

Licenciado en Economía (UBA)
Magíster en Políticas Públicas y
Candidato a Doctor en Ciencias
Sociales por FLACSO.
Jefe de Trabajos Prácticos en la
Facultad de Ciencias
Económicas de la UBA.
Profesor Titular en la maestría en
Economía y Desarrollo del
Turismo de la UNSAM.
Asesor en el Instituto Nacional de
Estadísticas y Censos (INDEC).

**Santiago
Boffi**

Protección social | Programas de transferencias de ingresos | América Latina | AUH

PROTECCIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN AMÉRICA LATINA: avances y desafíos futuros.

Introducción

Durante el transcurso del ciclo de vida de las personas existen determinados riesgos sociales que atentan contra su seguridad y la de sus respectivos hogares. Algunos de ellos se encuentran presentes a lo largo de toda la vida, como las enfermedades o carencias habitacionales; otros, contrariamente, se hallan asociados a determinadas etapas, como la deserción escolar o el trabajo infantil en la niñez y adolescencia, o la ausencia de ingresos por inactividad en los adultos mayores. De esta forma, la protección social surge como un mecanismo para brindar una protección básica a los ciudadanos frente a estos “riesgos sociales” (Esping Andersen, 1990).

La definición de protección social ha atravesado diferentes etapas por tratarse de un concepto dinámico y en continua transformación. Uno de los sistemas de mayor difusión es el de la seguridad social contributiva, mecanismo extendido en Europa Continental durante la segunda posguerra, que asocia la cobertura de los riesgos sociales al mercado de trabajo. En este sistema son los trabajadores registrados los que reciben la protección social, según su tipo de inserción laboral. Se lo domina “contributivo” debido a que el Estado financia la seguridad social por medio de cargas sociales al empleo formal, realizando descuentos a las nóminas salariales de los trabajadores a los cuales también se suman aportes por parte de los empleadores. A cambio, los trabajadores y su núcleo familiar reciben una cobertura de la seguridad social: jubilación, obra social, indemnización por despido, seguro por accidente de trabajo, etc.

En esta línea, el sistema de seguridad social contributivo -denominado habitualmente bismarckiano en conmemoración de Otto Von Bismarck, canciller alemán que introdujo este sistema en Alemania en el siglo XIX- utiliza al mercado de trabajo como el principal generador de bienestar social, al constituirse como mediador entre las personas y el Estado. De esta forma, el sujeto de derecho se encuentra determinado por el trabajador registrado y asalariado. Esta estrategia resultaba sumamente efectiva para lograr elevados niveles de bienestar social en una sociedad con pleno empleo, altas tasas de empleo asalariado y formal, como se dio en Europa entre las décadas de 1950 y 1960 (Castel, 2009; Castel, 2010).

Sin embargo, la situación de América Latina era diametralmente opuesta. En la región se adoptó este sistema contributivo de seguridad social, pero a diferencia de los mercados laborales del viejo continente, en la región, las tasas de empleo asalariado y formal eran considerablemente bajas. Así, el sistema contributivo dejaba desde sus orígenes a un elevado porcentaje de la población latinoamericana al margen de la protección social por parte del Estado. Con el paso del tiempo esta situación se fue agravando. Durante la “Década Perdida” de 1980 y el posterior período de reformas de 1990 en la región, aumentaron los niveles de desocupación, informalidad y precariedad laboral, situación que ampliaría aún más el déficit de cobertura.

La respuesta frente a esta problemática consistió fundamentalmente en la implementación de programas sociales focalizados en personas con elevados niveles de vulnerabilidad social. Así, la protección social era definida como un híbrido, con una prestación contributiva para los trabajadores formales aggiornada con programas residuales para los sectores marginales. Sin embargo, este tipo de políticas públicas era insuficiente para incluir a toda la población que no estaba cubierta por la seguridad social contributiva. Este escenario abrió el debate sobre la configuración de los sistemas de protección social en la región y la necesidad de

incorporar nuevos instrumentos para asegurar una protección básica a la población vulnerable (Barrientos y Hulme, 2009).

Es así como a fines de la década de 1990 y principios del 2000 se produce un importante cambio en materia de protección social con el nacimiento de los primeros programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) en la región. Los PTCI consisten básicamente en transferencias dinerarias a familias en condiciones de vulnerabilidad –los criterios de selección varían según el programa; suelen ser geográficos y por composición familiar, y se priorizan familias en situación de pobreza con niños– a cambio del cumplimiento de algunas condicionalidades, asociadas por lo general a la presentación de certificados de salud y de asistencia a un establecimiento educativo para los menores de edad del hogar. Lo que persiguen es el doble propósito de disminuir los niveles de pobreza a la vez que generan capital humano que permita erradicar su transmisión intergeneracional (Villatoro, 2007). En su gran mayoría, son las madres las receptoras de estas transferencias, aunque la unidad de intervención suele ser la familia en su conjunto (Rodríguez Enríquez, 2011).

En los últimos 15 años, la mayoría de los países de la región han implementado diversos PTCI. Mientras en 2000 sólo había seis PTCI, en 2015 el número de programas ascendía a 30 (Cecchini y Atuesta, 2017). En relación con la cantidad de beneficiarios, mientras en 2001 los PTCI alcanzaban a 38 millones de personas (Stampini y Tornarolli, 2012), en 2015 se llegaba a los 131,8 millones -un 20,9% del total de la población latinoamericana- (Cecchini y Atuesta, 2017). La cantidad de beneficiarios se ha incrementado constantemente entre 1997 y 2010, cuando se estabiliza su número. Sin embargo, a partir de 2014 y 2015 se comenzó a registrar una leve caída a nivel regional en su cobertura, con diferentes dinámicas según el país (Cecchini y Atuesta, 2017).

Los programas más importantes de la región, en términos de cantidad de beneficiarios, son Bolsa Família (Brasil) y el Progreso/Oportunidades/Prospera¹⁴ (México). Paralelamente, estos mecanismos de protección social se encuentran presentes en otros países de la región –en general con una cobertura más acotada–. Se pueden mencionar Avancemos (Costa Rica); Bono Juancito Pinto (Bolivia); Chile Solidario (Chile); Programa Juntos (Perú); Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), entre otros. Como ejemplo de programa de transferencias de ingresos también se encuentra

14 | El programa ha cambiado en reiteradas ocasiones de nombre. Entre 1997 y 2002 se denominó Progreso; entre 2002 y 2014, Oportunidades y finalmente entre 2014 y la actualidad, Prospera. A lo largo del documento se usarán los tres nombres indistintamente para hacer referencia al programa de transferencia condicionada de ingresos mexicano.

... la protección social surge como un mecanismo para brindar una protección básica a los ciudadanos frente a estos “riesgos sociales.”

la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que cuenta con ciertas particularidades que se analizarán posteriormente. (Ver diagrama 1).

Ahora bien, cabe preguntarse si estos programas no contributivos son intervenciones coyunturales o si se han establecido como un nuevo paradigma de protección social. En otras palabras, ¿nos encontramos frente a una ampliación circunstancial de la cobertura de los sistemas no contributivos, o contrariamente, los programas actuales llegaron para quedarse y pueden interpretarse como un prelude para un futuro sistema universal de cobertura?

El objetivo del presente documento será ahondar sobre esta temática. En primer lugar, se presentarán las principales características y debates en torno a los PTCl. Posteriormente, se estudiarán las particularidades del caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, que, si bien tiene algunas similitudes con otros programas de la región, cuenta con especificidades que merecen ser destacadas y analizadas en forma particular. Luego, se estudiará la relación que existe entre los programas no contributivos de transferencias de ingresos y el sistema contributivo tradicional, con el objetivo de presentar la realidad actual de los sistemas de protección social latinoamericanos. Finalmente, se abrirá el debate sobre cuáles son las perspectivas futuras de los PTCl en la región en relación con su cobertura, ampliación de derechos y cuál podría ser su rol en la agenda social de América Latina para los próximos años.

Principales características de los PTCl

Los PTCl nacieron en México en 1997 como una herramienta para combatir la pobreza extrema de grupos vulnerables que no eran alcanzados por el sistema contributivo. El programa denominado “Progresas” en sus comienzos tenía por objetivo la disminución de la pobreza en el ámbito rural. Con el transcurso de los años, el programa se fue expandiendo también hacia localidades urbanas. Los grupos incluidos en el programa eran definidos geográficamente y luego por un índice de pobreza. En la actualidad, es un programa multipropósito, ya que busca cubrir necesidades básicas en educación, salud y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011).

El programa presentaba varias novedades en relación con las estrategias de política social que se habían desarrollado hasta aquel entonces. Por un lado, si bien no era un programa universal, debido a que el criterio de acceso se seguía definiendo en función de una “prueba de medios” (means-test), el Progresas se fue expandiendo hasta tener una envergadura considerable -en 2015 cubría el 24,1% de la población mexicana (Cecchini y Atuesta, 2017)-. Otra característica importante es que no exigía contraprestaciones laborales sino condicionalidades, usualmente asociadas a la educación y a la salud de los menores de edad presentes en el

hogar. A su vez, los beneficios no se otorgaban en especie, sino que se realizaba una transferencia dineraria al hogar, para que éste definiera el criterio de utilización de esos recursos. El éxito de esta novedosa intervención social llevó a que poco tiempo después se comenzara a trasladar a otros países de América Latina y a que se convirtiera, a comienzos del siglo XXI, en una de las políticas sociales para sectores vulnerables utilizadas con mayor frecuencia en la región.

Posteriormente, en el año 2003, se implementa en Brasil el programa Bolsa Família, el mayor PTCl que existe actualmente en el mundo -con más de 13 millones de hogares beneficiarios y una cobertura del 27,9% de la población brasileña en 2015 (Cecchini y Atuesta, 2017)-. Nació en el año 2003 como una combinación de otros dos programas existentes en aquel entonces: Bolsa Escola y Bolsa Alimentação. El programa otorga una transferencia monetaria a los hogares de bajos recursos, con adicionales en función de la cantidad de hijos menores de edad y con condicionalidades en salud y educación para los menores. Bolsa Família tiene tres objetivos principales: la transferencia de dinero promueve el alivio inmediato de la pobreza; las condicionalidades, por otro lado, buscan fortalecer el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social; y finalmente, las acciones complementarias y programas fomentan el desarrollo de las familias para que puedan superar su situación de vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, 2014¹⁵).

En síntesis, los PTCl incorporaron un novedoso sistema que aumentaba considerablemente los niveles básicos de protección social en la región. En primer lugar, se amplió el grupo poblacional que podía acceder a estos beneficios. En segundo lugar, se escindió su prestación de la realización de contraprestaciones laborales y se incorporaron condicionalidades enfocadas en salud y educación para los niños y niñas del hogar. Con su cumplimiento, los programas buscaban salir de la lógica asistencialista, para transformarse en acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales y sociales de las próximas generaciones. De esta forma, erradicar la transmisión intergeneracional de la pobreza se transformó en la principal carta de presentación de estos programas. En tercer lugar, los PTCl no pretendían desfinanciar ni provocar un cambio en los mecanismos de seguridad social preexistentes, motivo por el cual su instauración no contó con mucha oposición en los países en donde se implementaron. Además, su costo no era excesivo en términos del porcentaje del producto y en la mayoría de los países podía ser asumido por las propias arcas estatales, ayudados a su vez por un período de bonanza económica en

... es un programa multipropósito, ya que busca cubrir necesidades básicas en educación, salud y nutrición.

15 | Ministerio Desarrollo Social de Brasil: <http://www.mds.gov.br/> (2014).

la región producto del crecimiento de los precios internacionales de los commodities (Banco Mundial, 2017). Los países más pequeños contaron con apoyos de diversos organismos internacionales que promovieron la proliferación de esta nueva estrategia de combate contra la pobreza.

Es así como al finalizar la primera década del siglo XXI los PTCI se habían expandido por toda América Latina y algunos países de África (García y Moore, 2012) y Asia (Handayani y Burkley, 2010). Este nuevo mecanismo no contributivo convivía con las viejas estructuras contributivas asociadas al mercado de trabajo. En términos de cobertura social, la región había aumentado considerablemente sus niveles de protección social, además de disminuir los niveles de pobreza e indigencia y registrarse mejoras en la distribución del ingreso (CEPAL, 2015).

Principales resultados y debates en torno a los PTCI

Los PTCI se propagaron rápidamente a lo largo y ancho de América Latina y posteriormente hacia otros continentes. Esta situación ha llevado por un lado a la proliferación de estudios sobre sus principales impactos en diferentes aspectos: disminución de la pobreza, impacto en salud y educación, su convivencia con el mercado de trabajo y la efectividad de establecer condicionalidades como requisitos para percibir el beneficio social. A continuación, se presentará un resumen sobre las principales corrientes a nivel internacional para analizar cada una de estas cuestiones.

Con respecto a la disminución de la pobreza, la mayoría de la bibliografía sobre la temática ha registrado resultados positivos a corto plazo por parte de los PTCI (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, con respecto a sus objetivos de disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza, aún no existe mucha bibliografía que analice los impactos estructurales a largo plazo de estos programas.

En tanto a impactos en educación, Villatoro (2007) sostiene que los programas de transferencias de ingresos habían tenido un impacto positivo en la asistencia a centros educativos, principalmente en aquellos países que tenían bajos niveles de cobertura en la escuela primaria con anterioridad a la implementación del programa. En muchos países se había registrado a su vez una disminución del trabajo infantil producto de las transferencias de ingresos (Villatoro, 2007). En Baird et. al. (2013) se sugiere de igual manera que tanto los programas de transferencias condicionadas como no condicionadas de ingresos habían registrado resultados positivos en las tasas de asistencia escolar. Contrariamente, en un estudio de Reimers et. al. (2006) para la UNESCO se presenta una visión crítica sobre la efectividad de las transferencias de ingresos para lograr un incremento efectivo en el aprendizaje. Según el documento, la mayoría de los estudios que se han realizado sobre la temática sólo analizan el

impacto de la asistencia educativa a corto plazo, pero no en la mejora en la calidad educativa y su efecto en una mayor empleabilidad futura producto de ese incremento en su asistencia escolar.

Considerando los impactos en salud, en Villatoro (2007) se sostiene que los programas de transferencias generan incrementos en los controles de salud de los menores de edad y una mejora en la alimentación en aquellos hogares cubiertos por los programas. A su vez, en Lagarde et. al. (2009) se realiza un análisis de diferentes estudios de impacto en salud en países de ingresos bajos y medios y se concluye que los programas de transferencias de ingresos habían generado impactos positivos en la mayoría de los casos analizados. Los estudios realizados por Fernald (2012) y Fiszbein y Schady (2009) llegan a resultados similares. En Castiñeira et. al. (2009) contrariamente se sostiene, para el caso específico del Bolsa Família en Brasil, que no se registraron mejoras en salud a corto plazo en términos de modificación de conductas no saludables e incremento de controles periódicos por parte de los beneficiarios. Los autores sostienen que una de las principales causas de esta situación podría estar dada por las deficiencias de los servicios de salud por parte del Estado, en referencia a la falta de personal, infraestructura y a la baja calidad del servicio. Sin embargo, el documento sí encuentra efectos positivos en educación -un aumento en la escolaridad- y disminución de la pobreza, situaciones ambas que podrían derivar en mejoras en las condiciones de salud a largo plazo a través de la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otro importante debate que se dio en relación con los PTCI fue sobre la efectividad -o no- de establecer condicionalidades en los programas, temática sobre la que existen diversas posiciones. En primer lugar, existe una postura que sostiene que las condicionalidades, usualmente asociadas a la salud y escolaridad para los menores de edad del hogar son positivas porque incentivan a los beneficiarios a enviar a sus hijos a un establecimiento educativo y a realizar controles médicos regulares, dos cuestiones importantes para lograr los objetivos de aumentar el capital humano y solucionar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Contrariamente, otras opiniones sostienen que desde una perspectiva de derechos la introducción de condicionalidades estrictas podría generar una división “poco afortunada” entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, situación que atentaría contra el “principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida” (Cecchini y Madariaga, 2011: 93).

A su vez, otros autores sostienen que es muy difícil establecer evaluaciones a las condicionalidades de los programas sociales, porque muchas veces no está claro si el efecto se debe a la condicionalidad o a la transferencia misma (Barrientos y Hulme, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011). En esta línea, existen posturas que afirman que las condicionalidades en realidad no son necesarias, porque los niveles de escolaridad aumentarían independientemente de la obligatoriedad de estas. En este punto hay evidencia del caso de Sudáfrica, que muestra como las transferencias de ingresos sin condicionalidades han tenido también resultados positivos en educación y salud en niños/as cuyos hogares recibieron el programa (Samson, van Niekerk y MacQuene, 2006). También existen estudios realizados en Malawi y Marruecos que llegan a similares conclusiones (Malawi: Baird et. al., 2009; Marruecos: Benhassine et. al., 2010). Bastagli (2009) agrega que el efecto de las condicionalidades dependerá de su diseño e implementación. Otras posturas sostienen que las condicionalidades en realidad son un instrumento político para lograr la aceptación social de los programas, sugiriendo que esto era lo que había ocurrido en México y Brasil (Soares et. al., 2007). Paralelamente, algunos autores plantean argumentaciones de carácter esencialmente práctico, en el sentido de que el control y administración del cumplimiento de las condicionalidades tienen un costo que debe ser considerado y además el Estado debe estar preparado para un incremento en la demanda de establecimientos educativos y de salud¹⁶ (Slater, 2011). En resumen, hay diferentes posturas sobre la efectividad de las condicionalidades para recibir las transferencias de ingresos y en la actualidad no existe consenso sobre este tema.

Esta nueva estrategia de ampliación de la protección social, que combina la tradicional cobertura contributiva bismarckiana con programas no contributivos de amplia cobertura, ha creado una compleja estructura de cobertura, interacciones e incentivos entre los segmentos formales e informales, elemento que ha abierto el debate sobre sus posibles impactos en el mercado de trabajo (Cruces y Bérngolo, 2013). Las posturas existentes son diversas: desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian la trampa de la pobreza generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que incluso podrían aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos poblacionales; desde posiciones que promueven la informalidad, hasta planteos sobre el hecho de que las transferencias no repercuten en el tipo de inserción laboral del beneficiario.

En cuanto a la tasa de actividad laboral, una primera corriente sostiene que las transferencias del Estado a los desocupados u ocupados con bajos

16 | Este punto es importante en varios países africanos, en donde se han desarrollado, a diferencia de América Latina, muchos programas de transferencias monetarias sin condicionalidades, en parte asociado a la imposibilidad de asegurar la provisión estatal de centros de salud y educativos y de controlar el cumplimiento de las condicionalidades (ver: García y Moore, 2012).

ingresos generan desincentivos e ineficiencias en el mercado de trabajo y promueven un incremento de la tasa de inactividad o de los períodos de desocupación. En otras palabras, los defensores de esta postura arguyen que los ingresos no laborales provocan una disminución en la tasa de actividad, debido a que el subsidio estatal aumenta el salario mínimo de reserva por debajo del cual el trabajador no estaría dispuesto a trabajar. Actualmente esta visión sigue presente, por ejemplo, en posturas que promueven la condicionalidad de estar ocupado para acceder a una transferencia monetaria no contributiva (Hotz y Scholz, 2003). Desde esta perspectiva, la transferencia otorgada por el Estado desalentaría la búsqueda de empleo y llevaría a una persona a estar más tiempo en una situación de desempleo o a ser inactivo.

Desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian la trampa de la pobreza generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que incluso podrían aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos poblacionales...

Otras visiones sugieren contrariamente que estas transferencias no necesariamente generan desincentivos a la actividad y argumentan que existen otros factores que van más allá de las transferencias monetarias a corto plazo que influyen en la decisión de ingresar/permanecer (o no) en el mercado de trabajo (Huber y Stephens, 2001). En este sentido, hay estudios que postulan que las transferencias monetarias no han generado impactos negativos agregados significativos en la participación laboral en el programa Bolsa Familia de Brasil (Ferro y Nicolletta, 2007; De Oliveira et. al., 2007), en el programa Progresar/Oportunidades/Prospera mexicano (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010; Parker y Skoufias, 2000) y en la Asignación Universal por Hijo en Argentina (Maurizio y Vázquez, 2014). Hay estudios que sostienen que incluso pueden generar un incentivo a que el receptor del beneficio se inserte en el mercado laboral, debido a que el aumento de sus recursos disponibles podría financiar en parte el costo que implica la búsqueda de un empleo (Groisman et. al., 2011). En resumen, existe cierto consenso en que estos programas de transferencias dinerarias no incentivan la inactividad a nivel agregado; es decir, que no generan fricciones negativas en el mercado de trabajo.

A la hora de analizar sus efectos sobre la formalización laboral¹⁷, se presentan importantes puntos de debate y discusión, con diferentes posturas teóricas y estudios empíricos sobre el tipo de interacción que se genera entre los esquemas contributivos y no contributivos. Hay una postura que sostiene que los programas que buscan igualar los derechos de los

17 | Por informalidad laboral aquí se hace alusión al concepto de empleo informal, caracterizado por la evasión de regulaciones laborales y tributarias.

trabajadores informales con los formales, es decir, los programas de protección social para aquellos individuos sin cobertura de la seguridad social muchas veces generan incentivos a la no formalización de los trabajadores informales (Levy, 2008). En su estudio Levy sostiene que los programas que buscan igualar los derechos de los trabajadores informales con los formales por medio de estructuras mixtas contributivas-no contributivas de protección social, generan incentivos a la informalidad laboral, debido a que la obtención del beneficio social por una vía no contributiva transformaría al beneficio contributivo del trabajador formal en un “costo”, prefiriendo optar por la informalidad y así obtener el beneficio sin mediar ningún tipo de descuento salarial. De esta forma, los aportes a la seguridad social contributiva actuarían como un impuesto en comparación con los beneficios a la protección social, que son subsidiados por el Estado. La maximización costo-beneficio de los trabajadores los llevaría a optar por empleos informales, en donde el beneficio social se obtiene de forma gratuita. Esta hipótesis sólo es factible siempre y cuando se asuma que existe dicha movilidad laboral, en donde los trabajadores intercalan empleos formales con informales a lo largo de sus trayectorias laborales (Maloney, 1999; Perry et. al., 2007; Bosch y Maloney, 2010). Existen trabajos que han realizado estudios empíricos en esta línea en México y otras naciones latinoamericanas (Aterido, Hallward-Drie-meier y Pagés, 2011; Cruces y Bérngolo, 2013).

Otros autores contrariamente incorporan otras causas estructurales a la dualidad de los mercados laborales que van más allá de decisiones propias de los individuos, respondiendo a elementos asociados al desarrollo relativo del país en cuestión. Teorías como la de la Escuela Estructuralista (Prebisch, 1949), la del Sector Informal Urbano (Tokman, 1987) y la de la Heterogeneidad Estructural (Pinto, 1970; Salvia, 2012) sostienen que la informalidad laboral presente en las economías latinoamericanas es un elemento estructural que no depende de decisiones personales de los individuos, sino de factores como su inserción periférica y matriz productiva. Esta situación anularía la posibilidad de que los programas de transferencias de ingresos generen de forma agregada un incentivo a la informalidad siempre y cuando las interacciones entre los elementos contributivos y no contributivos se encuentran correctamente definidas e integradas (Boffi, 2015).

En síntesis, existen consensos sobre los impactos positivos de las transferencias de ingresos en la disminución de la pobreza por ingresos, en el incremento en la asistencia educativa y controles periódicos de salud. En relación a su impacto en el mercado de trabajo, la mayoría de los estudios sostienen que no tienen efectos agregados negativos significativos en la tasa de participación laboral mientras que, en relación a los incentivos a la formalización laboral, existen diversas posturas que dependerán de

diversos factores como las características particulares de cada programa, su tipo de interacción con el mercado de trabajo, así como el propio funcionamiento del mercado laboral en cuestión.

Por último, es importante también destacar que varios documentos señalan aristas sobre las que aún no existen resultados concluyentes, por la insuficiencia de estudios y la escasa cantidad de años de implementación que tienen la mayoría de los programas de transferencias de ingresos. Principalmente, se hace referencia a la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza, por tratarse de un análisis a largo plazo de difícil implementación en la actualidad para la mayoría de los programas. Es decir, la mayoría de los estudios son concluyentes sobre los efectos positivos en la disminución de la pobreza a corto plazo, mientras que no existen aún resultados concluyentes sobre sus impactos en la pobreza estructural de mediano y largo plazo.

... en relación a los incentivos a la formalización laboral, existen diversas posturas que dependerán de diversos factores como las características particulares de cada programa...

El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue implementada en Argentina en 2009 con el propósito de generar una cobertura básica a aquellos hogares cuyos miembros no formaran parte del mercado de trabajo formal. La AUH está dirigida a los hijos menores de edad de los trabajadores informales, servicio doméstico, monotributistas sociales –en todos los casos deben tener un ingreso por debajo del salario mínimo– y desocupados. Además, se incluye en el programa a las embarazadas (Asignación por Embarazo) a partir de la duodécima semana de gestación, con los mismos criterios que para los otros grupos mencionados. Las condiciones del programa incluyen controles de salud y vacunación desde los cinco años –antes deben estar registrados en el programa SUMAR del Ministerio de Salud de la Nación– y presentar certificados de asistencia a un establecimiento educativo también a partir de los cinco años. Todos los meses el adulto responsable accede al 80% del beneficio, el 20% restante se acumula y puede ser utilizado al final del año contra la presentación de los certificados de salud y educación correspondientes. Actualmente la AUH, que es instrumentado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuenta con 3.936.558 beneficiarios (ANSES-UNICEF, 2017), que reciben mensualmente un monto de \$1493 –se paga hasta el quinto hijo menor de edad inclusive– y asciende a \$4869 en el caso de discapacidad del menor, este último sin límite de edad (ANSES, 2018). En algunas zonas del país estos montos se incrementan a

\$1941 y \$6330 respectivamente (ANSES, 2018), por tratarse de regiones con mayores costos de vida¹⁸.

La creación de la AUH tuvo un fuerte impacto en la estructura del sistema de protección social argentino, debido a que se diseñó como un instrumento para incrementar los ingresos de los hogares más vulnerables del país y es además un programa ambicioso en cuanto a su población objetivo y al elevado estipendio en comparación a otras experiencias regionales similares. Además, la AUH representó un cambio de paradigma en lo que a protección social se refiere, debido a que rompe la lógica netamente contributiva del sistema de protección social local. Si bien ya habían existido otras experiencias no contributivas en Argentina, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), el Plan Familias (2005) o el Plan de Inclusión Previsional (PIP) (2005)-comúnmente conocido como Moratoria Previsional-, la AUH implicó un cambio de paradigma en el sentido que se planteó desde una lógica de igualación de derechos entre trabajadores formales e informales, y no como un programa asistencial focalizado y de corta duración, como había ocurrido con otras experiencias anteriores. Su esquema de universalización a través de la generación de un sistema integrado entre lo contributivo y no contributivo se constituyó como una alternativa novedosa frente a otras experiencias regionales.

En este sentido, si bien la AUH posee características propias de un esquema tradicional de PTCL, como las transferencias monetarias y las condicionalidades a los hogares, presenta algunas particularidades. Fundamentalmente, que su criterio de selección se determina por la relación del adulto con el mercado de trabajo. Así, la AUH logró incorporar a los hijos de los trabajadores informales y desocupados¹⁹ a un beneficio que ya existía para los trabajadores registrados, bajo el nombre de asignaciones familiares (AF). De esta forma, la “universalidad” del sistema de protección social para los menores de edad se obtiene por medio de la combinación de un esquema no contributivo (AUH), uno contributivo (AF) y uno de deducciones impositivas (impuesto a las ganancias). Estos tres elementos combinados conforman la estructura de cobertura social para los menores de edad en Argentina²⁰. (Ver diagrama 2)

18 | Esta zona está comprendida por personas que residen en las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires.

19 | Si bien la AUH exige que sus beneficiarios tengan un ingreso inferior al salario mínimo para los trabajadores informales, en la práctica este elemento es difícil de corroborar, transformándose en un programa al que pueden aplicar todos los trabajadores informales, desocupados y/o inactivos.

20 | En la actualidad la AUH cubre a 3.936.558 menores de edad y las asignaciones familiares nacionales a 4.403.525 y las provinciales a 1.221.462 (ANSES-UNICEF, 2017). A estos valores se deberían también incluir el porcentaje de hogares con hijos que realizan descuentos del impuesto a las ganancias, que incluiría a 1.038.181 menores (ANSES-UNICEF, 2017).

El surgimiento de la AUH en Argentina fue acompañado también por un interés del sector académico por analizar su funcionamiento, cobertura, interrelaciones con el mercado de trabajo e impacto del programa en diferentes áreas –educación, pobreza, distribución del ingreso, etc.–. Es importante aclarar que ya existían debates y estudios previos al nacimiento efectivo del programa en 2009; algunos partían desde experiencias en otros países de la región, otros hacían referencia a la idea del ingreso ciudadano, como por ejemplo en Lo Vuolo (1995) o a proyectos de ley presentados por diversos partidos políticos en el Congreso Nacional en donde se manifestaba la necesidad de crear un programa que le otorgara cobertura a los menores de edad que no se encontraban alcanzados por los esquemas contributivos existentes –ver Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009), en donde se analizan los diferentes proyectos presentes con anterioridad a la implementación de la AUH–.

... la combinación de la AUH y AF pueden ser aportes importantes para la consolidación de un piso de protección social en Argentina.

Un primer grupo de documentos sobre la AUH tenía como objetivo estudiar el programa de manera amplia, incluyendo los debates en torno a sus niveles de cobertura, potenciales impactos en la pobreza y sus costos fiscales, como en Basualdo et. al. (2010), en donde se presentaba un completo análisis del programa a un año de su implementación. Otros documentos se centraban en aspectos de impacto territorial o de características del programa según la estructura federal del país. En esta línea se encuentra el trabajo de Bustos, Giglio y Villafañe (2012), que hace hincapié en las particularidades de cobertura de la AUH en las diferentes regiones y provincias del país. Por otro lado, en Mazzola (2011) se realiza un análisis del cambio de prioridades generado por una política de ingresos en un país federal como Argentina, en donde se estudia específicamente el caso de la AUH y su impacto sobre la política social para la infancia en la provincia de Buenos Aires.

La idea de un programa universal y su consolidación como un derecho ciudadano mediante la estructuración de un piso de protección social también fue el eje en varios libros y documentos académicos, en donde se mencionaban los logros de la AUH y los temas pendientes para alcanzar la universalización y el derecho pleno. En este sentido se destaca la publicación de Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), que analiza aspectos como los grupos poblacionales no incluidos en el programa, las condicionalidades como aspectos punitivos o el rol que asume la mujer al ser responsable del cumplimiento de estas condicionalidades. En Repetto y Díaz Langou (2010) se refuerza la idea de que el programa podría ser el paso inicial para la consolidación de un incipiente sistema de

protección social integral en Argentina. Sin embargo, enfatiza aspectos sobre los que se debe avanzar, como realizar una actualización de los montos acorde a la canasta básica de alimentos, así como lograr una mejor interacción de la AUH con políticas de empleo. Bertranou (2010) enfatiza que la combinación de la AUH y AF pueden ser aportes importantes para la consolidación de un piso de protección social en Argentina. En este sentido reafirma la importancia de estas medidas para ampliar la cobertura del sistema netamente contributivo. En otro documento, Calero (2011) analiza la proliferación de una nueva concepción de política social como garante de derechos universales e inscribe a la AUH como una iniciativa que se dirige en este sentido, al considerar a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como beneficiarios pasivos de asistencia social por parte del Estado. Por otro lado, en Nieto Michel (2014) se sostiene que la existencia de condiciones diferenciadas según se perciba la AUH, las AF o las deducciones de ganancias, atenta contra la igualdad de derechos, debido a que esta diferenciación genera disparidades en relación con las exigencias por parte del Estado según en qué grupo se encuentre el hogar. Mientras que a aquellos que reciben la AUH se les retiene el 20% de la asignación a lo largo de todo el año hasta que demuestren el cumplimiento de las condicionalidades, a los que poseen AF sólo se les exige el cumplimiento de los requisitos, pero sin realizarles retenciones. Por último, aquellos a los cuales les realizan deducciones de ganancias, directamente no se les exigen condicionalidad alguna.

También se han publicado diversos documentos académicos sobre los impactos de la AUH en varios ámbitos. Una publicación de Agis, Cañete y Panigo (2011) resalta el impacto positivo de la AUH en la mejora del bienestar social, en la baja de los niveles de pobreza e indigencia y en la disminución de los niveles de desigualdad. A resultados similares llega un estudio de Roca (2011), en donde se señala la importancia de la incorporación de la AUH a las AF como medio para aumentar la cobertura y mejorar la situación social en el país. Salvia y Tuñón (2013), por otra parte, también destacan impactos positivos del programa en educación. En Kliksberg y Novacovsky (2015) se realiza un estudio de impacto del programa en varios ámbitos –en ingresos, consumo, empleo, salud, igualdad de género, empleo, educación y trabajo infantil–. En 2017, por otro lado, se publica un documento elaborado por ANSES, UNICEF, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de la Plata, coordinado por Oscar Cetrángolo y Javier Curcio. Este documento ha sido uno de los informes más completos hasta la actualidad, con datos sobre cobertura del programa e impacto en diversas áreas como en la educación, salud, participación laboral, pobreza, etc. (ANSES-UNICEF, 2017).

En relación con el impacto específico de la AUH en el mercado de trabajo varios estudios dan cuenta de que la implementación de la AUH no ha

generado impactos negativos en la tasa de participación laboral (Maurizio y Vázquez, 2014) y algunos documentos destacan además que los efectos serían positivos para algunos grupos poblacionales (Groisman et. al., 2011; Groisman, 2015; Bustos y Villafañe, 2011; Kliksberg y Novacovsky, 2015). En relación con los efectos de la AUH en la tasa de informalidad existen estudios que sostienen que ha tenido impactos negativos, es decir que el programa incentiva la no registración de los beneficiarios (Gasparini y Garganta, 2012) así como visiones que afirman que la AUH no debería generar efectos negativos sobre la tasa de formalización laboral (Rottenschweiler et. al., 2010; Mario et. al., 2013; Boffi, 2015).

... la implementación de la AUH no ha generado impactos negativos en la tasa de participación laboral...

Vale recordar además que la AUH ha sufrido cambios desde su creación en 2009 para incorporar a otros grupos poblacionales y para realizar actualizaciones en la forma de cálculo de los montos percibidos. Las principales modificaciones fueron su institucionalización por medio de una ley en 2015 para que se actualicen sus montos automáticamente dos veces por año en marzo y septiembre, con la misma metodología utilizada por las jubilaciones y pensiones. Esta ley a su vez fue actualizada nuevamente en 2017 con la modificación de la ley de movilidad jubilatoria, reemplazando la actualización semestral por una trimestral. A su vez, en 2016 se incorpora a los monotributistas a las asignaciones familiares para incluir al mayor grupo poblacional que había quedado sin ninguna cobertura en el esquema original.

La AUH se ha constituido en sus casi 10 años de funcionamiento como una política pública que trascendió a un partido político determinado y se transformó para la opinión pública en un nuevo derecho ciudadano. Esta política, al igual que muchos otros programas no contributivos que se han generado en la región, ha mejorado la calidad de vida de la población con mayores niveles de vulnerabilidad social. Ahora bien, ¿se está produciendo un cambio de paradigma en materia de protección social en la región o estos programas son simplemente cambios circunstanciales que no eliminan la esencia netamente contributiva de los sistemas latinoamericanos? A continuación, se analizará esta temática.

Transferencias de ingresos: ¿nuevo paradigma de protección social?

Los programas de transferencias condicionadas se han expandido a lo largo y ancho de América Latina y han generado una nueva visión sobre los programas no contributivos de protección social. Estos programas ampliaron considerablemente la cobertura social en sus respectivos países y se han constituido como uno de los principales pilares de la política

social de la región en el nuevo milenio. De esta forma, su interacción con las viejas estructuras contributivas y con el mercado de trabajo se transforma en un elemento esencial para comprender de manera amplia los alcances y limitaciones de los esquemas de protección social vigentes en la actualidad.

Los PTCl han logrado perdurar en el tiempo desde su implementación hasta la actualidad a pesar de cambios económicos y políticos en la región. En varios países no sólo se han mantenido, sino que sus niveles de cobertura, legislaciones y funcionamiento se han intensificado con el correr de los años. De esta manera, existen elementos para pensar que estos nuevos programas han llegado para quedarse y que en muchos casos son vistos por la ciudadanía como un derecho más que como un plan social acotado.

El déficit de cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social habilita la estrategia de incorporar nuevos esquemas no contributivos, como los programas de transferencias de ingresos que se han desarrollado en este documento, o las pensiones no contributivas para adultos mayores sin cobertura, que son también efectivas para disminuir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en los adultos mayores.

La generación de políticas de Estado, la ampliación de derechos y la creación de pisos de cobertura social son elementos positivos que deben ser vistos como herramientas fundamentales y útiles para mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, es cierto que los PTCl por sí sólo no son capaces de generar un cambio radical en las condiciones de vida de la población latinoamericana. El sistema contributivo sigue siendo preponderante a la hora de generar una cobertura frente a los riesgos sociales en la mayoría de los países de América Latina y los elementos no contributivos sólo brindan una ayuda estatal para poder satisfacer necesidades básicas. Si bien los programas de transferencias de ingresos han demostrado su capacidad para mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables, se deben seguir realizando avances para lograr resultados a largo plazo que realmente puedan erradicar la prevalencia de elevados niveles de pobreza estructural en América Latina. Fomentar la universalización plena de estos mecanismos en América Latina es un gran desafío para lograr este fin.

Conclusiones

En el presente documento se analizaron las principales características de los programas de transferencias de ingresos en América Latina. En primer lugar, se estudió su origen y evolución y se consideraron sus características y principales puntos de discusión en la actualidad. Posteriormente, se analizó el caso particular de la Asignación Universal por Hijo

en Argentina, programa de transferencias de ingresos creado en 2009, que incorpora un componente no contributivo al esquema contributivo de asignaciones familiares que existía previamente. Finalmente, se analizó, a modo de cierre, como se da la interacción entre los sistemas contributivos y no contributivos en América Latina en la actualidad y sus desafíos futuros.

Si bien se destaca que los PTCl se han expandido en la región en los últimos años no dejan de ser elementos marginales frente a las coberturas contributivas y, en muchos casos, no llegan a cubrir las necesidades básicas de los sectores de mayor marginalidad. Por tal motivo, si bien son instrumentos fundamentales para solucionar la pobreza, por sí solos son insuficientes para solucionar la problemática social de la población.

A su vez, la caída de los precios de los commodities en los últimos años (Banco Mundial, 2017) ha generado una disminución en los niveles de crecimiento de la región latinoamericana (IMF, 2017), situación que ha elevado los niveles de pobreza e indigencia en la región a partir del 2015 (CEPAL, 2017). Frente a esta problemática, se deben intensificar los esfuerzos por incrementar los niveles de cobertura de los programas de transferencias no contributivos. Contrariamente, durante los últimos años se ha producido una leve caída en la cobertura de los programas de transferencias de ingresos²¹ (Cecchini y Atuesta, 2017), que, si bien es menor, debería ser un punto para seguir analizando en los próximos años.

Los programas de transferencias han demostrado ser una buena herramienta para combatir la pobreza y para construir pisos básicos de cobertura para los sectores con mayores niveles de vulnerabilidad. Esta experiencia latinoamericana ha logrado mejoras en diferentes aspectos como la salud, educación, nutrición, etc. Sin embargo, estos mecanismos por sí solos no son suficientes para solucionar los problemas sociales y económicos estructurales con que cuenta la región latinoamericana en la actualidad. Hay que continuar profundizando este tipo de intervenciones, mejorar sus esquemas de financiamiento, cobertura y definir claramente su interrelación con los componentes contributivos. Contar con pisos de cobertura social no contributivos, universales, sustentables a largo plazo y que aseguren el cumplimiento de las necesidades básicas de la población

21| La caída en la cobertura ha sido dispar en cada país. Por ejemplo, el Bolsa Familia de Brasil ha registrado una disminución en la cantidad de beneficiarios en 2014 y 2015 a pesar de que la pobreza se incrementó en ese período. Un caso contrario es el de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que durante 2014 y 2015 continuó con un incremento en la cantidad de beneficiarios del programa (Cecchini y Atuesta, 2017: 21).

... los programas de transferencias de ingresos han demostrado su capacidad para mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables...

es un objetivo al que deberían aspirar las nuevas herramientas no contributivas de protección social en la región en un futuro cercano.

Bibliografía

AGIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2010): El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Argentina.

ALZÚA, M., CRUCES, G. y RIPANI, L. (2010): Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

ANSES-UNICEF (2017): Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo. Coordinadores: Oscar Cetrángolo y Javier Curcio. Documento elaborado por ANSES, Min. de Desarrollo Social de la Nación, UNICEF, IIEP-BAIRES de la UBA y CEDLAS de la UNLP. Buenos Aires, 2017.

ANSES (2018): Sitio web de la Administración Nacional de Seguridad social www.anses.gov.ar. (consultado en abril 2018).

ATERIDO, R., HALLWARD-DRIEMEIER, M. y PAGÉS, C. (2011): Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular. Discussion Paper No. 5996, IZA.

BAIRD, S., FERREIRA, F. H. G., ÖZLER, B., WOOLCOCK, M. (2013): Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews 2013:8

BAIRD, S., MCINTOSH, C. y OZLER, B. (2009): Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling Among Young Women in Sub-Saharan Africa. World Bank Policy Research Working Paper No. 5090.

BANCO MUNDIAL, (2017): Commodity Markets Outlook. October 2017, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington D. C.

BASUALDO, E., et. al. (2010): La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. Centro Cifra.

BENHASSINE, N. DEVOTO, F., DUFLO, E. PASCALINE, D. y POULIQUEN, V. (2010): The Impact of Conditional Cash Transfer on Schooling and Learning: Preliminary Evidence from the Tayssir Pilot in Morocco, MIT.

BARRIENTOS, A. y HULME, D. (2009): Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution.

Oxford Development Studies, Vol. 37, No. 4, December 2009.

BASTAGLI, F. (2009): "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America. IPC-IG Working paper, N° 60, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

BERTRANOU, F. (coord.) (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. Organización Internacional del Trabajo.

BOFFI, S. (2015): Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección social e interacciones con el mercado de trabajo. Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Tesis maestría en Políticas Públicas. FLACSO. Disponible en: Repositorio FLACSO-ANDES.

BOSCH, J. M. y MALONEY, W. (2010): Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality. Labour Economics, Elsevier, 2010.

BUSTOS, J. y VILLAFañE, S. (2011): Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación.

BUSTOS, J. M., GIGLIO, G. y VILLAFañE, S. (2012): Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. Serie Estudios N° 11. Publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Diciembre 2012.

CALERO, A. (2011): Políticas públicas con enfoque de derechos: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

CASTEL, R. (2009): Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Buenos Aires.

CASTEL, R. (2010): El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

CASTIÑEIRA, B. R., CURRAIS NUNES, L. y RUNGO, P. (2009): Impacto de los programas de transferencia condicionada sobre el estado de salud: el programa Bolsa Familia de Brasil. Escola Galega de Administración Sanitaria (FEGAS), Universidad de A Coruña. Revista Española de Salud Pública, 2009; 83: 85-97 N.º1 - Enero-Febrero 2009.

CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011): Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de Latinoamérica y el Caribe. Cuadernos de CEPAL N° 95, Santiago de Chile.

CECCHNI, S. y ATUESTA, B. (2017): Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales, CEPAL-ONU. Chile.

CEPAL, (2015): Panorama Social de América Latina 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

CEPAL, (2017): Panorama Social de América Latina 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

CRUCES, G. y BÉRGOLO, M. (2013): Informality and Contributory and Non-Contributor Programmes. Recent Reforms of the Social- Protection System in Uruguay. Development Policy Review, Overseas Development Institute.

DE OLIVEIRA, A. M. C., VIEGAS, M., COSTA, A., GUIMAREAS, C., RODRIGUEZ, L. y PEREZ, R. (2007): Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), Avaliação de Políticas e Programas do MDS, (pp.19-68). Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.

FERNALD, L. C. H., GERTLER, P. J. HIDROBO, M. (2012): Conditional Cash Transfer Programs: Effects on Growth, Health, and Development in Young Children. The Oxford Handbook of Poverty and Child Development.

FERRO, A. R. y NICOLLELA, A. C. (2007): The Impact of Conditional Cash Transfers Programs on Household Working Decision in Brazil. Documento de trabajo, Universidad de Sao Paolo.

FISZBEIN, A y SCHADY, N. (2009): Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty. World Bank Policy Research Report. World Bank, Washington D. C, USA.

GARCÍA, M. y MOORE, C. M. T. (2012): The cash dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. World Bank (WB), Washington.

GASPARINI, L. y GARGANTA, S. (2012): El impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina. Documento de Trabajo Nro. 133, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

GROISMAN, F. (2015): Protección social para el sector informal: el rol del salario mínimo y de las transferencias monetarias de ingresos. Partnership for Economic Policy (PEP), Working Paper, febrero 2015.

GROISMAN, F., BOSSERT, F. y SCONFENZA, M. E. (2011): Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). Desarrollo Económico Nro. 202-203, Buenos Aires.

HANDAYANI, S. W. y BURKLEY, C. (2010): Social Assistance and Conditional Cash Transfers. The Proceedings of the Regional Workshop. Asian Development Bank, Manila, Philippines.

HOTZ, V. J. y SCHOLZ J. K. (2003): The Earned Income Tax Credit. In Means-Tested Transfer Programs in the United States. Ed. Robert Moffitt, University of Chicago Press and NBER, Chicago.

HUBER, E. y STEPEHNS, J. D. (2001): Development and crisis of the Welfare State. Parties and policies in global markets. The University of Chicago Press, Chicago.

IMF (International Monetary Fund), (2017): Latina America and the Caribbean. Stuck in Low Gear. Regional Economic Outlook, Western Hemisphere Department, IMF.

KLIKSBERG, B. y NOVACOVSKY, I. (2015): El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Editorial Biblos, Buenos Aires.

LAGARDE, M. Haines, A. y Palmer, N. (2009): The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. Cochrane Database of Systematic Reviews 2009, Issue 4. Art. No.: CD008137.

LEVY, S. (2008): Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution Press.

LO VUOLO, R. (1995): La economía política del ingreso ciudadano, en Contra la Exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

MALONEY, W. (1999): Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectorial Transitions in Mexico. The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 2, pp. 275-302

MARIO, A., ROSA, P. y GARCÍA, A. (2013): Políticas sociales y mercado de trabajo en Argentina: el efecto de la AUH en la informalidad laboral. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR – CONICET.

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G. (2014): Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. Revista CEPAL N° 113, Santiago de Chile.

MAZZOLA, R. (2011): Redefinición de prioridades en la política social de un país federal. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia de la provincia de Buenos

Aires. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UDESA), Buenos Aires.

NIETO MICHEL, D. R. (2014): "Las Políticas Sociales durante la posconvertibilidad: ¿ruptura o continuidad del paradigma neoliberal?". Documento de Trabajo del CENCOES, FCE-UBA.

PARKER, S. W. y SKOUFIAS, E. (2000): The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation. Documento de trabajo, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013): Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.

PERRY, G. E., MALONEY, W., ARIAS, O. S., FAJNZYLBER, P., MASON, A. D. y SAAVEDRA-CHANDUVI, J. (2007): Informalidad: escape y exclusión. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington D. C.

PINTO, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. El Trimestre Económico, Vol. 37, No. 145, pp. 83-100, Enero-Marzo de 1970.

PREBISCH, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E.CN.12/89), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

REIMERS, F., DESHANO, DESHANO DA SILVA, C. y TREVINO, E. (2006): Where is the "education" in conditional cash transfers in education? United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Institute for Statistics, Montreal, 2006.

REPETTO, F. y DÍAZ LANGOU, G. (2010): El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. Documento de Trabajo N°55, CIPPEC, Buenos Aires.

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. Documento de Políticas Públicas, Análisis N°67. Programa de Protección Social, CIPPEC, Buenos Aires.

ROCA, E. (2011): Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares, Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011): Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? En: Mujer y Desarrollo N° 109, División de Asuntos de Género, CEPAL.

ROTTENSCHWEILER, S., D'ELIA, V., CALABRIA, A., CALERO, A. y GAIA-DA, J. (2010): Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables. Gerencia Estudios de la Seguridad Social, ANSES.

SALVIA, A. (2012): La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003, 1a ed., Eudeba, Buenos Aires.

SALVIA, A. y TUÑÓN, I. (2013): Evaluación de impacto cuasi-experimental de la Asignación Universal por Hijos en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Argentina 2010, 2011 y 2012. Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires.

SAMSON, M., VAN NIEKERK, I., MACQUENE, K. (2006): Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Cape Town, Economic Policy Research Institute.

SLATER, R. (2011): Cash transfers, social protection and poverty reduction. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). International Journal of Social Welfare Publishing Ltd.

SOARES, S., GUERREIRO OSÓRIO, R., MADEIROS, M. y ZEPEDA, R. (2007): Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on inequality. IPC Working paper, No. 35. Brasília, International Poverty Centre.

STAMPINI, M. y TORNAROLLI, L. (2012): The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Inter-American Development Bank, Social Sector Social Protection and Health Division, POLICY BRIEF No. No. IDB-PB-185.

TOKMAN, V. E. (1987): El imperativo de actuar. El sector informal hoy. Nueva Sociedad Nro. 90.

VILLATORO, P. (2007): Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL, Santiago de Chile.

DIAGRAMA 1



Fuente: Elaboración propia

DIAGRAMA 2



Fuente: Elaboración propia

Ana Laura Valazza

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés, Magna cum Laude. Magíster en Desarrollo Económico Internacional y Administración Pública de la Universidad de Harvard.

Primera infancia | Montessori | Cuidado infantil | Bono Demográfico

CUIDADO DE CALIDAD PARA LA PRIMERA INFANCIA DE LA MANO DE LA ECONOMÍA SOCIAL.

1. El bono demográfico, oportunidad histórica que nos interpela

Argentina recorre el bono demográfico, el momento entre 1982 y hasta más o menos 2038 en el que nuestra población económicamente activa supera a quienes dependen de ella. Hasta 1982 la mayoría de los dependientes eran niños; después de 2038 la mayoría serán adultos mayores. Esta transición tiene una característica central: una fuerza laboral de mayor tamaño en relación a quienes dependen del ingreso de los que trabajan para su sustento.

El bono demográfico es una oportunidad histórica. Podemos reaccionar a tiempo si lo hacemos ya: con la mayor cantidad relativa de personas