



Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
ISSN: 0120-3886
Universidad Pontificia Bolivariana

Rezzoagli, Luciano

Las transferencias monetarias condicionadas como receta latinoamericana de inclusión social y cumplimiento de los derechos humanos: problemáticas y desafíos

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 48, núm. 129, 2018, pp. 459-489
Universidad Pontificia Bolivariana

DOI: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v48n129.a07>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151459371008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Las transferencias monetarias condicionadas como receta latinoamericana de inclusión social y cumplimiento de los derechos humanos: problemáticas y desafíos

Cash transfers conditioned as latin american recipe of social inclusion and human rights: issues and challenges
Les transferts monétaires conditionnés en tant que recette latino-américaine pour l'inclusion sociale et le respect des droits de l'homme: problèmes et défis
As transferências monetárias condicionadas como receita latinoamericana de inclusão social e cumprimento dos direitos humanos: problemáticas e desafios

Luciano Rezzoagli*
orcid.org/0000-0002-7400-4042

* Institución(es) de adscripción: Consejo Nacional De Investigaciones Científicas Y Tecnológicas (Conicet) – Universidad Nacional Del Litoral (Unl), Santa Fe, Argentina. Lehmann 144, Ciudad Esperanza, Provincia De Santa Fe, Argentina, CP 3080. Teléfono(S); 005493425541266. Correo electrónico del autor de correspondencia: lrezzoagli@fcjs.unl.edu.ar ; lrezzoagli@hotmail.com

Cómo citar este artículo:

Rezzoagli, L. (2018). Las transferencias monetarias condicionadas como receta latinoamericana de inclusión social y cumplimiento de los derechos humanos: problemáticas y desafíos. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 48 (129), pp. 459-489.

Recibido: 13 de abril de 2018.

Aprobado: 20 de junio de 2018.

Resumen

Los vínculos críticos entre pobreza, desigualdad económica, déficit de trabajo digno y exclusión social han sido reconocidos como los obstáculos sustanciales para el cumplimiento del desarrollo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995. En este marco, se propone un estudio cualitativo a los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) como instrumentos generados y articulados para revertir la pobreza y la exclusión social, externalizando sus problemáticas y desafíos, fundamentalmente referidos a la articulación, conveniencia, legitimidad y funcionalidad, a través de un pormenorizado análisis de oportunidad, instrumentalización y control para visualizar sus efectos.

Palabras clave

Desarrollo, América Latina, Transferencias monetarias condicionadas, pobreza.

Abstract

The critical linkages between poverty, economic inequality, the deficit of decent work and social exclusion have been recognized as the substantial obstacles to implementation of development at the World Summit for Social Development in 1995. In this context , a study is proposed qualitative to the conditional cash transfer (CCT) as generated instruments and articulated to reverse poverty and social exclusion, externalizing their problems and challenges , mainly related to the joint, convenience, legitimacy and functionality through a detailed analysis of opportunity , instrumentation and control to display its effects.

Keywords

Development, Latin America, conditional cash transfers, poverty.

Résumé

Les liens critiques entre la pauvreté, l'inégalité économique, les déficits de travail décent et l'exclusion sociale ont été reconnus comme les obstacles majeurs à la réalisation du développement lors du Sommet mondial pour le développement social en 1995. Dans ce cadre, une étude qualitative a été proposée par rapport aux programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) considérés comme instruments fait pour renverser la pauvreté et l'exclusion sociale, externalisant leurs problèmes et défis, essentiellement en rapport avec la formulation, la commodité, la légitimité et la fonctionnalité. à travers une analyse détaillée de l'opportunité, de l'instrumentalisation et du contrôle pour visualiser ses effets.

Mots Clés

Développement, Amérique Latine, transferts monétaires, conditionnement, pauvreté.

Resumo

Os vínculos críticos entre pobreza, desigualdade econômica, déficit de trabalho digno e exclusão social têm sido reconhecidos como os obstáculos substanciais para o cumprimento do desenvolvimento na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social em 1995. Neste marco, se propõe um estudo qualitativo aos programas de transferências monetárias condicionadas (TMC) como instrumentos gerados e articulados para reverter a pobreza e a exclusão social, Exteriorizando suas problemáticas e desafios, fundamentalmente referidos à articulação, conveniência, legitimidade e funcionalidade, através de uma pormenorizada análise de oportunidade, instrumentalização e controle para visualizar seus efeitos.

La estructura tributaria y la conveniencia de las TMC en América Latina y el Caribe

La estructura tributaria en los países de la región no presenta características de progresividad, sino todo lo contrario, se presenta marcadamente regresiva (Cepal, 2016: 7-9), y es dable destacar que no ha habido ningún intento (intención política real) de modificar esta situación estructural históricamente. No desconocemos que la noción de progresividad y la de confiscatoriedad presentan problemas prácticos severos a la hora de fijar sus límites, más aún si en las últimas décadas en el continente ha persistido un palpable abandono en fortalecer y perfeccionar los impuestos directos y un constante aumento de la tributación al consumo.

El robustecimiento de los impuestos sobre bienes y servicios, que son esencialmente regresivos y que son una constante de las últimas décadas en los países de la región, amplían la brecha y generan más desigualdad. Siguiendo la investigación presentada por De Cesare (2012) en Lincoln Institute, que analiza, entre otras cuestiones, la distribución de la carga tributaria entre regiones y grupo de países, permite visualizar diferencias que son particularmente importantes entre dichas regiones o grupos, atendiendo fundamentalmente a la premisa de que en los países que poseen bajos a medios porcentajes de concentración de riqueza (medidos por áreas geográficas y habitantes) se puede justificar una mayor presión al consumo o al ingreso, sin embargo y a contrario sensu, en los países o regiones que presentan de medio a alto porcentaje de desigualdad de oportunidades y concentración de la riqueza (como es el caso de América Latina) el foco principal de la tributación debe darse en los impuestos directos y fundamentalmente aquellos que graven la obtención y acumulación de riqueza, fundamentalmente ociosa o improductiva, debido a que una presión tributaria excesiva en los ingresos o en el consumo produciría mayores brechas sociales.

Establecido lo anterior como premisa básica en la conformación de estructuras tributarias, y siguiendo los resultados del informe presentado por De Cesare (2012) en Lincoln Institute, podemos observar resultados comparativos que, sinceramente no sorprenden pero sí llaman a una reflexión profunda y a una toma de conciencia respecto a la importancia de una adecuada recaudación fiscal y el ejercicio de una presión efectiva para combatir la reproducción sistémica de la pobreza; así, los impuestos al consumo “representan más del 50 % de la carga tributaria en América Latina en promedio, mientras que dichos

impuestos representan el 31.7 % en los países miembros de la OCDE” (p.7). Estos datos, traducidos en palabras simples, significa que el consumidor final en nuestra región tiene mucha más presión fiscal en sus compras, además de que evidentemente encarece significativamente el valor de los productos finales, con todos los efectos directos e indirectos externalizables por dicha situación en los planos económico y social.

El sistema tributario, en los países latinoamericanos, como instrumento para fomentar el desarrollo de una clase media estructural y un adecuado funcionamiento recursivo del Estado en función de las capacidades económicas, es en general nulo, pero no sólo eso, sino que además favorece cada vez más la separación de clases, y constituye un verdadero motor desigualador, pues la presión tributaria ejercida a los sectores productivos y a aquellos con menor capacidad económica es más intensa, cuando un efectivo y correcto diagrama fiscal debería propender absolutamente a lo contrario. Haciendo nuestras las palabras de Num (2011), pues no existe otra manera de decirlo con mayor contundencia y simpleza: los impuestos generan desigualdad.

Tomando como ejemplo representativo de la situación de los países de la región, podemos mencionar que en Colombia, un informe de la OCDE (2015: 4) es contundente al afirmar que para disminuir la pobreza y propender al crecimiento inclusivo, el reto futuro de ese país consiste en satisfacer unas necesidades de gasto sociales y subsidios crecientes absolutamente insuficientes para la cobertura requerida, y donde el ámbito detractivo debería hacer más por promover la eficiencia y la equidad, fundamentalmente aliviar a las empresas del sector formal que se enfrentan a una carga tributaria elevada y compleja, y donde solo una pequeña parte de la población paga impuestos sobre la renta o el patrimonio; otro claro ejemplo del sostenimiento del sistema tributario basado en la presión recaudatoria en el consumo y los ingresos .

Siguiendo las estimaciones realizadas por González y Corredor (2016), en Colombia el Coeficiente de Gini prácticamente no cambia antes y después de la intervención del Estado en materia tributaria y financiera, es decir, no tienen eficacia las políticas distributivas que mejoren el ingreso disponible de los pobres. En otros términos más comprensibles, los subsidios y ayudas económicas que el Estado otorga a los sectores poblacionales más pobres se los vuelven a quitar vía impuestos indirectos.

Así, en palabras de dichos autores:

“Por ejemplo, si un hogar pobre recibe subsidios a través de un programa como Nuevas Familias en Acción es factible que al pagar impuestos como el IVA revierta al Estado una cantidad igual o mayor que el monto de sus subsidios. Si la visión estructural corresponde al balance entre impuestos y subsidios, el ingreso disponible sería la mejor expresión de esta relación. El resultado estructural se refleja en el ingreso disponible. Las evaluaciones usuales de la política fiscal no miran el conjunto de la relación. Los estudios sobre Familias en Acción analizan la evolución de los subsidios pero no consideran los impuestos” (González y Corredor, 2016:141).

La necesidad que tienen los países del continente en la implementación de políticas públicas inclusivas, respecto a que los Gobiernos deben atender a los costos no asumidos por el capital privado, en un ámbito humano determinado por los altos índices de pobreza y desempleo, marginalidad e inseguridad ciudadana, da lugar, generalmente de forma ineficaz y contradictoria, a la expansión de la presión tributaria como medida desesperada para intentar paliar la escasez de recursos suficientes (creación o aumento de impuestos, reformas tributarias generalmente con efectos regresivos enmascarados y con el peso de la carga en el consumo o en el sector asalariado o cautivo en general) que, más que generar soluciones mercantilizadas provocan mayores problemas y brechas, y que, de todas maneras, lo recaudado no logrará alcanzar la dimensión adquirida por la necesidad creciente de gastos, produciéndose, entonces, un vacío estructural manifestado como déficit y crisis fiscal (basta con visualizar y analizar la preocupación actual de los gobiernos subnacionales de los distintos países de la región por procurar una reforma fiscal que les permita afrontar de mejor manera dichos gastos).

El Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe, presentado en 2016 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es contundente al identificar a América Latina, al igual que en informes anteriores, como el continente más desigual del mundo, por lo que existe una necesidad prioritaria de profundizar en el diagrama, instrumentalización y consolidación de políticas redistributivas. Paradójicamente la CEPAL establece que América Latina ha experimentado los mayores avances para combatir la pobreza en los últimos 10 años (CEPAL, 2015), y esto no se debe a su reformas fiscales sino a la instrumentalización cada vez más decidida y convincente de las transferencias monetarias condicionadas y subsidios. La crisis económica de 2008-2009 se convirtió en un momento de inflexión

para la región, ya que muchos gobiernos latinoamericanos no optaron por la austeridad y el ajuste para combatir la crisis, sino por una mayor presencia del Estado y el mantenimiento de la inversión social para minimizar las consecuencias económicas y sociales propias de una recesión económica generalizada. En este panorama, los programas de corresponsabilidad (transferencias intergubernamentales con rendición de cuentas con finalidad social instrumentalizadas por los entes subnacionales o directamente dirigidas a ciertos ciudadanos como beneficiarios) fueron una de las innovaciones más trascendentales en todo el continente.

Esta forma de protección social ha intentado, desde su implementación, coordinar el eje de contención y disminución de la pobreza con el combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social, ampliando los alcances de la seguridad social tradicional (Cogliandro, 2010). Brasil y México fueron los primeros países de la región que la articularon, a mediados de la década de los 90s, y hasta la fecha se ha alcanzado una amplia cobertura en toda América Latina, ya que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se encuentran actualmente vigentes en 20 países, y proyectan sus beneficios sobre más de 130 millones de personas, con una afectación del 0,4% del PIB regional (CEPAL, 2015).

Ahora bien, dejando como base la conclusión posicional inicial (no desarrollada en este trabajo: vid Rezzoagli y Gamberg, 2015) de que los Programas de TMC y los subsidios se financian desde un sistema tributario que recauda siguiendo una lógica desigualadora, que desincentiva el capital productivo y genera brechas sociales cada vez más profunda en la sociedad por lo que requiere de una reingeniería reformista urgente (lo cual es materia de otra investigación), el destino de esa recaudación a través de gasto social es otro tema que también requiere de un análisis reflexivo profundo con base en determinar su efectividad a través de elementos como la conveniencia, adecuada instrumentalización, evaluación de los resultados y control, como un esquema indispensable para lograr paliar desde el ámbito financiero los perversos efectos que genera el sistema impositivo.

Uno de los elementos clave para un correcto funcionamiento de estos programas es la coordinación y adecuada articulación del Estado, rol que se manifiesta desde la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, hasta la necesidad de impulsar una reforma tributaria que acompañe los objetivos sociales en todo el territorio del país atendiendo las diferencias y necesidades regionales (CEPAL, 2015). Una de las discusiones clave gira en

torno a cómo se adoptan las decisiones y desde qué instancia de gobierno se visualizan y externalizan esas necesidades y políticas diferenciadas, órbita central o subnacional, ya que esto trae aparejado un sin número de problemáticas y desafíos, así como una rediscusión en torno a la forma de pensar o repensar las políticas públicas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos da cuenta de una preocupación temprana en torno a diversos componentes de la protección social que son recogidos y formalizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). A su vez, el Protocolo de San Salvador de 1988 establece que los Estados miembros de la OEA deben resguardar, a través de medidas progresivas, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en sus legislaciones nacionales, para garantizar el bienestar general. Dicho Protocolo establece obligaciones para los Estados en términos de derechos económicos vinculados al mundo del trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho al disfrute del nivel más alto de bienestar mental, social y físico (a través del reconocimiento de la salud, el derecho a la nutrición adecuada y el derecho a la educación) y *el deber de los Estados por resguardar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las familias*, en este aspecto, es donde los TMC encuentran su posibilidad de articulación y legitimidad como instrumentos que coadyuvan al cumplimiento material de los Derechos Humanos.

Varios países cuentan con un reconocimiento constitucional de los derechos sociales, siendo ejemplares los casos de Brasil, Colombia, y Argentina, entre otros, sin embargo, pocos incorporan garantías explícitas de derechos en sus políticas y programas de protección social. Asimismo, siguen existiendo grandes brechas en acceso y cobertura para distintos grupos de la población (Cecchini y Vargas, 2015). Los programas de TMC forman parte de las políticas públicas, y a su vez, de las políticas sociales que puede llevar adelante un Estado para enfrentar los desafíos mencionados (Cecchini y Martínez, 2011), es por esto que no pueden ser analizados al margen del contexto sociopolítico y económico que influye en su diseño e implementación, ya que resulta lógico que no sea lo mismo implementar las TMC en regiones altamente desiguales que en regiones que tengan homogeneidad respecto al aprovechamiento horizontal de oportunidades (acceso a la salud, educación, servicios públicos) o midan un bajo o medio coeficiente de Gini en relación a la pobreza, y/o cuenten con una adecuada, o por lo menos no focalizada, en una porción territorial pequeña, distribución del producto bruto geográfico y el empleo formal en todo el territorio del país en cuestión. En estos últimos supuestos, necesariamente las políticas redistributivas y solidarias dentro de las que se

enmarcan las TMC pierden importancia frente a la necesidad de articular mayores y mejores incentivos de competencia y corresponsabilidad fiscal.

Uno de los principales desafíos de América Latina y el Caribe, donde prima la gran concentración de oportunidades de desarrollo para poca población y en reducida porción territorial, lo constituye, entre otros tantos supuestos, el desafío del hambre, el problema de la seguridad alimentaria desde la complejidad que supone efectivizar la alimentación como un derecho humano, en un contexto en el que la agricultura y los recursos naturales son objeto de mercantilización, cambios de hábitos de consumo a nivel mundial, deterioro del medio ambiente y cambio climático, que suponen condicionantes cada vez más significativos, y donde las políticas internacionales siguen apostando por la agricultura industrial y el comercio especulativo dentro de un marco regulatorio laxo, que deja sin protección a pequeños productores y sin acceso a los alimentos a los más vulnerables (Manos Unidas, 2013). La desigualdad, por consiguiente, no se expresa únicamente en la brecha adquisitiva de los ingresos de las personas, sino que también se deriva de la discriminación de clase, de raza, de género, de origen o residencia geográfica, etc., que la hacen incompatible con nuestros ideales democráticos.

La promoción efectiva de la inclusión social y el aprovechamiento de oportunidades requiere la comprensión inicial de los factores que actúan en contra de ella. Fundamentalmente podemos mencionar dos muy importantes como lo son la exclusión y la pobreza. La exclusión social describe un estado en el cual los individuos son incapaces de participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural, así como define el proceso que conduce a tal estado. La participación y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo pueden ser obstaculizadas cuando las personas carecen de acceso real y efectivo a los recursos materiales, incluidos los ingresos monetarios, el empleo, la tierra, la vivienda o servicios esenciales como la educación y el cuidado de la salud. También se ve frustrada cuando las personas no tienen voz, no pueden ejercer sus derechos, y no cuentan con el mismo respeto por su dignidad.

Por lo tanto, la pobreza es una dimensión importante y quizás la más significativa de la exclusión, aunque no la única (también puede darse por una discapacidad o por la orientación sexual de una persona, por ejemplo, sin que necesariamente vivan en la pobreza). Cuando se trata de ayudar a las personas pobres, hay que tener en cuenta que esta no tiene que ver solo con un déficit de recursos materiales sino que también está relacionada con el contexto de la toma de decisiones, es decir, tiene una carga cognitiva subyacente (Banco Mundial, 2015).

Las personas que tienen que centrarse fundamentalmente en asegurarse el acceso a necesidades básicas como la comida o el agua potable no tienen las mismas capacidades ni las mismas energías para embarcarse en una deliberación cuidadosa sobre sus posibilidades de crecimiento, a diferencia de aquellas personas que tienen las necesidades básicas cubiertas. En este mismo sentido, en los primeros años de la vida de un ser humano es particularmente grave (lo es en todas las etapas) la desnutrición (denominada por ese período de existencia del individuo: desnutrición infantil), ésta siempre fermenta en ámbitos donde la autoestima de sus protagonistas es frágil, y donde la falta de higiene consolidan la miseria humana, ya que el desnutrido surge en aquellos sitios donde NO HAY agua potable, agua caliente, cloacas y baños, en definitiva, cuando se carecen de estos elementos que constituyen DERECHOS HUMANOS INALIENABLES.

“Pues bien, en este entorno de miseria donde destacan la ausencia de fiestas familiares, de música, de colores, de alegría u otras realidades festivas, el desánimo y la tristeza se abren paso por medio de la falta de respeto al propio cuerpo y su apariencia (falta de higiene y belleza), y también por la ausencia de estima al propio hogar... En fin, los padres de los desnutridos no pueden dar alegría a sus hijos si ellos no la tienen (nadie da lo que no tiene); de modo que, si los queremos ayudar, debemos dispensarles agua caliente, higiene, cariño, comprensión, amor y educación. Y con el pasar del tiempo nosotros recogeremos de ellos esas mismas virtudes; y de a poco se irá extinguiendo ese otro gran mal que genera la desnutrición infantil: la inseguridad ciudadana (quien no respeta su cuerpo no puede respetar el de los demás) y con el tiempo cosecharemos lo mismo que sembramos” (Albino, 2010: 34 y 35).

Debido a la gran importancia que surge de lo expuesto hasta aquí, es que no existe duda alguna: la igualdad de oportunidades es uno de los mayores desafíos que han de ser emprendidos con políticas públicas concretas y focalizadas para paliar la realidad actual y angustiante que tiene toda América Latina, una novedad importante en el discurso del Fondo Monetario Internacional (2014) lo constituye justamente la desigualdad, que ha dejado de ser solamente un tema de justicia social para convertirse también en un obstáculo del crecimiento. Parece así cerrarse una brecha histórica en el pensamiento económico oficial tradicional, que habitualmente separaba los grandes temas del crecimiento económico de los temas “sociales” de la desigualdad y la pobreza.

En este sentido, siempre que la sociedad y el Estado tengan como objetivos la libertad, la democracia, la justicia social y el progreso económico, será la igualdad un pilar elemental e imprescindible (Oszlak, 2007). Es conveniente también destacar que ya el mismo concepto de nación debe entenderse como arco de solidaridades que exceden los diversos y contrapuestos intereses de la sociedad civil.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, realizado por Stampini y Tornarolli (2012), en los últimos 15 años los programas de TMC han revolucionado la asistencia social brindada a los pobres en todo el mundo. Se han extendido desde América Latina y el Caribe hasta Asia y África, e incluso algunos países industrializados las han adoptado. Primero se introdujeron en Brasil y México a mediados de los 90 y para 2011 ya se habían implementado en 18 países de la región, llegando a 135 millones de beneficiarios. La aceptación de estos programas estuvo sustentada por evaluaciones de impacto positivas que probaron su efectividad y una década de crecimiento económico sostenido que amplió la capacidad fiscal y favoreció la asistencia social. Estos programas representan más del 25% de los ingresos de los beneficiarios pobres y estimamos que la incidencia de la pobreza sería, en promedio, 15% mayor si estos programas no se hubiesen implementado, tal como se refleja de los distintos estudios e informes que los organismos internacionales han presentado en los últimos años. Los programas de mayor envergadura (Brasil, Colombia, Argentina y México) han alcanzado tasas de cobertura mínimas de alrededor del 45% de las poblaciones pobres.

Ahora bien, amén de la implementación de diversos Programas de TMC y la consecuente, aunque discutida por su escaso nivel de evaluación y control en muchos países, reducción de los índices de pobreza e indigencia y aumento efectivo de posibilidades de desarrollo e inserción laboral de sectores poblacionales vulnerables, Argentina continúa conservando altos niveles de desigualdad, al igual que muchos países del continente americano (Lustig, 2017).

Desde una vertiente de análisis financista, esta situación se debe –en gran medida– a la consolidación de un sistema detractivo altamente regresivo, caracterizado por la imposición de tributos indirectos que gravan actividades productivas, intermedias y productos finales de consumo sin tener en cuenta la capacidad contributiva efectiva de los destinatarios reales o incidentales del tributo. En Argentina, mediciones de tendencias de consumo demuestran que en el período 2016 -2017, se derrumbó el consumo de alimentos básicos para la subsistencia, respecto a su demanda y capacidad de adquisición por

los estratos sociales bajos y medios, al tiempo que las compras de artículos de lujo crecieron considerablemente (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn, 2017).

De esta manera, según las mediciones citadas, puede visualizarse claramente como el consumo en los bienes de la canasta básica el retroceso ha sido muy considerable; lo contrario ha sucedido con los bienes suntuosos, cuya adquisición refleja grandes capacidades económicas, como puede verse, por ejemplo, en la venta de motos y autos de alta gama que han crecido muy considerablemente en el último año calendario (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn, 2017:3), lo cual es un indicador importante de la consolidación de estratos sociales altamente diferenciados y desiguales.

A pesar de estos datos mencionados que indican la restricción del consumo de sectores poblaciones bajos y medios en productos indispensables para la alimentación y el desarrollo familiar, los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC, 2017) establecen que en la República Argentina la pobreza descendió del 30 % al 28,6 % en el primer semestre de 2017 en el país (promedio nacional general), lo cual en principio resultaría contradictorio con las anteriores mediciones, sin embargo, en el Noreste y Noroeste argentino, la pobreza aumentó durante este mismo período, lo cual cualifica, sólo con estos datos, una disminución del promedio nacional que se sustenta en determinadas regiones y no de forma homogénea en todo el territorio nacional. Asimismo, si se examinan detenidamente los datos suministrados en el informe analizado, la Indigencia, en cambio, volviendo a parámetros nacionales, creció de 4,2% a 6,1%, con elevados porcentajes en el conurbano bonaerense (INDEC, 2017), por lo que la disminución de la pobreza en promedio nacional, más que ser acompañada de un aumento de la clase media estructural, se debió en parte al aumento de los índices de indigencia, pues en similares porcentajes la disminución de una fue, en el mismo período temporal según los datos oficiales citados, fue acompañada por el aumento de la otra variable mencionada.

Si esto se contrasta con la información brindada en Octubre de 2017 por el propio INDEC, respecto a que el Producto Bruto Interno (PBI) aumentó 2,7% en el segundo trimestre del año, en el país, comparado con igual período del 2016, y se confirma así, según las informaciones gubernamentales (INDEC, 2017), la recuperación de la economía argentina, parecerían estimaciones contradictorias con la realidad social, sin embargo dicha mejora del PBI, producto de la reactivación de varios sectores claves de la economía, tales

como la construcción y la industria automotriz, entre otras, no necesariamente implican un acceso equitativo y proporcional de toda la población al aumento de riqueza nacional, sino que, y en función de las mediciones de consumo previamente referidas y a la disminución de la pobreza pero con aumento de la indigencia en el país, llama a pensar que *el crecimiento económico no necesariamente implica equitativa distribución de recursos y bienestar poblacional, sino que puede ser acaparado por grupos o sectores concretos de la sociedad y en regiones muy puntuales de Argentina.*

En este último punto consideramos que el sistema detractivo es parte importante de la problemática histórica y actual, y su replanteamiento integral constituye un desafío ineludible para el Estado. Una de las principales falencias que consolidan estas situaciones que sufren innumerables familias es la falta de articulación de reformas fiscales que tiendan al desarrollo y consolidación de una clase media estructural mediante un sistema impositivo progresivo, inclusivo y responsable.

Las TMC y su instrumentalización: La condicionalidad como carácter específico

Todo programa de TMC generalmente está asociado a ciertas condiciones que deben cumplir los beneficiarios o destinatarios para acceder a dicha transferencia dineraria. Estas condiciones se consideran corresponsabilidades, un término que implica un papel mayor de los beneficiarios en la promoción de su propio bienestar. La idea de corresponsabilidad o autoayuda ha sido importante en los discursos sobre el desarrollo desde los años 90s.

La idea de la corresponsabilidad implica la noción de reciprocidad, es decir, la noción de que las obligaciones se aplican no sólo a los receptores, destinatarios o beneficiarios, sino también a los proveedores de servicios. Ejemplificamos este párrafo con un programa denominado **Red Solidaria** que se realiza en El Salvador, las corresponsabilidades se detallan en un convenio que debe ser firmado por el titular de la familia y el corresponsable si, una vez seleccionada, la familia está de acuerdo en tomar parte en el programa.

Así, el gobierno de El Salvador debe a través del Ministerio de Educación proveer educación básica hasta el 6º grado a los niños/as beneficiarios entre

los 6 y 14 años de edad; a través del Ministerio de Sanidad proveer servicios básicos de salud en unidades sanitarias u otras instituciones subcontratadas para tal fin; promover capacitaciones de por vida para las familias beneficiarias; y entrega de transferencias monetarias, condicionadas a la inscripción y asistencia escolar regular de los niños/as beneficiarios (ayuda escolar) y a controles de salud infantil y maternos periódicos y de inmunización a menores de 5 años. Las familias por su parte deben obligarse a asegurar la inscripción y la asistencia escolar de los niños/as de 6 a 14 años, desde preescolar hasta el 6º grado; registrarse en programas de salud, acudir a los controles de salud infantil y materna y asegurar el cumplimiento de los protocolos básicos de salud y de inmunización materno e infantil; asistir a las capacitaciones para las familias ofrecidos por Red Solidaria; y utilizar las transferencias de dinero en efectivo proporcionadas por Red Solidaria en el consumo de alimentos

En el diseño de programas de TMC se pueden identificar dos reglas generales que determinan la entrada de sus beneficiarios. La primera posibilidad refiere a que se asignen beneficios económicos a determinados grupos sin distinción socioeconómica, es decir, de manera universal y sin distinción de clase, la especificidad estaría determinada por otros elementos que no tengan en cuenta el nivel de ingresos o de consumo. La otra opción es que su diseño materialice focalizando la participación de los beneficiarios en los más pobres y vulnerables, es decir, en aquellos que son considerados dentro del rango de pobreza estructural o de nuevos pobres, aunque el diseño de los programas de TCM no se materialice exclusivamente en el ingreso o el consumo, sino en determinadas variables que son parte del mismo fenómeno problemático y permiten, de no accionar con políticas públicas focalizadas, la perpetuación de la pobreza, tales como el trabajo infantil, el cumplimiento de la educación obligatoria, el acceso a servicios básicos, la capacitación laboral y de cualquier otro índole, etc. La decisión dependerá de la disponibilidad de recursos y de los objetivos que se quieran lograr.

“Muchos países con programas bien establecidos han tenido tiempo de mejorar y refinar sus sistemas de focalización. En algunos de los países con programas más nuevos, es probable que se necesiten mejoras. A medida que se diversifica la variedad de países que ejecutan programas de TMC, esperaríamos que sus mecanismos de focalización y posiblemente los resultados de los mismos, se diversifiquen también. Algunos países escogen el universalismo a cambio de la focalización, como hizo Bolivia en el programa Juancito Pinto para todos los estudiantes de primer grado. Los países de Europa oriental que ya han instituido sistemas de comprobación de medios de vida; la focalización basada en la comunidad puede tener

un mayor papel en África y Asia que en América Latina. Además, los resultados que pueden lograrse razonablemente variarán, dependiendo de características de contexto y diseño como el rango de edades cubierto por el programa” (Fiszbein y Schady, 2009: 86 y 87).

La identificación y selección de beneficiarios puede ocurrir en uno o varios niveles. La focalización se puede hacer tanto a nivel geográfico como también por nivel socio económico, de personas u hogares. En algunas ocasiones los programas se implementan mediante la identificación y selección de regiones, municipios y comunas desfavorecidas, y en cada uno de ellos por medio de la autoselección (se abren módulos de empadronamientos y se atiende a todos aquellos que responden a la convocatoria). En otros casos se utiliza un segundo nivel de identificación y selección de hogares o personas, y los beneficios se asignan a aquellos que satisfagan un umbral de elegibilidad (por ejemplo, que su ingreso estimado se encuentre por debajo de un determinado monto).

En la implementación de cada uno de los niveles de identificación y selección de beneficiarios se pueden cometer errores de inclusión y exclusión. Se puede distinguir entre tres tipos de errores diferentes: error por inclusión, por exclusión y por cobertura insuficiente. El primero ocurre cuando en la focalización se produce la entrada de beneficiarios no elegibles (por ejemplo la inclusión de personas no pobres que han sido incluidos como beneficiarios), el error de exclusión tiene lugar cuando, por ejemplo, un hogar solicita ingresar al programa pero no es seleccionado porque se lo considera no pobre, y, en tercer lugar, existe cobertura insuficiente cuando el programa no cubre a toda la población destinataria, puede ocurrir por varias razones: por falta de presupuesto, porque los hogares no conocen el programa, porque no saben que son elegibles, o porque deciden no participar, entre otras causas. Remitimos al trabajo de Benedetti, Farach, Ibarrarán y Villa (2014) para comprender los métodos de focalización y estimación de errores.

Este recurso condicionado, entonces, se cimenta sobre la idea de un Estado que colabora y actúa materialmente, entre las funciones que le son propias, sobre el impulso de aquellos sectores económicos más vulnerables, pero no de una manera discrecional o carente de control, sino incentivando prácticas responsables en el ejido social receptor; procurando que, a través del relativamente estricto control por parte del ente otorgador del debido cumplimiento de tales condiciones a las que supedita su reconocimiento, se afiance la satisfacción de la necesidad que primigeniamente dieron causa al establecimiento de la prestación.

Corresponde aquí traer a la palestra un beneficio adicional que presenta el instituto en estudio. Nos referimos al efecto de las TMC como modo de incentivar en la sociedad prácticas que se consideran beneficiarias para el todo social. Es sabido que los sectores más precarios en términos económicos, son aquellos que arrastran también una seria deuda educativa. No nos referimos aquí a la educación desde la perspectiva exclusivamente formal, sino a la cultura del estricto cumplimiento del calendario escolar, el atento cuidado del embarazo, los controles médicos periódicos y la prevención de enfermedades en general; todas las cuales se revelan como prácticas tan loables como deseables que permiten generar una estructura social más responsable e inclusiva, al tiempo que atacan las razones mismas de la exclusión social. Las TMC importan un cambio de paradigma en la asistencia estatal complementando la clásica provisión de bienes y servicios por parte del Estado (Rawlings, 2003).-

No solo se busca propiciar la inclusión mediante la disposición de fondos, sino también y fundamentalmente atacando las causas mismas de la exclusión –falta de educación que garantice proyección profesional– y sus consecuencias –precariedad en los sistemas de prevención de salud–. El sistema tradicional solo atacaba, cual era entendida por entonces como la manifestación básica de la pobreza, el hambre desde la perspectiva necesidad humana insatisfecha. El nuevo paradigma que se impone en Latinoamérica procura disminuir los índices de desnutrición y trabajo infantil, pero no agota ahí su pretensión, sino que cultiva prácticas sociales que coadyuven a una perspectiva social mejor –en el largo plazo– de los grupos vulnerables, desbaratando el ciclo mismo de la reproducción de la pobreza.

Si bien no escapa a este trabajo la idea de que la mayoría de los beneficiarios que no verificaban tales conductas antes del otorgamiento del beneficio, lo hacen ahora no porque hayan tenido una epifanía de responsabilidad social sino por la búsqueda de la prestación dineraria como tal, no puede dejarse de apreciar que mientras tanto y como efecto colateral, se forma en el ideario del receptor ese “sentido de responsabilidad” que en un escenario deseable persistirá incluso una vez que las prestaciones hayan sido retiradas.

He aquí la gran ventaja que presenta el sistema de TMC como mecanismo para atacar las causas de la pobreza frente a los subsidios tradicionales, toda vez que basta sólo con reunir las condiciones subjetivas de otorgamiento sin necesidad de acreditar ningún tipo de práctica adicional. Nadie debe llamarse al equívoco en este punto: las prestaciones condicionadas, cuando tienen como fines asistir a sectores en necesidad, solo pueden ser una medida concebida *ab*

intio como temporal, cuyo fin último debe ser garantizar las circunstancias estructurales necesarias para atacar y finalmente eliminar las circunstancias de precariedad que hacen necesaria las existencias de las mismas.

No se trata pues de perpetuar la pobreza con prebendas sociales de poca monta, sino antes bien de atacarla y eliminarla. Es aquí donde el beneficiario, en el marco del cumplimiento de los condicionamientos necesarios para el otorgamiento de la TMC, verifican prácticas sociales deseables (salud y educación, por ejemplo) que se revelan como herramientas concretas enderezadas a resolver, idealmente y a largo plazo, su situación de precariedad.

Efectos de las TMC en economías recesivas

Las TMC, como herramienta presupuestaria de asignación de recursos ha sido ampliamente utilizada a los fines de garantizar un direccionamiento de recursos públicos hacia sectores sociales vulnerables, desde la década del 90 hasta nuestros días. Un carácter que destaca de las TMC es el control al que han sido sometidas en los países que las han aplicado; fundamentalmente a los fines de evaluar el impacto social concreto que las mismas han tenido. Se trata de analizar su valor concreto en términos económicos a los fines de paliar la marginación social.

En términos económicos, se ha probado, en varias ocasiones, que se revelan como iniciativas efectivas para incentivar los niveles generales de consumo de una economía (Macours et. al., 2011). No son sino un ejemplo claro de políticas contracíclicas que los Estados llevan adelante, *palanqueando* el gasto social –demanda agregada– en los sectores que de otro modo no podrían participar –o al menos no del modo que lo hacen con los beneficios obtenidos a través TMC– de la puja adquisitiva de bienes, tan necesaria en un contexto económico recesivo.

En la búsqueda de una economía justa, que sólo puede ser adecuadamente juzgada en tanto y en cuanto contribuya al desarrollo de la sociedad en su conjunto (Coraggio, 2002), las TMC son nuevos instrumentos que coadyuvan a la receta keynesiana clásica para paliar los males de la economía recesiva a través de una canalización de recursos públicos que se destinan deliberadamente a atacar la indigencia y pobreza pero también al tiempo que incentivan la actividad económica doméstica y el consumo.

Los beneficiarios de este tipo de planes, en su mayoría sectores pobres de la economía, destinan la inmensa mayoría de los recursos que reciben a fomentar el consumo del mercado interno (Banco Mundial, 2009), lo cual emborrachado en la lógica del “efecto multiplicador”, propuesto por Keynes, coadyuvan a un desarrollo económico en su conjunto. A través de una TMC, por ejemplo, no sólo se ayuda a la madre de un niño a comprarle un guardapolvo a su hijo, sino que correlativamente se ayuda a la empresa que los produce. Se genera así una demanda agregada producto de un aumento del circulante que tracciona el nivel de consumo de la economía real.

La mayoría de los países del bloque latinoamericano, han enfrentado la dura crisis internacional de 2008 a través de medidas proteccionistas e impulsando el consumo interno –en gran parte dotando de recursos a sectores carentes de capacidad de ahorro a través de las TMC–, lo cual ha llevado a una marcada puja inflacionaria, que en la medida que deteriora la función de la moneda como reserva de valor redunda a su vez en un mayor consumo, que naturalmente genera una tendencia alcista moderada en los precios.

Tal como ha señalado el Banco Mundial (2014) en términos generales, las TMC han permitido incrementar los niveles de consumo de la población pobre. Como resultado, en algunos casos han logrado reducir significativamente la pobreza entre los beneficiarios, en particular cuando la transferencia es generosa, bien dirigida y estructurada de modo tal de no desalentar la búsqueda de otras salidas de la pobreza entre sus receptores.

Al empoderando económico de los sectores más vulnerables le sigue una consecuente reactivación del consumo interno, sin embargo, en países como Colombia se ha hecho notar que el efecto de incentivo al consumo podría ser más sutil de lo que uno podría inmediatamente imaginar (Orazio et. al., 2005), por un lado porque el nuevo ingreso de dinero proveniente del erario público a las economías de las familias receptoras, en algunos casos solo compensa la pérdida de ingreso producto de prácticas ilícitas a cuyo coto se supedita la viabilidad del beneficio (por ejemplo trabajo infantil) y por otro lado porque mucho de ese dinero liquido puede ser destinado a pagos de deudas –consumo financiero que no alcanza a la economía real– o en el caso de los beneficiarios con capacidad de ahorro, pueden ser reservados. Cabría aquí argüir que quienes revelan capacidad de ahorro mal podrían considerarse como grupos beneficiarios de las prestaciones en primer lugar.

Pero no es solo el aumento del consumo lo que importa sino también la composición de ese consumo (Attanasio et. al., 2005). Hay una acabada evidencia que los hogares que reciben TMC gastan más en comida y en la canasta básica (de mejor calidad en términos nutricionales) que aquellos hogares compuestos por individuos que no reciben las prestaciones pero presentan nivel de ingresos similares (Fiszbein Ariel y otros, 2009).

En el mismo sentido es digno de destacar los beneficios en términos de acceso al sistema de educación formal, y fundamentalmente, público. El propio Banco Mundial (2014) señala que en todos los países, la matrícula escolar se ha incrementado entre los beneficiarios de las TMC, sobre todo en el caso de los niños más pobres, cuyas tasas de matriculación eran las más bajas antes del inicio de estos programas. En países como Bangladesh, Pakistán y Turquía, donde la matrícula escolar entre niñas eran más bajas que la de sus pares varones, las TMC han ayudado a reducir la brecha de género (Fiszbein et.al., 2009).

Mismos efectos se replican en el uso de mecanismo de salud preventiva (Huntington, 2010). Tal como ha concluido Lisa Fernald (2011) sobre el estudio a largo plazo de los efectos del programa oportunidades en México, las transferencias condicionadas son medios efectivos de incrementar el uso de los servicios de salud y mejorar los indicadores de salud, así como el estado nutricional de los chicos.

Ahora bien, aunque los países latinoamericanos han realizado un importante esfuerzo en el aumento del gasto público social a través de transferencias monetarias condicionadas, de dispar magnitud atendiendo a cada país individualmente considerado, el resultado sigue siendo insuficiente para lograr un efectivo desarrollo social de la población, por lo que se debería ahondar y profundizar en su utilización. No obstante, la realidad económica y fiscal de algunos países indica que un aumento en ese gasto público social requiere elevados y sostenidos niveles de crecimiento. Así lo establece Sauma (2011) cuando expresa:

“Retomando el análisis global, a pesar del esfuerzo realizado por los países estudiados para aumentar este gasto, en algunos el mismo aún parece insuficiente para avanzar en el desarrollo humano de los habitantes. No obstante, los esfuerzos macroeconómicos y fiscales que representan el nivel actual de gasto en esos países (es decir, los porcentajes que representan el gasto público social respecto al PIB y al gasto público total) ponen en evidencia que el margen de acción para lo social es pequeño, y que

se debe avanzar simultáneamente en el crecimiento económico y en el mejoramiento de las finanzas públicas (efectividad del gasto, pero también la parte tributaria). También debe tomarse en cuenta que desde principios de los noventa, el comportamiento del gasto social ha sido procíclico, lo cual refleja la ausencia de políticas macroeconómicas que permitan la aplicación de una política compensatoria de riesgos sociales en tiempos de crisis" (63).

El caso de Argentina

Particularmente en el caso de Argentina, los programas de TMC, surgen por la iniciativa desplegada en el año 1996 con la implementación del reconocido Plan Trabajar. Tras la crisis económica/ financiera del 2001, dicho plan fue ampliando sus beneficiarios y transformándose en el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En sus orígenes, entregaba una suma fija de dinero a casi dos millones de desempleados, y en su etapa de mayor magnitud– mediados del año 2003– alcanzó a transferir 3052 millones de pesos, equivalente a 1000 millones de dólares (Cogliandro, 2010).

Desde el año 2004 comenzaron a implementarse una serie de programas de TMC destinados a poblaciones desempleadas, entre las que se resaltan: el Plan Familias, el Plan Manos a la obra, y el Plan de Seguros de Capacitación y Empleo. La mayor cantidad de beneficiarios de dichos programas estaba compuesto por personas que habían formado parte del Plan Trabajar, el cual se encontraba en pleno proceso de desintegración. La particularidad de este tipo de programas, fue que los beneficiarios debían cumplir con una contraprestación laboral o una instancia de formación para el trabajo, de una determinada cantidad de horas diarias, como requisito indispensable para recibir el monto en efectivo, de ahí que estos programas también se los llame de corresponsabilidad.

Durante el transcurso del 2009, surgen y se consolidan a nivel nacional dos programas de TMC, bajo dependencia directa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En el primer caso, nos referimos al Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", y en el segundo caso, a la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUHPS).

El Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" que surge a mediados del año 2009, tuvo entre sus principales ejes de intervención la

inclusión social a través del trabajo, la capacitación desde una perspectiva integral, y la promoción de la organización cooperativa. Sus principales beneficiarios fueron aquellas personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social, que no cuenten con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible.

La implementación del programa se lleva adelante a través de una articulación directa con los distintos entes ejecutores a nivel municipal, representados por las distintas secretarías que realizan diversas obras públicas, y donde los beneficiarios del programa se encuentran organizados bajo la modalidad de cooperativas de hasta 60 miembros. Esta distribución apunta al cumplimiento de uno de los componentes pilares del programa; una actividad laboral concreta en una sede municipal, como condición de poder ser beneficiario de la transferencia directa de dinero que asciende a una suma de \$ 1.200 (150 U\$), depositada mensualmente en una cuenta individual y personal en calidad de monotributista social. Desde el mes de agosto del año 2012, y tras cumplirse 3 años del lanzamiento del programa, al ingreso mensual que reciben los beneficiarios se sumaron dos nuevos conceptos que pueden percibir: un plus por productividad de \$ 300 (35 U\$) y otro por presentismo de \$ 250 (30 U\$).

A su vez, la intervención del programa se organiza a través de otra serie de componentes educativos y sanitarios. En el marco de su participación en el programa, los beneficiarios pueden optar por acceder a algún tipo de terminalidad educativa (alfabetización, educación primaria o secundaria), capacitarse en algún oficio y/o formación laboral específica, y participar en jornadas de prevención y promoción de la salud. Esta serie de componentes, configuran los criterios de admisión y condicionalidad monetaria establecidos por el programa.

Sin embargo, la política de mayor envergadura e impacto en Argentina en términos de TMC, se encuentra representada por la denominada Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social y la Asignación Universal por Hijo con Discapacidad, creadas bajo decreto P. E. N. 1602/9, en octubre de 2009. El plan comenzó a implementarse durante el primer trimestre de 2010, con el objetivo primordial de equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal, y por ende no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares (MECON, 2009). La AUHPS, al igual que otras políticas

similares anteriormente mencionadas en la región, adquiere la cualidad de centrarse en transferencias directas de dinero, específicamente fundamentadas y focalizadas sobre los menores pertenecientes al hogar, y transferibles a los mayores responsables.

A mediados del mes de abril del 2011, se anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). El principal objetivo del programa es disminuir la mortalidad infantil, teniendo como beneficiarias a las mujeres embarazadas a partir de la semana 12 del período de gestación, las cuales deben cumplir con la totalidad de los controles prenatales requeridos por el sistema de salud público.

Ahora bien, es importante observar en este tipo de programas que el dinero circula igual que cualquier otro objeto o bien (agua, luz, gas, etc.) generando posibilidades tangibles para reducir la pobreza y la exclusión social, aunque también, desde un uso desvirtuado y discrecional, puede actuar ratificando y hasta profundizando diferencias y desigualdades sociales. El dinero transferido a los sujetos destinatarios, generalmente de bajos recursos, presenta condiciones previas o posteriores referidas a su distribución y goce, propias de evaluaciones y juicios morales que realizan grupos en disímiles posiciones en el campo social, y por ende, con esquemas de apreciación, disposiciones y prácticas económicas y culturales diferentes.

Mientras la selección de beneficiarios se mantenga limitada a la población en estado de pobreza crónica, es poco probable que el aumento de la cobertura se convierta en un problema. La pobreza estructural varía poco a lo largo del tiempo y requiere de intervenciones a largo plazo. El objetivo a largo plazo de los PTMC es asegurar que los niños de los hogares beneficiados lograren un nivel escolar suficientemente alto para permitirles salir de la pobreza a través del empleo, eliminando así la necesidad de que la siguiente generación reciba asistencia social. Los hogares beneficiados se “graduarían” del programa cuando sus hijos se graduaran de la escuela secundaria y tuvieran asegurado un empleo digno.

Estos programas en términos cuantitativos nacionales o totales fueron considerados muy positivos por distintos organismos internacionales (ONU, BM, CEPAL) en función de los resultados que arrojaron, pero la falta de coordinación de los gobiernos subnacionales con el central nos brinda situaciones cualitativas regionales (problemáticas) de urgente solución. Así, respecto al promedio nacional, existe fehacientemente una reducción de

los niveles de pobreza e indigencia mediante la utilización de este tipo de políticas, sin embargo, frente a este importante logro podemos vislumbrar la dispar efectividad que tuvo y tiene en relación con cada región del país individualmente considerada.

Apesar de que la República Argentina cuenta con una gran extensión territorial (dos millones ochocientos mil kilómetros cuadrados aproximadamente), constituye un rasgo característico de nuestro país, por motivos naturales y humanos (históricos y actuales), la concentración poblacional en un territorio reducido con grandes ciudades. Tal es así, que el 66,7% de la población reside en las provincias de Buenos Aires (39%), Córdoba (8,2%), Santa Fe (8%), Mendoza (4,3%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (7,2%). Consecuentemente, se originan centros urbanos con una densidad poblacional que sobrepasan ampliamente a otros. A modo de ejemplo, mientras que CABA posee una densidad poblacional de 14.450,8 habitantes por Km², existen provincias en las cuales hay menos de un habitante por Km².

Ahora bien, tomando otra variable importante respecto al análisis de la igualdad horizontal, destacamos el acceso a la educación, el cual representa uno de los indicadores que de manera más clara pone al desnudo el contraste y los desequilibrios entre las regiones argentinas, de las más pobladas a las de media o baja densidad. En esta materia, es importante destacar que mientras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) un 82% de la población asistió y completó el nivel primario, en tres provincias del norte argentino, como Corrientes, Chaco y Misiones, el porcentaje desciende al 56,1%, 53,6% y 51% respectivamente.

Por otro lado, en cuanto a la asistencia a establecimientos educativos entre los 15 y 17 años de edad, CABA vuelve a mostrar los niveles más altos llegando al 90,5%, siendo solamente superado por Tierra del Fuego con el 94,8%, mientras que, en Santiago del Estero y Misiones, sólo concurren el 66,5% y 71,6% respectivamente. En este línea, y llevando la comparación a la totalidad de las provincias argentinas, los niveles de finalización del secundario son visiblemente dispares aunque sin pronunciamientos estrepitosos, esto último debido principalmente, según se aprecia del análisis correlacionado, a la Asignación Universal por Hijo.

Justamente, uno de los mayores logros sociales impulsados por el Gobierno Nacional Argentino es el programa denominado Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que es un derecho que les corresponde

a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo.

El cobro de la Asignación Universal por Hijo requiere la acreditación de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona a los menores de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados y a los de menor edad. Se liquida a uno solo de los padres priorizando a la madre de los beneficiados.

Este es un programa que ha roto paradigmas en el accionar estatal tendiente a solucionar el problema de la capacitación de los jóvenes, la mendicidad y la diferencia de clases apostando fuertemente a lograr una sociedad más justa e igualitaria. Se intenta así generar condiciones idóneas para la ruptura de uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. No obstante, y sin desmerecer el importante avance que este programa representa, *hay por lo menos dos cuestiones que deben (re)plantearse o (re)discutirse* para romper el proceso desigualador atendiendo a variables exógenas como el lugar de origen o habitabilidad:

La primera tiene que ver con el eje focal, pues se enmarca en los destinatarios pero no se tiene en cuenta la prestación y calidad del servicio por parte del oferente; es indiscutible que resulta un avance importantísimo para aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños y adolescentes y de mejorar el ingreso de esos hogares en todos los rincones del país, incentivando, a su vez, el consumo. Ahora bien, se debe trabajar para que no se limite exclusivamente a la condicionalidad demanda y se tenga también en cuenta el mejoramiento o la calidad/cantidad de la oferta ofrecida.

El problema clave de la desigualdad de la educación reside también *en la cantidad pero sobre todo en la calidad de esta*. Si no hay inversión suficiente en el sistema público, que es el que puede cerrar brechas, el esfuerzo es insuficiente, mas teniendo en cuenta que se trata de un programa nacional y de una financiación de la oferta, fundamentalmente subnacional (si bien la Nación colabora con programas específicos, la educación primaria y secundaria esta descentralizada a los gobiernos subnacionales, con lo cual son estos los que tienen

la responsabilidad de su financiamiento). Ello aunado a que las condiciones de acceso o cercanías que tienen los habitantes a los establecimientos no es la misma en función de donde se habite (pueblo, localidad, municipio, provincia, región), y la infraestructura, materiales y calidad de prestación del servicio sea muy dispar en función de que analicemos regiones ricas en contraste con regiones más pobres, resulta en que el aprovechamiento de las oportunidades educativas en los distintos lugares del país sea necesariamente dispar. **No debe tratarse sólo de brindar oportunidad sino también de dar oportunidad a la oportunidad.** Esto implica trabajar fuertemente y de forma coordinada para atender a las capacidades endógenas de las estructuras estatales y privadas que prestan el servicio.

La segunda cuestión invita a una reflexión más profunda, y por supuesto sujeta a un análisis que no desarrollaremos en este punto, pero que a pesar de esto nos interesa destacar. Es que detrás de las críticas a la redistribución que estos planes generan y de forma enmascaradas en conceptos de libertad de elección, autodeterminación económica, federalismo y competitividad, pueden surgir voces cobardes y discriminadoras de grupos que en vez de pensar en el fortalecimiento del sistema y de los planes a la cuestión detallada, pregonen una supuesta responsabilidad de los pobres para superar dicha pobreza, ya que se les ha ofrecido la oportunidad, y ha sido desaprovechada. Aun más, esa responsabilidad puede trascender el ámbito del propio hogar y plantearse como elemento de responsabilidad social o cultural de crecimiento del país, ya que la pobreza sería un obstáculo para tal logro. O sea, los pobres acabarían siendo los responsables de su condición y, por ende, de que el país no crezca lo suficiente.

Conclusiones

Los programas de TMC requieren los mismos sistemas que otros programas de transferencias, es decir, se necesita como mínimo una forma de establecer la elegibilidad de los usuarios e inscribirlos en el programa, un mecanismo para el pago de los beneficios y *preferiblemente* sistemas sólidos de control y evaluación. Respecto de esto último, tanto la evaluación de los resultados como el control del adecuado desenvolvimiento del programa de TMC dependen en gran medida de la intervención y participación coordinada de los prestadores del servicio, agencias que suministran los fondos y los beneficiarios, cada uno cumple un rol importante en el proceso de ejecución, así, algunos programas,

como en el de Colombia, los beneficiarios deben llenar formularios y llevarlos a cada proveedor de servicios para que los certifique y luego entregarlos a los administradores del programa. En este sentido, las prácticas pueden diferir significativamente, desde listas de asistencia elaboradas a mano por los maestros y que envían a los funcionarios del programa regularmente (Bangladesh y Camboya), hasta formularios de lectura óptica (México) y experimentos con distintos tipos de tarjetas inteligentes (Brasil).

Aunque la evaluación de efectividad sea muy difícil de precisar por múltiples razones intrínsecas a la propia instrumentalización de los programas, lo cierto es que las TMC han resultado en considerables reducciones de los índices de pobreza entre los beneficiarios, especialmente cuando han sido suficientes –para satisfacer las necesidades básicas–, bien dirigidas y estructuradas de una forma que no desaliente a los receptores a llevar adelante otras acciones individuales para lograr salir de la situación de pobreza. Es, por lo tanto, en los sectores poblaciones considerados con pobreza estructural (también a los llamados nuevos pobres), donde deben cualificarse estas transferencias que complementan la clásica y necesaria provisión de bienes y servicios por parte del Estado a través de la entrega de dinero en efectivo. Las TMC son, por lo tanto, instrumentos financieros que persiguen claramente el cumplimiento y efectivización de los derechos humanos.

Ahora bien, *los desafíos y problemáticas que presentan los programas justamente se manifiestan por falta de acuerdos o arreglos políticos – institucionales necesarios*, puesto que de nada sirve exigir la verificación de un calendario de vacunación para la entrega de dinero en efectivo a sus beneficiarios cualificados para reducir la pobreza y las enfermedades, por ejemplo, si cuando estos van al dispensario o al centro de salud se encuentran con que las vacunas no están disponibles o se han agotado. Lo mismo ocurre cuando los sistemas educativos son precarios y a duras penas cumplen con la función básica de formación, o si el hospital que atiende parturientas se encuentra a muchos kilómetros de distancia del domicilio de la beneficiaria.

La debilidad fundamental que amenaza a este tipo de programas es la *disponibilidad y luego la calidad de los servicios cuyo uso o disfrute se les exige a los beneficiarios para la entrega de los recursos dinerarios*, por ejemplo, la baja calidad en los sistemas de salud o en el sistema educativo redundan en un escaso mejoramiento del estatus de vida de los beneficiarios, más allá de los efectos colaterales positivos que el programa logra producir (Cechini, Simone, 2009).

Las TMC necesitan de un andamiaje estatal inteligente: que otorgue las prestaciones a los sectores que realmente lo necesitan –evitando lo que de otro modo sería un dispendio de recursos públicos en aras a un clientelismo político–, garantizando la infraestructura necesaria para que los beneficiarios puedan cumplir con los hechos condicionantes que se le exigen de manera efectiva y, como corolario, procurando que la medida en si misma sea siempre temporal encaminada como fin último a erradicar los focos de pobreza.

Este ensamblaje estatal necesario, que proponemos llamar **“estructura estatal circundante”**, y que se entiende como el arreglo público que rodea a la prestación misma, dando sustento material efectivo a las condicionalidades de las mismas; es un elemento esencial para el éxito de los programas y plantea la necesidad de discutir, con una visión más holística, desde donde se adoptan las decisiones políticas y que arreglos tienen entre los distintos entes gubernamentales que conforman los distintos estratos verticales del poder decisorio.

Por ejemplo, en una ciudad caracterizada por la concentración de funciones en el centro de ésta y la localización de los espacios residenciales de la población en situación de pobreza en sus periferias (situación que lamentablemente encontramos en cualquier ciudad populosa de nuestro continente), la falta de servicios y de oportunidades laborales, educativas o de otra índole en su entorno local obligan a la población pobre a desplazarse fuera de éste en busca de ellas, con lo cual desarrolla buena parte de su vida cotidiana lejos de su lugar de residencia. Dada la distancia que separa los espacios residenciales pobres de los lugares donde se ofrecen las oportunidades, las personas en situación de pobreza están obligadas a trasladarse mucho más que las clases medias o pudientes, y a utilizar - combinar medios de transportes públicos. Por lo tanto, a la utilización de las TMC para permitir cambios de hábitos en la población beneficiaria y obtener resultados a mediano y largo plazo deseados, se le suma la instrumentalización, en este caso, de un servicio municipal (de transporte adecuado y accesible) ajeno al andamiaje propio de la transferencia.

Si bien el transporte público representa un importante elemento de inclusión social para la población en situación de pobreza, los elevados costes de su uso cotidiano constituyen un potente elemento de freno a dicha potencialidad y pueden derivar en una de las causas del fracaso en los resultados de las transferencias monetarias condicionadas.

Otro ejemplo claro de cómo la falencia en la estructura estatal circundante puede amenazar o erosionar los fines últimos de las TMC, es lo acaecido

en Brasil durante la década del 1990-2000 con dos programas gemelos, que compartían similares objetivos, pero que en su implementación dispar llegaron a resultados sustancialmente diferentes. El único programa de administración federal de TMC en implementación a finales de los noventas en Brasil era el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* (PETI), que coexistía con un programa administrado a nivel estatal y municipal llamado *Bolsa Escola* (BE).

Para Fábio Veras Soares (2004), ambos programas demostraron ser exitosos en cuanto a sus objetivos de engrosar los estudiantes en las aulas, solo PETI tuvo un efecto concreto en reducir la labor infantil (Cardoso y Souza, 2004). La pregunta que surge aquí es: ¿por qué BE, a diferencia de PETI, no tuvo como efecto secundario reducir la labor infantil, a pesar de que ambos incrementaron tanto la matrícula como la asistencia escolar? Una característica distintiva de PETI fue que proveyó de recursos a las municipalidades participantes del plan que debían ser destinados a ofrecer materias extra-curriculares con el objeto de mantener a los chicos ocupados en las aulas durante todo el día, neutralizando la posibilidad de ser utilizados como fuerza de trabajo. En la medida en que estas actividades fueron ampliamente utilizadas por los estudiantes, el trabajo infantil declinó marcadamente, efecto colateral que no se verificó en BE que carecía de tales transferencias (International Poverty Centre, 2004).

Todo lo cual demuestra a las claras que a los fines de la planificación exitosa de una prestación dineraria condicionada, el análisis no puede pivotear exclusivamente en torno al monto económico de la prestación o las nóminas de sus beneficiarios, sino que también el examen integral se debe dirigir a encontrar medios, que permitan reforzar la estructura estatal circundante, que garantizan la efectividad de la condicionalidad y que sirve de base para empoderar a los beneficiarios, al tiempo que funciona como caldo de cultivo de prácticas sociales codiciadas. También, debe desmitificarse aquella idea de que el gasto social sólo ayuda a quien lo recibe, el conjunto de la sociedad se beneficia de éste; los organismos internacionales han reconocido las TMC como instrumentos positivos desde el punto de vista del crecimiento económico de los estados como también desde la perspectiva de la inclusión social en los mismos, cuestión interesante pues ambos fenómenos fueron particularmente renuentes en el pasado a compartir una misma fundamentación. ■

Referencias bibliográficas

- Attanasio, O. y Mesnard, A. (2005). The Impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia, IFS.
- Benedetti, F., Farach, M., Ibarrarán, P. y Villa, J.M. (2014). Focalización del programa de transferencias monetarias condicionadas en Honduras. BID, Nota Técnica IDB-TN-705.
- Cardoso, E and Souza. (2004). The impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil. Mimeo.
- Cecchini, S. et. al. (2015). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P).
- Cechini, S. (2009). Do CCT Programmes work in low-income countries? International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- Cecchini, S. y Vargas, L. H. (2014): "Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina". Revista de Economía Crítica, 18, pp. 113 – 135.
- Cepal (2015). Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva->
- Cepal (2016): Tributación para un crecimiento inclusivo, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238_es.pdf
- Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn (2017): *Informe de coyuntura XIX*. Consultado en (14-12-2017) <http://cedebh.com.ar/documentos/Informe.Coyuntura19CEDEBH.pdf>
- Cogliandro, G. (2010). El programa Asignación Universal por Hijo y los cambios en los programas de transferencias condicionadas. Fundación Siena.
- Coraggio, J. L. (2002). La economía social como vía para el desarrollo social, Red de Políticas Social Urbared, UNESCO, <http://www.redetis.org.ar/media/document/economiasocialcoraggio.pdf>
- Cruces, G, Gasparini, L. (2010) Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 5. <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/pdf/Cruces-Gasparini%20Los%20determinantes%20de%20los%20cambios%20en%20la%20desigualdad%20de%20ingresos%20en%20Argentina.pdf>

- De Cesare, C. (2012): Improving the Performance of the Property Tax in Latin America, Lincoln Institute of Land Policy, en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/improving-performance-property-tax-latin-america-full_0.pdf
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferrera, F. y Walton, M. (2004): Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?, Banco Mundial- Alfaomega. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2005/01/6514423/la-desigualdad-en-america-latina-rompiendo-con-la-historia>
- Fernald, L., Gertler, P. and Neufeld, L.(2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades, Lancet.
- <http://www.who.int/management/country/mex/RoleofCashConditionalCashTransferMexicosOportunidades.pdf>
- Fiszbein, A. Schady, N.; Ferreira, F.; Grosh, M.; Kelleher, N.; Olinto, P.; Skoufias, E. (2014). Conditional cash transfers reducing present and future poverty, World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf
- González, J. I., Corredor F. (2016): La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva, Rev. Economía Institucional, vol. 18, n° 34, Bogotá: U. Externado de Colombia. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4508/5851>
- Huntington, D. (2010). The impact of conditional cash transfers on health outcomes and the use of health services in low- and middle-income countries. The WHO Reproductive Health Library / World Health Organization. <http://apps.who.int/rhl/reviews/CD008137.pdf>
- Lustig, N. (2017): El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. CEQ Working Paper No. 37, Commitment to Equity Institute, Tulane University. Luisina. <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/5320/EI%20impacto%20del%20sistema%20tributario%20y%20el%20gasto%20social%20en%20la%20distribuci%C3%B3n%20del%20ingreso%20y%20la%20pobreza%20en%20Am%C3-%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=>
- Macours, K., Premand, P., and Vakis, R. (2011). Transfers, Diversification and Household Risk Strategies: Experimental Evidence with Lessons for Climate Change Adaptation. Working Paper. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6053>
- Nun, J. (2011). La desigualdad y los impuestos. Introducción para no especialistas. Buenos Aires: Claves para Todos.

- Rawlings, L. and Rubio, G. (2003). Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. World Bank Policy Research Working, Paper 3119.
- Rezzoagli, L. y Gamberg, G. (2015): The equality of opportunity: critical guidelines for the continuity of the argentine centre-periphery with continental contributions unequalizing process, Ecorfam Journal, Vol.5 No.13, pp. 2154-2177. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/272475650_The_equality_of_opportunity_critical_guidelines_for_the_continuity_of_the_argentine_centre-periphery_with_continental_contributions_unequalizing_process
- Sauma, P. (2011) Choques externos, política económica y protección social, en Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina, CEPAL, UN/ DESA y FLAC, 23 – 68.
- Soares, F. (2004). Conditional Cash Transfers. A Vaccine against Poverty and Inequality? IPC-IG collections of One Pagers. International Policy Centre of Inclusive Growth. <http://www.ipc-undp.org/pub/chi/IPCOnePager3.pdf>
- Soares, S. and Pianto, D.M. (2003). Use of Survey Design for the evaluation of Social Programmes: The PNAD and the Program for the Eradication of Child Labor in Brazil. University of Illinois. <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A133.pdf>
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?, BID. <https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>
- Susmel, N. (2012), Argentina: Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina, Konrad – Adenauer - Stiftung.
- Veras Soares, F. y Britto, T. (2007) Growing Pains: Key Challenges for New Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America, International Policy Centre for Inclusive Growth. http://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_45986.html
- Weller, J. y Miranda, G. (2014). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Número 10. CEPAL/OIT.