociedad civil que aquellos en el sector informal. Sin embargo, hasta cierto punto la política puede dar forma a la fortaleza tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los partidos progresistas. La legislación puede hacer que la formación de sindicatos, cooperativas, otras organizaciones de la sociedad civil, y los partidos políticos sea más o menos fácil, y las reglas electorales moldean fuertemente la traducción de votos en escaños parlamentarios y por ende los incentivos para que los votantes apoyen partidos nuevos o más pequeños. Las regulaciones de las campañas electorales moldean el alcance mediante el cual se permiten que fondos privados sesguen el campo de juego a favor de partidos representando los intereses de los privilegiados.

Conclusión

Erradicar la indigencia y reducir dramáticamente la pobreza son objetivos que han sido asumidos oficialmente por los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, el progreso hacia dichos objetivos ha sido en muchos casos lento, debido a que se ha dedicado a ellos un monto insuficiente de recursos y en particular los sistemas de seguridad social han redistribuido los recursos en la dirección equivocada. Las pensiones básicas de ciudadanía y un impuesto negativo para los pobres de edad laboral podrían ser herramientas altamente efectivas para alcanzar estos objetivos. Como se hizo notar en el documento de antecedentes acerca del *Universalismo Básico* por Filgueira et al., los beneficios de estos nuevos programas universales de transferencias basados en ciudadanía tendrían que ser inicialmente bajos. Sin embargo, los elementos de formación de capital humano y provisión de servicio social pueden abrir oportunidades adicionales de ingresos a corto plazo para los participantes, y fortalecer la fuerza laboral y así la base impositiva en el mediano y largo plazo. De esta forma, brindan una alternativa técnicamente superior a la combinación actual de seguridad social tradicional y parches de esquemas de asistencia con comprobación de ingresos.

La estrategia política para hacer posible la implementación de esta alternativa es multifacética. Conlleva a fortalecer la democracia, las organizaciones en la sociedad civil – particularmente aquellas que llegan a los más desamparados-, y los partidos políticos comprometidos con proteger los intereses de los más desamparados. A su vez, tales organizaciones de la sociedad civil y partidos tienen que realizar una tarea educativa crítica. Esta tarea comienza por explicar el rol central que juega un sistema de impuestos efectivo y honesto en la generación y administración de recursos para beneficios universales. Igualmente, conlleva explicar el rol pernicioso que juega en la política la evasión fiscal, la corrupción y el otorgamiento de beneficios particularistas. Finalmente, requiere nada menos que convencer a la mayoría de la gente de que ciertamente es posible construir sociedades más justas que ofrecen oportunidades para la plena actualización del potencial humano de todos sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

Alber, Jens. 1986. "Germany." En Peter Flora (ed.) *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: Walter de Gruyter.

Altimir, Oscar. 1998. "Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: An Overview." En Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (eds.) *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Amark, Klas. 1998. "Choosing the Encompassing Model: Swedish and Norwegian Labour Movements and Income Maintenance in the Social Security Systems, 1932-1967." Paper presented at the Aronsborg Conference on Welfare States at the Crossroads, June 12-14.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington, DC.

Banco Mundial. 2001. *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. *Social Panorama of Latin America*. Santiago, Chile: Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

----- 2003. *Social Panorama of Latin America*. Santiago, Chile: Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina y el Caribe..

----- 1998. *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*. Santiago: Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

Engel, Eduardo M.R.A., Alexander Galetovic, y Claudio E. Raddatz. 1998. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic." *Working Paper 6828*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Filgueira, Fernando, Molina, Carlos Gerardo, Papadópolos, Jorge y Tobar, Federico, 2005. Universalismo básico, una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Documento de Trabajo INDES

Huber, Evelyne, y John D. Stephens. En imprenta. "Combating New Social Risks." In Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (eds.) *The Politics of New Social Risks*. Routledge.

- 2001 *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- 2000. "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective." Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Occasional Paper #7 for Geneva 2000*.
- Huber, Evelyne, Francois Nielsen, Jennifer Pribble, y John D. Stephens. 2005. "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean." Informe entregado en el Comité 19 de la Conferencia de Investigación de la Asociación Sociológica Internacional, Chicago, IL, Sept. 8-10.
- Huber, Evelyne, Tom Mustillo, y John D. Stephens. 2004. "Determinants of Social Spending in Latin America and the Caribbean." Informe entregado en la Reunión de la Sociedad para el Mejoramiento de la Socio-Economía; Washington DC; July 8-11.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin, y John D. Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State." *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 3. Pp. 711-49.
- Isuani, Ernesto Aldo. 1985. "Social Security and Public Assistance." In Carmelo Mesa-Lago (ed.) *The Crisis of Social Security and Health Care: Latin American Experiences and Lessons*, Universidad de Pittsburgh, Center for Latin American Studies, Latin American Monograph and Document Series, No. 9.
- Lo Vuolo, Rubén M. 1997. "La retracción del estado de bienestar en la Argentina." Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Martínez Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. 2003. La Reforma de la Seguridad Social en Costa Rica en Pensiones y Salud: Avances, Problemas Pendientes y Recomendaciones." San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Moller, Stephanie, David Bradley, Evelyne Huber, Francois Nielsen, y John D. Stephens. 2003. "Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies." *American Sociological Review*. Vol. 68, No. 1 (February) 22-51.
- Myles, John. 2002. "How to Design a Liberal Welfare State: A Comparison of Canada and the United States." In Evelyne Huber (ed.) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- OIT. 2004. *El Futuro de la Previsión Social en Argentina y el Mundo: Evaluación y Desafíos*. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

- _____. 2002. *Pensiones No Contributivas y Asistenciales*. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Papadópoulos, Jorge. 1992. *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- PNUD (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas). 2004. *The State of Democracy in Latin America*. Santiago: Naciones Unidas.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman. 2003. "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era." *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1: 41-82.
- Pribble, Jennifer, Evelyne Huber y John D. Stephens. 2005. "The Politics of Poverty in Latin America." Informe entregado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico. Marzo 15-18.
- Rosenwurcel, Guillermo. 2000. "Fiscal Reform and Macroeconomic Stabilization in Argentina." In Guillermo Perry, John Whalley, and Gary McMahon (eds.) *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*. Vol. 1. London: Macmillan Press. 26-58.
- Scharpf, Fritz W. y Vivien A. Schmidt (eds.) 2000. *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Stephens, John D. 2005. "Democratization and Social Policy Development in Advanced Capitalist Societies." Documento preparado para el proyecto UNRISD en Política Social y Democratización. Disponible en el sitio web del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social www.unrisd.org.
- Tokman, Víctor E. 1998. "Jobs and Welfare: Searching for New Answers." In Víctor E. Tokman and Guillermo O'Donnell (eds.) *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Weyland, Kurt. 1996. *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.