



Documento de Trabajo N° 76

Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina

Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la
“Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina

Rubén M. Lo Vuolo

Agosto 2010

ISSN 1668-5245

RESUMEN

La propuesta del Ingreso Ciudadano (IC) o Ingreso Básico tiene como objetivo garantizar un ingreso universal e incondicional a todas las personas pero principalmente a quienes están en edad activa. Sin embargo, América Latina se aproxima a esta propuesta mediante programas de sostenimiento de ingresos para las personas económicamente dependientes (niñas, niños y adolescentes, como también personas en edad laboralmente pasiva). Estas tendencias, que también se replican en otras regiones en vías de desarrollo, plantean interrogantes particulares para el debate de la propuesta del IC. Por ejemplo: ¿se puede llegar a políticas universales e incondicionales a partir de programas focalizados y condicionados?; ¿cómo considerar las condicionalidades que supuestamente mejoran el “capital humano” de las personas, como educación y salud? Aquí se discute el particular contexto latinoamericano para el debate del IC considerando principalmente el *Programa Bolsa Família* de Brasil y el beneficio de Asignación Universal por Hijo aprobado recientemente en Argentina. Ambos programas son seleccionados para el análisis porque responden a las características de los difundidos programas de “Transferencias Monetarias Condicionadas” [*Conditional Cash Transfer Programs*] y al mismo tiempo son de los pocos en la región que se reconocen como parte del debate sobre IC. En el caso de Brasil, en relación con la *Lei de de Renda Básica de Cidadania* y en el caso de Argentina por los proyectos de ley de Ingreso Ciudadano para la Niñez que se vienen promoviendo en el Congreso de la Nación.

ABSTRACT

Basic Income (BI) has the aim of guaranteeing a universal and unconditional income to everyone but mainly to people in active age. However, Latin America approaches to this proposal through income programs for economically dependent people (children and elderly). These trends, which are also found in other developing regions, pose specific questions for the BI debate. For instance, could be reached a universal and unconditional policy coming from conditional targeted programs? how to consider those conditionalities that improve "human capital" of people, such as education and health? The Latin American road to BI is here discussed considering mainly two programs: the Brazilian *Bolsa Família* and the *Asignación Universal por Hijo* recently approved in Argentina. Both programs are chosen because they share common characteristics of Conditional Cash Transfer Programs and at the same time, are among the few in the region considered as part of the BI debate. In the case of Brazil, as part of the road to the *Lei de Renda Básica de Cidadania* and in the case of Argentina, as a response to the bill proposals presented at the National Congress to carry out a Citizen's Income for Children.

Las perspectivas del Ingreso Ciudadano en América Latina

Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina

Rubén M. Lo Vuolo¹

“Para ser soñador, me falta el dinero”
(Fernando Pessoa, *Libro del Desasosiego*)

1. El campo de debate del Ingreso Ciudadano en América Latina

La conformación del campo de debate de la propuesta del 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 particular, en esta región la propuesta del IC no es discutida en relación con políticas de transferencias de ingresos dirigidas a las personas en edad laboralmente activa (seguros de desempleo, garantías de ingresos mínimos familiares, políticas activas de empleo, etc.). El campo de debate del IC en América Latina viene siendo delimitado por programas cuyo objetivo es transferir recursos monetarios a grupos catalogados como “pobres por insuficiencia de ingresos” y orientados a la atención de personas que no están en edad activa sino en edad económicamente dependiente; esto es, para la niñez en edad “formativa” y para los adultos mayores en edad “laboralmente pasiva”.

Hace tiempo venimos discutiendo las particularidades que presenta este escenario para el debate de la propuesta del IC. Ya en el *6th. International B.I.E.N. Congress*, postulamos que la defensa de un ingreso universal e incondicional a la niñez es el mejor modo de introducir en América Latina el debate acerca de esta propuesta (Barbeito y Lo Vuolo, 1996; Barbeito y Lo Vuolo, 2009). Nuestra posición recibió reparos, señalando que este camino se aparta de la idea

¹ Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp, Buenos Aires) y Presidente de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (Redaic). Este trabajo es la base para la presentación realizada por el autor en la sesión plenaria: “*Basic Income in Latin America: Perspectives and Challenges*” (13th *International Conference of the Basic Income Earth Network*, São Paulo, Brasil). El autor agradece los comentarios recibidos a versiones preliminares de este trabajo por parte de Alberto Barbeito, Mario Paganini y Corina Rodríguez Enríquez.

original de reconocer el derecho a un ingreso a las personas en edad activa de forma independiente al que pueden obtener en el mercado laboral. A estos reparos opusimos las siguientes razones:

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, de forma tal que la “mayoría de los niñas y niños son pobres, y la mayoría de los pobres son niñas y niños”.

3) que la fuerte presencia de la economía informal (alrededor de 60% en promedio de la fuerza laboral en la región) 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 asignaciones familiares para los hijos e hijas 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, dejamos claro que no cualquier transferencia de ingresos dirigida a la niñez tiene potencial para actuar como un efectivo primer paso en la dirección del IC pleno. 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 18 años (según los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño)². Esto admite diferencias de montos por tramos de edad y para aquellas personas 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 la riqueza. 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

² 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).

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 IC³.

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”. Así, en caso de no cumplirse con las co-responsabilidades, los niños, niñas y adolescentes no perderían el beneficio. Son los adultos que tienen la administración del beneficio quienes deberían responder por el incumplimiento y el Estado quien está obligado a actuar para resolver 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 promociona 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.

Bajo estos tres grupos de reglas operativas, el IC para la Niñez cumpliría con 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. A nuestro juicio, la ausencia de estas reglas operativas debilita la capacidad de la transferencia de ingresos monetarios hacia la niñez para transformarse en un primer paso en el difícil camino de la legitimación de un IC pleno.

En sucesivos Congresos del B.I.E.N fuimos ampliando esta propuesta. Por ejemplo, a la luz de las reformas de los sistemas de previsión social en casi todos los países de América Latina, postulamos como complemento del IC para la Niñez, la garantía de un IC para todas las personas en edad laboralmente pasiva (Lo Vuolo, 2002). Esta “jubilación o pensión ciudadana” universal e incondicional, debería actuar como primer pilar de una reforma integral de los sistemas de seguridad social en la región⁴.

Las tendencias recientes en América Latina muestran el avance de programas de transferencias monetarias de ingresos dirigidas a la niñez y a los adultos en edad laboralmente pasiva. Sin embargo, no se trata de programas con reglas de accesos universales, incondicionales (o con co-responsabilidades promocionales) e integradas a los sistemas tributarios como es el caso de nuestra propuesta. Por el contrario, son programas focalizados por niveles de ingresos, con condicionalidades punitivas para el acceso y la permanencia, sin ningún

³ 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.

⁴ En Goldberg y Lo Vuolo (2006), presentamos una propuesta de reforma integral de los sistemas de previsión social sobre la base de una jubilación o pensión ciudadana sobre la base del caso argentino.

tipo de integración con reformas del sistema tributario y que apuntan a imponer conductas a las familias más postergadas del entramado social.

Programas de estas características no implican un cambio de paradigma en el sentido que marcan los principios de organización del IC. Se trata más bien de políticas acordes con una visión ortodoxa de la cuestión social cuyos fundamentos están claramente expuestos en el *World Development Report 2006* (World Bank, 2005)⁵. 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 Oportunidades⁶.

Este tipo de programas reclama 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). Las características centrales de estos programas son: 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.

Por otro camino avanzan 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 contributivos⁷. 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, la experiencia más afín con nuestra propuesta de pensión ciudadana es la Pensión Alimentaria Universal de la Ciudad de México, pero está circunscripta sólo a ese distrito y por lo tanto no está integrada al sistema nacional de pensiones (Duhau, 2009; Yanes, 2007).

⁵ 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

⁶ A la fecha puede reconocerse la implementación de más de 35 programas de TMC en 19 países de América Latina.

⁷ 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).

En síntesis, en América Latina, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo (Standing, 2007) se vienen diseminando programas de transferencias monetarias dirigidos a la niñez y a la población en situación de pasividad laboral. Pero la gran mayoría de estos programas tiene objetivos y reglas operativas opuestas a la propuesta del IC, con las señaladas excepciones de algunos programas dirigidos a los adultos en edad laboralmente pasiva.

Teniendo en cuenta las observaciones previas, me interesa discutir dos tesis en relación con los programas de TMC. La primera tesis indica que la relación entre estos programas y la propuesta del IC es muy débil⁸. Más allá de ser programas de transferencias de ingresos monetarios, lo cierto es que los logros de estos programas son atribuidos a las características que los diferencian 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, en el mismo sentido que operan los programas de *workfare* u otros de la misma especie. 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 remover los obstáculos que representan los programas de TMC señalando sus debilidades principalmente 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.

Para discutir estas tesis, aquí me ocupo de revisar el formato y las evaluaciones existentes sobre el *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

⁸ Aquí no discuto el caso de los programas de pensiones no contributivas en relación con el IC. Nuestro análisis al respecto puede consultarse en Goldberg y Lo Vuolo (2006), 164-174.

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 Niñez⁹.

No se pretende aquí hacer una evaluación detallada ni comparada de estos dos programas. De hecho, esta comparación no es posible, especialmente por la escasa evidencia disponible hasta el momento para analizar la AUH. Lo que se busca es observar y resaltar aquellos aspectos de estos programas que son útiles para ponderar las dos tesis indicadas previamente: 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)¹⁰. 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)¹¹. 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 sanitarias¹². El beneficio se paga en primera instancia a la madre de familia.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

En principio, el nivel de ingresos es auto-declarado pero es posible 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 familias¹³. 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

¹³ Los datos más recientes señalan cerca de 12,5 millones de familias beneficiarias con un beneficio promedio de 94 reales.

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 behavior*] 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 condicional¹⁴ 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

¹⁴ Por ejemplo, porque no hay evidencia de información imperfecta o altruismo incompleto en las familias pobres.

imposición de buenas conductas 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 programa¹⁵.

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*]¹⁶ (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.

¹⁵ 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).

¹⁶ Los beneficios de *aposentadorias* son obtenidos por edad, por tiempo de servicio o por invalidez. También se paga pensiones por viudez.

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 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 PBF¹⁷, las diferencias 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 turno¹⁸ 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 ingresos 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 remunerado¹⁹. Segundo, porque si bien aumentan los ingresos, también aumenta el gasto

¹⁷ En 2006, el BPC atendía más de dos millones de familias en Brasil y su gasto era de 0,41% del PBI.

¹⁸ Esto es válido para cualquier administración que tiene coyunturalmente el poder de seleccionar beneficiarios, modificar los límites, etc.

¹⁹ 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.

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 domésticas²⁰. 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 familiar²¹.

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 propia²². 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 IC²³.

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.” (Medeiros 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

²⁰ 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) para el análisis de casos específicos en América Latina.

²¹ 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).

²² 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.

²³ Véase, por ejemplo, Raventós, 2007, capítulo 4.

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.

Distintos elementos son señalados como explicación de este proceso, especialmente 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 ingresos²⁴.

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 ingresos²⁵.

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.

²⁴ 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).

²⁵ En general, por estos motivos los programas de TMC tienen mejor cobertura en áreas rurales que urbanas, como lo demuestra las dificultades para expandirse en el DF de México del programa Oportunidades, en contraste con el programa de Pensión Alimentaria Universal del gobierno de ese distrito (Yanes, 2007).

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 universalidad 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 últimos 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 y el IC

La llamada “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH) de Argentina se instituyó en octubre de 2009 como una nueva especie dentro de la familia de los programas de TMC (Lo Vuolo, 2009a). Este beneficio no contributivo se estableció mediante el del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602 y dentro de la ley que regula el régimen contributivo de asignaciones familiares pagadas a los trabajadores asalariados formales (Ley 24.714). La AUH se financia con recursos del sistema de seguridad social, a saber: i) aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro²⁶; ii) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto²⁷. En la práctica, la casi totalidad de la carga del financiamiento de la AUH recae sobre los recursos del sistema de previsión social²⁸.

Para ser beneficiario de la AUH se deben verificar varios requisitos: i) que no se perciba otra asignación familiar prevista en la citada ley; ii) que los menores de edad pertenezcan a grupos familiares integrados por personas “desocupadas” o que se desempeñen en la llamada “economía informal”; iii) que los adultos ocupados en la economía informal perciban una remuneración inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM)²⁹. El valor de la AUH es equivalente al valor “general” de la Asignación por Hijo que cobran los trabajadores formales cuya remuneración está en el primer tramo de la escala salarial³⁰. Cada hogar beneficiario puede cobrar hasta 5 beneficios de AUH como máximo, que se puede pagar tanto a la madre como al padre de los menores residentes en la República Argentina³¹.

Al igual que en otros programas de TMC, para el cobro de la AUH hay que certificar la asistencia de los menores al sistema educativo, como así también la concurrencia periódica al sistema sanitario. Una peculiaridad de la AUH es el mecanismo de sanción previsto para el caso de incumplimiento de las condicionalidades. Los beneficiarios cobran mensualmente sólo el 80% del monto total del beneficio: el 20% restante se retiene y sólo se cobraría a fin de año cuando se

²⁶ El programa de Asignaciones Familiares para los trabajadores asalariados formales se financia con contribuciones patronales, o sea que los trabajadores no hacen aportes personales.

²⁷ Este fondo fue creado a mediados del año 2007 y según las normas debería dirigirse a atenuar la posible vulnerabilidad financiera del sistema previsional, como también constituirse como fondo de reserva, preservando tanto el carácter previsional de los fondos como la rentabilidad que se obtenga de los mismos.

²⁸ Hay que tener en cuenta que Argentina es el único país en el mundo que, hacia fines de 2008, re-estatizó el componente de capitalización individual de aportes administrado por compañías privadas. De este modo, actualmente el sistema de previsión social argentino es un sistema público y único de reparto (Arza, 2009; Lo Vuolo, 2008a; Mesa-Lago, 2009).

²⁹ De \$ 1500 (u\$ 385) hasta julio de 2010.

³⁰ Hasta julio de 2010 ese valor fue de \$ 180 (u\$ 46) y el primer tramo de la escala señalada va entre \$ 100 y \$ 2400). Existen distintos valores de la asignación por hijo para asalariados formales, según los tramos de ingresos y la a región del país en la que se desempeñe el trabajador.

³¹ Una crítica habitual en los programas de TMC, es que al pagar el beneficio a las madres se refuerza su papel como responsables de las tareas del hogar y por lo tanto de hacer cumplir con las condicionalidades. La AUH no resuelve este problema y crea la posibilidad de que el beneficio lo cobre el padre mientras la madre sigue en la práctica con la carga del cumplimiento de las condicionalidades.

certifique el cumplimiento de las condicionalidades. Si no se cumple con las condicionalidades, se pierde el derecho al beneficio e incluso se es pasible de otras penalidades³².

De este modo, la AUH es un híbrido entre un beneficio de la seguridad social y un beneficio asistencial como resultado de la combinación de varios elementos:

- i) los beneficiarios se definen principalmente por su situación laboral y por el nivel de ingreso de ocupación, y no por el nivel de ingresos del grupo familiar³³.
- ii) el tope de ingresos es el SMVM que rige para el conjunto de la política salarial y no un ingreso definido *ad hoc* para el programa.
- iii) el valor del beneficio y su ajuste tampoco es establecido *ad hoc* sino que es equivalente al de una de las categorías que cobran los asalariados formales.
- iv) el beneficio se financia con recursos de la seguridad social, especialmente del sistema de previsión social.
- v) se contempla un mecanismo de sanción por el no cumplimiento de las condicionalidades que en la práctica reduce el beneficio periódico.

Este formato híbrido responde a una confusa combinación entre los programas de TMC y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas (Lo Vuolo, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Filgueira, 1998)³⁴. En el corto plazo, en la institución de la AUH influyó una particular coyuntura política en la cual el gobierno, luego de los resultados de la renovación parlamentaria de las elecciones de junio de 2009, reaccionó con este programa frente al avance de los numerosos proyectos de ley existentes en el Parlamento e inspirados en la propuesta original de IC para la Niñez.

Como ya se señaló, a la fecha no es posible hacer una evaluación de los impactos de la AUH y mucho menos realizar un análisis comparativo con el PBF. Esto es así por el escaso tiempo

³² Así, la reglamentación del decreto establece: “*Si se comprobare el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto N° 1602/09, el titular perderá el derecho al beneficio y estará sujeto a las penalidades que le correspondan por falseamiento de declaración jurada, sin perjuicio de las sumas que pudieran serle reclamadas por cobro indebido.*” (art. 9).

³³ Entre otras imprecisiones, no se tiene claro si los beneficiarios son los menores o los adultos bajo cuyo cargo se encuentran. Hay argumentos en los dos sentidos. Por un lado, el derecho a las asignaciones familiares es de los trabajadores adultos. Sin embargo, el decreto remite a la Ley 26.061 que en su art. 4 señala que las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaborarán, entre otras cosas, de acuerdo a la siguiente pauta: fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De aquí, algunos concluyen que el derecho es de los niños, niñas y adolescentes. Este tema no es menor, particularmente al momento de establecer la sanción por incumplimiento de las condicionalidades.

³⁴ Así como el PBF sigue la tradición de programas como el *Bolsa Escola*, podría afirmarse que la AUH sigue la tradición “laboral” de programas como el de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006), cuyo remanente está siendo absorbido por la AUH.

transcurrido desde el inicio de su implementación, la casi inexistencia de información directa de los registros de beneficiarios y los problemas de información pública derivados la adulteración de las estadísticas económicas y sociales de Argentina desde la intervención política del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) a inicios del año 2007 (que afectó especialmente a la información derivada de la Encuesta Permanente de Hogares y a los índices de precios).

3.1. Probables impactos distributivos

Considerando los límites señalados previamente, se han realizado ejercicios que simulan probables escenarios distributivos a partir de la institucionalización de la AUH. Sus resultados difieren, aunque todos pronostican impactos positivos en la distribución de ingresos³⁵. Por ejemplo, algunos estiman que los indicadores de pobreza e indigencia caerían de 55% y 70% respectivamente (Agis et al., 2010), mientras otros ven caídas de sólo 4% y 11% (Lozano y Raffo, 2010, cuadro 20)³⁶. Por otro lado, 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 llegaran a aplicar los criterios de selección y condicionalidad establecidos (por ejemplo, por débil capacidad de control o decisión política), 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).

Es muy difícil coincidir en estas cuestiones hasta que no se tenga información confiable y representativa, especialmente la que debería derivarse de la inclusión de nuevas variables en las encuestas de hogares. Por ejemplo, no se puede saber cuál será el impacto del “efecto sustitución” en relación con los programas que ya existían y que son eliminados. Tampoco la cobertura efectiva y ni siquiera el gasto “neto” que se suma a los programas existentes. Para dar una idea, el gasto total anunciado para la AUH es de aproximadamente 0,6% del PIB, pero ya se señala que el ritmo de liquidación proyecta una erogación menor. Además, ese gasto no se “adiciona” en su totalidad al presupuesto: se estima que la mitad de ese monto es gasto que se “ahorra” por transferencia de beneficios de otros programas (Lozano y Raffo, 2010)³⁷.

Asimismo, hasta el techo de un SMVM, los asalariados formales y los beneficiarios de la AUH reciben el mismo monto por cada hija e hijo. Pero 20% de la AUH es retenido mensualmente

³⁵ Los ejercicios de simulación en algunos casos coinciden y en otros difieren sobre el número de personas menores de 18 años, en los índices de precios utilizados, en la estructura distributiva que se toma como base del cálculo (y su proyección), en el supuesto de cobertura de la AUH, en los niveles de los indicadores medidos que se toman como base, etc.

³⁶ Funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social apuntan reducciones de 35% y 53% respectivamente (ver por ejemplo, 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).

³⁷ Como la mayoría de los programas que absorbe la AUH se financiaban de presupuesto general, en la práctica se “liberan” partidas de presupuesto general para “cargar” las cuentas de la seguridad social.

y pospuesto en un contexto de inflación creciente³⁸, al tiempo que los asalariados formales ven recortado su salario por los impuestos de la seguridad social mientras que los informales no pagan esos tributos. En contrapartida, los informales y desocupados sólo reciben la AUH (recortada mensualmente) mientras que los asalariados formales reciben otras asignaciones además de la asignación por hijo³⁹.

En la práctica pueden verificarse múltiples variantes, incluyendo la dudosa y arbitraria aplicación estricta o restringida de las condicionalidades punitivas. En cualquier caso, las normas de cobertura y los niveles de los beneficios sugieren que el impacto distributivo será positivo e incluso mayor que otros programas de TMC.

3.2. Cobertura

La no existencia de cupos o cotas en el número de beneficios le otorga a la AUH un potencial de cobertura mucho mayor que el PBF y otros programas de TMC. Además, la cobertura debería ser mayor porque el techo de ingresos -el SMVM del adulto que cobra el beneficio- es relativamente alto en comparación con otros programas de TMC y no toma en cuenta el ingreso familiar. Sin embargo, los problemas señalados para la focalización no quedan resueltos.

Un escenario posible es el de la aplicación estricta de criterios de focalización por ingresos y de cumplimiento de las condicionalidades punitivas. Suele argumentarse que la administración no tiene capacidad de fiscalización y que lo más probable es que se incluya a todas las personas que solicitan el beneficio (Gasparini y Cruces, 2010). Sin embargo, con el mismo criterio de incapacidad administrativa se puede suponer que no se han de otorgar beneficios a personas que califican para ello o que se ha de establecer ciertas “prioridades” con criterios arbitrarios en la fila de los potenciales beneficiarios. Un probable reflejo de la dificultad para hacer supuestos en esta materia es la creciente cantidad de beneficios “suspendidos de cobro”, conforme a los registros en las bases de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)⁴⁰. En los hechos, quienes accedieron más rápidamente al cobro de la AUH son quienes ya estaban registrados por algún motivo en las bases de datos del ANSES, por ejemplo por haber estado en empleo formal o en viejos programas de los que recibieron algún beneficio social. Los

³⁸ Para un análisis del creciente proceso inflacionario en Argentina y de su impacto en los diversos beneficios monetarios que paga el Estado, ver Barbeito (2010).

³⁹ Estas asignaciones son variadas, y van desde 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 según el monto del salario del trabajador en actividad y la zona geográfica donde desarrolla su tarea. También cobran ciertas asignaciones los beneficiarios del Seguro de Desempleo y los Jubilados y Pensionados.

⁴⁰ Estos beneficios suspendidos se estiman en casi 10% de los registrados (Lozano y Raffo, 2010) y se imputan a deficiencias administrativas, 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.

grupos más difíciles de captar son aquellos que están en una situación económica y social de extrema precariedad⁴¹.

Es que cada vez que un trabajador cambie su situación laboral, en un mercado muy inestable, cambia el derecho a las asignaciones familiares que le corresponde. La imprecisión de la categoría “informalidad” no ayuda en esto⁴². Lo difuso y heterogéneo del término es reconocido incluso por organismos oficiales que participaron en el diseño de la AUH (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y Banco Mundial, 2008). En esta categoría estadística se registran actividades donde el trabajo es de baja calificación y productividad, pero también actividades vinculadas con la economía formalizada, como las sub-contrataciones o el trabajo no registrado de grandes empresas (Mesa-Lago, 2007, Tokman, 2007). Tampoco hay registros adecuados de los desocupados, categoría estadística que difiere de la de “inactivo” sólo en la declaración de la voluntad personal de estar buscando activamente empleo en el mercado y no conseguirlo. La experiencia muestra que en un contexto de falta de registro de desocupados es probable que se estimule el registro de inactivos, como ya sucedió con el programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Esto es más probable porque el Seguro de Desempleo en Argentina es casi simbólico en su cobertura y, en promedio, sólo 8% de los desempleados estadísticos acceden a este beneficio.

Pese a que la norma pretende ser “universal”, se estima que, debido principalmente a la selección de las categorías laborales, se estima que continuarán sin recibir ningún beneficio más de 20% del total de menores de 18 años⁴³ (Lozano y Raffo, 2010)⁴⁴. Un reflejo de ello es que, a poco de anunciada la AUH, se observan permanentes reclamos de grupos sociales que no reciben el beneficio y que consideran que tienen derecho a ello.

Más allá de los criterios de estimación, la variante de focalización adoptada en la AUH permite conjeturar que su cobertura puede alcanzar niveles más amplios que otros programas de TMC. Sin embargo, no se logra la cobertura universal y mucho menos homogénea de la niñez. Con la AUH, los niños, niñas y adolescentes siguen teniendo valor diferente en Argentina según la

⁴¹ Así, se estima que de los 3,4 millones de beneficios que se pagaban a marzo del 2010, la incorporación “neta” de nuevos beneficiarios oscila entre 1,5 millones y 2 millones de niños, niñas y adolescentes; el resto son traspasos de viejos programas (Lozano y Raffo, 2010).

⁴² Para una discusión del modo en que ha ido cambiando el contenido del término informalidad, ver Lautier, 1994 y Theodoro, 2002.

⁴³ Los estudios discrepan con respecto al número total de personas menores de 18 años en el país que oscila entre 12,6 y 13,6 millones (según como se proyecte el Censo 2001).

⁴⁴ De la normativa, quedan excluidos de recibir beneficios de cualquier tipo: i) Los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras que se desempeñen en la economía informal pero que perciban una remuneración superior al SMVM; ii) los menores de 18 que están emancipados, empleados o percibiendo asignaciones; iii) los menores de 18 años con menos de 3 años de residencia en el país; iv) quienes no tienen Documento Nacional de Identidad o documentación probatoria de relación filial en regla; v) los hijos de trabajadores monotributistas aunque no reciban asignaciones. Se fija expresamente que tienen derecho a la AUH los “monotributistas sociales”, que es una difusa categoría tributaria que beneficia a quienes realizan actividades económicas de producción, servicios o comercialización y que ven dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Estas personas se inscriben en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

situación laboral de sus progenitores y, en términos generales, continúa vigente el criterio que a mejor empleo y salario, mejor complemento de ingresos por hijos e hijas a cargo. Esto es así tanto por los beneficios cobrados como por las deducciones permitidas en el impuesto a los ingresos (denominado “ganancias” en Argentina). Esta situación se hubiese evitado y los impactos distributivos serían más potentes, si se hubiese adoptado los criterios de nuestra propuesta de IC para la Niñez.

3.3. Condicionalidades punitivas en materia de educación y salud

El mecanismo de sanción que “retiene” un porcentaje del beneficio todos los meses “a cuenta” del cumplimiento de las condiciones y las penalidades previstas por incumplimiento, expresa claramente que la AUH comparte los objetivos y fundamentos expuestos previamente para las condicionalidades punitivas de los programas de TMC. Lo anterior se refuerza al observar las diferencias en materia de condicionalidades que existen entre los trabajadores asalariados formales y los beneficiarios de la AUH.

Así, a los asalariados formales no se los castiga reduciendo o quitando el beneficio por hijo en caso de que sus hijos o hijas no concurren al sistema escolar, sino que se les paga un monto extra, una suerte de premio por concurrir a establecimientos escolares. Más aún, para cobrar la AUH los hijos e hijas deben concurrir a establecimientos escolares estatales, pese a que un gran porcentaje de los menores en los quintiles más bajos de la distribución concurren a escuelas de administración privada (que reciben subsidios del Estado)⁴⁵. Esta exigencia no rige para los asalariados formales que pueden escoger libremente el establecimiento escolar sin perder el beneficio por hijo.

Tampoco a los asalariados formales se les exige que cumplan con condiciones en materia de salud para percibir esa asignación. Además, mientras la AUH sólo se cobra luego del nacimiento del hijo o hija, los trabajadores formales también reciben asignaciones especiales durante el período de embarazo y por el nacimiento. Finalmente, para los trabajadores formales no rige el límite de 5 beneficios por hijas e hijos que se impuso a los beneficiarios de la AUH.

En síntesis, las condicionalidades punitivas de la AUH son muchas y esto potencia los problemas señalados previamente. No se trata de co-responsabilidades promocionales ni están previstos mecanismos para la solución de su incumplimiento⁴⁶. La autoridad de aplicación tiene poder de sanción y de trato discriminatorio con respecto a otros grupos de trabajadores mejor posicionados. Si la aplicación de las mismas es laxa en la práctica, no será por mérito de la

⁴⁵ 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).

⁴⁶ En el caso de la AUH el problema involucra también conflictos de jurisdicciones, porque la oferta de servicios educativos y de salud está principalmente en manos de los gobiernos provinciales y municipales.

norma sino de su incumplimiento arbitrario. Así no se construyen derechos y mucho menos se fomenta la autonomía personal sino el control social y el clientelismo político.

3.5. Financiamiento y sistema de previsión social

Mientras la mayoría de los programas de TMC se financian en todo o en parte con recursos provenientes de préstamos externos, tanto el PBF de Brasil como la AUH de Argentina lo hacen con recursos domésticos. Sin embargo, la diferencia es que en este último caso se toman fondos de la seguridad social.

De este modo en Argentina se acentúa un proceso que tiende a romper la tradicional separación entre prestaciones contributivas y no contributivas dentro del sistema de protección social. Por un lado, los beneficios de la seguridad social se alimentan con tributos generales y, por el otro, diversos beneficios no contributivos se pagan con recursos recaudados de aportes y contribuciones de los asalariados formales. La AUH es un nuevo dato en este proceso que no responde a una estrategia definida y controlada.

La opción escogida para financiar el beneficio de la AUH sigue alimentando un sistema fiscal desintegrado, regresivo y con una carga excesiva sobre los ingresos del trabajo. Así se perdió la oportunidad de acoplar esta transferencia no contributiva de ingresos con el impuesto a los ingresos (ganancias), tal y como proponemos en el diseño del IC para la Niñez. Al igual que en el resto de América Latina, en Argentina los impuestos indirectos y sobre el salario ocultan la débil carga tributaria sobre los ingresos personales, los patrimonios y el capital (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007). Esto, pese a la persistencia del desempleo elevado, la precariedad laboral y la informalidad.

Además, por la vía de los fondos de la seguridad social, más allá del corto plazo, no está asegurado el financiamiento de la AUH como de otros programas que de allí se financian. Por el momento, los conflictos que pueden derivarse de esta situación aparecen diluidos debido a que la caja de la ANSES viene registrando superávit. Pero el mismo es resultado de hechos coyunturales vinculados a la estatización a fines de 2008 del régimen de capitalización individual de aportes administrado por empresas privadas (Arza, 2009).

Esta transferencia de recursos hacia el erario público y el coyuntural superávit de la seguridad social, se combina con la acumulación de una “deuda flotante” porque no se están pagando los haberes conforme a lo que establece la ley. Las relaciones técnicas del sistema de

seguridad social indican que el superávit coyuntural tenderá a disminuir en pocos años y por lo tanto no hay garantías de financiamiento dinámico para la AUH y otros programas⁴⁷.

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

La experiencia latinoamericana plantea enseñanzas y desafíos particulares para los defensores del IC. Los programas de TMC que hoy demarcan ese campo de discusión están organizados bajo principios que son opuestos con aquellos que organizan la propuesta del IC. Los objetivos, los fundamentos y las tecnologías que sustentan 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 políticas afines con la propuesta del IC.

Lo anterior es válido pese a los contrastes señalados para programas con reglas operativas diferentes como el *Bolsa Família* de Brasil y la *Asignación Universal por Hijo* de Argentina. Las diferencias operativas señaladas han de repercutir en resultados diferentes en otros aspectos. 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 los límites de ingresos, el nivel del beneficio y el gasto previsto son más elevados en términos relativos. En estos aspectos, se podría decir que la AUH representa un avance con respecto al resto de los programas de TMC en América Latina.

No obstante ello, ambos programas 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 los menores, 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.

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. Mucho menos, cuando los defensores de los programas de TMC se esfuerzan por demostrar –con argumentos poco convincentes– que los resultados positivos en materia distributiva y en algunos indicadores en las áreas de educación y salud, se deben a los criterios de focalización y a las condicionalidades punitivas con que operan estos programas.

⁴⁷ Más aún cuando se observa que los excedentes coyunturales de la ANSES se usan para financiar al Tesoro nacional y subsidiar financiamiento para el capital privado (Lo Vuolo y Seppi, 2009).

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. En particular, las debilidades de los programas de TMC contrastan con la fortaleza de la propuesta del IC para la Niñez principalmente 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.

En síntesis, del 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.

Dadas estas conclusiones, se torna muy difícil defender la idea de que los programas de TMC son un avance en el sentido que plantean los defensores del IC. Por todo lo dicho, no hay que exagerar la satisfacción con los logros de corto plazo y observar más detenidamente los límites y los problemas que acarrea la auto-reproducción de lo existente. 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 de nuestra propuesta de 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.

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.

Britto, T. (2008) *Brazil's Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges*, en *Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America* (Ed, Deqo 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.

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 domiciliares 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 (2009) *Evaluación del diseño y la operación de la pensión alimentaria*, en mimeo Universidad Autónoma Metropolitana, Aacapotzalco. Departamento de Sociología, México, DF.

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, Geneve, 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, Hujo, K. y McClanahan, 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 Rodriguez, 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. y Reyes, F. (2006) *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*, Documentos de Trabajo Ciepp, 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) *Flexiguridad 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 Comparative 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. (2007) *El ingreso ciudadano; aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales*, en *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. México: Secretaría de Desarrollo Social y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.