

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**Retorno electoral de las transferencias condicionadas en efectivo:
Una mirada sobre Argentina y Brasil**

Alumna: Sofía Vidotto

Tutor: Germán Lodola

Firma del Tutor

Junio, 2014

Resumen. Los programas de Transferencia Condicionada de Dinero en Efectivo (TCDE) constituyen la estrategia de política social más utilizada en América Latina y el Caribe. Sus características y gestión han logrado reducir los niveles de pobreza y desigualdad como nunca antes. Pero ¿tienen estos programas un impacto político además de su reconocido impacto social? Las tradicionales prácticas clientelares que caracterizan a la región hacen pensar que estos programas pueden ser una estrategia más de los gobiernos para captar el voto de los sectores más pobres. Este trabajo compara el impacto electoral de las transferencias condicionadas de ingreso en Brasil (Bolsa Familia) y Argentina (Asignación Universal por Hijo) para identificar si ser beneficiario de estos programas es un factor significativo en la elección de los votantes de Cristina Kirchner en Argentina y de Dilma Rousseff en Brasil. Utilizando datos a nivel individual (Barómetro de las Américas, LAPOP), este trabajo muestra que ninguno de los dos programas tiene un retorno electoral claro. Esto podría explicarse tanto por la gestión despolitizada que caracteriza a la Asignación Universal y al Bolsa Familia, y el foco que pone en los niños, como por el consenso que existe entre los distintos partidos políticos en torno a su existencia, lo cual garantiza que permanezcan como programas asistenciales en el tiempo independientemente del partido que se encuentre en el gobierno.

Palabras clave: *Transferencia Condicionadas en Efectivo - Asignación Universal por Hijo - Bolsa Familia - voto - Argentina -Brasil*

ÍNDICE

Introducción	1
1.0 Evolución de la política social en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1990	6
1.1 Los gobiernos neoliberales buscan contener la movilización social	7
1.1.1 Programas focalizados de la década de los noventa.....	9
1.2 La “nueva” izquierda latinoamericana se propone combatir la pobreza.....	12
1.2.1 Transferencias Condicionadas de Dinero en Efectivo	16
1.3 Conclusión	19
2.0 Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina y Brasil	21
2.1 Antecedentes de PTCDE en Argentina	22
2.1.1 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	23
2.2 Antecedentes de PTCDE en Brasil	29
2.2.1 Bolsa Familia	30
2.3 Conclusión	35
3.0 Retorno electoral de las transferencias condicionadas en Argentina y Brasil.....	37
3.1 Los programas asistenciales y la “compra” de votos.....	40
3.2 AUH y BF: ¿El “As bajo la manga” de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff? ...	41
3.2.1 Derribando mitos en torno a las transferencias condicionadas en efectivo: evidencia empírica.....	42
3.3 Conclusión	51
4.0 Consideraciones finales	53
Bibliografía.....	57
ANEXO A	62
ANEXO B	63

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	15
Tabla 2	25
Tabla 3	32
Tabla 4	45
Tabla 5	46
Tabla 6	48
Tabla 7	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	12
Gráfico 2	13
Gráfico 3	17

Introducción

La pobreza y la desigualdad son un problema recurrente desde hace mucho tiempo en los países en desarrollo. Ocuparse de solucionarlo es tarea de cualquier gobierno que se enfrente a él. Sin embargo, los adversos y cambiantes escenarios políticos (entre ellos sucesivos golpes de estado y gobiernos autoritarios alternados con breves periodos democráticos) y el crecimiento dispar de la economía en América Latina hicieron que los líderes políticos siempre estuvieran más pendientes del crecimiento económico y la estabilidad política que de reducir la pobreza y la desigualdad en sí mismas.

A mitad de la década de los noventa surgieron en la región los primeros programas de transferencias condicionadas en efectivo (en adelante, PTCDE). Los gobiernos creían en el potencial de esta estrategia y veían en ella una solución definitiva a los problemas de pobreza y desigualdad, de gran eficiencia y a un muy bajo costo. No obstante, como todos los programas de asistencia social, las transferencias condicionadas se enfrentaban a numerosos problemas que habían sacado de circulación a programas anteriores. Entre ellos, es pertinente mencionar el manejo discrecional de recursos y la mala distribución de los mismos, un criterio de selección insuficiente en abarcar a quienes realmente necesitan la ayuda y como consecuencia, el no cumplimiento con los objetivos principales de reducir la pobreza y la mala distribución del ingreso que caracterizan a América Latina.

Las transferencias monetarias condicionadas son programas que apuntan a erradicar la pobreza estructural a partir de la inversión en el capital humano de los más pequeños, por lo que una de sus características distintivas es la condicionalidad que exigen a cambio de la transferencia monetaria, en términos de educación, salud y nutrición. Su diseño busca alcanzar a los más necesitados y eludir a los tradicionales intermediarios locales que suelen apropiarse de los recursos para su propio beneficio.

Pese a su diseño y objetivos particulares, y al esfuerzo de los gobiernos por desvincularlos de programas asistenciales anteriores, en un continente de larga tradición clientelar y donde los líderes políticos suelen aprovecharse de las necesidades materiales de los más pobres para obtener rédito político, muchos han puesto en duda el objetivo real detrás de las transferencias condicionadas de ingreso. Asimismo, la experiencia anterior inmediata se remite a los programas de empleo que pusieron en marcha los gobiernos

neoliberales de los noventa, cuyo objetivo principal, lejos de erradicar la pobreza, era contener el descontento social y mantenerse en el poder. Es de esperar entonces que, una larga tradición clientelar combinada con una experiencia reciente de política social poco alentadora, generen dudas sobre la transparencia con que operan las transferencias condicionadas. Desde el comienzo, tanto habitantes de la región como especialistas se ha planteado si “las nuevas izquierdas de América Latina” las implementaron para mejorar el bienestar de sus habitantes o si, en cambio, se trata de una estrategia, para atraer votos de los más pobres a cambio de bienes materiales y servicios. Muchos inclusive sugieren que la rápida difusión a lo largo del continente se explica por esta lógica de intercambio de bienes por votos en forma de programas sociales. Dicha práctica se vería facilitada en un continente con amplios sectores en situación de pobreza que, se presume, tienen un horizonte temporal más corto que quienes atraviesan situación económica favorable y, por lo tanto, ven satisfechas sus necesidades con bienes materiales más “baratos”.

Desde el comienzo se ha estudiado el impacto de las transferencias en las poblaciones para determinar si mejoran los niveles de pobreza y bienestar en el territorio. La evidencia demuestra que, efectivamente, han logrado cumplir su objetivo en un tiempo relativamente corto y que, sin duda, los índices de pobreza y desigualdad estarían peor si estos programas no existieran. Dadas las condicionalidades que exige y la metodología que implementan para seleccionar a los beneficiarios y distribuir los recursos, queda claro que tratan a la pobreza como un fenómeno de largo plazo y que buscan llegar a los sectores más necesitados, tratando de minimizar las fallas.

Pese a que múltiples trabajos se enfocan en los efectos sociales de estas últimas, comparativamente pocos autores han estudiado el impacto político que generan. Los trabajos que analizan el vínculo entre las transferencias condicionadas de ingreso y los resultados electorales están orientados sobre todo a México y Brasil, los primeros países en lanzarlas y, actualmente, los más importantes de la región en cobertura. Los estudios sobre el caso argentino son más escasos, pero igualmente relevantes para compararlos con el de otros países de América Latina. La literatura en torno a la cuestión puede dividirse en dos grandes grupos. Una primera interpretación sostiene que las transferencias condicionadas de dinero en efectivo tienen retorno electoral, y que existe una fuerte relación entre ser beneficiario de estos programas y haber votado por quienes fueron electos presidentes, tras

la implementación de los mismos. Este enfoque parte del supuesto de que la actitud de algunos votantes se modificó cuando se pusieron en marcha los PTCDE, influyendo positivamente en el partido del candidato que las instaló (Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008; Licio, Renno y O de Castro, 2009). Un segundo enfoque pone en duda que haya una correlación clara y contundente entre las transferencias monetarias condicionadas y la decisión de los votantes. Esta interpretación reconoce que, al poner en marcha este tipo de programas, existe el riesgo de que sean utilizados con fines clientelísticos, pero también destaca que fueron diseñados para evitar justamente errores de programas anteriores, entre ellos el manejo discrecional de los recursos y su utilización con fines electorales (De la O, 2010; Bohn, 2011; Lodola, 2011).

Aun cuando varios trabajos recientes subrayan la relación entre las transferencias condicionadas en efectivo y el retorno electoral que generan en México, Brasil, Argentina y Uruguay (Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008; Licio, Renno y O de Castro, 2009; De la O, 2010; Bohn, 2011; Lodola, 2011; Del Rosario Queirolo, 2011; Bohn, 2013), ningún estudio ha analizado de forma comparada su impacto electoral para el caso argentino y brasileño. Partiendo de la premisa de que *las transferencias condicionadas de dinero tienen retorno electoral en Argentina y Brasil*, este trabajo busca contribuir al debate realizando un análisis comparado de ambos países, utilizando datos a nivel individual, que indique si existe evidencia empírica sustentable que vincule positivamente la recepción de alguno de ellos con la conducta de los votantes. Concretamente, se busca precisar si la Asignación Universal por Hijo y el Bolsa Familia, además del impacto social reconocido, han influido en la decisión de quienes votaron por la presidenta Cristina Kirchner y por Dilma Rousseff en las últimas elecciones presidenciales llevadas a cabo en Argentina y Brasil, respectivamente.

Entre los objetivos particulares, se destacan:

- Explicar la transformación de la política social en América Latina y el Caribe desde la década de 1990.
- Establecer la importancia de que se hayan adoptado las transferencias condicionadas de dinero en efectivo como pilares de la política social actual en toda la región.

- Destacar las características de las transferencias condicionadas en Argentina y Brasil y su impacto en la pobreza.
- Establecer si hay un retorno electoral claro del programa Asignación Universal por hijo en Argentina y hacer lo propio con el caso brasileño.
- Comparar los resultados obtenidos para ambos países, y establecer posibles explicaciones para los datos arrojados por el modelo analítico utilizado.

El tema de investigación de este trabajo es relevante para entender la relación actual entre la política social y las prácticas de compra de votos en dos países, históricamente, marcados por la falta de transparencia política, como son Brasil y la Argentina. Asimismo permite lograr una aproximación a qué factores podrían explicar los últimos resultados electorales en ambos países, que llevaron a dos partidos de izquierda (el Partido dos Trabalhadores y el Frente Para la Victoria) a la presidencia, y hasta qué punto las transferencias condicionadas en efectivo tuvieron que ver con este resultado.

La selección de los casos está relacionada con varios factores. En primer lugar, tanto Argentina como Brasil son federalismos fuertes, donde históricamente el locus de la política tuvo lugar en las provincias y donde los gobernadores controlan poderosas redes políticas. En segundo lugar, ambos tienen un sistema federalizado con una tendencia a la centralización política en el último tiempo. Finalmente, ambos países participan del Proyecto de Opinión Pública (LAPOP), cuyo cuestionario que ha sido utilizado para el análisis empírico de este trabajo. Este último corresponde al año 2012 y cuenta con las mismas preguntas para todos los países, lo que permite hacer la comparación más sólida.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. El capítulo uno describe las políticas focalizadas de la década de 1990 en América Latina y el Caribe, y los programas de transferencia condicionada de dinero, que se consolidaron casi una década después. Asimismo, compara los dos tipos de programa teniendo en cuenta el diseño, la distribución de los beneficios y la cobertura de cada uno de ellos. El capítulo dos repasa las transferencias condicionadas en efectivo de Argentina y Brasil, y describe, en detalle, las características de la Asignación Universal por Hijo (Argentina) y del programa Bolsa Familia (Brasil), actualmente los más importantes de ambos países en materia de política social. De igual manera, el capítulo compara ciertas particularidades e implicancias sociales y destaca la importancia de la gestión para explicar sus logros en términos de

reducción de pobreza. Por último, el capítulo tres busca determinar si, además de un impacto social, la Asignación Universal por Hijo y el Bolsa Familia tienen un retorno electoral claro. Específicamente, a través de un análisis empírico a nivel individual, examina si existe un fundamento empírico que permita asegurar que el Bolsa Familia y Asignación Universal han influido de forma positiva en la decisión de los votantes argentinos y brasileños durante las últimas elecciones presidenciales de 2010 y 2011, respectivamente; en particular, en la de los votantes que se inclinaron por el candidato ganador.

1.0 Evolución de la política social en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1990

América Latina y el Caribe siguen siendo la región más desigual del mundo con casi el 30% de su población que vive con menos de 2,5 U\$S por día¹. Como señala la CEPAL (2006), los altos índices de pobreza no solo reflejan una inadecuada capacidad de generar ingresos sino que, además, se asocian a bajos niveles educativos y malas condiciones de vivienda. La situación regional preocupa a académicos y gobernantes por igual, trayendo la cuestión de la política social nuevamente al centro de la escena.

La evolución de la política social está estrechamente relacionada con la evolución de la pobreza. Por eso, para analizar la trayectoria de la primera, es necesario precisar *qué se entiende por pobreza*. La CEPAL (2006) define la pobreza como un fenómeno multidimensional:

Vivir en la pobreza no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para acceder a bienes de consumo y servicios imprescindibles para cubrir las necesidades básicas; ser pobre también es padecer la exclusión social, que impide la plena participación en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos (...) La pobreza impide participar debidamente de los beneficios del desarrollo, vale decir, gozar de un estándar y una calidad de vida que deberían garantizarse de acuerdo al nivel de progreso y bienestar medios de una sociedad. Es, en este sentido, carencia de ciudadanía... (CEPAL, 2006:150)

Diseñar estrategias eficaces para superar la pobreza dependerá entonces de contemplar todas sus dimensiones y de enfocarse tanto en sus causas de corto plazo como en los factores que determinan su reproducción.

Como varios autores señalan, la multicausalidad de la pobreza hace que el crecimiento económico sea una condición necesaria más no suficiente para superarla. Se requieren “estrategias de intervención integrales y de un esfuerzo de políticas sociales multisectoriales” (Pardo, 2003:9) por parte del Estado, único actor capaz de garantizar un marco regulatorio y los incentivos necesarios para garantizar un bienestar sustentable en el tiempo.

En la región, muchos de los programas de combate contra la pobreza surgieron inicialmente como respuesta de los gobiernos a los vaivenes del ciclo económico y a las

¹ Estimación correspondiente a 18 países de la región para el año 2012 (Véase <http://www.cepal.org/>)

consecuencias negativas de las crisis, como el desempleo y la pobreza. Sin embargo, al prolongarse estas últimas el tiempo, los programas asistenciales se fueron convirtiendo en elementos permanentes de la política social.

Este capítulo describe las políticas asistenciales focalizadas o *safety nets*, así también como las transferencias condicionadas de dinero en efectivo, ambas existentes en América Latina desde la década de los noventa. La descripción se realiza teniendo en cuenta, fundamentalmente, tres dimensiones que permiten distinguirlas: el diseño (focalizado vs. universal), la distribución de los beneficios (descentralizada vs. centralizada) y la cobertura (baja vs. alta). Tras un breve repaso por el contexto político, económico y social en que surgieron, la primera parte describe los programas asistenciales focalizados como estrategias activas de empleo que llevaron a cabo los gobiernos a principio de los noventa para contener los efectos negativos del neoliberalismo. La segunda parte se enfoca en las transferencias condicionadas de dinero en efectivo que las sucedieron a mediados de los noventa y se consolidaron en el dos mil. Estas últimas fueron diseñadas para impactar en la pobreza estructural, a la que tratan como un problema en sí mismo y no como un subproducto del desempleo en América Latina.

1.1 Los gobiernos neoliberales buscan contener la movilización social

Los *shocks* externos de la década de 1980 expusieron dramáticamente la vulnerabilidad externa, la falta de flexibilidad estructural y fragilidad fiscal de las economías latinoamericanas. Al estallar la crisis de la deuda los países de la región reaccionaron con distintos intentos de ajuste para evitar el colapso total de sus economías. Inicialmente, estas medidas no implicaron cambios drásticos en las principales instituciones económicas, pero la situación macroeconómica no tardó en empeorar y, frente a la parálisis financiera generalizada, los países se vieron obligados a reformar sus estrategias de política económica.

Como señalan Gerchunoff y Torre (1996), la transformación fue producto de dos procesos paralelos. El primero está relacionado con la grave emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa y que llevó a los gobiernos de la región a soluciones más radicales y de mayor alcance, tras los fracasos pasados por corregir los desequilibrios

macroeconómicos. El segundo proceso, de carácter político, se refiere a la influencia en la región del discurso neoliberal, dominante en los organismos multilaterales de crédito y en los círculos gobernantes de los países acreedores. Según esta corriente los desequilibrios macroeconómicos eran consecuencia de un patrón de desarrollo promovido desde el Estado y orientado hacia el mercado interno.

Uno a uno los gobiernos de América Latina terminaron por adoptar los postulados del Consenso de Washington², que los países acreedores exigían a cambio de financiamiento. Si bien los procesos nacionales de reforma estaban lejos de parecerse entre sí, todos ellos tenían como objetivo último la estabilidad macroeconómica y la competitividad internacional sobre la base de la disciplina fiscal, la liberalización del comercio, la vigencia de mecanismos de mercado y la inversión privada (Altimir, 1999: 29).

El “alivio fiscal” implicó medidas de ajuste estructural en las economías de la región, que se tradujeron de inmediato en el mercado de trabajo en forma de despidos masivos, flexibilización laboral y caída de los salarios. Como señala Lodola (2005), los tradicionales seguros de desempleo se orientaron exclusivamente a los trabajadores formales de clase media, dejando a los trabajadores informales y temporarios, a los empleados rurales, y en algunos países también a grupos indígenas, excluidos de este tipo de beneficios. El escaso alcance de dichos programas, combinado con la magra disponibilidad de recursos y el crecimiento acelerado de la informalidad, llevó a un malestar generalizado entre los trabajadores, que se materializó en violentas protestas. Los líderes políticos de toda la región se vieron fuertemente presionados para llevar a cabo algún tipo de política social compensatoria que ayudara a contener el descontento de los “perdedores del neoliberalismo”.

Sin embargo, no todos los gobiernos respondieron de la misma manera. Siguiendo la distinción que menciona Lodola (2005), quienes comprendieron que los cambios estructurales excluirían a una gran parte de la sociedad implementaron programas de asistencia social, que funcionaron como redes de contención para los potenciales

² Se optó entre otras medidas, por la descentralización del Estado, la privatización de servicios públicos y el incremento de la participación privada en la gestión y prestación de servicios, así también como por la protección de la propiedad privada, la disciplina presupuestaria y la liberalización financiera.

perdedores. Ejemplos de este son el programa Progresas, en México, y el Mega Proyecto Social, de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela. Otros, como Chile y Perú, optaron por políticas activas de empleo para hacer frente a los nuevos costos distributivos de la transición económica³. Finalmente en la Argentina se sobreestimó la capacidad del mercado para generar las condiciones de readaptación al nuevo escenario económico y el gobierno de Menem destinó sumas marginales de recursos al sistema de protección y generación de empleo. En este último caso, la intervención compensatoria fue tardía, lo que impidió contener la movilización social de los trabajadores.

1.1.1 Programas focalizados de la década de los noventa

En su forma típica, los programas de emergencia llevados a cabo a principio de los noventa proporcionaban ocupaciones de corto plazo a trabajadores semi-calificados o no calificados. Los proyectos se basaban en el uso intensivo de mano de obra y estaban asociados a la creación y reparación de obras de infraestructura económica, social y comunitaria. A cambio de la participación en ellos, se entregaba un pago consistente en transferencias monetarias o alimentos a los beneficiarios (CEPAL, 2006:158).

En líneas generales se pueden distinguir tres características en los programas asistenciales de los noventa que los diferencian de las posteriores transferencias condicionadas de dinero en efectivo.

En primer lugar, se trató de programas en cuyo diseño predominaba la asistencia *focalizada*. La focalización como estrategia introducía una modalidad asistencial, fundada en valores y principios liberales, que supone que la reproducción social será fruto del principio del mercado como proveedor de bienes. El criterio de selección de los beneficiarios se basó en los déficits de ingreso y necesidades básicas insatisfechas producto del deterioro en las condiciones del mercado laboral (principalmente, altos índices de desempleo y caída en los salarios que impactaron directamente en los niveles de ingreso y consumo de los hogares). Bajo el criterio de la focalización, el Estado ponía a prueba las

³ Se hace referencia al Programa de Empleo Mínimo y al Programa Ocupacional para Hogares que se crearon durante el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990) y al Programa de Apoyo al Ingreso Temporal y Programa de Asistencia Directa, que llevó a cabo Alan García (1985-1990), en Chile y Perú, respectivamente.

condiciones de vida de los potenciales beneficiarios para determinar quiénes merecían recibir el beneficio. Pensados para aquellos que se habían visto desfavorecidos por las reformas económicas, los programas focalizados exigían contraprestaciones vinculadas al empleo. Si bien el criterio de focalización ayudó a muchos sectores pobres a afrontar las necesidades básicas inmediatas, no contribuyó a integrarlos al resto de la sociedad, dejándolos desprotegidos frente a la estigmatización por parte de otros sectores.

En segundo lugar, por falta de tiempo y recursos, la mayoría de estos programas tenía una administración *descentralizada*, principalmente a cargo de gobiernos locales o ministerios. Como señala Giraudy (2006), esta forma de distribuir los beneficios hizo a los programas especialmente vulnerables a la manipulación política. Los jefes locales que poseían el control fiscal de los recursos terminaron por usar su poder en función de los ciclos electorales y las identidades partidarias. Dada la existencia de pocas políticas de empleo, controlar la distribución de los beneficios aumentaba la capacidad de negociación y el margen de maniobra de aquellos que administraban los recursos. En cuanto a los beneficiarios, recibir las transferencias dependía casi exclusivamente de generar un vínculo con los líderes barriales o municipales, que distribuían los bienes directamente a las personas, creando un vínculo clientelista entre beneficiarios y benefactores, difícil de desarticular,

En tercer lugar, lograban una cobertura *media y baja*, que en la región se explica por varios factores. Por un lado, la realidad de los países solía superar los costos proyectados de los programas a medida que estos se ponían en marcha, dado que las economías aun acumulaban serios problemas fiscales. Como consecuencia, los líderes políticos solían poner topes a los beneficios. Por otro lado, la informalidad laboral aumentaba cada vez más y dejaba a muchas personas excluidas de los programas de empleo existentes, al mismo tiempo que una gran cantidad de desempleados provenientes de empleos temporales o de corto plazo afrontaban serios obstáculos para cumplir con los requisitos de acceso necesarios. Finalmente, los criterios clientelísticos con que solían operar y la falta de monitoreo generaban que los beneficios fueran capturados por personas que no eran las más necesitadas, es decir, que solía excluirse a los sectores más vulnerables.

Es importante destacar que, ningún país de América Latina desarrolló un sistema universal de seguro de desempleo, pero muchos de ellos optaron por políticas activas de

empleo para alcanzar a los trabajadores desempleados que iban “cayendo” en la pobreza. Como menciona Lodola (2005), en la Argentina en particular, la cobertura de estos programas (a excepción del Plan Trabajar) fue más baja que en otros países reformistas y no aumentó proporcionalmente al desempleo. En 1995 el país registraba una tasa de desempleo mayor al 20%, un valor que triplicaba las cifras de principio de la década de 1990, mientras que el seguro de desempleo creció solo un 22%. Las políticas activas de empleo no tuvieron un mejor desempeño. El Programa Intensivo de Trabajo, el más relevante del periodo, cubrió apenas al 2,2% de los desempleados en su año de mayor cobertura. En 1996 se creó el Plan Trabajar, un programa de empleo que concentró 130 millones de pesos por año para cubrir cerca del 20% de los desempleados. Pese al mejor desempeño de este último, si se compara con otros programas anteriores, tomados en conjunto cubrieron menos del 10% de los cesantes entre mediados de los noventa y comienzo del 2000. En Chile las denominadas redes de protección para los trabajadores se activaban durante crisis económicas importantes. En 1982-83 cuando la tasa de desempleo superó el 20%⁴ se creó el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), que alcanzó casi el 10% de los trabajadores. En su conjunto los programas de emergencia vinculados al empleo cubrían en 2001 al 7,79 de los trabajadores chilenos. Por su parte, los seguros de desempleo también existieron en Brasil, Uruguay y Venezuela y al final de la década de 1990 alcanzaban al 11,8%, 14,7% y 7,2% de los desempleados, respectivamente.

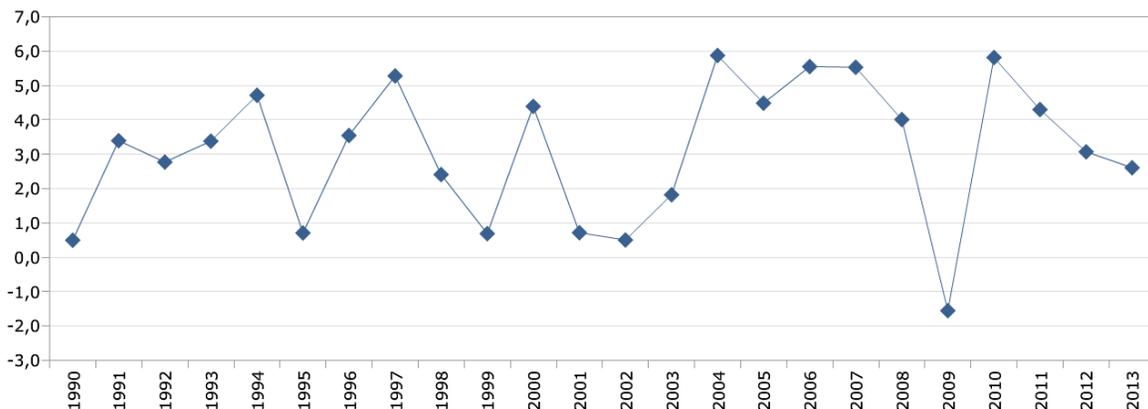
Si bien la economía latinoamericana creció durante los noventa, dicho crecimiento no fue sostenido y los niveles de empleo cayeron, impactando de forma negativa en la pobreza y la desigualdad, cuyas tasas empeoraron drásticamente durante ese periodo. Enseguida quedó en evidencia que no solo el neoliberalismo había fallado como estrategia económica, sino que los intentos del Estado por revertir las consecuencias negativas sobre la población habían sido insuficientes e ineficaces y, en adelante, debían buscarse nuevas alternativas de política social para salir de la crisis.

⁴ Base de datos estadísticos correspondiente al Banco Central de Chile (www.bcncentral.cl)

1.2 La “nueva” izquierda latinoamericana se propone combatir la pobreza

Hacia el final de la década del noventa se hizo claro que el modelo neoliberal había colapsado, arrastrando a una gran parte de la población de América Latina a la pobreza. Como se mencionó el crecimiento económico no fue sostenido. El Gráfico 1 muestra la tasa de variación anual del PBI total en la región entre 1990 y 2013. A partir de 1990 la economía regional comenzó a crecer, probablemente producto de la fuerte recesión de la década anterior. El primer crecimiento importante se registró en 1994, y fue del 5%. A partir de entonces, los niveles de crecimiento fluctuaron hasta el final de la década. Al comenzar el nuevo milenio, el PBI total disminuyó, dejando a la región en un periodo de estancamiento económico que duró hasta 2003.

Gráfico 1. Tasa de variación anual del PBI total (a precios constantes de 2005) en América Latina y el Caribe

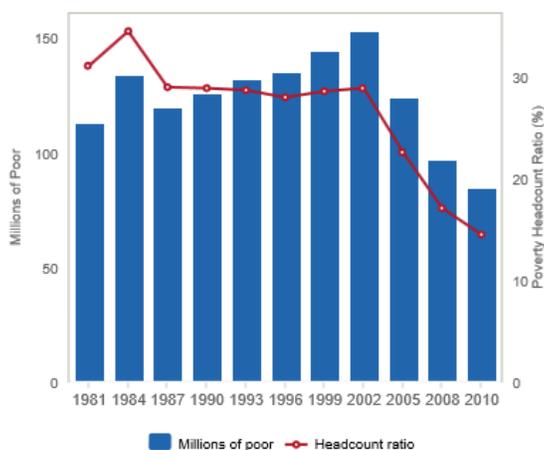


Fuente: Base de datos y publicaciones estadísticas de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Mientras que la economía oscilaba entre el crecimiento y el decrecimiento, el impacto en la pobreza fue constante. El Gráfico 2 representa la cantidad de personas que vivían en la pobreza desde principios de 1980 hasta el año 2010, entendiendo como tal a quienes disponían de menos de 2,5 U\$S por día para vivir. Es interesante destacar que, durante el periodo neoliberal, la pobreza en América Latina y el Caribe creció ininterrumpidamente hasta alcanzar su pico máximo con más de 150 millones de personas

en esa situación hacia 2002, momento que coincidió con una de las crisis políticas y económicas más profundas de la región.

Gráfico 2. Cantidad de personas en América Latina y el Caribe que vive con menos de 2,5 U\$S por día



Fuente: Banco Mundial

La apremiante situación iniciada en los noventa empujó a los líderes políticos a tomar medidas que fueran capaces de contener el inestable escenario socioeconómico dentro de sus territorios. Progresivamente se pusieron en marcha nuevas herramientas de política social: los programas de transferencias condicionada de dinero en efectivo (de aquí en adelante, PTCDE), que apuntaban a erradicar la pobreza atacando sus múltiples causas. Partiendo de la premisa de que la reproducción intergeneracional de la pobreza se explica por la falta de inversión en capital humano, estos programas buscan generar incentivos para esa inversión mediante el condicionamiento de transferencias a través de mejoras en educación, salud y nutrición.

La estructura básica de los PTCDE consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios⁵ a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo,

⁵ Recursos no monetarios se refiere básicamente a suplementos alimenticios, útiles escolares (conocido como “bolsón” o “mochila escolar”) y capital productivo (herramientas agrícolas y semillas).

personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011: 13).

En América Latina las primeras experiencias de este tipo se remontan a mediados de la década de los noventa, siendo Brasil (con el Programa de Garantía de Renda Familiar Mínima y el Programa Bolsa Familiar para la Educação en 1995) y México (mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progres, actualmente Oportunidades) los primeros países en implementarlos. Progresivamente, el resto de la región fue adoptando estrategias similares de combate contra la pobreza⁶. En la actualidad, ambos tienen los PTCDE más importantes de la región, gracias a la amplia cobertura y las importantes mejoras alcanzadas en términos de pobreza desde que se implementaron. México fue el primer país en lanzar un programa de estas características a nivel federal (Oportunidades). Oportunidades se lanzó en 1997 con el nombre de Progres y llegó a cubrir en 2013 a 32.340.000 personas, cifra que equivale al 27,1% de la población mexicana. Brasil, por su parte, lanzó el *Bolsa Familia* en 2003, que hoy en día alcanza al 28 % de la población (más de 57 millones de brasileños). Si bien ningún otro país de la región logró porcentajes tan altos de cobertura, muchos han logrado grandes hazañas en materia de política social gracias a los PTCDE, que merecen ser mencionadas. Entre ellos, se destacan *Red Juntos* en Colombia, *Asignación Universal por Hijo* en Argentina, *Chile Solidario* en Chile, *Juntos* en Perú y *Bono Juancito Pinto* en Bolivia.

La Tabla 1 muestra los 18 países de América Latina y el Caribe que hoy en día cuentan con programas de transferencia condicionada en efectivo. Dadas ciertas ineficacias en el diseño y la cobertura de las primeras experiencias de este tipo, muchos de los países que hoy cuentan con algún PTCDE han ido eliminando programas similares existentes para redefinirlos dentro de estrategias federales de mayor envergadura. Esto les permitió cubrir un mayor número de personas y mejorar los niveles de pobreza entre sus habitantes. El caso emblemático es Brasil que decidió eliminar los programas Bolsa Escola y Bolsa Alimentação, para dar origen en 2003 al Bolsa Familia. Argentina finalizó con el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados en 2005, para incluir a sus beneficiarios en el programa Familia por la Inclusión Social, creado ese mismo año. Con el surgimiento de la

⁶ Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002) en Argentina, Superémonos (2000) en Costa Rica, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005) en Uruguay, Red de Protección Social (2000) en Nicaragua.

Asignación Universal por Hijo en 2009, todos sus beneficiarios pasaron a estar contemplados por este último. En el caso de Costa Rica, el programa *Superémos* permaneció vigente entre hasta 2006, cuando el gobierno puso en marcha *Avancemos*. Por su parte, en 2002, el gobierno de Ecuador interrumpió el *Bono Solidario* para lanzar el *Bono de Desarrollo Humano* un año después.

Tabla 1. América Latina y el Caribe (18 países): Programas de transferencias condicionadas

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Paraguay	Tekoporá (2005); Abrazo (2005)
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Perú	Juntos (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)		
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)		
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)		
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)		
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)		
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)		
		País	Programas finalizados (años)
		Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) ^a
		Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003) ^b ; <i>Bolsa Alimentação</i> (2001-2003) ^{b,c}
		Costa Rica	Superémos (2000-2006)
		Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
		Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
		Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
		Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

^aAunque el programa terminó oficialmente en 2005, siguió pagando beneficios hasta que se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

^bAunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente a medida que fue aumentando el número de destinatarios de Bolsa Família.

^cIncluye el programa Cartão Alimentação, vigente durante los mismos años.

Fuente: Cecchini y Madariaga (2011)

1.2.1 Transferencias Condicionadas de Dinero en Efectivo

En los primeros años de la década del 2000, América Latina y el Caribe fueron escenario de dos grandes procesos que impactaron directamente en la política social de la región: la llegada al poder de gobiernos de izquierda⁷ y un mayor margen de maniobra fiscal. Ambos procesos permitieron consolidar y expandir los PTCDE en toda la región.

Desde que se implementaron, numerosos analistas y académicos han destacado el éxito de los PTCDE como pilares de la política social desde México hasta Argentina. Su diseño, implementación y cobertura, les han permitido llegar rápidamente a los sectores más pobres, promoviendo la acumulación de capital humano y rompiendo con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En primer lugar, aunque apuntan a un sector determinado de la población (personas en situación de pobreza), los PTCDE son programas *universales*, a los que potencialmente cualquiera que cumpla con los requisitos exigidos puede acceder. No se trata de una política compensatoria de un programa económico en particular, sino que busca impactar en las múltiples dimensiones de la pobreza e invertir en el capital humano de niños. Se dejan de lado los criterios de selección anteriores utilizados para determinar quiénes “merecían” recibir el dinero, lo que demuestra que son beneficios que ya no se dan en clave de necesidad sino de derecho.

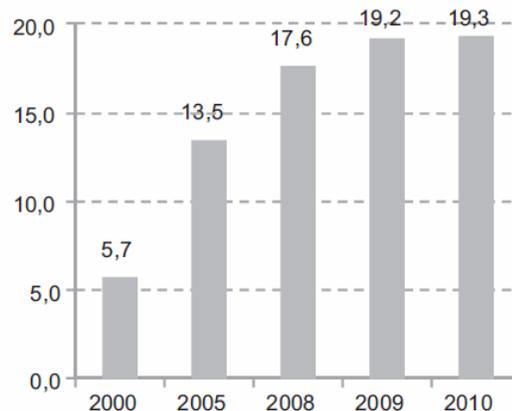
En segundo lugar, se cambió la tradicional administración descentralizada por una más *centralizada*, donde el Ejecutivo (a través de organismos estatales) se encarga de distribuir los montos de los programas directamente a los beneficiarios. Mientras que muchos de los programas de asistencia focalizados eran administrados por ministerios y regían a nivel municipal o provincial, los PTCDE vinieron a unificar la política social y funcionan a nivel federal. Esta característica contribuyó a eliminar la presencia de intermediarios locales, que buscaban obtener beneficios particulares de la administración de los recursos y permitió; a su vez, al Gobierno Nacional forjar una relación uno a uno con la población objetivo” (Rawlings, 2005:144). Es decir, por un lado, disminuyeron significativamente las prácticas clientelistas y tanto administraciones locales como jefes

⁷ Hugo Chávez en Venezuela (1998), Michelle Bachelet en Chile (2006), Luis Inácio “Lula” Da Silva en Brasil (2002 y 2006), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), Alan García en Perú (2006), Rafael Correa Ecuador (2006) y Daniel Ortega en Nicaragua (2006).

barriales perdieron “capacidad de chantaje”. Por otro lado, siguiendo a Sewall (2008), la nueva relación (PEN- beneficiarios) impactó, a su vez, en la selección de beneficiarios, en el grado de involucramiento del Ejecutivo en el diseño y ejecución de los programas, y en la inversión en los programas por el lado de la oferta.

En tercer lugar, la *cobertura es mayor* no solo respecto a los programas focalizados sino también a los primeros PTCDE, que surgieron en la región. El Gráfico 3 muestra la evolución de la cobertura de los PTCDE en América Latina y el Caribe entre el año 2000 y 2010. Como se observa, mientras que en el 2000 solo el 5,7 % de la población total era alcanzada por estos programas, el porcentaje ascendió a 17,6 en 2008 y a 19,2 % en 2009. Pese a que más lentamente, la expansión continuó en 2010, registrando un aumento del 0,1% respecto al año anterior.

Gráfico 3. Cobertura de las PTCDE 2000-2010 en América Latina y el Caribe (en porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La cobertura aumentó significativamente en relación con los programas de empleo de la década de 1990, que solo lograban cubrir un bajo porcentaje de su población objetivo. En particular, los PTCDE han logrado, en muchos casos como en Brasil y en México, sacar a más de un cuarto de la población total de la pobreza. Esto es posible gracias a que concentran sus intervenciones en ciertos puntos del ciclo de la vida elegidos cuidadosamente, en particular, en la nutrición y la salud de los primeros años de vida y en la educación durante el ciclo primario y secundario. Estos criterios determinan la condicionalidad de las transferencias, con la que el Estado busca cambiar el

comportamiento de los hogares pobres para que los adultos salgan de la situación de vulnerabilidad y no vuelvan a recaer en ella, ni permitan que sus hijos queden atrapados en el espiral de la pobreza.

Además de distinguirse por su diseño y cobertura, las transferencias condicionadas mostraron interés por cuestiones de género, que históricamente habían quedado relegadas en la agenda de política social de los gobiernos. Los hogares y las familias son un elemento central en la reproducción intergeneracional de la pobreza y por lo tanto, en las estrategias que se elaboran para combatirla. Desde hace algunas décadas la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y la creciente tasa de separaciones y divorcios han llevado a la mujer a ocupar un lugar de mayor responsabilidad en el hogar. Independientemente del nivel de ingreso, las estadísticas nacionales muestran que entre 2001 y 2010 la cantidad de jefas de hogar pasó de 2.787.961 a 4.141.072⁸, dejando en evidencia que el rol de la mujer está cada vez más consolidado en la sociedad. Bajo el supuesto de que usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular, los PTCDE fueron diseñados para que las receptoras de las transferencias y quienes deben certificar el cumplimiento de las contraprestación sean las madres, lo que aumenta su empoderamiento en el hogar. Aunque no hay una normativa explícita que lo determine, sí existe un consenso tácito al respecto.

Un desafío permanente de estos programas es la definición de criterios o mecanismos de egreso que estén en consonancia con sus objetivos de mediano y largo plazo. En la práctica, se suele poner más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas que en mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar la asistencia social. En muchos casos, esta situación se vio afectada por limitaciones presupuestarias o consideraciones políticas más que por los objetivos particulares de cada programa (Villatoro, 2008).

Dadas sus características y objetivos, los PTCDE implican un costo fiscal mayor que los programas focalizados y no son políticamente redituables en el corto plazo, por lo que, a veces, los gobiernos buscan disminuir el tiempo de estadía de los beneficiarios en los programas con el fin de aumentar el número bruto de personas que pasan por él. Sin embargo las transferencias monetarias condicionadas demostraron ser más fácil de

⁸ Datos correspondientes al Censo de Población de Argentina 2001 y 2010.

administrar que las políticas asistenciales anteriores, y aun siendo más costosos que otros, continúan siendo relativamente baratos (destinan en promedio un 0,5% de su PBI). De la misma manera, se trata de estrategias sustentables, ya que su financiamiento, en muchos casos, está vinculado a una ley (en general, asociada, a su vez, a un impuesto) capaz de garantizar una amplia disponibilidad de fondos para los programas en el futuro.

Desde que se implementaron, los PTCDE no solo lograron expandirse en América Latina y otros países en desarrollo, sino que también se consolidaron como pilares de la política social en muchos de ellos, al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar el alcance geográfico y la cobertura y reducir los índices de pobreza como ninguna otra estrategia de política social lo había hecho hasta el momento.

1.3 Conclusión

Durante la década de los noventa las economías de América Latina y el Caribe se vieron fuertemente condicionadas por la crisis de la deuda y los sucesivos shocks externos que agravaron la situación fiscal en la región. El alivio llegó de la mano de políticas neoliberales, que terminaron por impactar negativamente en el mercado de trabajo al producir despidos masivos, ajuste salarial y flexibilización de las relaciones laborales. Los altos índices de informalidad que caracterizan a la región y que los seguros de desempleo no contemplaban terminaron dejando a millones de trabajadores empobrecidos y desamparados frente a las acciones del mercado. La falta de recursos y en muchos casos la reacción tardía de quienes gobernaban, generó inmediatamente un malestar social, que se tradujo en violentas protestas a lo largo de toda América Latina. Para contener la creciente movilización social, los gobiernos implementaron los programas asistenciales focalizados o *safety nets*, de gestión descentralizada y cobertura limitada. Pese a la heterogeneidad de las respuestas gubernamentales, estas estrategias estatales fracasaron en mejorar la situación de los sectores de menores recursos, dejando claro que lejos de una situación transitoria, la pobreza constituía un problema permanente en América Latina y el Caribe que debía ser tratado de manera distinta.

Entre el final de la década del noventa y principio del nuevo siglo, un escenario político renovado y un mayor margen de maniobra fiscal permitió a los gobiernos dar un

giro en la política social como se la conocía hasta ese momento en el mundo en desarrollo. Se puso en marcha un nuevo tipo de programa conocido como Transferencias Condicionadas de Dinero en Efectivo, que apuntaba a otorgar beneficios monetarios e invertir en capital humano para erradicar la pobreza eficazmente. Tras el éxito inicial alcanzado por Brasil y México, el resto de los países terminó por adoptar los PTCDE como estrategia principal de política social que, a diferencia de los anteriores, son universales, cuentan con un mecanismo de administración centralizado y logran una gran cobertura a nivel nacional, impactando positivamente tanto en la pobreza como en la desigualdad. Entre ellos, Argentina y Brasil se han destacado como algunas de las experiencias más exitosas de América Latina en materia de PTCDE, no solo gracias a su amplia cobertura sino también a que consiguieron desarticular las tradicionales prácticas clientelares características de los programas asistenciales del pasado y fuertemente arraigadas en ambos países.

El próximo capítulo describe brevemente la trayectoria de los PTCDE en Argentina y Brasil, las dos economías más importantes de América del Sur y se detiene en los PTCDE más importantes de ambos países: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en la Argentina y del Bolsa Familia en Brasil. Analiza el contexto en que surgieron y las características de cada uno de ellos, en particular su gestión y su cobertura, para entender los grandes logros alcanzados en materia de pobreza y pobreza extrema desde que se implementaron en 2009 y 2003, respectivamente.

2.0 Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina y Brasil

En Argentina y Brasil, como en el resto de América Latina, la decisión de los líderes políticos en favor de las reformas de corte neoliberal descansó principalmente en razones económicas. Tanto las experiencias heterodoxas fallidas como el consenso político a favor de las nuevas medidas permitieron cambiar la orientación de la política económica por estrategias que terminaron impactando negativamente en el mercado de trabajo y en la sociedad en su conjunto.

Desde mediados de 1990, la Argentina había alcanzado niveles nunca antes vistos de desigualdad y pobreza mientras su economía entraba en una fuerte recesión. A fines de 2001, el gobierno decidió devaluar la moneda nacional, lo que en una economía fuertemente dolarizada como la argentina hizo estallar una crisis financiera y bancaria, la más importante de los últimos tiempos. El derrumbe de la economía se trasladó inmediatamente al mercado laboral, dejando a millones de personas en situación de desempleo, subempleo y precariedad laboral. Las tasas de pobreza y desigualdad volvieron a dispararse, y el conflicto social se trasladó directamente a las calles. Unos años antes, en 1998, la crisis económica había alcanzado a Brasil. A principio de 1999, pese a las promesas de evitar una devaluación, el gobierno de Cardoso terminó por dejar flotar el tipo de cambio. Esta medida se tradujo en una devaluación, que (a diferencia del caso argentino) fue posible sin grandes protestas porque no hubo un endeudamiento masivo en divisas de la clase media o de las pequeñas y medianas empresas. Lentamente la economía brasileña se recuperó, pero al comenzar el 2000 aún quedaban millones de brasileños sumidos en la pobreza y el país registraba la brecha de desigualdad más importante de la región.

Ambos países reorientaron sus políticas económicas, reivindicando el rol del Estado, y concentraron sus esfuerzos en estrategias de política social capaces de revertir la situación social devastadora que el neoliberalismo había dejado entre sus habitantes. La solución llegó de la mano de las transferencias condicionadas en efectivo, que por primera vez mejoraron los indicadores sociales en las dos economías más importantes de América del Sur.

Este capítulo describe los programas de transferencia condicionada en efectivo más importante de la Argentina y Brasil en la actualidad: la Asignación Universal por Hijo y el Bolsa Familia. También destaca la importancia de la gestión (diseño y distribución de

beneficios) que los caracteriza, su éxito indiscutible en reducir la pobreza. La primera sección repasa brevemente las transferencias condicionadas más importantes de Argentina hasta 2009, momento en que se creó la Asignación Universal, y analiza en profundidad a esta última, así también como su impacto en la pobreza. La segunda sección hace lo propio para el caso brasileño y el programa Bolsa Familia, creado en 2003.

2.1 Antecedentes de PTCDE en Argentina

La primera experiencia de PTCDE en la Argentina se remonta al *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)*⁹, que llevó adelante el presidente Duhalde en 2002 y que estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo. Fue creado con el objetivo de frenar el descontento social y marcar algún grado de presencia estatal en materia social, tras la crisis económica, política e institucional que había estallado en el país un año antes. Siguiendo a Gasparini y Cruces (2010), el programa fue implementado en un corto período y fue exitoso en mejorar la situación social, así como en reducir los niveles de indigencia y de desigualdad. Sin embargo, la celeridad con que se diseñó e implementó trajo aparejadas una serie de problemas: se registró un bajo cumplimiento de las contraprestaciones laborales, el programa fracasó en incorporar prácticas innovadoras enfocadas en capital humano y, como consecuencia no deseada, se creó un incentivo al empleo informal.

Cuando se alcanzó una situación económica más estable, el siguiente gobierno de Néstor Kirchner planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD. En 2006 se pusieron en marcha dos nuevos programas de este tipo, que solo abarcarían a quienes ya estuvieran registrados como beneficiarios del PJJHD: *el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)* y *el Programa Familias por la Inclusión Social* (conocido como Plan Familias).

El Seguro de Capacitación y Empleo constituye un esquema integrado de prestaciones por desempleo (no contributivo), que funciona a través de la actualización de las competencias laborales y la inserción en empleos de calidad para quienes buscaban trabajo. Consiste en otorgar un monto de dinero (a cambio de ciertos requisitos de

⁹ Pese a que algunos autores consideran que la primera experiencia masiva en Argentina en materia de transferencias condicionadas fue el Plan Trabajar (1995), en este trabajo consideraremos a dicho programa como uno más cercano a las políticas de empleo de los noventa, que a los PTCDE propiamente dichos, ya que se implementó como una política compensatoria más que como una transferencia monetaria concentrada en mejorar el bienestar del grupo familiar.

formación laboral), que disminuye con el tiempo y ofrece incentivos monetarios para quienes finalicen con las prestaciones exigidas.

Por su parte, el Programa Familias por la Inclusión Social es una reformulación del programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) creado en 2003. A cargo del Ministerio de Desarrollo Social, se enfocó principalmente en promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños, así también como en evitar la exclusión social de familias en situación de pobreza. Se otorgaba un monto de dinero que variaba en función de la cantidad de niños, y se brindaban ciertas actividades (apoyo escolar, talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario, etc.) para fomentar la formación de capital humano y la inclusión social de los más pobres.

Como señalan Gasparini y Cruces (2010), pese a la progresiva recuperación económica, el gobierno enfrentaba una disyuntiva en materia de política social: mientras que aún una gran cantidad de la población se beneficiaba de dichos programas, no había una estrategia concreta para salir definitivamente de ellos. Aunque se percibieron mejoras en los niveles de empleo, los niveles de pobreza permanecían altos, dejando en evidencia que dichas estrategias no eran suficientes para revertir la situación de pobreza que enfrentaba la Argentina.

2.1.1 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

Los programas de transferencia existentes hasta 2009 tenían la estructura básica de los PTCDE (un componente de ingreso no remunerativo y un componente de desarrollo de capital humano), y buscaban combatir la pobreza, pero operaban bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones (Repetto y Díaz Langou, 2010:3).

En octubre de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner cambió el régimen de políticas asistenciales existente, al crear la *Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social* (en adelante, AUH) a través del Decreto 1602/2009, que modificaba a la Ley de Asignaciones Familiares N°24.714.

La AUH es un programa de transferencia condicionada en efectivo que se financia con los recursos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y con los

rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA. El programa consiste en un pago mensual de \$ 460 (por hijo) a familias¹⁰ con hijos menores de 18 años (con un máximo de 5 hijos), y de \$1500 mensuales, en el caso de hijos discapacitados, sin límite de edad.^{11 12} Es importante mencionar que los menores deben ser argentinos nativos o tener al menos tres años de residencia en el país y que si bien el Decreto no establece a quién debe otorgarse la titularidad del beneficio, implícitamente existe el consenso de otorgarlo a las madres o tutoras en lugar de los padres o tutores.

El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). El restante 20% se deposita en una Caja de Ahorros a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina y puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños y niñas menores de 5 años. Para quienes tengan los hijos en edad escolar, el cobro restante se habilita cuando el titular acredita también el cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente. Para ello se ha implementado una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.¹³

La gestión de la AUH ha permitido resultados positivos entre los más necesitados y tanto su impacto como su amplia cobertura a nivel nacional la han hecho prevalecer en la Argentina como el programa de asistencia social por excelencia, por encima de otras estrategias. La Tabla 2 muestra el gasto, la cobertura efectiva y el monto de las transferencias de la Asignación Universal por Hijo entre los años 2009 y 2013. En relación con el gasto, podemos observar que, con el tiempo, la Argentina en general tendió a destinar cada vez más dinero del presupuesto a la Asignación Universal, decisión que consecuentemente impactó en el monto de las transferencias y en la cantidad de beneficiarios. Con un presupuesto inicial de U\$S 458.207.439 en 2009, la AUH cubría 3.431.667 personas, lo que equivale a 1.817.558 hogares y corresponde al 8, 57% de la población. Para ese momento, los beneficiarios cobraban un pago mínimo U\$S 48, 5, y

¹⁰ LA AUH abarca únicamente familias de desocupados y monotributistas sociales; y a los trabajadores no registrados y de servicio doméstico que ganen igual o menos del salario mínimo, vital y móvil.

¹¹ El beneficio de la AUH es incompatible con la percepción de cualquier otro programa de transferencia de ingresos. La única excepción la constituye el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” que sí es compatible con la AUH.

¹² Datos correspondientes al mes de mayo de 2013

¹³<http://www.anses.gob.ar/LIBRETA/>

podían llegar a recibir un beneficio máximo de aproximadamente U\$S 194, dependiendo de su situación personal. Un año después, el presupuesto disponible se quintuplicó (U\$S 2.583.267.942) y la cantidad de hogares cubiertos aumentó a 1.867.784. Los más de 3 millones y medio de beneficiarios recibían un mínimo de U\$S 57 y un máximo de U\$S 186,6. En 2011 el presupuesto disminuyó levemente y fue de U\$S 2.487.079.774. No obstante, el monto de las transferencias como la cantidad de beneficiarios siguió en aumento. En ese año se registraron 1.872.173 familias (3.527.527 personas) beneficiarias del programa. En cuanto a las transferencias, el monto mínimo así como el máximo crecieron considerablemente (U\$S 66,6 y U\$S 266,4 respectivamente). En 2012 el presupuesto aumentó unos U\$S 400.000, pero la cantidad de beneficiarios disminuyó hasta 3.467.401 personas (que representaban el 8,62% de la población). Mientras que la transferencia mínima fue de casi U\$S 75 (15 dólares más que el año anterior), la máxima disminuyó en unos U\$S 40. Para el año 2013, se destinaron U\$S 2.792.249.638 al programa, una cifra inferior a la correspondiente al año anterior. La disminución en el presupuesto fue acompañada por una menor cantidad de hogares beneficiarios, que en 2012 había sido de 1.862.029, y en 2013 pasó a ser de 1.784.106.

Tabla 2. Gasto, cobertura y monto de las transferencias de la Asignación Universal por Hijo (2009-2013)

Año	Presupuesto (en U\$S) ^a	Cobertura efectiva			Transferencia monetaria (en U\$S) ^d	
		Hogares ^b	Personas ^c	% de población	Max.	Min.
2009	458.207.439	1.817.558	3.431.667	8,57%	194.1	48.5
2010	2.583.267.942	1.867.784	3.516.733	8,71%	186.6	57.0
2011	2.487.079.774	1.872.173	3.527.527	8,66%	266.4	66.6
2012	2.883.780.726	1.862.029	3.467.401	8,62%	224.8	74.9
2013	2.792.249.638	1.784.106	3.289.163	-	273.4	91.1

^a Se utiliza el presupuesto destinado a la AUH en dólares para representar el gasto anual del gobierno en dicho programa por falta de información oficial sobre el gasto expresado como porcentaje del PBI entre los años 2009 y 2013 consecutivamente.

^b Número de titulares

^c Asignación Por Hijo (no incluye Asignación por Embarazo)

^d Datos para el primer trimestre

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL y el ANSES

Las cifras indican, que desde su implementación, la Asignación Universal logró alcanzar cada vez más personas en situación de pobreza, mejorando no solamente su nivel

de ingresos sino también su calidad de vida, en particular la de los más pequeños. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estimó, en 2009, que el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero. Además hasta el momento en que se lanzó, había solo 7,5 millones de niños y niñas beneficiados por algún esquema de seguridad social, o bien mediante pensiones no contributivas o contribución del empleo formal de sus padres (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012: 28).

La evidencia empírica demuestra, además, que hubo resultados positivos en relación con los índices de trabajo infantil. Según datos de la Universidad Católica Argentina (2012)¹⁴, entre 2010 y 2011 la incidencia del trabajo entre niños y adolescentes de los hogares que no recibieron asistencia por medio de planes sociales (principalmente AUH) se incrementó de 15,8% a 18,2%. En 2011, trabajó el 18,2% de los niños/as y adolescentes que residían en hogares sin asistencia social, mientras que en los hogares que recibieron un plan social esta proporción fue de 13,3% y de 7,7% en los que cobraron un salario familiar o poseían altos ingresos.

A su vez, la disminución del trabajo infantil estuvo acompañada de un impacto positivo en la escolaridad. La EPH (Encuesta Permanente de Hogares) mostró que, entre el primer trimestre del 2009 y el 2011, la cantidad de jóvenes entre 15 y 19 años que sólo estudiaban se incrementó en 258.675, mientras que los que trabajaban o buscaban trabajo y estudiaban al mismo tiempo descendieron en 62.300. También la cantidad de jóvenes que trabajaba o estaba desocupada y no estudiaba, disminuyó. Por lo tanto, se puede inferir que la AUH se mostró como la responsable del retiro de muchos jóvenes del trabajo precario o de la desocupación para dedicarse plenamente al estudio. Otro dato que permite corroborar esta hipótesis es el hecho de que la población económicamente activa (PEA) de esta franja etaria, después de mantenerse más o menos estable entre 2003 y 2009, descendió vertiginosamente 5,9 puntos porcentuales (de 24,7 a 18,8 por ciento), mientras que en el resto de la población no sufrió movimientos. Por último, puede extraerse de la EPH¹⁵ que el

¹⁴ Se utilizan datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Pontificia Universidad Católica Argentina), puesto que las últimas mediciones oficiales sobre relevamiento y monitoreo periódico y sistemático del trabajo infantil a nivel nacional se remontan a 2004.

¹⁵ Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al año 2011.

porcentaje de quienes asisten a la escuela ascendió de 84,9 a 88 por ciento en los últimos dos años.¹⁶

En términos generales, se registró un impacto tanto en la pobreza y la pobreza extrema, como en la desigualdad, cifras que eran muy difíciles de modificar hace una década. La CEPAL indicó que desde 2009, momento en que se implementó la AUH, el porcentaje de pobres disminuyó más de dos puntos en un año, pasando de 8,1 a 6,4 %. Asimismo los datos del Banco Mundial dan cuenta de mejoras en la profundidad e incidencia de la pobreza en la Argentina para el mismo periodo. Mientras que en 2009 la brecha de pobreza (*poverty gap*)¹⁷ era del 1.15 %, esta disminuyó hasta el 0,65% en 2010. En cuanto a la desigualdad, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el índice de Gini¹⁸ de Argentina pasó de 44,3 en 2009 a 43,6 en 2010, y continuó mejorando en 2011 y 2012 (42,7 y 41,6 respectivamente), a razón de un punto por año, variación que resulta considerable dado que se trata de un índice muy difícil de modificar positivamente.

Además del impacto mencionado, como señalan Lodola y Mangonnet (2013), este programa representa una estrategia efectiva de inclusión social y una innovación técnica en materia de PTCDE. Gracias a una administración institucionalmente sólida y políticamente moderna, logró romper con los viejos métodos de implementación de programas similares en nuestro país.

Los mayores logros de la AUH se deben en gran parte a la eficiencia de su gestión, rasgo que lo distingue de los programas implementados anteriormente, y que puede analizarse a partir de dos dimensiones: el diseño y la distribución de los beneficios (Lodola y Mangonnet, 2013)

¹⁶ Filmus, Daniel. *El impacto de la Asignación Universal por Hijo. Un intento de desprestigio*, Diario Página 12, miércoles 28 de marzo de 2012.

¹⁷ La brecha de pobreza corresponde al déficit promedio de ingreso de los pobres respecto de la línea de pobreza (se considera a los no pobres como con déficit cero), expresado como porcentaje de la línea de pobreza urbana nacional.

¹⁸ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

En términos de diseño, a diferencia de programas anteriores que funcionaban con el principio de focalización, la AUH es de carácter universal. Como se mencionó en el capítulo anterior, los programas focalizados operaban para corregir fallas de mercado otorgando recursos a poblaciones estrictamente acotadas en situación de necesidad material. Se ponían a prueba las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios (*means test*) para determinar si merecían, o no, la ayuda del Estado. Además, al tratarse de programas compensatorios, que buscaban resarcir a los perdedores de la reforma neoliberal (fundamentalmente desocupados), las contraprestaciones que exigían correspondían a tareas comunitarias o de obra pública, sin prestar atención a las necesidades familiares. La AUH rompe con los criterios de condicionalidad existentes y otorga los beneficios, más allá de la situación ocupacional de los individuos. Es decir, que lejos de compensar los efectos negativos de un programa económico específico, opera como un seguro social contra la desigualdad.

En cuanto a la distribución de los beneficios, la Asignación Universal tiene una lógica centralizada, que no responde a los mecanismos políticos y federales que existían en la década de los noventa. En ese periodo, los fondos de los programas focalizados eran distribuidos desde el Gobierno Nacional a las provincias como transferencias no automáticas y luego los gobernadores reasignaban los recursos a los intendentes, que determinaban la administración y distribución. Esta lógica permitía un alto grado de discrecionalidad en todos los niveles y carecía de controles efectivos, haciendo que la ruta de la política social siguiera una lógica política y estuviera determinada por la pugna de intereses particulares.

La administración de la AUH, en cambio, se gestiona directamente desde el Gobierno Nacional a los beneficiarios, a través de un único organismo que administra los recursos de dicho programa, ANSES. A través sus delegaciones territoriales (Unidades de Atención Integral y Oficinas), logra contactarse directamente con los titulares y se encarga de las altas y bajas de los beneficiarios. Este mecanismo de distribución ayudó al gobierno nacional a conseguir un mayor alcance territorial y una mayor eficiencia en sus objetivos de garantizar ayuda a los destinatarios del programa, a partir de un mecanismo más transparente, que busca romper con la tradicional lógica clientelista que caracterizaba a los programas de transferencia focalizada en nuestro país.

2.2 Antecedentes de PTCDE en Brasil

Un caso interesante para colocar en perspectiva con el de Argentina es el de Brasil, el primer país en la región en implementar los PTCDE. Antes de comenzar a regir el Programa *Bolsa Família* (en adelante, BF) existían distintas iniciativas destinadas a combatir la pobreza, que originalmente eran municipales y luego pasaron a ser federales.

La primera experiencia de PTCDE surgió en 1995 simultáneamente en dos municipios (representados, curiosamente, por dos partidos políticos diferentes). El 3 de enero de ese año se puso en marcha el programa *Bolsa Escola* en el Distrito Federal gobernado por Cristovam Buarque (del PT). Tres días después, el alcalde José Roberto Magalhães Teixeira (del PSDB) impulsó el “Programa de Ingreso Mínimo Familiar Garantizado” en el municipio de Campiñas. En 1998, en vísperas de una nueva crisis financiera, el gobierno federal tuvo la iniciativa de cofinanciar los PTCDE municipales, bajo el nombre de *Programa de Ingreso Mínimo Garantizado* (en adelante PIMG)¹⁹.

Hacia el 2000, tras el colapso económico ocurrido dos años antes, Brasil logró recuperarse y apuntalar un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, aún no lograba resolver los grandes desafíos en materia de pobreza y desigualdad.

En 2001, Fernando Henrique Cardoso implementó el Programa Federal *Bolsa Escola* para reemplazar al PIMG. Este programa de combate de la pobreza, a cargo del Ministerio de Educación, otorgaba un beneficio a familias pobres (con menos de un 90 R\$ por día) a cambio de una asistencia escolar mínima del 85%.

Durante ese periodo, los programas de transferencias condicionadas en efectivo se fortalecieron en Brasil. Ese mismo año, el gobierno nacional también lanzó el programa *Bolsa Alimentação* para hacer frente a la desnutrición y la mortalidad infantil que generaban los altos índices de pobreza. De la misma forma que el *Bolsa Escola* dependía del Ministerio de Educación, *Bolsa Alimentação* estaba a cargo del Ministerio de Salud. El programa alcanzaba mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y niños hasta los 7 años de edad (es decir, hasta que alcanzaban edad escolar), pertenecientes a hogares con ingresos menores a 90 \$R por día, a cambio de contraprestaciones básicas en el área de salud.

¹⁹ El PIMG fue una estrategia del gobierno de Cardoso y manejada por el Ministerio de Educación, cuyo objetivo era ayudar a financiar a los distritos que estuvieran implementando PTCDE pero que no tuvieran los recursos suficientes para sostenerlos en el tiempo.

En 2002, complementando los programas anteriores, se introdujo una transferencia monetaria bimestral, a familias pobres que recibieran menos de la mitad del salario mínimo, como medida compensatoria para el retiro progresivo de los subsidios al gas. Dicho programa se conoció como *Auxilio Gas*.

En 2003 el líder sindicalista, Lula Da Silva asumió la presidencia y creó un cuarto programa, *Cartão Alimentação*, como forma de operar el megaproyecto de ese momento conocido como *Fome Zero*. Siguiendo los mismos criterios de pobreza que los programas anteriores, a través de *Fome Zero* el gobierno federal entregaba un monto determinado de dinero con el fin de aumentar los niveles de consumo en alimentos y disminuir los niveles de hambre en todo el país, enfocándose especialmente en los niños.

Los programas mencionados son los más destacados a nivel federal, pero, como se señaló antes, existían cientos de programas municipales y estatales que funcionaban con lógicas similares.

2.2.1 Bolsa Familia

Siguiendo a Lindert et al. (2006) pese a que los programas existentes mantenían un énfasis propio en distintas áreas, terminaban proveyendo transferencias de dinero a prácticamente el mismo grupo de familias pobres. Al igual que en el caso argentino, las estructuras administrativas y los procedimientos aislados crearon ineficiencias, que se tradujeron en vacíos considerables y duplicaciones en cobertura.

En octubre de 2003 el presidente Lula dio un gran paso en materia de política social y lanzó el Programa Bolsa Familia mediante la Medida Provisoria 132, que se convertiría en el principal instrumento de política social de Brasil. Reglamentado a través del Decreto N°5.209/2004, Bolsa Familia se convirtió en ley el 9 de enero de 2004. Desde que entró en vigencia, los PTCDE existentes (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Auxilio Gas* y *Cartão Alimentação*) desaparecieron para quedar bajo el paraguas del BF, cuyo objetivo principal consistió en aliviar la situación de quienes vivieran en la pobreza extrema²⁰.

El Bolsa Familia consta de un pago mensual, compuesto por dos elementos: un beneficio básico de R\$ 70, sin condicionalidad para quienes viven en situación de extrema

²⁰ Extrema pobreza se define como una renta mensual per cápita inferior a 70 reales.

pobreza y dos beneficios variables. El primero de ellos (R\$32) corresponde a familias con hijos de 0 a 15 años, con un máximo de 3 hijos. El segundo (R\$38) se otorga a familias con hijos entre 16 y 17 años de edad (con un límite de 2 beneficios por familia), cubriendo así a todos los niños en edad escolar. El valor del beneficio total puede variar entre R\$70 y R\$ 242 y se entrega a cambio de cumplir con ciertos requisitos en el área de salud²¹ y una asistencia escolar mínima²². Al igual que en la Argentina son las madres las que, preferentemente cobran la transferencia, pero, a diferencia, en Brasil se entrega mensualmente el valor integral del beneficio al titular correspondiente, a través de la Caja Económica Federal.

En términos de impacto social, el BF permitió sacar año a año millones de brasileños de la pobreza, alcanzando en la actualidad a más de 57 millones de personas en todo Brasil. La Tabla 3 muestra en detalle el gasto, la cobertura y las transferencias del programa Bolsa Familia desde 2003 hasta la actualidad. Durante el año de lanzamiento del programa, el gobierno nacional destinó el 0,18% del PBI al Bolsa Familia, otorgando un beneficio básico de aproximadamente US\$16 que podía variar entre US\$ 21,1 y US\$ 30, 8, según el beneficio variable que recibiera la persona. Ese año, 3.600.000 hogares (8,91% de la población) se vieron alcanzados por el PTCDE más grande de Brasil, cobertura que duplicaba la cantidad en hogares cubiertos en la Argentina durante el año que se lanzó la AUH. Un año después, el gasto creció solo un 0,02%, pero la cantidad de hogares aumentó más del doble y la cantidad de beneficiarios alcanzó 28.916.092. Esta cantidad de beneficiarios, equivalente al 15,72% de la población recibía un beneficio básico y variable superior al del año anterior en tan solo un dólar. El tercer año se destinó un 0,27% del PBI (0,07% más que en 2004), que hizo seguir aumentando la cantidad de hogares cubiertos aunque a un ritmo menor que el del año anterior. El monto de los beneficios también se incrementó (unos US\$ 3 en el básico y en el variable máximo y en poco más de US\$ 1 en el mínimo). Casi 10 millones de personas más se vieron cubiertas por el BF en 2005, cifra que corresponde al 20, 57% de la población brasileña.

²¹ Cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y acompañar el crecimiento en niños de hasta 7 años, realizar controles pre natales y acompañar la salud del bebe en caso de embarazadas.

²² La asistencia escolar requerida es de 87% en caso de niños entre 6 y 15 años y 75% para estudiantes entre 16 y 17 años.

Entre 2005 y 2008 el gasto destinado al BF aumentó un 0,8%, a razón de 0,2% por año. En ese periodo, 43.287.784 brasileños (más de 10 millones y medio de hogares) recibían el beneficio del BF, con un monto básico que había ascendido a U\$S 33,8. En 2009, Brasil había logrado sacar a 50.720.752 millones de personas de la pobreza y pobreza extrema, más de un cuarto de su población total. Desde ese momento, el gobierno ha destinado, aproximadamente, un 0,04 % más de su PBI por año al programa y el monto de las transferencias se ha incrementado regularmente. Es importante destacar que, en 2011, el beneficio variable (especialmente el valor máximo) aumentó sustancialmente. Mientras que en 2010 este último era de U\$S 37,5 en 2011 pasó a ser de U\$S 95,6, y mientras que el básico venía aumentando a razón de un dólar por año, en 2011 se incrementó en unos U\$S 7 aproximadamente, pero ambos beneficios (básico y variable) volvieron a disminuir en 2012 y 2013.

Tabla 3. Gasto, cobertura y monto de las transferencias del programa Bolsa Familia (2003-2013)

Año	Gasto(% del PBI)	Cobertura Efectiva			Transferencia monetaria (en U\$S) ^c		
		Hogares ¹⁵	Personas	% de población	Beneficio Básico	Beneficio variable	
						Max.	Min.
2003	0,18%	3.600.000	16.200.000	8,91%	16.2	14.6	4.9
2004	0,20%	6.571.839	28.916.092	15,72%	17.1	15.4	5.1
2005	0,27%	8.700.445	38.281.958	20,57%	20.5	18.5	6.2
2006	0,32%	10.965.810	48.249.564	25,65%	23.0	20.7	6.9
2007	0,34%	11.043.076	46.380.919	24,41%	29.8	27.7	9.2
2008	0,35%	10.557.996	43.287.784	22,57%	33.8	32.7	10.9
2009	0,38%	12.370.915	50.720.752	26,22%	34.0	33.0	11.0
2010	0,38%	12.778.220	52.390.702	26,85%	38.7	37.5	12.5
2011	0,42%	13.352.306	54.004.421	27,44%	41.8	95.6	19.1
2012	0,47%	13.902.155	56.458.390	28,45%	35.8	81.9	16.4
2013	-	14.086.199	57.753.416	28,88%	35.0	80.1	16.0

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL

Al analizar el impacto del programa en perspectiva, se puede observar, que entre 2003 y 2006 el BF alcanzaba casi 10 millones nuevos de beneficiarios por año. A partir de 2007 el ritmo de cobertura disminuyó, pero el programa siguió incorporando, anualmente,

unos dos millones de brasileños en situación de pobreza a su lista de beneficiarios. Aunque es una cifra menor a la registrada en años anteriores sigue siendo muy significativa, no solo en términos absolutos (anualmente el BF saca el equivalente al 1% de la población total de Brasil de la pobreza), sino también teniendo en cuenta que los niveles de pobreza han disminuido significativamente desde que se lanzó el programa, y que es de esperar que durante los primeros años este tipo de programas de asistencia social tengan una cobertura mayor. Además es importante destacar que todos sus logros han sido posibles a partir de un gasto anual, que aumentó en promedio menos de un 0,05% por año y que hoy no supera el 1% del PBI total de Brasil.

Además de impactar positivamente en la pobreza, varios autores sugieren que los índices de desigualdad también mejoraron. Soares et al. (2010) señalan que algunos programas como el BF han conseguido un efecto sobre la reducción de la desigualdad incluso aunque no fueron diseñados para ello. Los autores estiman que el Coeficiente de Gini de Brasil cayó un 4,7% entre 1995 y 2004, y que el BF fue el responsable del 21% de esa caída²³.

En cuanto a la escolaridad, Marques (2013) sugiere que tras la aplicación del BF aumentó 2,2 puntos porcentuales la frecuencia escolar en las zonas urbanas y 3 puntos en las zonas rurales. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social (2007), además de incrementar la asistencia escolar, el BF redujo la deserción escolar. Esto último, mencionan Soares et al. (2010), trajo sin embargo una mayor cantidad de niños con retraso de aprendizaje en las escuelas y un aumento significativo de alumnos el sistema no siempre pudo absorber satisfactoriamente. Es decir que, si bien se observó un impacto cuantitativo en la escolaridad, este no fue igualmente positivo en términos de calidad educativa.

En relación con el consumo, la evidencia sugiere que no hubo un impacto significativo en el consumo agregado, pero sí se logró aumentar el gasto en ciertos aspectos importantes como alimentos, educación y vestimenta para los niños del hogar.

Finalmente, los controles de salud y vacunación no se mostraron superiores en niños que se benefician del BF respecto de niños que no reciben la transferencia, pero el Ministerio de Desarrollo Social reconoció que dicho resultado podría deberse a la falta de

²³ Recordemos que antes de 1995 no había ningún tipo de PTCDE en Brasil.

cobertura significativa en el área de salud en comparación con el área educativa (59% frente al 85%).

Sus logros positivos se deben a la gestión del programa, que es similar a la de la AUH, aunque diferentes en ciertos aspectos dada la organización política y económica de cada país. Siguiendo la distinción mencionada por Lodola y Mangonnet (2013), también podemos describir la gestión del BF en Brasil a partir del diseño y la distribución de los beneficios.

El diseño del Bolsa Familia fue elaborado para atender a familias pobres y extremadamente pobres. Los beneficiarios son seleccionados a partir de la información que registran los municipios en el Cadastro Único para programas Sociales del Gobierno Federal que, a su vez, recolecta y gestiona los datos de las familias con bajos ingresos. Se mantuvo el mecanismo de trasferencias de dinero en efectivo existente a través la Caixa Económica Federal y se sumaron las condicionalidades de asistencia escolar, vacunación y controles prenatales que tenía cada programa.

Si bien puede decirse que se trata de un programa focalizado porque apunta a un estrato de la población (pobres y extremadamente pobres), el Bolsa Familia es un programa de carácter universal, en el sentido que cualquier familia que se encuentre en situación de pobreza o pobreza extrema puede contar con el beneficio. Al igual que en la Argentina se prioriza la situación de los individuos según los ingresos por encima de cualquier situación laboral y lejos de ser un programa compensatorio, el énfasis está puesto en las necesidades de los grupos familiares.

En Brasil, la distribución de los beneficios está a cargo del Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia²⁴, que depende del Ministerio de Desarrollo Social (creado en 2004). Fenwick (2009) señala, que la administración federal unificada en un solo ministerio permitió al gobierno nacional iniciar y lograr reformas más amplias que las de programas anteriores. Antes de que existiera BF, las familias debían atravesar tantos procesos burocráticos como cantidad de programas en los que buscaban inscribirse para ser

²⁴ Integrado por titulares del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (que lo presidirá), Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Ministerio de Economía, Casa Civil de la Presidencia de la República y la Caja Económica Federal.

beneficiarios. La existencia de un *Cadastró Único* permitió unificar la información de las familias necesitadas y hacer la distribución más eficiente.

El programa sigue una estrategia de distribución compartida por la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, pero es el gobierno federal el que paga directamente a los beneficiarios a través de la Caja Económica Federal. Fenwick (2009) destaca que este mecanismo de asignación de beneficios permitió fortalecer la relación entre ciudadanos y gobierno federal a través de los municipios. El diseño elegido para administrar los recursos del programa eliminó la participación de los estados, enfocándose en la implementación del programa a nivel municipal. Esta estrategia de “esquivar a los gobernadores” fue planteada para terminar con el caos burocrático, el empoderamiento de los líderes locales y las prácticas clientelares tradicionalmente vinculadas a este tipo de programas.

2.3 Conclusión

Durante la década de los noventa, América Latina sufrió una fuerte crisis económica y social, producto de las políticas neoliberales que habían adoptado los gobiernos a lo largo de toda la región. Argentina y Brasil no fueron la excepción.

La crisis llegó primero al país carioca entre 1998 y 1999, y pese a que el descontento social no se tradujo masivamente en protestas callejeras como sí sucedería luego en la Argentina, tras una inicial recuperación, los índices de pobreza y desigualdad no mostraron mejoras en Brasil.

A finales de 2001, la Argentina se vio envuelta en un marasmo económico, producto de la crisis financiera y bancaria que estalló durante el gobierno de la Alianza. El conflicto económico se tradujo en inestabilidad política y caos social, cuando se generalizó el desempleo y la informalidad, arrastrando a millones de argentinos a la pobreza y ampliando sustancialmente la brecha entre pobres y ricos, una vez más.

En ambos casos, los gobiernos recurrieron a un nuevo tipo de estrategia de asistencia social que, aunque en Brasil había sido más experimentada que en la Argentina, era relativamente nueva para ambos. Así surgieron los programas de transferencia condicionada en efectivo, que permitieron mejorarla situación social de los dos países más

importantes de América del Sur. A medida que los problemas económicos quedaban atrás y el contexto social mejoraba, tanto Brasil como la Argentina entendieron que debían seguir por el camino de los PTCDE para conducir una política social exitosa y duradera. En 2003, Lula unificó los PTCDE existentes bajo el programa federal Bolsa Familia, que se convertiría en uno de los programa más importante del mundo al lograr sacar a casi 60 millones de personas de la pobreza. De la misma manera, Cristina Kirchner lanzó la Asignación Universal por Hijo en Argentina durante su segundo mandato (2009), el programa más importantes a nivel nacional y uno de los más notables a nivel regional.

La literatura coincide en que fue la gestión de ambos programas, marcada por un diseño universal y una distribución centralizada de los beneficios, la clave del éxito de las estrategias de política social en Brasil y Argentina. Aunque ambos programas fueron diseñados para terminar con las prácticas clientelistas de los noventa, aún existe una gran discusión en torno al impacto político que generan, dados los poco transparentes mecanismos utilizados históricamente, por los gobiernos de ambos países.

El próximo capítulo analiza si existe un impacto electoral claro de la Asignación Universal por Hijo en Argentina y del Bolsa Familia en Brasil, para esclarecer si, además de combatir la pobreza, este tipo de programas ha logrado dejar atrás las viejas prácticas clientelares o si, por el contrario, en la práctica, continúan funcionando como estrategias electorales, que otorgan bienes materiales o servicios a cambio de votos.

3.0 Retorno electoral de las transferencias condicionadas en Argentina y Brasil

Indiscutiblemente los programas de transferencia condicionada en efectivo han tenido resultados positivos en reducir la pobreza, y combatir la desigualdad. En la Argentina y Brasil, tanto la Asignación Universal por Hijo como el Bolsa Familia alcanzaron mejoras en salud, educación y nutrición entre los más pequeños, cumpliendo su objetivo de invertir en capital humano para terminar con las necesidades insatisfechas de los grupos más vulnerables. Además, es importante destacar que se han cubierto grandes porcentajes de la población en situación de pobreza a un costo comparativamente bajo.

Sin embargo, ambos países afrontan una larga tradición de clientelismo político asociado a la distribución de programas sociales. En la segunda mitad de la década del noventa, el diseño de los programas focalizados y la distribución discrecional de los beneficios puso en duda la transparencia de la ayuda social que el Estado destinaba a los más pobres. Aún hoy, aunque los gobiernos han optado por otro tipo de estrategias asistenciales, que se distinguen de estos últimos en múltiples aspectos, las transferencias condicionadas de ingreso no han logrado desvincularse totalmente de este tipo de prácticas y pese a sus logros en términos de pobreza permanece arraigada la idea de que son parte de una estrategia “renovada” de los gobiernos para seguir captando votos de los pobres a cambio de bienes materiales.

La discusión en torno a la cuestión traspasó rápidamente la opinión pública y despertó el interés de varios académicos, que se han propuesto determinar si las transferencias condicionadas tienen un impacto electoral contundente. Sin embargo, las conclusiones a las que han arribado están lejos de ser homogéneas. En el caso de Brasil, la reelección de Lula en 2006 llevó a algunos académicos a tratar de explicar la contundente victoria del sindicalista metalúrgico haciendo foco en la gran novedad de su primer mandato, el programa asistencial Bolsa Familia. La mayoría de ellos (Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008) sugiere que el BF constituyó el principal factor para explicar la reelección del líder del PT y que quienes eran receptores del programa tendieron a inclinarse más por Lula, que quienes no lo eran (Lício, Rennó y O de Castro, 2009). Otros (Bohn 2011, Bohn 2013) aseguran que no hay una relación clara entre haber sido beneficiario del programa y haber votado a favor de Lula en la elecciones presidenciales de 2006.

Los trabajos de aquellos que ven al Bolsa Familia como una herramienta clientelar del PT (Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008) parten del supuesto de que los beneficiarios de este programa votaron más por Lula y su partido que quienes no lo eran, y por eso la base electoral de Lula cambió entre 2002 y 2006, en favor de los sectores más pobres y menos educados. Asimismo los autores explican que este cambio ocurrió porque los beneficiarios del BF entraron en una relación clientelar con los líderes en el gobierno.

El enfoque opuesto (Bohn, 2013), sugiere, sin embargo que las conclusiones a las que llegan estos autores son débiles en ciertos aspectos. En primer lugar, tanto Hunter y Power (2007) como Zucco (2008) utilizan información a nivel municipal para su análisis (composición del voto en estados o municipios) pero expresan sus conclusiones como comportamiento a nivel individual (voto de los individuos). Los autores trabajan en distintos niveles de análisis e infieren, a partir de datos a nivel municipal, conclusiones a nivel individual, las cuales parecen forzadas y poco sólidas.

En segundo lugar, retomando a Bohn (2013), los autores mencionados sostienen que la composición del voto por Lula cambia radicalmente durante las últimas elecciones (2002 y 2006). Para que esta afirmación sea cierta, se esperaría que el perfil de dichos votantes sea similar durante las elecciones anteriores a 2002, y que éste cambie a partir de las elecciones del 2006. Sin embargo, ninguno de los dos trabajos analiza el perfil de los votantes de Lula en las elecciones de 1989, 1994 y 1998, por lo cual no es tan claro que hayan mantenido un perfil similar durante las elecciones anteriores a 2006 y que haya cambiado ese año. De hecho, Bohn (2013) sugiere que el cambio fue progresivo durante ese periodo y no radical como señalan ellos.

En tercer lugar para medir si los receptores del Bolsa Familia fueron más propensos a votar por Lula en 2006 que quienes no recibían el beneficio, la base de datos que utilizan Zucco y Hunter y Power, parece poco precisa para ello. Los datos a nivel individual que ofrece la encuesta de LAPOP permitirían medir con más precisión la relación entre ambas variables, ya que incluye una pregunta específica sobre ser receptor de este programa y otra sobre el voto en las elecciones presidenciales de 2006.

Lício, Renno y O de Castro (2009), utilizan datos de la encuesta LAPOP y también sugieren que existe una diferencia de opiniones y actitudes entre quienes reciben el beneficio del BF y quienes no lo hacen, en relación al voto por el presidente Lula. Este

argumento fortalece la idea de que los beneficiarios del BF tenderían a simpatizar más con el líder del PT. Si bien el autor no determina un motivo claro detrás de la relación entre ambos factores, no niega la posibilidad de que pueda deberse a que Lula utilizó al BF como herramienta clientelar. No obstante, pensar que existe una lógica clientelar detrás del diseño del BF es pasar por alto el impacto real de este tipo de programas en la pobreza (aumento de la escolaridad, disminución del trabajo infantil y la desnutrición, mejoras en la salud, entre otros). Las mejoras en las condiciones de vida y la intención de seguir conservando su bienestar pueden determinar la elección de los votantes en cualquier estrato social, y no por ello tratarse de un “favor electoral” a cambio de un beneficio material. En el caso de los sectores más pobres, el Bolsa Familia es un gran componente de dicha mejora pero esto no lo convierte en una herramienta clientelar en lo absoluto.

En Argentina los trabajos son comparativamente más escasos y escépticos sobre la utilización de las transferencias condicionadas como herramienta clientelar. Se destaca el trabajo de Lodola (2011) que sugiere, a partir de un análisis estadístico a nivel individual, que la Asignación Universal por Hijo no tiene un retorno electoral claro. El autor utiliza la encuesta LAPOP correspondiente al año 2010 para determinar cuál es el impacto de la Asignación Universal en la victoria electoral de Cristina Fernández de Kirchner en 2011. Los datos utilizados y su tratamiento nos permiten señalar que las conclusiones a las que arriba son empíricamente sólidas. Asimismo el autor busca explicar el motivo detrás de los resultados obtenidos y destaca que es la gestión de la AUH (diseño universal y distribución centralizada de los beneficios) la que la hace poco permeable a prácticas clientelares (Lodola y Mangonnet, 2013).

Este capítulo explora el vínculo entre los programas de transferencia condicionada y los resultados electorales en Argentina y Brasil. Concretamente, analiza ciertos factores que podrían haber influido en el voto por Cristina Kirchner en 2011 y por Dilma Rousseff en 2010, haciendo énfasis en los principales PTCDE de ambos países. La primera sección repasa las transferencias condicionadas de dinero y las estrategias políticas de los partidos conocidas como “compra” de votos. La segunda sección replica el análisis de Lodola (2012) para el caso argentino y brasileño, y presenta evidencia empírica sobre la relación entre haber votado por Cristina y Dilma y ciertos factores (sociodemográficos, económicos y sociales), entre ellos ser receptor de la AUH o del BF, según el país. Asimismo destaca

que la gestión de los programas, y la forma en que fueron recibidas por la elite política permitieron a Cristina y a Dilma utilizar la AUH y el BF como estrategias únicamente de política social.

3.1 Los programas asistenciales y la “compra” de votos

En muchos países del mundo, durante las elecciones, los partidos políticos distribuyen beneficios particulares a los individuos para captar su voto. En Brasil y la Argentina el clientelismo y la compra de votos estuvieron ampliamente extendidos a lo largo de su territorio durante mucho tiempo y, aún hoy, los gobiernos son frecuentemente acusados de mantenerse en el poder gracias al intercambio de bienes y servicios, sobre todo, con los más pobres, que constituyen importantes sectores de la población, a cambio de su apoyo político. Esta práctica suele llevarse a cabo por los denominados “punteros” o intermediarios políticos ubicados en los barrios más humildes, que manejan los recursos que destina el gobierno nacional o provincial y los distribuyen, condicionadamente, entre la gente necesitada.

Brusco, Nazareno y Stokes (en Lodola 2011: 2) definen la *compra de votos* como el ofrecimiento de dinero o, más comúnmente, bienes de consumo menores a los votantes por parte de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición a cambio de su apoyo electoral. Mientras que Nichter (2008) señala que la compra de votos es una práctica que utilizan los partidos para persuadir a votantes indiferentes u opositores a que se inclinen a votar por ellos, Lodola (2011: 2) distingue dos formas de llevarla a cabo, como las más comunes: la compra de votos puede materializarse como ofrecimiento personalizado de bienes de consumo, o bien como asignación de recursos monetarios en forma de programas de asistencia social. Para los fines de este trabajo, nos enfocaremos en la segunda forma que puede tomar la compra de votos, entendiendo los programas de asistencia social como transferencias condicionadas de dinero en efectivo.

La relación entre compra de votos y políticas asistenciales recobró fuerza en América Latina durante la década de los noventa, cuando los gobiernos implementaron los programas focalizados y optaron por distribuir los recursos selectiva y discrecionalmente. Los gobiernos de Brasil y Argentina, como en muchos otros casos, adjudicaban los criterios

distributivos a los restringidos márgenes fiscales. Aunque la situación económica era desfavorable, la evidencia empírica corroboró que, detrás de la selección de beneficiarios, se escondía una lógica particularista que buscaba obtener un beneficio político de la asistencia social.

Cuando los gobiernos neoliberales dieron paso a los líderes más de “izquierda”, la política social se modificó y los programas focalizados dieron lugar a las transferencias condicionadas en efectivo, pero la polémica en la región en torno a la compra de votos y los programas asistenciales permaneció intacta.

3.2 AUH y BF: ¿El “As bajo la manga” de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff?

En la Argentina y Brasil el debate en torno a los PTCDE como herramientas para captar votos se instaló con el lanzamiento de la Asignación Universal y el Bolsa Familia, respectivamente. En el caso brasileño, los primeros estudios (Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008) sugieren que el Bolsa Familia actuó como mecanismo clientelar en las elecciones de 2006, razón por la cual Lula fue reelecto ese año. Otros (Licio, Renno y O de Castro, 2009) simplemente afirman que hubo una tendencia mayor a votar o simpatizar por Lula entre los beneficiarios del Bolsa Familia. Un enfoque diferente, sin embargo, defiende la implementación del BF exclusivamente como programa asistencial (Bohn, 2011; Bohn, 2013) y señala que no hay información concluyente para determinar que éste haya sido utilizado como herramienta clientelar en Brasil. Los estudios enfocados en el caso brasileño hacen referencia a la relación entre los beneficiarios del BF y el voto por Lula en 2006, pero ¿cuál es la relación de dicho programa con el voto por su sucesora, Dilma Rousseff? ¿Cuáles son los factores que determinaron las preferencias de los votantes en Brasil durante las últimas elecciones y cuáles de ellos influyeron en la elección de los votantes de Dilma? Por su parte, en la Argentina, el debate giró en torno a los resultados electorales de 2011 que llevaron a Cristina Kirchner nuevamente a la presidencia. Por entonces, muchos integrantes de partidos políticos y votantes opositores relacionaron la contundente victoria del líder del FPV con el programa Asignación Universal por Hijo, que se había lanzado en 2009. Sin embargo, los académicos argentinos descreen de ello y sugieren (Lodola, 2011; Lodola y Mangonnet, 2013) que la Asignación Universal no tiene retorno electoral, ni actúa

como herramienta clientelar. Pero si la AUH no condicionó la elección de Cristina en 2011, ¿qué factores pudieron haber determinado las preferencias de los votantes del Frente para la Victoria durante las últimas elecciones presidenciales?

3.2.1 Derribando mitos en torno a las transferencias condicionadas en efectivo: evidencia empírica

Este apartado se propone contestar los interrogantes mencionados a partir del análisis de datos a nivel individual obtenidos de la encuesta elaborada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en 2012²⁵. Se seleccionaron algunas preguntas de dicho cuestionario que resultan relevantes para explicar qué factores hicieron a las personas más propensas a votar por uno u otro candidato en las elecciones presidenciales de 2011, en particular, nos interesa saber qué factores podrían haber influido en quienes manifestaron votar por ella. Se hizo lo mismo para el caso brasileño y la elección de la presidente Dilma, en 2010.

A continuación se presentan y discuten los resultados obtenidos al estimar la opción electoral de argentinos en la última elección presidencial de 2011. Aunque en dichas elecciones compitieron siete candidatos, para los tres que más votos recibieron (Cristina Kirchner, Hermes Binner y Ricardo Alfonsín) la encuesta produce una cantidad de observaciones suficientes para ser analizadas con modelos multivariados. El resto de los candidatos fueron excluidos en la categoría de respuesta “otros” a la pregunta sobre la elección de candidato a presidente en 2011.

Para estimar los determinantes actitudinales y sociodemográficos de las preferencias electorales que declararon los encuestados en nuestro país, se construyeron dos modelos de regresión multinomiales con idéntica especificación. Los modelos fueron estimados usando como variable dependiente la opción electoral de 2011 (VB3) dividida en tres categorías (CKF, Binner y Alfonsín). En este tipo de técnica, las comparaciones entre los perfiles de los encuestados se realizan en base a una de las categorías de la variable dependiente que actúa como línea de referencia, por lo que estos modelos fueron estimados con líneas de base diferentes: Binner y CFK, que permite cubrir todos los pares posibles de candidatos.

²⁵ Para más detalles, consultar <http://www.varnderbilt.edu/lapop>

Los modelos utilizados incluyen, además de las usuales variables sociodemográficas (tamaño del lugar de residencia, nivel educativo, género, edad, riqueza y color de piel), la percepción sobre la economía (nacional y personal) (SOCT1) (IDIO1), la percepción sobre corrupción (EXC7) e inseguridad (AOJ11), el nivel de apoyo al rol del Estado (ROLESTADO), los juicios sobre el interés de los gobernantes por lo que piensa la gente (EFF1), la percepción del perfil de quienes reciben ayuda del Gobierno Nacional (CCT3), recibir ayuda por parte del Estado (CCT1NEW) y ser receptor de la AUH (CCT1B)²⁶. En relación con las variables demográficas se espera, por un lado, que el tamaño del lugar de residencia, el nivel educativo y el nivel de riqueza estén correlacionados negativamente con el voto por Cristina Kirchner y que, en cambio, las mujeres y la gente de piel más oscura sean más propensas a votarla. Por otro lado, se cree que la percepción sobre la economía (nacional y personal), la corrupción y la inseguridad serán factores significativos en el voto. Todo hace pensar que si se juzga que la economía nacional y personal marchan bien, y la corrupción y la inseguridad no están generalizadas, es más probable que se haya votado por CFK en 2011. También se espera una asociación positiva entre quienes creen que los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente “común”, quienes reciben alguna transferencia por parte del gobierno (incluida la AUH), y el nivel de apoyo al rol del Estado y haber votado por la presidenta. En cambio se espera una relación negativa entre haberla elegido y pensar que quienes reciben ayuda del gobierno son “vagos”.

La Tabla 4 muestra los resultados del análisis de regresión utilizando al candidato Hermes Binner como categoría de referencia. La tercera columna muestra la diferencia entre los votantes de CFK y Binner, y la tercera hace lo mismo, pero comparando los votantes de Alfonsín con los del candidato socialista. En primer lugar, al comparar los entrevistados que dijeron haber votado por Cristina Kirchner con los que dijeron haberlo hecho por Binner, vemos que seis factores son estadísticamente significativos. Si se dejan otros factores constantes, quienes piensan que la corrupción está generalizada son menos propensos a haber elegido a Cristina Kirchner, mientras que aquellos que creen que los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente son más propensos a haberlo hecho. Asimismo, la percepción que los encuestados tienen respecto de la economía nacional es significativa y se observa que quienes creen que ésta marcha correctamente, son más

²⁶ Las preguntas correspondientes a cada una de las variables se detallan en el **Anexo A**.

propensos a haberse inclinado por la líder del Frente para la Victoria en 2011. Además, quienes creen que recibir ayuda del gobierno nacional es “de vagos” tienen menos inclinación a votar por ella. En relación con los factores sociodemográficos, aquellos estadísticamente significativos parecen ser el nivel de riqueza y de educación, ambos correlacionados negativamente con el voto por Cristina. Es decir que cuanto más ricos y más educados son los encuestados, parecen ser menos propensos a votarla. Al comparar las diferencias entre los votantes de Binner y Alfonsín, observamos que solo el nivel de riqueza y la percepción sobre la corrupción parecen ser estadísticamente significativos, y ambos se correlacionan (negativamente) con el voto por el líder del partido radical. El apoyo al rol del Estado, así como la inseguridad y la economía nacional actual no parecen ser significativos para quien dicen haber votado por CFK. En Argentina, tampoco el color de piel, la edad, el sexo o el tamaño del lugar de residencia parecen importar. No obstante lo más notable es destacar que las variables que potencialmente indican el efecto de la política clientelar (recibir AUH o algún tipo de ayuda mensual por parte del Gobierno Nacional) no explican la probabilidad de haber votado por CFK en 2011.

**Tabla 4. Voto presidencial 2011: Comparación entre pares de candidatos
 (Categoría de base o referencia: Binner)**

VARIABLES	Modelo 1 CFK vs. Binner	Modelo 2 Alfonsín vs. Binner
Recibe AUH	.191 (.425)	.136 (.567)
Recibe ayuda mensual del gobierno	.000 (.004)	.001 (.006)
Piensa que quienes reciben ayuda del gobierno son “vagos”	-.011** (.003)	.003 (.005)
Los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente	.008* (.004)	-.007 (.006)
Rol del Estado	-.000 (.007)	.000 (.009)
Percepción de inseguridad	-.004 (.004)	-.008 (.005)
Percepción de corrupción	-.012* (.005)	-.017* (.007)
Economía personal presente	-.002 (.006)	-.010 (.009)
Economía nacional presente	.021** (.006)	-.001 (.008)
Color de piel	.059 (.073)	.033 (.102)
Quintiles de riqueza	-.264** (.095)	-.296* (.133)
Edad	-.114 (.082)	-.033 (.116)
Mujer	.179 (.243)	-.286 (.346)
Nivel educativo	-.893** (.191)	-.140 (.270)
Tamaño del lugar de residencia	-.047** (.111)	-.072 (.160)
Constante	5.52** (1.14)	3.47* (1.56)

N=1004. LR chi2 (45) = 271.64, Prob > chi2 = 0.0000, Pseudo R2 = 0.1367. Error estándar entre paréntesis. **p < 0,01
 * p < 0,05

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2012.

La tabla 5 contiene los resultados del modelo estimado para comparar los votantes de Alfonsín y CFK, partiendo de la categoría CFK como línea de base o referencia. En este caso cuatro factores aparecen como estadísticamente significativos. Manteniendo el resto de los factores constantes, los encuestados que piensan que los gobernantes no se interesan por lo que piensa la gente y creen que la economía nacional marcha mal, son más propensos a haber votado por Alfonsín en las últimas elecciones presidenciales. Asimismo quienes opinan que aquellos que reciben ayuda mensual del gobierno son “vagos” tienen más probabilidades de haber votado por él. Entre los factores sociodemográficos solo el

nivel educativo parece haber tenido un impacto (positivo) en el voto por Alfonsín, pero nuevamente el clientelismo no parece explicar las diferencias entre los votantes de ambos candidatos.

**Tabla 5. Voto presidencial 2011: Comparación entre pares de candidatos
(Categoría de base o referencia: CFK)**

Variables	Modelo 1 Alfonsín vs. CFK	Modelo 2 Binner vs. CFK
Recibe AUH	-.055 (.434)	-.191 (.425)
Recibe ayuda mensual del gobierno	.001 (.004)	-.000 (.004)
Piensa que quienes reciben ayuda del gobierno son “vagos”	.014** (.004)	.011** (.003)
Los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente	-.016** (.005)	-.008* (.004)
Rol del Estado	.000 (.008)	.000 (.007)
Percepción de inseguridad	-.004 (.004)	.004 (.004)
Percepción de corrupción	-.004 (.005)	.012* (.005)
Economía personal presente	-.008 (.007)	.002 (.006)
Economía nacional presente	-.022** (.007)	-.021** (.006)
Color de piel	-.025 (.083)	-.059 (.073)
Quintiles de riqueza	-.032 (.107)	.264** (.095)
Edad	.0813 (.095)	.114 (.082)
Mujer	-.466 (.288)	-.179 (.243)
Nivel educativo	.753** (.222)	.893** (.191)
Tamaño del lugar de residencia	-.025 (.136)	.047 (.111)
Constante	-2.04 (1.24)	-5.52** (1.14)

N=1004. LR chi2 (45) = 271.64, Prob > chi2 = 0.0000, Pseudo R2 = 0.1367. Error estándar entre paréntesis.

**p < 0,01 * p < 0,05

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2012.

Para el análisis de Brasil consideraremos a los candidatos que más votos recibieron (Dilma Rousseff, José Serra y Marina Silva), pese a que compitieron más candidatos, puesto que para dichos candidatos la encuesta produce una cantidad de observaciones suficientes para ser analizadas con modelos multivariados. Como sucede en el caso de la

encuesta en Argentina, el resto de los candidatos fueron excluidos en la categoría de respuesta “otros” a la pregunta sobre la elección de candidato a presidente durante las elecciones de 2010.

Para estimar los determinantes de las preferencias electorales que declararon los encuestados brasileños también se construyeron dos modelos de regresión multinomiales con la misma especificación. Se utilizó como variable dependiente la opción electoral de 2010 (VB3) dividida en tres categorías (Dilma, Serra y Silva) y las comparaciones entre los perfiles de los encuestados se hicieron en base a una de las categorías de la variable dependiente que actúa como línea de referencia. Para el caso de Brasil, los modelos fueron estimados con dos líneas de base diferentes, que permitieron cubrir todos los pares posibles de candidatos: Dilma y Serra. Finalmente, los modelos utilizados incluyen las mismas variables utilizadas para el caso de la Argentina²⁷ y las predicciones teóricas son las mismas que en el caso anterior, dadas las características de ambas mandatarias y las del partido al que representan, así también como muchas de similitudes entre la población de países. No obstante, contemplando que pueden existir ciertas diferencias importantes entre brasileños y argentinos, se espera que algunas variables sean más o menos significativas según se trate de los votantes de uno u otro país.

La tabla 6 presenta los resultados del modelo multinomial utilizando la opción Serra como categoría de base. Mientras que la primera columna muestra las diferencias entre los votantes de Dilma Rousseff y José Serra, la tercera hace lo propio entre los votantes de Marina Silva y este último. En primer lugar, observamos que solo un factor es estadísticamente significativo al comparar los entrevistados que dijeron haber votado por Dilma y aquellos que lo hicieron por Serra: el color de piel. Aquellos encuestados con color de piel más oscuro son más propensos a votar por Dilma. En segundo lugar, vemos que para el binomio Silva- Serra no hay factores que resulten estadísticamente significativos. En tercer lugar, pese a que no se pudo comprobar el efecto estimado de la mayoría de las

²⁷ Los modelos utilizados incluyen, además de las usuales variables sociodemográficas (tamaño del lugar de residencia, nivel educativo, género, edad, riqueza y color de piel), la percepción sobre la economía (nacional y personal) (SOCT1) (IDIO1), la percepción sobre corrupción (EXC7) e inseguridad (AOJ11), el nivel de apoyo al rol del Estado (ROLESTADO), los juicios sobre el interés de los gobernantes por lo que piensa la gente (EFF1), la percepción del perfil de quienes reciben ayuda del Gobierno Nacional (CCT3), recibir ayuda por parte del Estado (CCT1NEW) y ser receptor del BF(CCT1B). Las preguntas que corresponden a cada una de las variables se incluyen en el **Anexo B**.

variables en el voto por Dilma, es importante destacar que las variables que potencialmente miden el efecto de la política clientelar (ser receptor de BF o de algún tipo de ayuda mensual por parte del Estado) tampoco resultaron estadísticamente significativas en el caso de Brasil por lo que no se pudo comprobar que influyeran positivamente en la decisión de quienes manifestaron haber votado por Dilma en 2010.

**Tabla 6. Voto presidencial 2010: Comparación entre pares de candidatos
(Categoría de base o referencia: Serra)**

VARIABLES	Modelo 1 Dilma vs. Serra	Modelo 2 Silva vs. Serra
Recibe BF	-.255 (.309)	-.244 (.521)
Recibe ayuda mensual del gobierno	.006 (.003)	.007 (.005)
Piensa que quienes reciben ayuda del gobierno son “vagos”	-.003 (.002)	-.000 (.003)
Los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente	.003 (.002)	-.000 (.004)
Rol del Estado	-.002 (.003)	-.003 (.006)
Percepción de inseguridad	.001 (.002)	-.001 (.004)
Percepción de corrupción	-.000 (.002)	.005 (.004)
Economía personal presente	.005 (.004)	-.002 (.007)
Economía nacional presente	.004 (.003)	-.000 (.006)
Color de piel	.095** (.035)	-.026 (.063)
Quintiles de riqueza	-.077 (.062)	-.139 (.109)
Edad	.021 (.058)	-.206 (.108)
Mujer	-.033 (.156)	-.136 (.272)
Nivel educativo	-.197 (.144)	.117 (.258)
Tamaño del lugar de residencia	-.090 (.055)	-.057 (.096)
Constante	.981 (.653)	-.029 (1.13)

N=1000. LR chi2 (45) = 64.99, Prob > chi2 = 0.0271, Pseudo R2 = 0.0381. Error estándar entre paréntesis.

**p < 0,01 * p < 0,05

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2012.

La tabla 7 muestra los resultados del modelo estimado para comparar los factores que potencialmente influyen en la elección de los votantes de Marina Silva y Dilma

Rousseff, utilizando a Dilma como categoría de referencia. Dejando otros factores constantes, se observa que las únicas variables estadísticamente significativas son el color de piel y la edad. La relación entre ambas variables y quienes manifiestan haber votado por Silva es negativa, lo que indica que quienes tienen un color de piel más oscuro y son más grandes, son menos propensos a votar por ella. Por último se destaca, nuevamente, que los posibles factores clientelares no explican las diferencias entre los perfiles de votantes de ambos candidatos.

**Tabla 7. Voto presidencial 2010: Comparación entre pares de candidatos
(Categoría de base o referencia: Dilma Rousseff)**

VARIABLES	Modelo 1 Silva vs. Dilma	Modelo 2 Serra vs. Dilma
Recibe BF	.010 (.468)	.255 (.309)
Recibe ayuda mensual del gobierno	.001 (.004)	-.006 (.003)
Piensa que quienes reciben ayuda del gobierno son “vagos”	.002 (.003)	.003 (.002)
Los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente	-.003 (.004)	-.003 (.002)
Rol del Estado	-.001 (.006)	.002 (.003)
Percepción de inseguridad	-.002 (.004)	-.001 (.002)
Percepción de corrupción	.006 (.004)	.000 (.002)
Economía personal presente	-.008 (.007)	-.005 (.004)
Economía nacional presente	-.004 (.005)	-.004 (.003)
Color de piel	-.122* (.058)	-.095** (.035)
Quintiles de riqueza	-.061 (.100)	.077 (.062)
Edad	-.228* (.101)	-.021 (.058)
Mujer	-.102 (.252)	.033 (.156)
Nivel educativo	.315 (.240)	.197 (.144)
Tamaño del lugar de residencia	.032 (.088)	.090 (.055)
Constante	-1.01 (1.05)	-.981 (.653)

N=1000. LR chi2 (45) = 64.99, Prob > chi2 = 0.0271, Pseudo R2 = 0.0381. Error estándar entre paréntesis.

**p < 0,01 * p < 0,05

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2012.

Al analizar los datos para el caso de la Argentina y Brasil, observamos que no se pudo comprobar que la AUH o el BF (ni otros programas de transferencia condicionada) hayan influido en la probabilidad de haber votado por CFK en 2011 o por Dilma Rousseff en 2010, respecto de otros candidatos presidenciales. El resultado obtenido refuta la premisa de que las transferencias condicionadas en efectivo, en particular el BF y la AUH, tengan una relación positiva con el voto por Dilma o Cristina, respectivamente. No se puede afirmar que haya un retorno electoral claro de ambos programas, ni de otro tipo de transferencias condicionadas.

Esto se debe, por un lado, por el diseño novedoso de ambos programas y por el otro, por la aceptación generalizada que tuvieron por parte de los distintos partidos políticos desde el principio. En primer lugar, como se mencionó, tanto la AUH como el Bolsa familia fueron diseñados, en buena parte, para romper con las tradicionales prácticas clientelares asociadas a este tipo de programas. Buscaron establecerse como ser estrategias universales que alcancen a todos aquellos que los necesitan y no a algunos, y cambiaron la administración existente por una centralizada, que evita los intermediarios políticos y entrega el monto de las transferencias directamente a los beneficiarios. El tipo de beneficiario último al que apunta permite explicar en buena medida por qué no existe una relación positiva entre recibir la AUH (o el BF) y haber votado por CFK (o por Dilma Rousseff). Si bien el monto de las transferencias condicionadas lo cobra un adulto, el beneficio de dicha política no es percibido directamente por él, que constituye un potencial votante, sino que va a los niños del hogar (menores de 18 años) que no votan. Las contraprestaciones que exigen, garantizan el bienestar de los más pequeños y al tratarse de una política enfocada en las necesidades de los niños, hace que la transferencia sea percibida como un beneficio de largo plazo. Asimismo los adultos que cobran la transferencia entienden que continuar recibiendo el beneficio no dependerá exclusivamente de un factor externo al grupo familiar (como, por ejemplo, un contexto económico adverso). En segundo lugar, desde el comienzo la implementación de ambos programas como políticas de combate contra la pobreza fue ampliamente aceptada en la Argentina y Brasil por los distintos partidos políticos (inclusive muchos de ellos fuertemente opositores al partido en el gobierno que los puso en marcha). El apoyo de la elite política (y en términos prácticos la dificultad de desarticular este tipo de políticas) garantizó su

permanencia en el tiempo y permitió la progresiva expansión de estos beneficios a nuevos grupos en situación de pobreza. Por lo tanto, este escenario hace que los receptores no se sientan obligados a votar por el partido que los implementó, ya que, si cambiara la administración y un partido de distinta orientación política llegara al poder igualmente se mantendría vigente el beneficio y no habría riesgo para los actuales beneficiarios de perderlo.

3.3 Conclusión

La idea de que los gobiernos de América Latina utilizaron históricamente la política social para captar votos de los sectores más pobres existe desde hace mucho tiempo. El debate en torno al impacto político de los programas sociales se reavivó durante la década de 1990, cuando las consecuencias del neoliberalismo y los problemas socioeconómicos amenazaron la estabilidad política de los gobiernos de la región. En ese momento, los líderes en el gobierno lanzaron estrategias para combatir el desempleo y la pobreza, buscando contener la agitación social y sin estar dispuestos a pagar el costo político de decisiones económicas poco acertadas del pasado.

La Argentina y Brasil no fueron la excepción y, al igual que en otras partes de la región, los partidos neoliberales de ambos países se vieron envueltos en escándalos de compra y venta de votos y fueron acusados públicamente de utilizar los programas asistenciales para mantenerse en el poder. Quienes asumieron el poder posteriormente dieron un giro en la política social y, pese que la característica y objetivos de los nuevos programas eran muy distintos al de los anteriores, la polémica en torno al clientelismo continuó con las transferencias condicionadas de dinero en efectivo. Numerosos académicos han analizado la relación entre ser beneficiario de estos programas y votar por un determinado candidato para el caso de Brasil y, en menor medida el de la Argentina. Los estudios son aún muy recientes y los distintos tipos de estrategias que utilizan unos y otros, hace difícil llegar a una única conclusión en torno a la cuestión.

En este capítulo hemos arribado a los siguientes resultados. En primer lugar, la evidencia empírica demuestra que ser receptor de la AUH o del Bolsa Familia no es un factor estadísticamente significativo para explicar la conducta de los votantes en las últimas

elecciones presidenciales de Argentina y Brasil, respectivamente. En particular, el análisis estadístico realizado muestra que no existe una asociación positiva sólida entre percibir el beneficio de dichos programas y haber votado por Cristina Kirchner o Dilma Rousseff. En segundo lugar, los modelos estadísticos utilizados muestran que los factores significativos asociados al voto por CFK (el nivel de riqueza, el nivel educativo, la percepción sobre la economía nacional y la corrupción, la percepción de que quienes reciben programas asistenciales del gobierno son “vagos” y de que los gobernantes se interesan por lo que piensa la gente) están correlacionados con la variable dependiente como habíamos predicho. El único factor significativo para explicar el voto de Dilma en 2010 (color de piel) también actuó en la dirección que habíamos estimado inicialmente (positivamente). Por último, concluimos que, en ninguno de los dos casos, las variables asociadas potencialmente con clientelismo (receptor AUH o BF y receptor de ayuda mensual por parte del Gobierno Nacional) son capaces de explicar, en Argentina y Brasil, las diferencias entre los perfiles de votantes de los candidatos y, en consecuencia, tampoco explican la decisión de los votantes que manifestaron haber elegido a Cristina Kirchner o Dilma Rousseff como presidente en las últimas elecciones.

Esto podría explicarse por dos factores. En primer lugar, la gestión de la AUH y del BF ha sido ampliamente reconocida por expertos como una gestión despolitizada, que busca evitar el clientelismo. Al distribuir los beneficios directamente y estar enfocadas en los niños, la AUH y el BF, como el resto de los PTCDE hacen que el foco este puesto en invertir en el capital humano y en el bienestar de los más chicos, por encima de la condición personal de los adultos. Constituyen herramientas que apuntan al progreso en términos de educación y salud de los niños, que no votan. Este objetivo en sí mismo muestra una intención despolitizada de los programas por parte de quienes los implementaron. En segundo lugar, la aceptación general que alcanzaron entre los políticos (y lo difícil que es retroceder en políticas asistenciales otorgadas en clave de derecho) hace difícil pensar que bajo un gobierno distinto al actual estos programas dejen de funcionar. Por ello quienes reciben el beneficio no se sienten “obligados” a votar por el partido o candidato que los implementó, sino que pueden estar seguros de que se trata de un programa despartidizado y que el beneficio seguirá vigente en el futuro.

4.0 Consideraciones finales

El neoliberalismo como política económica característica de la década de los noventa fracasó rotundamente en América Latina y el Caribe. Las consecuencias negativas de dicha estrategia no fueron exclusivas del ámbito económico, sino que la sociedad se vio igualmente afectada. El ajuste fiscal y las privatizaciones, que “recomendaban” los organismos internacionales de crédito para superar la crisis, generaron despidos masivos, flexibilización en los contratos laborales y la pérdida del salario real de los trabajadores, lo cual llevó los índices de pobreza y desigualdad a niveles nunca antes vistos. A medida que los trabajadores se quedaban sin empleo e iban cayendo en la pobreza comenzaron las manifestaciones en las calles en forma de violentas protestas. Los gobiernos latinoamericanos veían en el descontento social la fuente principal de inestabilidad política y, aunque las respuestas fueron diversas, todos ellos terminaron por lanzar programas de empleo para contener las movilizaciones y compensar a los perdedores del neoliberalismo. Caracterizados por un diseño focalizado, una distribución de recursos descentralizada y una cobertura baja, inmediatamente los programas fracasaron, y la pobreza empeoró. Paralelamente, al comenzar el nuevo milenio la frágil estabilidad política y económica de muchos de los países se quebró, anunciando una transformación radical inminente en América Latina.

En líneas generales, el cambio primero fue político, después económico y finalmente social. La llegada de gobiernos de izquierda al poder, además de reorientar la política económica, puso en tela de juicio el tipo de política social existente. Se reemplazaron los programas focalizados por programas de transferencia condicionada en efectivo. A diferencia de los programas de los noventa, estos últimos son universales, cuentan con una distribución centralizada de los beneficios y alcanzaron, desde el principio, una amplia cobertura. Enfocados en combatir la pobreza en el largo plazo invirtiendo en el capital humano (condicionalidades en educación, salud y nutrición), los primeros PTCDE surgieron en Brasil y México en 1995 y 1997, respectivamente, pero recién a principios del nuevo milenio se expandieron y consolidaron en el resto de América Latina y el Caribe. En un periodo relativamente corto, estas estrategias lograron sacar a millones de latinoamericanos de la pobreza, a un costo muy bajo, y, además, lograron reivindicar el rol

de la mujer en la familia y traer la cuestión del género en la política social a la agenda de los gobiernos, que históricamente había quedado relegado.

Brasil fue el primero en lanzar un programa de transferencia condicionada en la región. Pese a que se trataba de un programa a nivel municipal, marcó un precedente en la política social brasileña. Después del éxito de los primeros programas, el Gobierno Nacional continuó desarrollando estrategias similares y en 2003, Lula eliminó los PTCDE existentes para colocarlos bajo el paraguas del programa de transferencia de ingreso más importante del mundo, el Bolsa Familia. El Bolsa Familia cubre en la actualidad a más de 50 millones de brasileños en situación de pobreza, cifra que equivale a casi el 30% de la población total a un costo muy bajo (solo invierte el 0,5% de su PBI aproximadamente).

Siguiendo los pasos de su país vecino, Argentina también implementó las transferencias condicionadas de ingreso como pilar de su política social. En 2002, se lanzó el primer programa de este tipo conocido como “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” y con el tiempo se desarrollaron otros similares, enfocados en terminar con la pobreza. En 2009 el gobierno de Cristina Kirchner puso en marcha la Asignación Universal por Hijo. Desde que se implementó la AUH, ésta alcanzó a 3.289.163 de personas (1.784.106 de hogares), que corresponde a casi el 9% de la población total, y pese a ser una cifra comparativamente menor que la del BF, en Argentina ningún otro programa social había alcanzado una cifra así antes.

Esta medida, al igual que el Bolsa Familia, debe sus logros principalmente a la gestión. A diferencia de los programas de empleo anteriores, tanto la AUH como el BF rompen con los criterios de condicionalidad existentes y otorgan los beneficios más allá de la situación ocupacional de los individuos. Es decir que operan como un seguro social contra la desigualdad y no como una compensación a los efectos negativos de un programa económico específico. Asimismo la distribución de los beneficios se hace directamente del gobierno central a los beneficiarios, eliminando intermediarios locales que buscaban sacar beneficio propio del manejo de los programas y generaban prácticas poco transparentes e ineficiencias en la distribución de los recursos.

La evidencia empírica demuestra que ambos países lograron mejorar los niveles de pobreza y desigualdad, impactar positivamente en los niveles de escolaridad y reducir el trabajo infantil y la deserción escolar. Los niveles de consumo también mejoraron, sobre

todo en Brasil, y pese a que la salud y la nutrición infantil sigue siendo un desafío para los gobiernos de ambos países, las cifras confirman que Brasil y Argentina van por buen camino en materia de política social.

El resultado positivo de estos programas no evita que muchos cuestionen si su impacto social no viene acompañado de un impacto electoral igualmente favorable. Las tradicionales prácticas clientelares y de compra venta de votos hacen pensar que los PTCDE de Argentina y Brasil no están exentos de estas estrategias. Para comprobar qué relación existe entre estos programas y el voto por los candidatos del partido que lo implementaron, hemos realizado un análisis estadístico a nivel individual a partir de datos de la Encuesta de Opinion Publica de América Latina.

Los resultados del análisis indican que ni la Asignación Universal ni el Bolsa Familia mostró un retorno electoral claro en las elecciones de Argentina (2011) y Brasil (2010). De igual manera, se observó que tampoco aquellos encuestados que reciben algún tipo de ayuda mensual por parte del gobierno son más proclives a votar por Cristina Fernández de Kirchner o Dilma Rousseff que quienes no la reciben, descartando que ambas presidentas y sus partidos hayan utilizado dichas estrategias de política social para captar votos. Entre los factores relevantes que impactan en la elección de los encuestados que manifiestan haber votado por Cristina se encuentran la economía nacional y la corrupción, el nivel de educación y de riqueza, si los votantes perciben que al gobierno les interesa lo que ellos piensan, y la forma en que ven a los receptores de los programas asistenciales. Si bien la evidencia empírica no es concluyente respecto un vínculo positivo entre recibir la AUH y haber votado por CFK, pensar que quienes la reciben son “vagos” disminuye la propensión a votarla. Para el caso de Brasil, el voto por Dilma parece estar relacionado (positivamente) solo con el color de piel de los encuestados. La falta de un retorno político claro podría explicarse, en ambos casos, tanto por su gestión y diseño, y su enfoque en los niños como beneficiarios últimos y no en adultos (potenciales votantes), como por el amplio consenso que existe dentro de la elite política en relación a ellos y al tiempo que llevan funcionando, que les asegura a los beneficiarios que dichos programas seguirán existiendo independientemente del partido político que gane las elecciones.

Estos resultados nos permiten concluir que, además de tratarse de un programa que ayuda a superar los niveles de pobreza y desigualdad, las transferencias condicionadas en

efectivo han logrado romper con el tradicional clientelismo en Brasil y Argentina. En el futuro, es importante ahondar en este tipo de análisis para el resto de los países. Resulta necesario esclarecer tanto el impacto social de muchos de ellos, donde las evaluaciones de impacto son poco frecuentes, como determinar si otros programas tienen retorno electoral y son utilizados por algunos gobiernos de la región como mecanismos de compra de votos. Asimismo los estudios comparados son una buena herramienta para cotejar y enriquecer el análisis en relación a este tipo de programas cada vez más utilizados en países en desarrollo, que surgieron en América Latina y pareciera que han venido para quedarse.

Bibliografía

Arriagada, C. (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. *División de Medio Ambiente y Asentamientos Humano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 27, 70.

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). Asignaciones Familiares como transferencias semicondicionadas a niños y adolescentes en la economía informal en Argentina. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 65(1), 57-76. doi: 10.1111/j.1752-1734.2011.01420.x

Bohn, S. (2011). Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *Latin American Research Review*, 46(1), 54-79. doi: 10.1353/lar.2011.0003

Bohn, S. (2013). The Electoral Behavior of the Poor in Brazil: A Research Agenda. *Latin American Research Review*, 48(2), 25-31. doi: 10.1353/lar.2013.0021

Cecchini, S. y Madariaga A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, *División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 227.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006, Marzo). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/S2006002.pdf?sequence=1>

De La, O., & Ana, L. (2013). Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, 57(1), 1-14. Recuperado de: http://www.yale.edu/leitner/resources/PMF-papers/delao_progres_a_finalb.pdf

Fenwick, T.B. (2009). Avoiding governors: The success of Bolsa Familia. *Latin American Research Review*, 44(1), 102-131. doi: 10.1353/lar.0.0073

Filmus, D. (28 de marzo de 2012). El impacto de la Asignación Universal por Hijo. Un intento de desprestigiar, *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190566-2012-03-28.html>

Fiszbein, A. & Schady, N. (2009). Conditional Cash Transfer: Reducing present and future poverty, *The World Bank*, 383. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf.

Fleury, S. (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. *Nueva Sociedad*, 156. Recuperado de:
http://reservaecologica.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/15.pdf

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. *Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, (LVI)*, 1-43. Recuperado de:
http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/archivos_upload/doc_cedlas102.pdf

Gerchunoff P. y Torre, J.C. (1996). La política de la liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico-Revista de ciencias sociales*, 36 (143), 733-768. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3467293>

Giraudy, A. (2007). The distributive politics of emergency employment programs in Argentina (1993-2002). *Latin American Research Review*, 42(2), 33-55. doi: 10.1353/lar.2007.0021

Hevia de la Jara, F. (2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil: un análisis comparado. *Nómadas. Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 22(2), 383-392. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/27335>

Hevia de la Jara, F. (2011). La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. *Gestión y Política Pública*, Septiembre-Sin mes, 331-379. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13321095004>

Hunter, W. y Power, T.J. (2007). Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, 49 (1), 1-30. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/4490505>

Kliksberg, B. (2000). América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, Inequidad e institucionalidad social. *Economía y Sociedad*, 5(14), 5-33. Recuperado de:
<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1539>

Layton, M. (2010). ¿A quién beneficia Bolsa Familia? *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas 2010, LAPOP*, 47, 1-8. Recuperado de:
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.ph>

Layton, M. y Smith A. E (2011). Políticas públicas de asistencia social y voto presidencial en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas 2011*, 66, 1-11. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.ph>

Leon, A. (2008) Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio, *Proyecto CEPAL-AECID: Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio*, 172.

Lício, E. , Rennó, L. & Castro, H. C. (2009). Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, 15(1), 31-54. doi: 10.1590/S0104-62762009000100002

Lindert K. , Skoufias E. , Shapiro J. (2006). Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. *Social Safety Nets Primer Series*, World Bank. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/safetynets>

Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44 (176), 515-536. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3655866>

Lodola, G. y Seligson, M. (2011). *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. LAPOP, Universidad Torcuato Di Tella.

Lodola, G. (2011). Los condicionantes políticos de la distribución de las transferencias de ingreso en Argentina. *IV Congreso Latinoamericano de Opinión Pública de WAPOR Belo Horizonte, Brasil*. Recuperado de: http://www.waporbh.ufmg.br/papers/German_Lodola.pdf

Lodola, G. y Seligson, M. (2013). *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades, 2012*. LAPOP, Universidad Torcuato Di Tella.

Lodola, G. y Mangonnet, J. (2013, 30 Abril). Entrevista sobre Asignación Universal por Hijo (AUH). *El Economista*. Recuperado de: <http://www.economista.com.ar/?p=5472>

Marques, R. S. (2013). Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, 33(2), 298-314. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>

Mesa Lago, C. (2005). Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 86, 186-205.

Montero, A. (2010). No Country for Leftists? Clientelist Continuity and the 2006 Vote in the Brazilian Northeast. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 113-153. Recuperado de: <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/277/277>

Nichter, S. (2008). Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot. *American political science review*, 102(01), 19-31. doi: 10.1017/S0003055408080106.

Nicolau, J. y Peixoto, V. (2007). As bases municipais da votação de Lula em 2006. En *Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos. Cadernos do Fórum Nacional*, 6, 15-25. Recuperado de: <http://forumnacional.org.br/sec.php?s=521&i=pt&cod=CF0006>

Osorio, J. (2012). América Latina bajo el fuego de las grandes transformaciones económicas y políticas. *Política y cultura*, (37), 65-84. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100004&lng=es&tlng=es

Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, (85/86), 75-88. Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=fb99027d-f768-46d8-81e2-49d4eea4457c%40sessionmgr114&vid=2&hid=124>

Pautassi, L. C., Straschnoy, M., & Arcidiácono, P. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *Comisión Económica Para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11362/6193>

Del Rosario Queirolo, M. (2011). El impacto de los programas de transferencia de dinero en las elecciones uruguayas del 2009. *IV Congreso Latinoamericano de Opinión Pública de WAPOR Belo Horizonte-Brasil*. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/uruguay/Queirolo-WAPOR.pdf>

Rawlings, L.B. (2005). A new approach to social assistance: Latin America's experience with Conditional Cash Transfer programmes. *International Social Security Review*, 58, 133-161. doi: 10.1111/j.1468-246X.2005.002200.x

Rawlings, L.B. y Rubio, G.M. (2005). Evaluating the impact of Conditional Cash Transfer Programs. *World Bank Res*, 20(1), 29-55. doi: 10.1093/wbro/lki001

Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina. *Colección Documentos de proyectos (CEPAL)*, 53.

Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Revista Madrid*, 15, 1-15. Recuperado de: <http://www.revistamad.uchile.cl/15/satriano.pdf>

Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. *Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 70,78.

Seligson, M. (2007). The Rise of Populism and the Left in Latin America. *Journal of Democracy*, 18(3), 81-95. doi: 10.1353/jod.2007.0057

Sewall, R. (2008). Conditional Cash Transfer Programs in Latin America. *SAIS Review of International Affairs*, 28(2), 175-187. doi: 10.1353/sais.0.0019

Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190. doi: 10.1353/lar.2010.0017

Soares, S. S. D. (2012). Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future. *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, 89, 1-41. Recuperado de: <http://www.econstor.eu/handle/10419/71810>

Valencia Lomelí, E. (2008). Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. *The Annual Review of Sociology*, 34, 475-499. doi: 10.1146/annurev.soc.34.040507.134537

Villatoro, P. (2008) CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction, en *International Poverty Center, Poverty in Focus Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America*. Recuperado de: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>

Zucco, C. (2008). The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 29-49. doi: 10.1017/S0022216X07003628

Zucco, C. y Power, T. (2013). Bolsa Familia and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002-2006: A Reply to Bohn. A Reply to Bohn. *Latin American Research Review*, 48(2), 3-24. doi: 10.1353/lar.2013.0018

ANEXO A**Preguntas seleccionadas del Cuestionario LAPOP 2012 - Argentina**

VB3. ¿Por quién votó para Presidente en las últimas elecciones presidenciales de 2011?

(00) Ninguno (fue a votar pero dejó la boleta en blanco, arruinó o anuló su voto)

(1701) Cristina Fernández de Kirchner - Frente para la Victoria

(1702) Hermes Binner – Frente Amplio Progresista

(1703) Ricardo Alfonsín – Unión para el Desarrollo Social

(77) Otro

(88) NS

(98) NR

(99) INAP (No votó)

CCT1B. Ahora, hablando específicamente sobre el Programa “Asignación Universal por Hijo”, ¿usted o alguien en su casa es beneficiario de ese programa?

(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR

SOCT1. Ahora, hablando de la economía... ¿Cómo calificaría la situación económica del país? ¿Diría usted que es muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala?

(1) Muy buena (2) Buena (3) Ni buena, ni mala (regular) (4) Mala

(5) Muy mala (pésima) (88) NS (98) NR

IDIO1. ¿Cómo calificaría en general su situación económica? ¿Diría usted que es muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala?

(1) Muy buena (2) Buena (3) Ni buena, ni mala (regular)

(4) Mala (5) Muy mala (pésima) (88) NS (98) NR

EXC7. Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está:

(1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada

(88) NS (98) NR

AOJ11. Hablando del lugar o el barrio donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?

(1) Muy seguro(a) (2) Algo seguro(a) (3) Algo inseguro(a) (4) Muy inseguro(a)

(88) NS (98) NR

EFF1. A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

CCT3. Cambiando de tema... Algunas personas dicen que la gente que recibe ayuda de los programas sociales del gobierno es vaga. ¿Hasta qué punto usted está de acuerdo o en desacuerdo?

CCT1NEW. ¿Usted o alguien en su casa recibe ayuda mensual en dinero o en productos por parte del gobierno?

(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR

ANEXO B**Preguntas seleccionadas del Cuestionario LAPOP 2012 - Brasil**

VB3 . Em qual dos candidatos o(a) sr./sra. votou para Presidente no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010? **[NÃO LEIA AS ALTERNATIVAS]**

- (00) Nenhum (foi votar, mas deixou a cédula em branco, ou anulou seu voto)
 (1501) Dilma(PT, PMDB, PDT, Pcdob, PSB, PR, PRB, PTN, PSC, PTC)
 (1502) José Serra (PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN, PT do B)
 (1503) Marina Silva (PV)
 (1504) Plínio Sampaio (PSOL)
 (1505) José Maria (PSTU)
 (1506) Levy Fidélis (PRTB)
 (1507) José M. Eymael (PSDC)
 (1508) Rui Pimenta (PCO)
 (1509) Ivan Pinheiro (PCB)
 (77) Outro (88) NS (98) NR (99) NSA (Não votou)

CCT1B. Agora falando especificamente sobre o Programa Bolsa Família, o(a) sr./sra. ou alguém em sua casa é beneficiário deste programa?

- (1) Sim (2) Não **[VÁ PARA BRACCT6B]** (88) NS **[VÁ PARA BRACCT6B]**
 (98) NR **[VÁ PARA BRACCT6B]**

SOCT1. Agora, falando da economia...Como o(a) sr./sra. avalia a situação econômica do país? O(A) sr./sra. acha que é muito boa, boa, nem boa nem má, má ou muito má?

- (1) Muito boa (2) Boa (3) Nem boa, nem má (regular) (4) Má
 (5) Muito má (péssima) (88) NS (98) NR

IDIO1. Como o(a) sr./sra. avalia, **em geral**, sua situação econômica? O(A) sr./sra. acha que é muito boa, boa, nem boa nem má, má ou muito má?

- (1) Muito boa (2) Boa (3) Nem boa, nem má (regular) (4) Má
 (5) Muito má (péssima) (88) NS (98) NR

EXC7. Considerando sua experiência ou o que ouviu falar dos funcionários públicos, a corrupção dos **funcionários públicos** é... ? **[LER]**

- (1) Muito comum (2) Algo comum (3) Pouco comum (4) Nada comum
 (88) NS (98) NR

AOJ11. Falando do lugar ou bairro onde o(a) sr./sra. vive, e pensando na possibilidade de ser vítima de um assalto ou roubo, o(a) sr./sra. se sente muito seguro(a), pouco seguro(a), pouco inseguro(a) ou muito inseguro(a)?

- (1) Muito seguro(a) (2) Pouco seguro(a) (3) Pouco Inseguro(a)
 (4) Muito Inseguro(a) (88) NS (98) NR

EFF1. Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como o(a) sr./sra. pensam. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?

CCT3. Mudando de assunto, algumas pessoas dizem que as pessoas que recebem ajuda dos programas sociais do governo são preguiçosas. Até que ponto o(a) sr./sra concorda ou discorda?

CCT1NEW. Agora mudando de assunto, o(a) sr./sra. ou alguém em sua casa recebe ajuda mensal em dinheiro ou em produtos do governo?

- (1) Sim (2) Não (88) NS (98) NR