

# LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA Y LAS PERSPECTIVAS DE LA RENTA BÁSICA O INGRESO CIUDADANO

UN ANÁLISIS EN BASE A LOS PROGRAMAS «*BOLSA FAMÍLIA*»  
DE BRASIL Y «*ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA  
PROTECCIÓN SOCIAL*» DE ARGENTINA

THE PROGRAMS OF CASH TRANSFERS CONDITIONED  
IN LATIN AMERICA AND THE PROSPECTS OF BASIC  
INCOME OR INCOME CITIZEN

AN ANALYSIS ON THE BASIS OF PROGRAMS «*BAG OF FAMILY*» OF  
BRAZIL AND «*UNIVERSAL ALLOCATION BY SON*» OF ARGENTINA

Rubén M. Lo Vuolo<sup>1</sup>

Centro Interdisciplinario para el Estudio de  
Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina

Recibido: julio de 2011.  
Aceptado: septiembre de 2011.

*«Los ideales que terminan siendo lucrativos vuelven,  
según los recursos morales de cada uno,  
infames o culposos a los que, desinteresadamente al principio,  
se empeñaron en ponerlos en práctica»*

(Juan José Saer, *La Grande*)

---

**Palabras clave:** renta básica, ingreso ciudadano, transferencias monetarias, distribución del ingreso  
**Keywords:** basic income, citizen intake, monetary transfers, income distribution

---

**Resumen:** En América Latina se han diseminado numerosos programas de «Transferencias Monetarias Condicionadas» [*Conditional Cash Transfer Programs*] dirigidos a las personas económicamente dependientes (niñas, niños y adolescentes, como también personas en edad laboralmente pasiva). Para algunos, estas transferencias representan un primer paso en dirección a la renta básica. Sin embargo, hay muchos elementos para poner en duda esta expectativa. Por ejemplo: ¿se puede llegar a políticas universales e incondicionales a partir de programas focalizados y condicionados?; Aquí se discute estos y otros interrogantes a la luz de la experiencia del *Programa Bolsa Família* de Brasil y el beneficio de Asignación Universal por Hijo de Argentina.

**Abstract:** Numerous Conditional Cash Transfer Programs for economically dependent people (children and elderly) are being disseminated in Latin America. For some scholars, these programs should be considered as a first step towards basic income. However, many elements raise doubts about this trend and expectations. For instance, could a universal and unconditional policy be reached coming from conditional targeted programs? Here the Latin American road to BI is discussed considering mainly two programs: the Brazilian *Bolsa Família* and the *Asignación Universal por Hijo* recently approved in Argentina.

## 1. El campo de debate de la Renta Básica o Ingreso Ciudadano en América Latina

La conformación del campo de debate de la propuesta del Renta Básica, Ingreso Básico o Ingreso Ciudadano (IC) en América Latina difiere en ciertos aspectos del originalmente pensado por los promotores de esta propuesta en los países centrales. En esta región la propuesta no tiene como referencia de debate a las transferencias de ingresos dirigidas a las personas en edad laboralmente activa (seguros de desempleo, garantías de ingresos mínimos familiares, políticas activas de empleo, etc.), sino más bien a programas cuyo objeti-

vo es transferir recursos monetarios a grupos catalogados como «pobres por insuficiencia de ingresos» y justificados en la presencia de personas en edad económicamente dependiente; esto es, para la niñez en edad «formativa» y para los adultos mayores en edad «laboralmente pasiva».

Hace tiempo venimos sugiriendo que un ingreso universal e incondicional dirigido a la niñez es el mejor modo de introducir en América Latina el debate acerca de la propuesta de IC (Barbeito y Lo Vuolo, 1996; Barbeito y Lo Vuolo, 2009). Los principales argumentos son los siguientes:

- 1) que el reconocimiento de un IC para la Niñez en la práctica incrementa el

ingreso familiar que administran las personas en edad activa.

- 2) que en América Latina la pobreza por ingresos se explica en gran medida por el elevado número de personas económicamente dependientes en las familias de más bajos ingresos.
- 3) que la economía informal representa alrededor de 60% en promedio de la fuerza laboral en la región (Mesa-Lago, 2007) y conforma un particular contexto al momento de discutir las relaciones laborales y los derechos sociales;
- 4) que es muy débil la presencia de seguros de desempleo y de políticas activas de empleo.
- 5) que existe una situación de desigualdad de derechos en la niñez, en tanto en la mayoría de los países de la región se reconocen beneficios de asignaciones familiares para los hijos e hijas en los seguros sociales de los trabajadores asalariados formales, mientras que para el resto no existe cobertura o se pagan beneficios asistenciales de montos menores y bajo múltiples condiciones.

Sin embargo, no cualquier transferencia de ingresos dirigida a la niñez tiene potencial para actuar como un efectivo primer paso en la dirección del IC. La clave para ello es que la transferencia monetaria reúna tres características. La primera, que sea igual para todo el universo de las personas menores de una determinada edad (en general, 18 años según los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño)<sup>2</sup>. Esto admite diferencias de montos por tramos de edad y para aquellas perso-

nas con capacidades diferentes que justifican mayores erogaciones.

En segundo lugar, señalamos la importancia de que el impacto distributivo de esta política sea claramente progresivo, en tanto América Latina se caracteriza por su flagrante desigualdad en la distribución del ingreso y por sistemas tributarios altamente regresivos. Para ello el beneficio monetario debe integrarse como un «crédito fiscal» en la declaración del impuesto a los ingresos de las personas (Lo Vuolo et al., 1999, cap. IX). Esto implica la combinación de, al menos, dos reglas técnicas para que quienes tienen ingresos por encima de ciertos límites «devuelvan» por vía tributaria parte o todo el beneficio: i) que el beneficio pagado sea incluido en este tributo en una escala progresiva en relación con los ingresos; ii) que las deducciones permitidas en la declaración del impuesto a los ingresos personales se unifiquen teniendo en cuenta el crédito fiscal que representa el IC<sup>3</sup>.

En tercer lugar, el IC para la Niñez puede estar sujeto a ciertas obligaciones en relación con el sistema escolar y el de salud, pero no debería tratarse de «condicionalidades punitivas» sino de «co-responsabilidades promocionales». Esto es, niños, niñas y adolescentes no pueden perder el beneficio en caso de incumplimiento, porque son los adultos quienes administran el beneficio y deberían responder por el incumplimiento; asimismo, el Estado está obligado a actuar para remover con acciones específicas los problemas que derivan en incumplimiento de la co-responsabilidad promocional. De este modo el IC a la

Niñez se vuelve un instrumento que promueve el cumplimiento de obligaciones en estas áreas sociales críticas para el desarrollo de la niñez, las cuales están establecidas por otras normas específicas e independientes de la existencia de los programas de transferencia de ingresos.

Si cumpliera con estos tres grupos de reglas operativas, el IC para la Niñez reuniría los presupuestos básicos de la propuesta: universalidad, incondicionalidad (co-responsabilidad promocional) e integración entre el beneficio que se paga y el sistema tributario para garantizar un impacto distributivo que sea progresivo. De lo contrario, una transferencia monetaria dirigida a la niñez vería debilitado su potencial para transformarse en un primer paso en el difícil camino de la legitimación de un IC pleno.

Si bien América Latina muestra avances en el sentido propuesto, en la gran mayoría de los casos no se trata de programas con reglas de accesos universales e incondicionales (o con co-responsabilidades promocionales); mucho menos de beneficios integrados en sistemas tributarios progresivos. Se trata más bien de programas acordes con una visión ortodoxa de la cuestión social cuyos fundamentos están claramente expuestos en el *World Development Report 2006* (World Bank, 2005)<sup>4</sup>. Allí, el Banco Mundial indica que los programas que tienen la mayor «tasa de retorno» son aquellos dirigidos a la niñez con condicionalidades a cargo de sus progenitores. De aquí su apoyo a los programas denominados de «Transferencias Monetarias Condicionadas» (TMC) [*Conditional Cash Transfer Programs*],

cuyo origen suele situarse en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), instalado en México en el año 1997 y que luego se reconvirtió en el Programa Oportunidades<sup>5</sup>.

Según el Banco Mundial, este tipo de programas tiene dos méritos conjuntos: actuar como instrumentos eficaces para reducir en el corto plazo la pobreza por ingresos e incrementar la formación de «capital humano» en el largo plazo como mecanismo para romper el carácter hereditario de la pobreza (World Bank, 2009). Esto se lograría porque: i) se focalizan en familias cuyos ingresos se ubican por debajo de un nivel determinado *ad hoc* y que además tienen personas menores de edad entre sus integrantes; ii) además del nivel de ingresos, condicionan (punitivamente) el cobro de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertas obligaciones, como concurrir al sistema educativo y al sistema de salud.

Los impactos y rendimientos de los programas de TMC son controvertidos. Los más consolidados (por ejemplo, en Brasil y México) declaran alcanzar a la totalidad de los hogares catalogados como indigentes y gran parte de los pobres. En contraste, en la mayoría de los programas en Centroamérica la cobertura no supera al 20% de la población catalogada como pobre. El impacto positivo sobre los ingresos familiares es variado y depende del nivel de los beneficios transferidos, de la cobertura y del «techo» de ingresos propios establecido para tener derecho al beneficio. Los programas más antiguos y estables parecen haber contribuido a mejorar restricciones de liquidez y de acceso al crédito.

to, al tiempo que mejoran el nivel y la calidad de los alimentos consumidos. Asimismo, las condicionalidades en materia de salud y educación se vinculan con mayores tasas de matriculación, aunque no se observarían mejoras sustantivas en los niveles de aprendizaje y estado nutricional de los beneficiarios. No se registran desincentivos a la oferta laboral de la población adulta de los hogares beneficiarios, como así tampoco reducción del trabajo infantil.

Otro proceso interesante en la región es el avance de los programas de pensiones no contributivas para personas en edad pasiva. En la mayoría de los casos, estos beneficios se otorgan a partir de edades superiores a las establecidas para los programas contributivos, son asistenciales y están focalizados mediante test de recursos, de forma tal de no interferir con el «normal» funcionamiento de los regímenes contributivos<sup>6</sup>. Sin embargo, en la región también se registran programas contributivos que tienen un componente no contributivo mayoritario, como es el caso de las pensiones rurales en Brasil y experiencias de pensión universal no contributiva y no focalizada como el programa «Renta Dignidad» de Bolivia (Müller, 2008).

A nivel local, se destaca la experiencia de la Pensión Alimentaria Universal de la Ciudad de México (Duhau, 2009). Este es el programa más afín con los principios del IC pero circunscripto a ese distrito y no integrado a un sistema nacional de pensiones. En cualquier caso, su impacto político es muy fuerte y algunos indican que la experiencia de la ciudad de México ha presionado para la implementación del programa «Setenta

y Más» en la jurisdicción nacional (Yanes, 2011). En cualquier caso, todavía no se observa en la región experiencias donde una «jubilación» o «pensión ciudadana», universal e incondicional actúe como primer pilar de una reforma integral de los sistemas de previsión social, tal y como proponemos en otros trabajos (Lo Vuolo, 2002 y Goldberg y Lo Vuolo, 2006).

Teniendo en cuenta las observaciones previas, me interesa discutir aquí dos tesis en relación con los programas de TMC que justifican una transferencia de ingresos en la presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar. La primera tesis indica que la relación entre estos programas y la propuesta del IC es muy débil. Más allá de ser programas de transferencias de ingresos monetarios dirigidos a la niñez, sus reglas operativas difieren radicalmente de la propuesta de IC: focalización de una población definida por su insuficiencia de ingresos, sanción por incumplimiento de condicionalidades más o menos punitivas y administración independiente del sistema tributario (con baja erogación presupuestaria). Por lo tanto, los programas de TMC no representarían un avance sólido en la dirección de la propuesta del IC, sino más bien alternativas «competitivas» con la misma. De ser así, la consolidación de los programas de TMC puede operar como un freno en el camino hacia políticas universales, incondicionales e integradas a una reforma progresiva del sistema tributario.

La segunda tesis señala que, para avanzar en el sentido que marcan los principios del IC, hay que enfatizar las debilidades de los TMC en tres campos: i) la

focalización por ingresos de las familias (o por otra categoría como la laboral de los adultos) en lugar de la cobertura universal de la niñez; ii) la condicionalidad punitiva, en lugar de la co-responsabilidad promocional; iii) la desintegración en lugar de la integración fiscal en su operatoria. Esto es, las diferencias operativas que muestra con respecto a nuestra propuesta de IC para la Niñez.

En lo que sigue discuto estas tesis a la luz del funcionamiento del *Programa Bolsa Família* de Brasil (PBF) y la recientemente aprobada «Asignación Universal por Hijo para Protección Social» (AUH) de Argentina. La elección de estos programas se justifica por dos razones principales. Primero, si bien ambos se reconocen como parte de la familia de los TMC, sus reglas operativas son diferentes. Segundo, son de los pocos (sino únicos) programas de TMC que, en sus respectivos países y con diferente intensidad, son reconocidos como parte del debate acerca del IC. Así, el PBF de Brasil se reconoce como parte del debate en torno a la aplicación de la *Lei de Renda Básica de Cidadania* de enero de 2004 (Britto, 2008; Matarazzo Suplicy, 2007) y la AUH de Argentina como parte del debate en torno a diversos proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación desde el año 1998 y que tienen como referencia los postulados de la propuesta original de IC para la Niñez<sup>7</sup>.

No se pretende aquí hacer una evaluación detallada ni comparada de estos dos programas. Lo que se busca es observar y resaltar aquellos aspectos de estos programas que son útiles para ponderar las dos tesis indicadas previa-

mente: que la legitimidad política de los mismos puede ser un obstáculo para el avance de propuestas como las del IC y que la remoción de esos obstáculos reclama un paso ineludible: la transformación de los programas de TMC en programas organizados bajo los principios del IC para la Niñez. No cualquier programa de transferencia monetaria representa un avance hacia el IC por la sencilla razón de que el IC no es cualquier programa de transferencia monetaria.

## 2. Algunas enseñanzas del *Programa Bolsa Família* de Brasil para el debate del IC

El PBF es un programa de transferencia mensual de ingresos [*renda*], establecido en 2003 (primero, como medida provisoria y luego convertida en ley)<sup>8</sup>. Su organización se realizó en base a la unificación de una serie de programas preexistentes y bajo la inspiración principal del programa *Bolsa Escola*. La población objetivo del PBF son familias cuyo ingreso per capita es inferior a un determinado monto, y familias integradas por embarazadas y/o menores de 15 años de edad (hasta un máximo de tres) cuyo ingreso per capita sea inferior al doble del señalado monto; desde julio de 2008 se paga también un beneficio variable por adolescentes de 16-17 años (hasta un máximo de tres)<sup>9</sup>. Para cobrar el primer beneficio no existen otras condiciones que el nivel de ingresos familiar, mientras que el cobro del segundo beneficio está también condicionado a la escolarización de los menores y al cumplimiento de obligaciones

sanitarias<sup>10</sup>. El beneficio se paga en primera instancia a la madre de familia, regla que genera no pocas controversias desde la perspectiva del análisis de género de estos programas (Rodríguez Enríquez, 2011).

En principio, el nivel de ingresos es auto-declarado pero es pasible de constatación en función de varios indicadores. La selección de los beneficiarios es realizada por los órganos municipales de asistencia social, la gerencia está a cargo del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS) y los pagos son efectuados por *Caixa Econômica Federal*.

El PBF funciona en base a cotas o límites en el número de beneficios para los municipios, con una meta original de 11 millones de familias<sup>11</sup>. Se estima que el costo operativo del programa equivale a 2,6% del costo total, y que no es mayor debido a que se aprovechó una estructura burocrática ya existente en los municipios (Soares et al., 2009). En otras palabras, el PBF se asentó en la burocracia especializada en técnicas de selección de beneficiarios que se fue conformando en años de experiencia con programas asistenciales previos.

Esta constatación alimenta dos argumentos expuestos previamente. Primero, que el PBF, como otros programas de TMC, es heredero de programas asistenciales y no la inspiración de una nueva familia de políticas afines con los principios de universalidad, incondicionalidad e integración fiscal que son propios del IC. Segundo, que la conformación de una burocracia especializada en técnicas de focalización genera una

suerte de «dependencia de la trayectoria» [*path-dependence*] que tiende a la continuidad de programas que operan con las mismas reglas.

Las condicionalidades en materia de ingresos, salud y educación son un ejemplo en ese sentido. Estas condicionalidades son una característica constitutiva de programas previos y un elemento central en la discusión que aquí preocupa. Los argumentos para justificar estas condicionalidades punitivas se vinculan directamente con los objetivos de este tipo de programas y por lo tanto merecen una digresión especial en su análisis.

## 2.1. Los argumentos a favor de las condicionalidades punitivas en los programas de TMC

Hay tres argumentos principales a favor de condicionar (de forma punitiva) el acceso a las transferencias monetarias de estos programas (World Bank, 2009, 50). En primer lugar, se sostiene que los potenciales beneficiarios de programas de TMC no se comportarían del modo que lo harían los «agentes» totalmente informados y racionales, principalmente por la falta de información con respecto a los retornos positivos de la inversión en «capital humano» de los hijos e hijas. El argumento aquí es que habría cierta «miopía», de forma tal que las personas adultas de las familias más pobres se guiarían por las urgencias de lo cotidiano y mostrarían cierta morosidad o dilación [*procrastination*] en relación con las inversiones necesarias para el futuro de las generaciones más jóvenes. También se señala la presencia de

conflictos de interés dentro de la familia, ya sea entre padres e hijos (unos pagan hoy y otros se benefician mañana) y/o entre padres y madres; estos conflictos derivarían en un «altruismo incompleto» [*incomplete altruism*]. Por lo anterior, las decisiones de los adultos no serían totalmente consistentes con las que sus hijas e hijos hubiesen tomado racionalmente por sí mismos.

De aquí se deriva el primer argumento a favor de las condicionalidades punitivas de los programas de TMC. La combinación entre información imperfecta, miopía y altruismo incompleto derivaría en elecciones familiares que causarían una baja inversión en «capital humano» en comparación con el «verdadero óptimo privado» [*«true» private optimal*]. Estas distorsiones conducen a la siguiente idea: los gobiernos pueden conocer mejor que las personas de escasos recursos lo que es privadamente bueno para ellas. Así, existirían fundamentos a nivel «micro» para justificar el llamado paternalismo (estatal) [*Micro foundations of Paternalism*] (World Bank, 2009, 51-59).

Un segundo argumento en defensa de las condicionalidades punitivas es que los gobiernos toman decisiones mediante procesos que involucran votos, lobbies, negociaciones, burocracias, etc., los cuales son señalados por el Banco Mundial como temas de «economía política» [*political economy*]. Frente a esas interferencias, las condicionalidades punitivas ayudarían a conseguir apoyo público para estos programas en tanto garantizarían que las transferencias de ingresos se orienten a promover el «buen comportamiento» [*good beha-*

*viour*] de los beneficiarios (World Bank, 2009, 59-64).

Un tercer argumento señala que, aún en los casos en que los niveles del gasto de los pobres en ítems vinculados al capital humano fueran privadamente «óptimos», puede que no sean socialmente óptimos y no tengan en cuenta las externalidades hacia el conjunto de la sociedad. Las condicionalidades punitivas garantizarían cierta «eficiencia social» [*social efficiency arguments*] porque su cumplimiento beneficiaría a toda la sociedad (World Bank, 2009, 64-65).

La conclusión del Banco Mundial en su análisis de los múltiples programas de TMC en el mundo es clara: aún en aquellas situaciones donde ciertas ponderaciones técnicas pueden sugerir que es más apropiada una transferencia incondicional que una condicional<sup>12</sup> igual los condicionantes se justifican porque llevan a un «equilibrio de economía política» que es preferible [*a preferable political economy equilibrium*] (World Bank, 2009, 11). De lo contrario, para el Banco Mundial, el proceso político de transferencia de ingresos monetarios a los pobres puede volverse «imposible»: es necesario que sea evidente que las transferencias están vinculadas con «comportamientos» juzgados como «positivos» de los beneficiarios.

De lo anterior se pueden extraer dos conclusiones. La primera, que las justificaciones de las condicionalidades punitivas de los programas de TMC son contrarias a los principios del IC. Los programas de TMC se justifican por las supuestas virtudes del paternalismo estatal y de la imposición de buenas con-

ductas a las personas seleccionadas y asistidas. Por el contrario, el IC se justifica porque ayuda a remover el paternalismo estatal y a promover la autonomía personal en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos.

La segunda conclusión es que la defensa de las condicionalidades punitivas es esencialmente de carácter político: paternalismo, control de buenos comportamientos, externalidades sociales. Estas justificaciones no son novedosas, sino que responden a una visión de tipo «asistencial-represiva» y «productivista» que hace tiempo impregna a la política social en la región bajo la inspiración de las instituciones del llamado Consenso de Washington (Lo Vuolo et al., 1999, 103-107).

La característica central de estas visiones de la cuestión social es organizar políticas de forma tal de hacer recaer en los propios afectados la carga de superar por sus propios medios su situación de carencia. Para ello, las reglas operativas apuntan no sólo a la selección de los «más necesitados», sino también entre quienes «merecen» y quienes no merecen asistencia del Estado. Estos criterios y estas reglas operativas de selección se oponen a los principios que caracterizan a la propuesta del IC.

## 2.2. Las condicionalidades punitivas en materia de educación y salud

Un primer problema para evaluar el impacto de las condicionalidades punitivas en los programas de TMC es que los

factores que influyen en los comportamientos de las personas son múltiples y no pueden aislarse. Por ejemplo, si bien se verifica un aumento de la inscripción en el sistema escolar de los menores pertenecientes a familias beneficiarias del PBF, no está claro que ese aumento se explique por las condicionalidades del programa<sup>13</sup>.

Primero, porque la tendencia creciente de la matrícula escolar ya se observa desde hace tiempo y no alcanza sólo a los beneficiarios del PBF. Segundo, porque la misma tendencia se observa para los miembros en edad escolar de familias beneficiadas con otros programas de transferencias de ingresos pero que no tienen estas condicionalidades, como son los programas destinados a personas en edad pasiva [*aposentadorias y pensões*]<sup>14</sup> (Cortez Reis y Camargo, 2007). La conclusión, consistente con otros estudios, es que lo que promueve la asistencia escolar es principalmente el mayor ingreso familiar, más allá de las condicionalidades impuestas. Por lo tanto, aparece como inconsistente la sanción ante el incumplimiento con pérdida del beneficio monetario, porque de ese modo precisamente se dificulta aún más ese cumplimiento. Esto es válido también para aquellas personas que pierden o acceden al beneficio de forma intermitente según se modifique su situación coyuntural en cuanto al nivel de ingresos.

Asimismo, tanto en el PBF como en otras evaluaciones de programas de TMC (World Bank, 2009, 141-145), no se detectan mejoras en los rendimientos de los alumnos pertenecientes a familias beneficiarias. Por lo tanto, aún suponiendo

do que las condicionalidades punitivas ayudaran a incrementar la matriculación escolar, es incierto su potencial para activar la formación de capital humano y no servirían para revertir el carácter hereditario de las desventajas sociales de los beneficiarios (que es uno de los objetivos alegados para justificar las condicionalidades de los programas de TMC).

En materia de salud, por otra parte, no parecen registrarse mejoras sustantivas en la vacunación de los beneficiarios del PBF. Pero esto no es atribuible a la falta de interés o la «mala conducta» de los beneficiarios, sino principalmente a deficiencias de oferta de servicios, falta de coordinación y/o ausencia de políticas complementarias que hagan factible las propias exigencias del programa. Esta observación cuestiona uno de los argumentos que complementariamente se esgrimen para justificar las condicionalidades punitivas: que sirven para que los potenciales beneficiarios presionen por mejores servicios públicos porque la falta de acceso a los mismos implica la pérdida de beneficio.

El análisis del funcionamiento efectivo de las condicionalidades punitivas en el PBF lleva a la conclusión de que la imposición de las mismas se explica más por motivos políticos que por su racionalidad técnica (Medeiros et al., 2007, 18). Estos motivos políticos son similares a los señalados previamente y tienen que ver con la posibilidad de ejercer control social, premiando y castigando las conductas de los potenciales beneficiarios.

### 2.3. El espacio para el clientelismo político

En relación con lo anterior, un aspecto que se debate frecuentemente es la potencialidad que otorgan las reglas operativas de los programas de TMC para su utilización con fines de clientelismo político. Para analizar esta cuestión, es interesante contrastar el funcionamiento del PBF con otro programa de transferencia de ingresos existentes en Brasil: el llamado *Benefício de Prestação Continuada* (BPC).

El BPC opera como una transferencia mensual destinada a personas con ingreso familiar per cápita inferior a un cuarto de salario mínimo y que registran deficiencia severa (de cualquier edad); también a enfermos mayores de 65 años (Medeiros et al., 2006; Medeiros et al., 2007). Este programa es un legado directo de la Constitución brasilera de 1988, donde se estableció el derecho de este grupo de personas a un salario mínimo, el cual fue regulado por la Ley Orgánica de Asistencia Social (Loas) de 1993. El BPC se administra por el MDS, pero la solicitud del beneficio se da en agencias del *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS) y la selección de beneficiarios es hecha en buena medida por médicos-peritos de la seguridad social que avalan el grado de incapacidad para la vida independiente y el trabajo. No hay ninguna contrapartida de comportamiento (condicionalidades) para sus beneficiarios. En otras palabras, el BPC tiene algunas características que lo acercan más a la propuesta del IC que el PBF. Pese a que el BPC gasta fondos similares o superiores al PBF<sup>15</sup>, las diferen-

cias operativas explicarían que el segundo tenga más prensa, más visibilidad pública y esté más abierto al clientelismo político (Medeiros et al., 2007, 22-23). ¿Por qué? Según se señala, porque el PBF está directamente identificado con la administración de turno<sup>16</sup> y reclama que los beneficiarios revaliden condiciones de acceso y permanencia en un programa que suplementa ingresos y tiene límites (cotas) en el número de beneficios por jurisdicción. En contraste, el BPC es un derecho establecido en la Constitución, su acceso es abierto a todas las personas que cumplan ciertos requisitos evaluados en parte por profesionales independientes y sus beneficios se otorgan de forma permanente bajo el supuesto que sus beneficiarios no pueden obtener otras rentas.

Nótese aquí que las características del BPC que son señaladas como elementos que debilitan la probabilidad de su uso con fines de clientelismo político, son asimilables a algunos de los principios que guían la propuesta del IC. Por el contrario, las del PBF indicadas como más afines con prácticas de este tipo, son contrarias a esos principios: beneficios condicionales, temporales y sometidos a la permanente evaluación de la administración de turno. Sin embargo, en el debate público se suele referir al PBF como inscrito en el sendero hacia el IC, cuando el BPC reúne más características que lo habilitarían para justificar esta pretensión.

## 2.4. Oferta laboral

Un argumento reiterado por los opositores a las transferencias públicas de in-

gresos hacia las personas es que quitan estímulos a los beneficiarios para buscar empleo remunerado. Al respecto, los estudios disponibles indican que los adultos beneficiarios de programas de TMC no han disminuido su participación en el mercado laboral (World Bank, 2009, 115-118). Estos resultados parecen derivarse de tres factores «económicos». En primer lugar, pese a las transferencias, siguen primando los incentivos para incrementarlos mediante el empleo remunerado<sup>17</sup>. Segundo, porque si bien aumentan los ingresos, también aumenta el gasto necesario para sostener la concurrencia de los menores al sistema escolar y de sanidad, como así también las trabas para que las madres puedan participar en el mercado de empleo remunerado por las dificultades de conciliación con sus crecientes responsabilidades domésticas<sup>18</sup>. Tercero, y más controvertido, porque en algunos casos se detecta la caída de empleo infantil y por lo tanto pérdida o disminución de ese ingreso familiar<sup>19</sup>.

En los estudios del PBF se indica incluso que algunos grupos de población aumentaron su oferta laboral y la explicación sugerida es que el beneficio actúa como una suerte de «microcrédito» para trabajadores informales por cuenta propia<sup>20</sup>. Lo anterior es consistente con los resultados que pueden esperarse en la promoción de cierto tipo de empleo a partir de la introducción de un IC<sup>21</sup>.

En cualquier caso, no hay evidencias para sostener que las transferencias monetarias del PBF desalientan la oferta laboral y fomentan el «ocio improductivo». Por el contrario:

«O que os dados mostram é que o «ciclo da preguiça» motivado pelas transferências é uma falácia. Quem, de fato, apresenta uma taxa de participação menor no mercado de trabalho, quando comparadas a indivíduos em situação semelhante, são aquelas pessoas do último décimo da distribuição e que possuem renda na categoria de «outros rendimentos» da Pnad. Nessa posição da distribuição, essa categoria é composta basicamente por juros de aplicações financeiras. Ou seja, os rentistas ricos trabalham menos que os não-rentistas ricos. A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis.» (Meireiros et al., 2007, 22).

Queda por dilucidar si los señalados impactos sobre la oferta laboral se vinculan con el nivel del beneficio y su transitoriedad. No hay evidencias claras al respecto, aunque ciertos programas de transferencias de ingresos permanentes y generosos, como el de pensiones de Sudáfrica [*South African old-age pension, OAP*] también registran aumentos de la oferta laboral de los adultos que viven en los grupos familiares de sus beneficiarios (World Bank, 2009, 120; Standing, 2007). En todo caso, cabe suponer que si no se observan desincentivos laborales en los programas de TMC que generan un ambiente más propicio a situaciones de «trampa de la pobreza», es muy probable que tampoco se observen en ambientes que no conforman situaciones de este tipo como es el caso

de beneficios en líneas con los principios del IC.

## 2.5. Impactos distributivos, cobertura y focalización

Diversos estudios muestran que en los últimos años se ha verificado una mejora en la distribución de ingresos en Brasil. Así, el índice de Gini del ingreso familiar per cápita pasó de 0.594 en 2001 a 0,56 en 2006 (Paes de Barros et al., 2007; Soares et al., 2009) y la tendencia declinante continuó en los años posteriores aunque a menor ritmo. Para explicar este proceso, se apunta especialmente a la recuperación del empleo y las mejoras del salario mínimo (con impactos en los beneficios de pensiones). Pero también se adosa al PBF un impacto positivo. Así, ara el período 2004-2006, se estima que las rentas del trabajo explicarían un tercio de la caída del índice de Gini y las pensiones públicas otro tercio. Por su parte, el PBF explicaría cerca de 20% en la caída del índice de Gini y un 10% más otros programas asistenciales de transferencias de ingresos<sup>22</sup>.

La focalización del PBF parece ser bastante efectiva pero pierde potencia a medida que se expande. Pese a que funciona por auto-declaración de ingresos de los potenciales beneficiarios, el 80% de las transferencias van al 23% más pobre de la población (Soares et al., 2009, 10). En su mayor parte, estos resultados parecen explicarse por la simple inscripción en el programa y no por las verificaciones posteriores y las cotas de inscripción con las que el mismo opera. En parte, lo anterior se vincula

con el siguiente hecho: el programa comenzó aplicándose en las áreas más pobres donde los errores de focalización resultaron inicialmente más reducidos. Sin embargo, a medida que el PBF se expandió a áreas de menor densidad de pobreza fue perdiendo potencia la focalización debido a las mayores dificultades para seleccionar beneficiarios en áreas de mayor heterogeneidad y volatilidad de los ingresos.

El aumento de los errores de focalización a medida que se busca ampliar la cobertura, se verifica tanto por la inclusión de familias que superan los límites de ingresos establecidos como por la exclusión de grupos vulnerables con ingresos que circunstancialmente superan esos límites pero cuyo «ingreso permanente» se sitúa por debajo de los mismos. Lo anterior se combina con resultados de las evaluaciones que muestran una marcada dependencia de los ingresos familiares con respecto a los beneficios del PBF.

De aquí surgen tres conclusiones. Primero, con el criterio de focalización por niveles de ingresos se corre el riesgo de dejar afuera a familias que son muy vulnerables a ingresos volátiles. Segundo, a medida que se pretende cubrir zonas donde la pobreza está menos concentrada geográficamente, la focalización pierde potencia. Tercero, aún cuando los programas de TMC no desalientan la oferta laboral, no parece que las familias beneficiarias logren romper su dependencia con esas transferencias captando ingresos de otras fuentes.

Todos estos problemas deberían resolverse si se adoptaran criterios de uni-

versalidad y co-responsabilidad promocional como los planteados en nuestra propuesta de IC para la Niñez. Sin embargo, no es esta la solución que se suele sugerir en los estudios sobre el PBF. Lo que suele proponerse frente a estas debilidades del PBF es ampliar las cotas y los límites de ingresos utilizados para la focalización, como así también mantener los beneficios por un tiempo mínimo más largo pese a las variaciones de ingresos (Soares et al., 2009). En otras palabras, relajar las barreras de la focalización para incluir más personas que están en una zona de alta vulnerabilidad y que circunstancialmente no cumplen con los requisitos.

Evidentemente estas medidas mejorarían los problemas señalados, pero a nuestro juicio no los resolverían. ¿Cómo definir adecuadamente el margen aceptable de error de focalización? ¿Cómo establecer el margen de la volatilidad? ¿Cómo garantizar que los cambios en la organización familiar y la inserción en el mercado de empleo no han de volver inefectivas en el corto plazo las nuevas cotas y los nuevos límites impuestos? Estas y otras preguntas se resolverían con un cambio de paradigma en línea con nuestra propuesta de IC para la Niñez, pero este cambio sigue lejos de formar parte del debate sobre los problemas del PBF y otros programas de TMC.

Es que los ambientes culturales, políticos y técnicos que se construyen desde programas focalizados son muy diferentes a los necesarios para legitimar programas universales e incondicionales. Esto ocurre pese a que se puede demostrar la mayor efectividad de estos últi-

mos en contextos de inestabilidad de ingresos y de cambios permanentes de la situación de las familias y las personas. Pese al reconocimiento de sus problemas, la consolidación en el aparato estatal de programas de TMC hace muy difícil el avance de propuestas afines con las reglas de funcionamiento del IC.

### 3. La «Asignación universal por hijo para protección social» de Argentina

Parientes de los TMC son los programas de Asignaciones Familiares No Contributivas (AFNC), que suelen funcionar como complemento de los programas de seguro social de larga tradición en la región<sup>23</sup>. Chile, por ejemplo, cuenta con el Subsidio Único Familiar para personas de escasos recursos que no acceden a la asignación familiar contributiva y cuyos beneficiarios son escogidos por la autoridad de aplicación conforme a la evaluación que registra la Ficha de Protección Social; además, los hogares comprendidos en el Programa Chile Solidario participan automáticamente de este subsidio<sup>24</sup>. También Uruguay ha ido extendiendo la cobertura de su programa de asignaciones familiares contributivas con beneficios no contributivos<sup>25</sup>.

En octubre de 2009 apareció un nuevo programa que es un híbrido entre los programas de TMC y los de AFNC: la «Asignación Universal por Hijo para Protección Social» de Argentina. Se trata de un beneficio único y no contributivo que se incorpora –por Decreto N° 1602– a

la Ley 24.714 que es la que regula los diversos beneficios de Asignaciones Familiares (en adelante, AF) que se pagan a los trabajadores asalariados formales<sup>26</sup>. El beneficio de la AUH no se reconoce a familias «pobres con hijos» sino a las personas que se registran como trabajadoras «informales» o «desocupadas». La pretendida universalidad del beneficio se derivaría de la sumatoria entre las tres categorías considerados como componentes del mercado de empleo: asalariados formales, informales y desocupados.

Como criterio general, pueden recibir el beneficio de la AUH aquellas personas que verifiquen las siguientes características: i) no percibir otra asignación familiar prevista en la ley de AF; ii) ser «desocupadas» o desempeñarse en la «economía informal»; iii) percibir una remuneración inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM)<sup>27</sup>. Como máximo pueden cobrarse cinco beneficios de AUH por hogar (uno por cada hijo o hija) y el pago puede hacerse tanto a la madre como al padre de los menores residentes en la República Argentina. La reglamentación de la norma que creó la AUH agregó otro requisito: no sólo la persona beneficiaria inscrita sino todas «las personas a cargo del grupo familiar» tienen que reunir las características arriba señaladas.

El primer inconveniente de esta novedosa definición de la «población objetivo» del programa, surge por la imprecisión del concepto de «economía informal». Ese concepto involucra a actividades muy heterogéneas como se indica incluso informes gubernamentales

(Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y Banco Mundial 2008). Esta imprecisión habilita la selección de grupos por parte del poder político, por lo cual quedan sin derecho amplios grupos de trabajadores como los autónomos «monotribuistas», salvo que estén registrados como «monotributistas sociales»<sup>28</sup>.

En cualquier caso, la AUH tiene mayor potencial de cobertura que otros programas de TMC porque no se impusieron cuotas para el número de beneficiarios (como por ejemplo en el programa *Bolsa Familia* de Brasil). Además, el techo de ingresos para ser beneficiario es relativamente alto y no se establece específicamente para ese programa, sino que equivale al valor del beneficio general de la Asignación por Hijo que paga el programa de Asignaciones Familiares a la categoría de más bajos ingresos de los asalariados formales<sup>29</sup>.

La otra peculiaridad de la AUH es el mecanismo previsto para obligar a cumplir las condicionalidades. Mensualmente se paga sólo 80% del monto total del beneficio y el 20% restante se retiene hasta fin del año calendario cuando se certifique el cumplimiento de las condicionalidades de asistencia al sistema educativo y concurrencia periódica de madre y menor a controles en el sistema sanitario. Si no se cumplen estas condicionalidades, se pierde el beneficio e incluso se es pasible de otras penas por «*falseamiento de la declaración jurada*».

Otra característica distintiva de la AUH en relación con la mayoría de los programas de TMC, es que se financia con recursos del sistema de seguridad so-

cial, incluyendo los recursos recaudados por aportes y contribuciones de los asalariados formales, como así también los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Este Fondo se creó a mediados del año 2007 y se expandió a fines de 2008 con la reestatización del sistema de previsión social y la consiguiente transferencia de los diversos fondos que eran gestionados por las Administradoras de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)<sup>30</sup>.

Otra novedad es la creación en abril de 2011 de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE, Decreto 446/2011), como complemento de la AUH y organizada con preceptos similares: i) es un beneficio no contributivo dentro del régimen contributivo de AF; ii) sus beneficiarias son las mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características sociolaborales que exige la AUH; iii) durante los meses de embarazo se cobra 80% del beneficio y el 20% retenido se cobra recién al momento del nacimiento y a condición de demostrar el cumplimiento de las condicionalidades en materia de salud<sup>31</sup>.

Como puede observarse, las reglas operativas de la AUH responden a una especial combinación entre las que organizan los programas de TMC y las de programas de asignaciones familiares:

- i) la norma que regula el beneficio está incluida en ley de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados formales.
- ii) los beneficiarios acceden por su condición laboral y porque perciben un ingreso por debajo del SMVM.

- iii) no se tiene en cuenta el ingreso familiar total.
- iv) el valor del beneficio y su ajuste están «pegados» a valores vigentes para el programa de AF de los asalariados formales.
- v) Existe un mecanismo «preventivo» de sanción que retiene parte del beneficio (en un contexto de alta inflación) a cuenta de la certificación del cumplimiento de las condicionalidades.
- vi) el beneficio se financia con recursos de la seguridad social.
- vii) se paga un beneficio diferenciado a las embarazadas.

Aún con esta particular combinación de reglas operativas, la AUH continúa manteniendo cuatro criterios distintivos de los programas de TMC: i) focalización (por categoría laboral y por ingresos); ii) condicionalidades punitivas para recibir el beneficio; iii) falta de compatibilización entre los distintos beneficios del mismo tipo pagados por otros programas del sistema de protección social; iv) falta de integración entre esos beneficios y los créditos fiscales reconocidos en el sistema tributario. Además, un derecho que supuestamente es de los niños, niñas y adolescentes, en realidad es de los padres y madres en tanto trabajadores.

No hay muchas posibilidades de hacer evaluaciones sólidas de la AUH en muchos de estos aspectos. Por un lado, no existe información derivada de registros de beneficiarios y no se conoce la existencia de encuestas de beneficiarios que permitan evaluar su situación antes y después de su implementación. A esto se suma la desconfianza que pesa so-

bre los indicadores económicos y sociales difundidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) desde comienzos de 2007 cuando fue intervenido por el gobierno nacional. Tampoco se cuenta con registros adecuados de desocupados<sup>32</sup>.

### 3.1. Cobertura: ¿universal?

Un ejemplo de estos problemas es el siguiente: no hay acuerdo siquiera en la cantidad de menores de 18 años que habitan el país, al punto que la cifra utilizada en distintos trabajos sobre el tema oscila entre 12,4 millones y 13,6 millones de personas<sup>33</sup>. Considerando que hacia febrero de 2011 se informaban poco más de 3,5 millones de beneficios pagados por la AUH<sup>34</sup>, y teniendo en cuenta los demás programas existentes que pagan beneficios a las personas menores de 18 años, un informe concluye que entre 18% y 28% de ese grupo de población sigue sin cobertura de ningún tipo (Lozano y Raffo 2010)<sup>35</sup>. En contraste, otro trabajo sostiene que solo 2% estaría hoy sin cobertura de ningún tipo (Bertranou 2010)<sup>36</sup>.

La confusión es mayor cuando se observa que cerca de 90% de quienes reciben la AUH serían mujeres que se inscriben como «desocupadas». Este dato es incompatible con la composición de desocupados/informales y de desocupación femenina/masculina que reflejan los datos del mercado de empleo. Llamativamente, que reclama como mérito cubrir a los trabajadores informales, termina en la práctica siendo un programa para mujeres que se registran como desocupadas.

¿Qué explicación puede ofrecerse para estas incompatibilidades? Intuitivamente, puede suponerse que los hombres que se desempeñan en ocupaciones informales prefieren no registrarse como beneficiarios de la AUH. Esto es así por dos razones principales: i) temor a la propia fiscalización de la actividad por parte del Estado, el cual se funda no sólo en la ilegalidad de la contratación laboral sino también en la condicionalidad de recibir un ingreso menor al SMVM; ii) es más fácil, evita fiscalización de ingresos y garantiza «permanencia» si las mujeres inactivas se registran como desocupadas. Si se quiere, la AUH genera una particular «trampa de la desocupación» (y/o de la informalidad), en tanto reconoce un derecho «formal y legal» siempre y cuando las personas estén trabajando en una relación de empleo «informal e ilegal».

La registración de mujeres desocupadas como principales beneficiarias también se explica por los programas que «absorbió» la AUH (Lozano y Raffo 2011). Por ejemplo, casi 29% de los beneficios se pagan a personas traspasadas desde el «Plan Familias por la Inclusión Social» (Zaga Szenquer 2009), que subsidiaba a mujeres con hijos e hijas a cargo siempre y cuando no participaran en el mercado laboral (o sea, inactivas). Otro 21% se corresponde con hijos e hijas de personas que eran beneficiarias de algún tipo de plan de empleo/desempleo (principalmente de los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Empleo Comunitario)<sup>37</sup>. La mayoría de las personas que eran beneficiarias de estos programas y fueron transferidas a la AUH eran mujeres registradas como desocupadas.

La exigencia de registración hizo que en la práctica quienes accedieron más rápidamente al cobro de la AUH son las personas que ya habían tenido previamente un empleo formal o habían recibido beneficios de otros programas y, por lo tanto, estaban en las bases de datos que maneja la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Los grupos más difíciles de captar y que explican gran parte de la deficiencia de cobertura, son aquellos que están en una situación económica y social de extrema precariedad (Lozano y Raffo, 2010)<sup>38</sup>.

Se ve así que el método de focalización de la AUH no resuelve problemas ya detectados en otros programas de TMC (segmentación, errores de cobertura, discriminación, estigma y clientelismo, etc.). A estos problemas, en algunos casos relativamente disminuidos con respecto a otros programas de TMC, la AUH suma una probable falta de estímulo para la formalización del empleo informal. La supuesta universalidad del beneficio en la práctica es un mecanismo peculiar de focalización.

### **3.2. Condicionalidades punitivas en materia de educación y salud: ¿derecho de la niñez y formación de capital humano?**

A lo anterior se suman los problemas de la fiscalización de las condicionalidades para cobrar el beneficio, tanto la que fija un límite del nivel de ingresos como las reclamadas en educación y salud. En el primer caso, en la práctica se opera con auto-declaración y no se tiene información acerca del modo en que se fiscali-

za la misma, más allá de la señalada preponderancia de las mujeres desocupadas (sin ingresos) entre las personas beneficiarias.

En cuanto a las condicionalidades en materia de salud y educación, el mecanismo de retención mensual de 20% del monto del beneficio «a cuenta» de su cumplimiento plantea serias críticas. Una tiene que ver con la desigualdad de trato que esta exigencia representa en relación con los asalariados formales. En este último caso no se retiene ningún importe ni tampoco se pierde el beneficio de la Asignación por Hijo en caso de que los hijos e hijas no concurren a establecimientos educativos y sanitarios. Lo que se hace es pagar un monto extra –una suerte de «premio»– si concurren al sistema escolar. Otra crítica se vincula con la pérdida del valor real del beneficio mensual de la AUH en una economía que en los últimos años registra niveles de inflación entre 20 y 30% anual (según las más confiables estimaciones privadas y de las Provincias con sistemas estadísticos no intervenidos como el Indec)<sup>39</sup>. Ambos elementos marcan una injustificada desigualdad de trato.

En síntesis, los mismos elementos que justifican las condicionalidades punitivas en la AUH sirven para justificar un «premio» para los trabajadores formales<sup>40</sup>. Las reglas operativas están organizadas para pagar mejores beneficios a los que mejor posicionados están en el mercado de empleo y la distribución de ingresos. Este no es un problema sólo de la AUH, sino de la totalidad de programas de TMC y de la mayoría de las AFNC, exponiendo de este modo que las

condicionalidades que los caracterizan se vinculan más con un mecanismo de control social y de legitimación política, que con cuestiones de racionalidad técnica vinculadas a la formación de capital humano<sup>41</sup>.

Pero además, las condicionalidades abren espacio para arbitrariedades en la fiscalización de su cumplimiento. En primer lugar, surgen problemas porque mientras la AUH es un programa nacional, los servicios de educación y salud de Argentina son administrados casi en su totalidad por las jurisdicciones provinciales y municipales. Además, hay evidencias que indican la falta de predisposición de autoridades escolares y sanitarias de esas jurisdicciones para certificar el «no cumplimiento» de las condicionalidades y abrir la puerta para la pérdida del beneficio de los escolares afectados. Más aún, cuando esa pérdida implica mayores dificultades para continuar en la carrera educativa y para atenderse en el sistema de salud.

El trato desigual de los diferentes programas se evidencia en otras normas. Por ejemplo, la AUH sólo se paga si los hijos e hijas concurren a establecimientos escolares estatales, restricción que no impera para los asalariados formales. El argumento es que la concurrencia a establecimientos privados (que en casi su totalidad son subsidiados por el Estado) es un indicador de disponibilidad de recursos. Sin embargo, los datos disponibles muestran que un gran porcentaje de los menores en los quintiles más bajos de la distribución de ingresos concurren a establecimientos privados<sup>42</sup> y que los motivos tienen que

ver con deficiencias de oferta pública. Si bien en la práctica esta norma está suspendida, no se ha derogado, mostrando una vez más que el Estado se reserva el poder de aplicar o no sanciones en base a un trato desigual y discriminatorio.

Todos estos mecanismos de condicionalidades, selectividad y trato desigual son prueba de que los beneficios de este tipo de programas no representan «derechos de la niñez». ¿Cómo podrían serlo si se quita el beneficio cuando los niños y niñas no tienen la responsabilidad por la falta de cumplimiento de las condicionalidades? ¿Cómo podrían serlo cuando a los más desaventajados se les impone peores condiciones de acceso a los beneficios que a los trabajadores formales? ¿Cómo podrían serlo cuando es el Estado el que se reserva el poder de sancionar según normas de trato desigual?

Sencillamente, las condicionalidades punitivas, y particularmente cuando son desiguales en relación con otros grupos de población, no son una característica de los derechos universales. Lejos de establecer derechos de la niñez, las condicionalidades son un mecanismo que limita la autonomía personal, estableciendo relaciones de subordinación y control social que abren la puerta para el uso de los programas con fines de clientelismo político.

### 3.3. Impactos distributivos: ¿qué nivel y a favor de que grupos?

Cualquier transferencia de ingresos a grupos de población que antes no tenían cobertura de ese tipo de beneficios,

tiene impactos positivos en los ingresos de ese grupo, el consumo de bienes básicos, la asistencia escolar, etc. Lamentablemente, en el caso de la AUH es muy difícil cuantificar esos impactos debido a los problemas señalados respecto de la información de base, a lo que se suma las complejidades de las reglas operativas en cuanto a la selección de grupos beneficiarios, las condicionalidades y las penas vinculadas a las mismas, la debilidad fiscalizadora, etc.

Como se señaló, hace años que las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que publica el Indec son poco confiables y de allí los indicadores de indigencia y pobreza. Como ilustración, mientras el Indec estima que el valor de la canasta alimentaria básica con la que se define la línea de indigencia subió 40 % entre enero de 2007 y mayo de 2011, las estimaciones realizadas en base a índices de precios alternativos ubican ese crecimiento en 166%. Para la línea de pobreza el crecimiento es de 43% y 135%, respectivamente<sup>43</sup>. Así, mientras el Indec estima para el segundo semestre de 2010 que las familias indigentes son cerca de 2% del total y las familias pobres 6,8%, las estimaciones alternativas ubican esos porcentajes en torno a 16% y 29% respectivamente (Lozano et al 2011).

A estas complicaciones se suman las propias de los ejercicios de «simulación» que buscan estimar el impacto distributivo de la AUH. Por ejemplo, diferencias en las metodologías, el número de población potencialmente beneficiaria, los índices de precios utilizados, la estructura distributiva que se toma como base

del cálculo (y su proyección), el supuesto de cobertura de la AUH, etc. No debe extrañar, entonces, la dispersión en los resultados obtenidos por estos ejercicios. Las caídas estimadas en los indicadores de pobreza e indigencia van desde 55% y 70% respectivamente (Agis et al 2010) hasta sólo 4% y 11% (Lozano y Raffo 2010, cuadro 20)<sup>44</sup>. Con otra metodología, se estima que si la selección de beneficiarios y las condicionalidades tuvieran aplicación «estricta», la «pobreza extrema» caería de 6.9% a 3.2% y la «moderada» de 23.2% a 21.1%; si, en cambio, no se fiscalizaran las condicionalidades, la caída en el primer caso sería de 6.9% a 2.8% y en el segundo caso de 23.2% a 19% (Gasparini y Cruces 2010). Un documento publicado por OIT estima que el programa de AUH «reduce la indigencia y la pobreza marginalmente en un 65% y 18% frente a la situación previa» (Bertranou 2010).

Estas dificultades para medir impactos a nivel «macro» se agravan a nivel «micro» en tanto son múltiples las situaciones que pueden verificarse. Más aún cuando los montos de la AUH y los beneficios del programa de Asignaciones Familiares difieren de aquellos que son reconocidos como deducciones tributarias por cargas de familia en el impuesto a los ingresos de las personas (y que representan una «cobertura» adicional).

De hecho, contribuyentes que ganan por encima de los límites salariales establecidos para cobrar la AUH y las asignaciones familiares de los trabajadores asalariados, igual reciben beneficios por sus hijos e hijas gracias a los créditos

fiscales en el impuesto a los ingresos (ganancias) de las personas. La desintegración fiscal entre los criterios de recaudación de tributos y los de asignación de subsidios a las personas impide estimar la «posición neta» de cada contribuyente<sup>45</sup>.

En síntesis, no es mucho lo que puede afirmarse acerca del nivel del impacto distributivo de la AUH. Puede suponerse que es positivo, pero no puede medirse ni su impacto macro ni las transferencias que se verifican al interior de la propia clase trabajadora o población con insuficiencia de ingresos debido a la fragmentación de beneficios, las oscuridades en cuanto a la registración y fiscalización, como así también por la desintegración del sistema fiscal.

### 3.4. Financiamiento: ¿garantizado y estable?

La mayoría de los programas de TMC se financian en todo o en parte con recursos provenientes de préstamos externos o impuestos generales. En contraste, la AUH toma recursos destinados a programas contributivos de seguro social, especialmente jubilaciones pensiones.

De este modo, en Argentina se acentúa una tendencia que hace tiempo viene diluyendo la tradicional separación entre prestaciones contributivas y no contributivas. Esta tendencia se verifica por dos vías. Por un lado, los beneficios de la seguridad social se pagan en parte con tributos generales y, por el otro, beneficios no contributivos se pagan con recursos recaudados por impuestos al salario (aportes personales y contribu-

ciones patronales)<sup>46</sup>. Como ilustración, en 2009 los recursos recaudados por aportes y contribuciones sobre el salario representaban sólo 57% de los ingresos totales del sistema de previsión social en Argentina; el resto provenía de transferencias desde impuestos generales.

La reforma previsional de 1994 marcó un hito en este proceso. Gran parte de los impuestos generales que hoy financian al sistema de previsión social se traspasaron en aquel momento desde rentas generales para cubrir el «bache fiscal» de los aportes personales de los trabajadores que fueron a acumularse en los fondos administrados de las cuentas de capitalización individual de aportes administrados por empresas privadas<sup>47</sup>. Cuando se re-estatizó este régimen a fines de 2008 y se recreó un sistema público y único de reparto, los impuestos de rentas generales permanecieron financiando a la seguridad social pese a que el Estado recuperó los aportes personales de los trabajadores.

De este modo, la AUH se adicionó a la carga sobre los fondos disponibles para financiar programas sociales contributivos, especialmente el de previsión social. Actualmente el sistema de seguridad social registra superávit pero el mismo es muy frágil porque se explica por circunstancias extraordinarias de traspaso de fondos del eliminado sistema de administración privada. Además, el régimen previsional reconoce una elevada y creciente «deuda contingente» por beneficios no pagados conforme lo establece la ley vigente (y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido como legítimos y exigido su

pago). Finalmente, el Fondo de reserva constituido con los activos de los fondos que antes administraban las AFJP se utiliza para financiar deuda que coloca el Tesoro nacional y también para financiar programas de subsidios públicos<sup>48</sup>. En breve, la AUH disputa con otros programas más institucionalizados (como son los contributivos), recursos que pueden no ser suficientes en el mediano y largo plazo.

Parte del problema de financiamiento se podría haber aliviado con los recursos de los programas suprimidos y cuyos beneficiarios se transfirieron a la AUH<sup>49</sup>. Sin embargo, esto no sucedió. El Tesoro recargó al sistema de seguridad social con nuevos gastos de la AUH y se quedó con los fondos de esos programas para asignarlos a otros fines. Aquí también se observa que con la aprobación de la AUH se registró una maniobra fiscal de dudosa racionalidad.

#### 4. Conclusiones: Las perspectivas y los desafíos del IC en América Latina

La experiencia latinoamericana plantea enseñanzas y desafíos particulares para los defensores del IC. En particular, la difusión de los programas de TMC en la región puede generar un escenario confuso, en tanto los mismos pueden presentarse como un primer peldaño de la escalera que conduce a la implementación de un IC. Sin embargo, no hay muchos elementos para sostener este argumento.

Estos programas están organizados bajo principios que son opuestos con aquellos que organizan la propuesta del IC. Los objetivos, los fundamentos y las tecnologías que sustentan estos programas focalizados y con condicionalidades punitivas se sostienen en un sistema de valores y en reglas operativas muy diferentes a los objetivos, los fundamentos y las tecnologías que sustentan a propuestas como el IC.

Lo anterior es válido pese a los contrastes señalados para programas con reglas operativas diferentes como el *Bolsa Familia* de Brasil y la *Asignación Universal por Hijo* de Argentina. Estas diferentes reglas operativas repercuten en aspectos diversos, pero coinciden en consolidar y legitimar una visión de la cuestión social diferente a la que sostienen los defensores del IC. Así, es probable que la variante argentina logre impactos distributivos más progresivos y una cobertura mucho más amplia que la del PBF, gracias a que no tiene fijados límites (cotas) en el número de beneficios, a que el techo de ingresos laborales para ser beneficiario es más alto y a que también es relativamente más elevados el valor de los beneficios. En estos aspectos, se podría decir que la AUH mejora en varios aspectos los impactos de otros programas de TMC en América Latina.

Es muy difícil asegurar que por vía de los programas de TMC se está avanzando hacia un cambio de paradigma de la política pública y mucho menos que ese cambio va en la dirección propuesta por el IC. Tanto la AUH como el resto de los TMC siguen mostrando la preeminencia del paradigma asistencial-represivo y

productivista que impregna a la política social de América Latina desde hace décadas. La incorporación del discurso del capital humano en relación con el gasto dirigido a las personas de menor edad, no cambia esencialmente esa visión, sino que incorpora nuevos criterios para medir la eficiencia meritocrática del gasto en estos programas (que continúa siendo muy bajo en relación con el núcleo duro del gasto social). De hecho, los defensores de los programas de TMC se esfuerzan por demostrar –con argumentos poco convincentes– que los mismos obtienen resultados positivos gracias a que operan con los criterios opuestos a los de un IC.

El análisis aquí expuesto cuestiona estas interpretaciones para sostener la validez de las dos tesis planteadas al inicio. Primero, indicando los motivos por los cuales la afinidad entre los programas de TMC y la propuesta del IC es muy débil. Segundo, señalando que los problemas detectados en los programas de TMC difícilmente vayan a resolverse dentro del paradigma que los contiene. Por el contrario, la solución de esos problemas reclama el cambio de sus principios de organización en la dirección que propone el IC: i) cobertura universal de la niñez en lugar de la focalización por ingresos de las familias (o por otra categoría como la laboral de los adultos); ii) incondicionalidad o co-responsabilidad promocional en lugar de las condicionalidades punitivas; iii) integración con el sistema tributario, en lugar de la actual desintegración fiscal.

Esto es así porque el análisis realizado puede concluirse que los programas de TMC:

- 1) se reconocen como parte de una visión de la cuestión social favorable al asistencialismo, al paternalismo estatal y al control social en la orientación de las conductas privadas de las personas.
- 2) son herederos de las burocracias especializadas en técnicas de focalización, selección y evaluación de beneficiarios de programas del mismo tipo que los antecedieron.
- 3) legitiman la segmentación de los grupos sociales conforme a su coyuntural posición en el mercado de empleo, otorgando peores beneficios a quienes peor están y estableciendo una separación de la población entre merecedores y no merecedores de asistencia.
- 4) aplican condicionalidades punitivas que no encuentran justificaciones técnicas sólidas sino que se imponen por objetivos políticos que apuntan a transferir a los beneficiarios la carga de salir de su situación de carencia por sus propios méritos (evaluados desde el poder político).
- 5) los impactos positivos en materia de distribución y de acceso a servicios esenciales de salud y educación dudosamente se expliquen por las reglas de focalización y las condicionalidades punitivas con las que operan.
- 6) incrementan sus errores de focalización a medida que avanzan con una cobertura más amplia.
- 7) dejan a mucha población necesitada sin cobertura o con cobertura oscilante, al tiempo que mantienen atrapadas a las personas de la necesidad

de revalidar las condiciones de acceso al beneficio.

- 8) no quitan estímulos a la oferta laboral pero tampoco son eficaces para construir ambientes que permitan a los beneficiarios una mayor autonomía para generar ingresos.
- 9) no se articulan de forma integrada con el sistema de tributación sobre los ingresos, perdiendo así potencia distributiva.

Lo dicho no invalida lo que es evidente: es mejor que existan los programas TMC a que no exista nada. Sin embargo, no hay que exagerar la satisfacción con los logros de corto plazo y observar más detenidamente los límites y los problemas que acarrearán su consolidación y legitimación como el camino más adecuado para atender la cuestión social en la región. Los logros positivos de los programas de TMC podrían obtenerse de otro modo y al mismo tiempo resolver sus señaladas deficiencias. Esto sería posible si fueran reemplazados por políticas organizadas conforme a los principios del IC para la Niñez: beneficios universales, vinculados a co-responsabilidades promocionales e integrados como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos de las personas.

**La experiencia latinoamericana plantea enseñanzas y desafíos particulares para los defensores del IC.**

## Bibliografía

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010) *El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- Arza, C. (2009) *Back to the state. Pension fund nationalization in Argentina* Documentos de Trabajo CIEPP, 72, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.
- Barbeito, A. (2010) *Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales*. Análisis de Coyuntura, 24, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, julio.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. M. (1996) *Why begin with a Basic Income for young people in Latin America?*, en 6th. International BIEN Congress, Vienna, Austria, September 12-14.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. M. (2009) *Ingreso Ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria* Documentos de Trabajo Ciepp, 70, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Septiembre.
- Bertranou F. 2010. *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. OIT, Buenos Aires.
- Britto, T. (2008) «Brazil's Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges», en *Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America* (Ed, Deگو Hailu and Fábio Veras Soares) International Poverty Centre, Brasilia D.F.
- Carmona Berrenechea, V. y Straschnoy, M. (2008) *El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales*, en Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires, Argentina, 6-7 de Noviembre.
- Cepal. 2009. *Panorama Social de América Latina 2009*. Cepal, Santiago
- Cetrángolo, O. y Gómez-Sabaini, J. C. (2007) *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Serie Macroeconomía del desarrollo, 60, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Cortez Reis, M. y Camargo, J. M. (2007) *Rendimentos domiciliarios com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho*, Textos para Discussão, 1262, ipea, fevereiro.
- Duhau, E. (2009) *Evaluación Externa del Programa de Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Gobierno del Distrito Federal*. Consultor, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México (EVALÚA DF). <<http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/recomendaciones.html>>.
- Filgueira, F. (1998) «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada», en *Ciudadanía y política social* (Ed, Roberts, B.) FLACSO/SSRC, San José, Costa Rica, pp. 71-116.
- Gamallo, G. (2008) *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, 2/08, Centro de Estudios en Políticas Públicas, febrero.

- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010) *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*, Documento de Trabajo, 102, CEDLAS-Universidad de La Plata, julio.
- Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. M. (2006) *Falsas Promesas. Sistema de Previsión Social y Régimen de Acumulación*, Ciepp/Miño y Dávila, Buenos Aires-Madrid.
- Lautier, B. (1994) *L'économie informelle dans le tiers monde*, La Decouverte., Paris.
- Lo Vuolo, R. (1998) «¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia», en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neconservador*. Ciepp - Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. M. (2002) *The basic income debate in the context of a systemic crisis: the case of Argentina*, en 9th Congress of B.I.E.N., Geneva, Switzerland, 12h-14 September 2002.
- Lo Vuolo, R. M. (2004) *Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina*, en Tenth Congress of B.I.E.N., Barcelona, España, 18-21 de Septiembre.
- Lo Vuolo, R. M. (2005) *Social Protection in Latin America: Different Approaches to Managing Social Exclusion and their Outcomes*, en *Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, ESRC Series*, Institute of Latin American Studies, University of London.
- Lo Vuolo, R. M. (2008a) *Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del sistema integrado de previsión argentino*, Análisis de Coyuntura, 18, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Lo Vuolo, R. M. (2008b) *Why Basic Income is better than renewed policy promises for Latin American Informal Security Regimes*, en 12th BIEN Congress, Dublin, Ireland, June 20-21.
- Lo Vuolo, R. M. (2009a) *Asignación por Hijo Análisis de Coyuntura* CIEPP, 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Lo Vuolo, R. M. (2009b) «Social Exclusion Policies and Labour Markets in Latin America», en *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development* (Eds, Hujó, K. y Mc Clanahan, S.) Palgrave/UNRISD, Basingstoke.
- Lo Vuolo, R. M. y Barbeito, A. C. (1998) «Las políticas sociales en la Argentina contemporánea», en *La nueva oscuridad de la política social* (Eds, Lo Vuolo, R. y Barbeito, A.) Ciepp/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999) *La pobreza.. de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, Argentina.
- Lo Vuolo, R. M. y Seppi, F. (2009) *Excedente fiscal, deuda financiera y deuda social*, Análisis de Coyuntura, 20, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Agosto.
- Lozano, C. y Raffo, T. (2010) *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa «Asignación universal por Hijo para la Protección Social» en sus primeros 4 meses de implementación*, mimeo, Idep-CTA, junio.
- Matarazzo Suplicy, E. (2007) *Basic Income and Employment in Brazil, Basic Income Studies*, 2.

- Medeiros, M., Britto, T. y Veras Soares, F. (2007) *Programas focalizados de transferência de renda no brasil: contribuições para o debate*, Textos para Discussão, 1283, IPEA, junho.
- Medeiros, M., Diniz, D. y Squinca, F. (2006) *Cash benefits to disabled persons in Brazil: an analysis of BPC – Continuous cash benefit Programme*, Texto para Discussão, 1184, IPEA, May.
- Mesa-Lago, C. (2007) *Social Insurance (Pension and Health). Labour Markets and Coverage in Latin America*, en UNRISD Workshop, Social Policy and Development Programme, Financing Social Policy, Geneva, 1-2 March.
- Mesa-Lago, C. (2009) La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos, *Nueva Sociedad*, 14-30.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y Banco Mundial (2008) *Aportes para una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social / Banco Mundial, Buenos Aires.
- Molyneux, M. (2007) *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, Programme on Gender and Development, Paper No. 1. UNRISD, Geneva
- Müller, K. (2008) Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia, *International Journal of Social Welfare*, 1-10.
- Paes de Barros, R., Carvalho, M. d., Franco, S. y Mendonça, R. (2007) *A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil*, Texto para Discussão, 1258, IPEA, Janeiro.
- Raventós, D. (2007) *Las condiciones materiales de la libertad*, El viejo topo, España.
- Razavi, S. (2007) *The political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Gender and Development Programme. Paper Number 3. United Nations Research Institute for Social Development.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009) *¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo*, Documentos de Políticas Públicas, 67, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Octubre.
- Rodríguez Enríquez, C. (2008) *Trayectorias ocupacionales, asistencialismo y oportunidades de vida de mujeres y varones en Argentina*. Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez C. 2011. *Programas de transferencia condicionada de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?»* Cepal, en prensa, Santiago
- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, F. (2006) *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*, Documentos de Trabajo Ciep, 55, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.
- Soares, S., Perez Ribas, R. y Veras Soares, F. (2009) *Focalização e cobertura do programa bolsa-família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?*, Texto para Discussão, 1396, IPEA, março.

Soares, S. y Sátyro, F. (2009) *O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*, Texto para Discussão, 1424, IPEA, março.

Standing, G. (2007) *How Cash Transfers Boost Work and Economic Security*, DESA Working Paper, 58, United Nations, October.

Theodoro, M. (2002) *O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal*, Texto para discussão, 919, IPEA, Novembro.

Tokman, V. (2007) *Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones*, Macroeconomía del desarrollo, 70, CEPAL, noviembre.

Veras Soares, F., Perez Ribas, R. y Guerreiro Osório, R. (2007) *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Compa-*

*rative Perspective*, IPC Evaluation Note, 1, International Poverty Center, December.

World Bank (2004) *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Office of the Chief Economist Latin America and Caribbean Region, The World Bank, June.

World Bank. 2005. World Development Report 2006: Equity and Development. Oxford University Press, New York.

World Bank (2009) *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, A World Bank Policy Research Report, 47603, World Bank.

Yanes P. 2011. Mexico's Targeted and Conditional Transfers: Between Oportunidades and Rights. *Economic & Political Weekly Xavi*.

## Notas

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo fue presentada en la sesión plenaria: «*Basic Income in Latin America: Perspectives and Challenges*» (13th International Conference of the Basic Income Earth Network, São Paulo, Brasil) y publicada como Documento de Trabajo Ciepp N° 6, Agosto 2010.

<sup>2</sup> Las constituciones nacionales de los países de la región reconocen como derecho fundamental los derechos otorgados mediante la Convención de los Derechos del Niño. Son las leyes particulares las que tienen que disponer como se efectivizan esos derechos y allí cabe atribuir responsabilidades, incluso a terceros (por ejemplo, adultos).

<sup>3</sup> La operación del IC como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos suele confundirse con la idea de que el IC se financia «sólo» con los recursos ese impuesto. No es así. El IC puede financiarse con otros recursos, pero el beneficio opera fiscalmente como crédito fiscal para garantizar su impacto progresivo en el impuesto a los ingresos personales.

<sup>4</sup> El sustento de esta visión de la cuestión social son los postulados del llamado «gerenciamiento del riesgo social» [*social risk management*] (Lo Vuolo, 2004; Lo Vuolo, 2008b; Lo Vuolo, 2009b). El impulso de este tipo de políticas dirigidas a la niñez es muy clara

<sup>5</sup> CEPAL (2009) identifica cerca de 40 programas de TMC en América Latina, cubriendo a más de 20 millones de hogares (aproximadamente 100 millones de personas) y cuyo gasto oscila en 0.25% del PBI. Los programas difieren mucho en magnitud, cobertura y recursos entre países, además de observarse una permanente activación y desactivación de los mismos. Ver también World Bank 2009

<sup>6</sup> Estas opciones responden a la línea de propuesta de World Bank (2004), tal y como lo analizamos en Goldber y Lo Vuolo (2006, capítulo 4).

<sup>7</sup> Para una discusión del proyecto de Ingreso Ciudadano para la Niñez, ver Barbeito y Lo

Vuolo, 2009 y las referencias bibliográficas allí expuestas. Para un detalle y comparación de los proyectos en el Congreso, ver Carmona Berrenechea y Straschnoy, 2008; Repetto et al., 2009 y la información sobre el tema disponible en el sitio de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano <www.ingresociudadano.org>.

<sup>8</sup> Tomo como referencias principales para este apartado a Veras Soares et al., 2007; Medeiros et al., 2007 Soares et al., 2009; Soares y Sátyro, 2009. Las transferencias del PBF crecieron desde un peso de 0,30% del PBI en 2004 a 0,37% en 2008 y ese último año atendía 11.3 millones de familias (Soares y Sátyro, 2009, Tabela 1). Como punto de comparación de su bajo peso presupuestario, se cita que en el año 2005 el gasto financiero del gobierno federal por intereses de la deuda pública alcanzó 6,7% del PBI, beneficiando a un número mucho menor de familias con altos ingresos (Medeiros et al., 2007, 26). No hay criterios establecidos de actualización para los beneficios.

<sup>9</sup> El PBF reconoce un beneficio básico de 68 reales para familias consideradas «extremadamente pobres» (ingreso per capita no superase los 70 reales, u\$ 38) independientemente de la presencia o no de menores; para esas familias (y con los máximos indicados) también se pagan beneficios variables de 22 reales al mes por hijo menor de 15 años y de 33 reales por hijo entre 16 y 17 años. Las familias consideradas «pobres» (ingreso per cápita no superior a 140 reales, u\$ 76)) no reciben el básico sino sólo beneficios variables. Una familia no puede superar los 200 reales al mes en beneficios.

<sup>10</sup> Para recibir el beneficio se exige una frecuencia escolar mínima de 85% para 6 a 15 años y de 75% para 16 y 17 años. También la actualización del certificado de vacunación [*cartão vacinal*], acompañamiento de embarazadas y acompañamiento de acciones socio-educativas para quienes están en situación de trabajo infantil.

<sup>11</sup> Los datos más recientes señalan cerca de 12,5 millones de familias beneficiarias con un beneficio promedio de 94 reales.

<sup>12</sup> Por ejemplo, porque no hay evidencia de información imperfecta o altruismo incompleto en las familias pobres.

<sup>13</sup> Esto es consistente con otros resultados que muestran impactos heterogéneos de las condicionalidades en la inscripción, dependiendo mucho del contexto del programa (World Bank, 2009, 129).

<sup>14</sup> Los beneficios de *aposentadorias* son obtenidos por edad, por tiempo de servicio o por invalidez. También se paga pensiones por viudez.

<sup>15</sup> En 2006, el BPC atendía más de dos millones de familias en Brasil y su gasto era de 0,41% del PBI.

<sup>16</sup> Esto es válido para cualquier administración que tiene coyunturalmente el poder de seleccionar beneficiarios, modificar los límites, etc.

<sup>17</sup> En algunos casos específicos se indica que la pérdida de ingresos por los programas que fueron suprimidos al implantarse el programa de TMC fue superior a los beneficios de este último.

<sup>18</sup> El sesgo negativo en materia de género que muestran estos programas de TMC, especialmente por su impacto sobre la oferta laboral y por la carga de trabajo de las mujeres, es motivo de fundadas críticas. Ver, por ejemplo, Razavi (2007) para un debate conceptual en estos temas. También Molyneux, (2007) y Rodríguez Enríquez (2008 y 2011).

<sup>19</sup> En el caso del PBF, se indica que la caída del empleo infantil es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, porque en las primeras el empleo infantil (no remunerado) es más estacional y compatible con la condicionalidad escolar que permite un 15% de ausencia. En las grandes urbes, el ingreso por empleo infantil es más elevado, depende de una actividad más permanente y por lo tanto se registran mayores ausencias del sistema escolar (y sanciones por incumplimiento de esa condicionalidad).

<sup>20</sup> También se observa en ciertos casos el aumento de oferta laboral femenina, pese a que son quienes en la práctica cargan con la responsabilidad de hacer cumplir las condicionalidades en salud y educación.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Raventós, 2007, capítulo 4.

<sup>22</sup> La mejora de ingresos repercutió en cambios en la estructura del gasto de los beneficiarios del PBF en favor de alimentos, educación y vestimenta. Resultados similares fueron encontrados en otros programas de TMC (World Bank, 2009, 14-15).

<sup>23</sup> En general, los programas de asignaciones familiares para trabajadores formales se establecieron luego de los programas de pensiones: Argentina en 1957; Chile (1937) Brasil (1941), Uruguay (1943), Bolivia (1953), Colombia (1957), México (1973), Costa Rica (1974). Ver ISSA 2010.

<sup>24</sup> El sistema no contributivo de asignaciones familiares en Chile también paga otras prestaciones como el subsidio de asistencia maternal, el bono de protección familiar (para las familias que participan del programa «Chile Solidario»), el Bono de Marzo (prestación pagado al inicio del período escolar de familias con hijos cuyos ingresos mensuales son menores a una determinada cifra, etc. Desde 2009 están unificados los (modestos) montos de las prestaciones contributivas y no contributivas por hijo.

<sup>25</sup> A partir de 2000, en Uruguay se instrumentó un programa de asignaciones familiares para los hogares de menores recursos, independientemente del tipo de inserción laboral. A partir de 2008, se reemplazó por el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF, Ley N° 18.227), que aumentó la cobertura y paga un beneficio variable según la cantidad de hijos por hogar, con una escala de equivalencias que prevé un monto mayor si los niños asisten a niveles de enseñanza primaria o secundaria

<sup>26</sup> Las asignaciones familiares que cobran los asalariados formales incluyen las que se pagan como un monto mensual por determinado período (prenatal, maternidad, hijo, hijo con discapacidad,) o las que se pagan como un monto único al producirse el hecho (nacimiento o adopción, matrimonio, por ayuda escolar). Estas asignaciones varían de manera decreciente (hasta incluso anularse) según sea el monto del salario del trabajador

en actividad y la zona geográfica donde desarrolla su tarea. También cobran algunas asignaciones los beneficiarios del Seguro de Desempleo y los Jubilados y Pensionados. El programa se financia con contribuciones patronales (los trabajadores no hacen aportes personales), y las distintas jurisdicciones estatales (nacional, provinciales y municipales) pagan directamente a sus empleados sin contribuir a la seguridad social.

<sup>27</sup> Desde enero de 2011 el valor del SMVM es de \$ 1840 (u\$ 443) mensuales.

<sup>28</sup> Los «monotributistas sociales» son una nueva categoría de trabajadores cuyas actividades de producción, servicios o comercialización «dificultan su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social». Para gozar de este beneficio deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

<sup>29</sup> Desde agosto de 2010 el valor mensual es de \$ 220 (USD 53 aproximadamente). Existen distintos valores de la asignación por hijo en el programa de Asignaciones Familiares para los trabajadores formales, según los tramos de ingresos y la a región del país en la que se desempeñe el trabajador. La AUH equivale al valor general del primer tramo de la escala salarial establecida.

<sup>30</sup> En esa fecha Argentina re-estatizó su sistema de previsión social abandonando el componente de capitalización individual de aportes administrado por empresas privadas, creado en 1994, para volver a un sistema único y público de reparto (Arza 2009; Mesa-Lago 2009; Lo Vuolo 2008a).

<sup>31</sup> La AUE equivale al valor de la asignación «pre-natal» del programa de Asignación Familiares de los formales y para la «zona general» (también \$220 mensuales a la fecha). Las condiciones son controles médicos de seguimiento previstos en el «Plan Nacer» del Ministerio de Salud.

<sup>32</sup> El Seguro de Desempleo cubre en promedio 8% de los desempleados estadísticos.

<sup>33</sup> El primer dato es del Censo de 2001 y lo toman los informes oficiales y algunos privados; el segundo dato surge de aplicar la pro-

porción que tenía esta franja etárea sobre la población total en 2001 (33%), sobre la población total de los datos provisorios del Censo 2010 (40.091.359 personas).

<sup>34</sup> Según la presentación de funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la Jornada de discusión sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, organizada por ASET y Unicef en Buenos Aires el 29 de marzo de 2011. El número de adultos beneficiarios se estabilizó en poco más de 1,85 millones.

<sup>35</sup> Se estimaba que 4,2 millones de beneficios son pagados por el régimen de AF de la seguridad social nacional; 1,6 millones son asignaciones familiares pagadas directamente por los estados (Nacional, Provincial y Municipal); 800 mil están cubiertos por la deducción por carga de familia en el impuesto a las ganancias de sus padres

<sup>36</sup> La cobertura de la AUE para embarazadas es aún más difícil de estimar por su reciente lanzamiento.

<sup>37</sup> Con la creación de la AUH también se reestructuraron programas de empleo, lo cual en algunos casos quitó cobertura a algunos beneficiarios transferidos. Asimismo, disminuyeron 600 mil «becas educativas» del Programa Acciones Compensatorias en Educación y fueron traspasados beneficiarios desde programas de provincias y municipios que adhirieron a la AUH, pero no se tiene información precisa sobre la totalidad de los mismos.

<sup>38</sup> Los registros muestran una creciente cantidad de beneficios «suspendidos de cobro», estimados en cerca de 10% de los registrados, que se explicación por incompatibilidades de cruce de bases de datos entre Nación y Provincias, falta de retiro de tarjeta en tiempo y forma, ausencia de mecanismos para facilitar el acceso a documento de identidad, etc.

<sup>39</sup> Ver por ejemplo Barbeito 2010.

<sup>40</sup> Similar discriminación entre beneficiarios de AUH y del programa de AF se verifica en el límite de 5 beneficios por grupo familiar para el primer caso; los asalariados formales cobran tantos beneficios como hijos e hijas tengan a su cargo.

<sup>41</sup> Conclusiones similares se obtienen para el caso de programas como el Bolsa Familia (Medeiros et al 2007, 18).

<sup>42</sup> Para el año 2006, se estimada que 36% de los menores de los grupos familiares de los dos primeros quintiles de ingresos concurrían a establecimientos privados (Gamallo 2008).

<sup>43</sup> Las estimaciones referidas utilizan los índices de precios de Provincias cuyos institutos de estadísticas mantuvieron sus metodologías. Ver Barbeito 2010.

<sup>44</sup> Funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social apuntan reducciones de 35% y 53% respectivamente (Ver Emilia Roca, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social: «Los retos y las oportunidades de la Seguridad Social en la Argentina», en Diálogos de Protección Social, 14 de mayo de 2010).

<sup>45</sup> Al respecto, ver Barbeito 1995.

<sup>46</sup> Al igual que en el resto de América Latina, en Argentina el mayor peso corresponde a los impuestos indirectos y sobre el salario, mientras es baja la importancia de la carga tributaria sobre los ingresos personales, los patrimonios y el capital (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007).

<sup>47</sup> Esto perjudicó también a las provincias que resignaron una parte de sus recursos de la coparticipación federal de impuestos,

<sup>48</sup> Incluyendo asistencia financiera a grandes empresas (por ejemplo, al sector automotriz).

<sup>49</sup> Del total del gasto anual anunciado para la AUH (0,6% del PIB), se estima que la mitad se «ahorró» por transferencia de beneficios de otros programas (Lozano y Raffo 2010).