



Serie Análisis de Coyuntura N° 21

ASIGNACIÓN POR HIJO

Rubén M. Lo Vuolo

Noviembre 2009

RESUMEN

En este trabajo el autor discute los contenidos del beneficio de "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" instaurado recientemente en Argentina. Entre otras observaciones, señala que el mismo no implica un cambio de paradigma en materia de políticas de transferencias de ingresos a las personas, pero que ciertas características específicas lo diferencian de otras Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos que se vienen aplicando en América Latina (como el Programa Oportunidades de México y el Bolsa Familia de Brasil). Entre los principales problemas detectados en las normas que instauran la Asignación por Hijo, se destacan: i) La cobertura no será universal y los criterios de selectividad abren espacio para prácticas arbitrarias; ii) Las sanciones por el incumplimiento de las condicionalidades darán lugar a desigualdades de trato y penalizaciones que perjudican injustificadamente a la población vulnerable que se pretende beneficiar; iii) es probable que se generen conflictos en el propio sistema de políticas sociales debido a las fuentes de financiamiento elegidas y al carácter endeble de la norma que instaura el beneficio; iv) Se perdió una oportunidad histórica para legitimar socialmente una reforma tributaria progresiva para financiar una política que había alcanzado un amplio consenso entre actores sociales y de distintas agrupaciones políticas.

ABSTRACT

In this document the author discusses the Universal Social Protection Child Allowance which has been recently created in Argentina. Among other things, it argues that the benefit does not involve a paradigm change in cash transfer policies, although there are some specific characteristics which differentiate it from other conditional cash transfer policies applied in Latin America (such as Program "Oportunidades" in Mexico and "Bolsa Familia" in Brazil). Among the main problems detected in the rules for this new benefit, four stand out: (1) coverage will not be universal and selection criteria open up the space for arbitrary practices, (2) sanctions for the failure to meet conditionalities will lead to inequality of treatment and penalties that can harm the vulnerable population the policy is intended to help, (3) it is likely that conflicts will emerge in the social policy system due to the sources of financing chosen for this new benefit and the weakness of the rules that have created it, (4) a historical opportunity has been lost to legitimise a progressive tax reform to finance a policy which had achieved wide consensus among social and political actors.

INDICE

Introducción	4
1. Potenciales beneficiarios	9
2. Otras derivaciones de la condicionalidad del límite de ingreso	12
3. Los problemas de la fragmentación de beneficios en el mercado laboral.....	14
4. Condicionalidades en materia de educación y salud	16
5. Financiamiento y sistema de previsión social.....	19
6. Conclusiones necesariamente preliminares.....	22
Bibliografía	24

Asignación por hijo

Rubén M. Lo Vuolo*

“Benditos los que no le confían la vida a nadie”

Fernando Pessoa
Libro del desasosiego

Introducción

En este trabajo me ocupo de analizar el reciente Decreto de Necesidad y Urgencia 1602 del 29 de octubre de 2009 (en adelante “el DNU”), mediante el cual el Poder Ejecutivo de Argentina instaura un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas que denomina “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (en adelante “Asignación por Hijo”). La Asignación por Hijo se instituye como un subsistema no contributivo dentro de la normativa de la Ley 24.714 que es la que establece los beneficios de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados formales en cuyo nombre se realizan contribuciones patronales (por este beneficio de seguro social, los trabajadores no hacen aportes personales).

En principio, la Asignación por Hijo está destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que reúnan dos requisitos iniciales: no contar con otra asignación familiar prevista en dicha ley y pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la “economía informal”. En su artículo 2, el DNU establece que quedan excluidos del beneficio anterior “los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil”¹; más adelante, establece explícitamente que tendrán derecho al beneficio los llamados “monotributistas sociales”². A cambio, se requiere cumplir con ciertas condiciones,

* Economista, Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

¹ Actualmente en \$1440 y \$ 1500 a partir de enero de 2010 según la normativa vigente.

² Esta difusa categoría fiscal reclama la inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Se supone que es una categoría tributaria para aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización y que ven dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Como puede

entre las que sobresalen: 1) no percibir remuneración por encima del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM); 2) certificar la asistencia al sistema educativo y la concurrencia al sistema de salud.

El DNU es poco claro en muchos aspectos de sus reglas operativas. No obstante, luego de la interpretación general del mismo puede afirmarse que representa un cambio importante en la evolución del sistema de políticas de transferencia de ingresos en el país y, en cierto modo, también instala una referencia en el debate latinoamericano acerca de los llamados Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos [*Conditional Cash Transfer Programs*] (en adelante, PTC). Los PTC vienen siendo diseminados en la región y reconocen un origen común en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que en el año 1997 se instaló a nivel nacional en México y actualmente está reconvertido en el llamado Programa Oportunidades³. La característica común de estos programas es que operan bajo la lógica de transferencias de dinero orientadas a grupos de población de bajos ingresos, exigiendo contraprestaciones por parte de los beneficiarios que normalmente son familias catalogadas como “pobres con hijos a cargo”.

La Asignación por Hijo instituida en Argentina aparece como una variante de este tipo de programas, diferenciándose de los mismos por dos razones principales. En primer lugar, no tiene como beneficiarios a familias catalogadas como “pobres con hijos a cargo”, sino que toma como referencia la situación laboral de las personas en edad activa para dar cobertura a aquellas que se declaran como desempleadas o que tienen una ocupación en el sector llamado “informal”. En segundo lugar, la referencia de ingresos para acceder al beneficio es el SMVM que rige para todas las relaciones laborales. En principio, esa referencia es individual y no familiar, por lo que tendrían derecho a la prestación las personas que, estando desocupadas u ocupadas informalmente, cobren ingresos por debajo del SMVM independientemente de otros ingresos de su grupo familiar.

observarse, los criterios de evaluación de esta categoría fisco-social son muy difusos y su cumplimiento queda a criterio selectivo de la autoridad de aplicación.

³ Desde esa experiencia, puede reconocerse la implementación de más de 35 PTC en 19 países de la región, siendo el Oportunidades y el Bolsa Familia (Brasil) los dos más grandes. Si bien estos programas se han difundido mayormente en la última década, reconocen su antecedente en las reformas de la política social impulsadas con el paradigma ideológico del llamado Consenso de Washington. La literatura internacional indica que en Argentina, el programa “Familias por la Inclusión Social” es el que más se aproxima a este tipo de programas. Ver Zaga Szenquer (2009).

En este sentido, la Asignación por Hijo puede entenderse como un paso más en la genealogía de programas que se iniciaron en la década del noventa en el país y que fueron ampliando su cobertura a medida que se mostraron insuficientes e ineficientes para atender los problemas de ingreso de los grupos de población más vulnerables. Las tres tendencias reconocibles en esa genealogía son: 1) avance hacia el otorgamiento de beneficios en dinero; 2) avance hacia el reconocimiento de beneficios teniendo en cuenta los menores a cargo; 3) obligación de realizar contraprestaciones, moviéndose desde la obligación de realizar alguna actividad laboral (Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) hacia el cumplimiento de requisitos en las áreas de salud y educación (Programa Familias y ahora Asignación por Hijo).

En ese sentido, la Asignación por Hijo no representa un cambio de paradigma en la forma de hacer política de transferencias de ingresos. Más bien debe entenderse como una nueva forma mediante la cual se busca adaptar el paradigma vigente a las deficiencias de los programas de transferencias de ingresos ensayados previamente. En ese sentido, la Asignación por Hijo es un dato más en el proceso de re-estructuración de las políticas de transferencias de ingresos desatado por la retracción de las tradicionales instituciones del Estado de Bienestar argentino desde la década del noventa. Este tipo de régimen de Estado de Bienestar es de difícil catalogación por su carácter híbrido, pero la bibliografía sobre el tema coincide en destacar su carácter conservador y de universalismo-fragmentario, donde los ajustes propios de la visión liberal-residual de las últimas décadas han operado gracias a la tradicional exclusión de los mecanismos del sector informal y el avance de programas asistenciales cada vez más numerosos⁴.

El nuevo elemento incorporado por la Asignación por Hijo es crucial para comprender el intrincado camino de adaptación de las instituciones de política social a los límites impuestos por los permanentes cambios en los otros dos pilares del régimen de Bienestar: el empleo y la familia⁵. Cuatro rasgos conforman este nuevo escenario. Primero, la Asignación por Hijo puede constituirse en el programa

⁴ Según las tradicionales clasificaciones realizadas para los países europeos por Titmuss (1981) y Esping-Andersen (1990); (1999). Para una adaptación al caso de América Latina, ver Filgueira (1998) y Barrientos (2004). Para nuestra aproximación sobre el caso argentino, ver Lo Vuolo (1998a) y Lo Vuolo (1998b).

⁵ Ver Lo Vuolo (1995); Lo Vuolo (2009b); Filgueira (2007); Torrado (2003); Torrado (2005) y Martínez Franzoni (2008).

de transferencia condicionada no contributivo de mayor cobertura en la historia. Segundo, representa un hito en la normativa jurídica propia del derecho laboral y de la seguridad social, como así también en la historia tributaria del país, en tanto reconoce explícitamente el carácter tributario de los aportes y contribuciones, diluyendo su carácter de “salario diferido” y por lo tanto sólo apropiable por los trabajadores registrados en el sistema de seguro social. Tercero, la condicionalidad exigida para recibir el beneficio por parte de los trabajadores desocupados o informales, no es la realización de un empleo, el pago de aportes y contribuciones y/o ser declarado pobre, sino tener ingresos por debajo del SMVM y el cumplimiento de obligaciones del grupo familiar en relación con el sistema de educación y salud. Cuarto, no se toman en cuenta los ingresos de la totalidad del grupo familiar, sino que la referencia es el ingreso laboral del progenitor a cargo de los menores de edad.

Estos rasgos peculiares en relación con otros PPT de la región, no son suficientes para catalogar a la Asignación por Hijo como un programa de otra especie, en tanto mantiene los dos criterios claves: selectividad (no es universal) y condicionalidad (en este caso, punitiva al punto de determinar la pérdida del beneficio). La permanencia dentro del paradigma vigente de los PPT es lo que probablemente derive en los conocidos problemas de este tipo de programas: trampa de la pobreza y el desempleo, exclusión de beneficiarios con características similares a otros incluidos, alto costo operativo y espacio para la selección arbitraria de beneficiarios, desigualdades en el cumplimiento de las condicionalidades, falta de progresividad en las transferencias fiscales, etc.

Para explicar estos probables resultados, es ilustrativo señalar los rasgos principales que alejan la Asignación por Hijo de nuestra propuesta de Ingreso Ciudadano y de su versión parcial: el Ingreso Ciudadano para la Niñez⁶. ¿Por qué? Porque en este caso se trata de un cambio de paradigma que implica principios de organización orientados por la necesidad de terminar con los problemas señalados por virtud de la incondicionalidad y universalidad de la cobertura.

⁶ Para más detalles de esta argumentación, ver Barbeito y Lo Vuolo (2009) y las referencias bibliográficas allí expuestas. Incluso, puede detectarse en el debate público algunos argumentos que sostiene que la Asignación por Hijo se decretó precisamente para “frenar” otros proyectos legislativos que postulaban implementar beneficios más universales e incondicionales. Para un detalle de estos proyectos, ver Carmona Berrenechea y Straschnoy (2008); Repetto et al (2009) y otra información sobre el tema disponible en el sitio de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (www.ingresociudadano.org).

Para decirlo simplemente, estas diferencias son las siguientes: 1) la Asignación por Hijo no es un derecho otorgado a las personas menores de 18 años, sino que se instituye como un derecho de los padres y madres considerados como fuerza de trabajo y no en su condición de personas, ciudadano o sencillamente residentes en el país; 2) la Asignación por Hijo es un beneficio diferente (menor) que los beneficios que otorga el programa de Asignaciones Familiares y que siguen siendo reconocidos sólo a los trabajadores asalariados registrados, por lo cual continúa con la fragmentación del sistema; 3) la Asignación por Hijo no es entonces universal sino otro programa que se adiciona a los existentes y por lo tanto consolida en las instituciones públicas el proceso de diferenciación social que define el mercado (en este caso, principalmente el de empleo); 4) la Asignación por Hijo continúa generando procesos de exclusión por los conocidos problemas propios de la “trampa de la pobreza”⁷ derivados de los límites de ingresos impuestos como condicionalidad para el acceso; 5) Las condicionalidades en materia de salud y educación exigidas para acceder a la Asignación por Hijo son punitivas, lo cual también genera una injustificable diferencia con los beneficiarios del programa de Asignaciones Familiares contributivas y le quita la característica que suele otorgarse a los PTC: promoción de mayores capacidades de las personas en el más largo plazo; 6) el beneficio de la Asignación por Hijo no está integrado con el impuesto a las Ganancias de las personas físicas, por lo cual persisten diferencias irrazonables entre beneficios y créditos fiscales, disminuyendo el contenido progresivo de su impacto distributivo; 7) el financiamiento de la Asignación por Hijo con fondos de aportes y contribuciones destinados a otros seguros sociales, le quita progresividad al programa, genera una irrazonable competencia por financiamiento entre beneficios sociales y atenta contra el financiamiento y ampliación de la cobertura de otras políticas sociales prioritarias como son las jubilaciones y pensiones (mientras persiste un sistema tributario regresivo).

Por lo anterior, la Asignación por Hijo recientemente creada por DNU no representa un cambio de paradigma en materia de políticas de transferencias de

⁷ La idea de trampa de la pobreza es la siguiente. Si la percepción del beneficio fiscal está condicionada a la verificación de ingresos, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de aumentar sus ingresos laborales. ¿Por qué?. Porque la consecuencia inmediata del aumento sería la pérdida del subsidio. El rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios a la pobreza no le conviene aumentar sus ingresos por otras fuentes, es lo que se denomina “trampa de la pobreza”.

ingresos en el país. Sin embargo, no constituye un dato menor dentro de la familia de los PTC en América Latina, porque reconoce ciertas características propias que no están presentes en otros programas de este tipo. Para la historia del país, la ampliación de la cobertura de este tipo de programas, el abandono del campo restringido del empleo registrado para el otorgamiento de un beneficio familiar, el uso del SMVM como referencia de ingresos de los progenitores en lugar de la noción de “pobreza familiar”, el reconocimiento del carácter tributario del impuesto al salario (aportes y contribuciones), evidentemente representan nuevos datos relevantes para el análisis. En lo que sigue me ocupo de ampliar estos argumentos y analizar los problemas que pueden derivarse de las reglas operativas elegidas para implementar la Asignación por Hijo.

1. Potenciales beneficiarios

Un primer problema del DNU que instituye la Asignación por Hijo es justamente el propio instrumento jurídico. Primero, la creación de un beneficio no contributivo para un grupo de personas al interior de una ley que establece beneficios contributivos contradice la experiencia que aconseja separar la operación de ambos tipos de políticas para permitir la evaluación adecuada de la cobertura y sustentabilidad financiera. Segundo, un DNU tiene claramente menor fuerza jurídica y estabilidad que una ley. La sanción de una ley sería más pertinente, más aún si se considera que existen múltiples proyectos de Ley sobre el tema presentados en la Legislatura los cuales recogen trabajos técnicos y discusiones políticas de muchos años. El desconocimiento de estos proyectos y la clausura del debate parlamentario sobre un tema de amplia difusión no es lo más saludable para la permanencia de una política que implica transferencias de ingresos *intra* e *inter*-generacionales, cuyos impactos trascienden el corto plazo y reclaman consensos más allá de la administración y los legisladores de turno.

Esta debilidad es mayor cuando se observa que el derecho a la Asignación por Hijo tiene como beneficiarias y beneficiarios a las madres o los padres que pertenezcan a “grupos familiares” que se encuentran desempleados o se desempeñen en la (indefinida) economía informal. Así, el primer problema operativo para precisar la cobertura de la Asignación por Hijo pasa por la definición

de lo que se entiende por desocupado y por economía informal, considerando que se trata de categorías “estadísticas” de difusa aplicación como sujetos de derecho.

Para que se perciba la dificultad de este tipo de normativa, piénsese que la única diferencia que existe entre un “desocupado” y un “inactivo”, según la jerga utilizada en la materia, es la voluntad de una persona que no tiene empleo de buscarlo en el mercado. En otras palabras, el desempleo se constituye desde una voluntad subjetiva que es imposible de verificar en la práctica porque no existe un registro de personas desocupadas y la cobertura del seguro de desempleo es muy baja en el país. Esto ya quedó demostrado con el funcionamiento del Programa de Jefes y Jefas de Hogar, que actuó como estímulo para el registro como “desocupadas” de personas que estaban en la inactividad y que además “cerró” el registro en una determinada fecha. En términos de efectiva cobertura, lo cuestionable no es que personas inactivas se declaren como desempleadas para cobrar el subsidio, sino que la aplicación de este criterio de selectividad da lugar a prácticas discrecionales del poder político y a prácticas poco eficientes de adaptación por parte de la población trabajadora a la oferta pública de beneficios.

Estos problemas se multiplican cuando se interroga acerca del contenido del término “economía informal”. El concepto de economía informal tiene un significado todavía más impreciso que el de desocupado. Su origen apunta a identificar una forma particular de la relación entre las políticas públicas y la economía, por lo cual el concepto se ha ido modificando a lo largo del tiempo⁸. La noción de “economía informal” agrupa actividades heterogéneas donde prevalece la baja calificación y productividad laboral, pero también empleos que se vinculan con la economía formalizada (caso sub-contrataciones). La heterogeneidad y diferentes situaciones dentro del sector informal son reconocidas incluso en recientes trabajos sobre la materia realizados por organismos oficiales con la asistencia de organismos internacionales⁹.

La imprecisión del concepto explica por qué, a poco de conocido el Decreto, se desarrolla una discusión pública acerca de cuáles serían los grupos que quedarían incorporados bajo sus prescripciones (incluyendo la situación de quienes ya están cubiertos por programas asistenciales que también requieren tener hijos a

⁸ Ver por ejemplo Lautier (1994) y Theodoro (2002). También Mesa-Lago (2007) y Lo Vuolo (2009b).

⁹ Ver los trabajos incluidos en Ministerio de Trabajo y Mundial (2008)

cargo). Estos son los resultados en la práctica de pretender diferenciar derechos mediante la selección arbitraria de grupos laborales: en Argentina, y al solo efecto del beneficio de la Asignación por Hijo, serán personas que trabajan en el sector informal aquellas que decida el Poder Ejecutivo con criterios seguramente cuestionables. Lo más llamativo es el caso de los trabajadores por cuenta propia, que ya tienen un tratamiento impositivo y de seguridad social especial como “monotributistas”. El Decreto sólo nombra a los catalogados como “monotributistas sociales”, pese a que hay monotributistas “fiscales” que perciben ingresos por debajo del SMVM. Es probable que esta diferencia de criterios derive en prácticas de elusión fiscal, tratamiento desigual y discriminación que deberían haberse evitado.

De este modo, dada la volatilidad de la situación laboral de los adultos en edad activa y la difusa noción de economía informal, la Asignación por Hijo: i) no será percibida por el universo de los menores de 18 años; ii) seguirán existiendo diferencias injustificadas en los beneficios fiscales que el Estado argentino reconoce, tanto en sus gastos como en sus tributos, por la presencia de hijas e hijos a cargo; iii) quedarán excluidos del beneficio o percibirán montos inferiores, muchas personas de bajos ingresos (menores, incluso, que los ingresos de quienes ya perciben Asignaciones Familiares y de ciertos grupos que ahora percibirían la Asignación por Hijo).

Esto será así por varias razones. Primero, porque al tener en cuenta sólo el ingreso declarado de uno de los progenitores que reclama el beneficio, a los efectos de evaluar el límite del SMVM, queda excluido el ingreso no declarado y el de otros miembros de la familia; de hecho, el decreto dice confusamente que es el “grupo familiar” quien debe reconocer alguien desocupado u ocupado en la economía informal. Segundo, porque hay categorías laborales que no son contempladas (en principio, gran parte de los trabajadores por cuenta propia) cuyos ingresos pueden bien estar por debajo de aquellas categorías laborales que sí han de recibir beneficios.

Lo anterior es el resultado de un complejo cúmulo de elementos que hace cada vez más difícil evaluar los impactos de este tipo de políticas. Primero, siguen las diferencias entre las Asignaciones Familiares de trabajadores formales que son, además, diferentes para la propia población cubierta por ese beneficio, según nivel

de ingresos registrados y según las Provincias. Segundo, por el límite de ingresos único que se impone para la Asignación por Hijo. Tercero, por los diversos procesos de adaptación que la trampa de pobreza así generada ha de estimular entre la población trabajadora. Todas estas incongruencias y desigualdades se hubieran evitado si se otorgaba un beneficio universal e incondicional en cabeza de las personas menores de 18 años y se lo integraba como crédito fiscal en la declaración de ganancias, tal y como lo venimos sosteniendo desde hace mucho tiempo.

2. Otras derivaciones de la condicionalidad del límite de ingreso

De aquí se derivan otros problemas que son consecuencia del límite de ingresos que se establece para percibir el beneficio. La primera dificultad es ya conocida y replica un problema presente en el programa de Asignaciones Familiares: al establecer límites de ingresos para su percepción, abre espacio para que se vuelva un instrumento de control de salarios como una versión autóctona de la señalada “trampa de la pobreza”. ¿Por qué? Porque un eventual aumento de salarios puede no convenir al trabajador, en tanto pasa el límite a partir del cual pierde la Asignación por Hijo cuyo monto puede ser más alto que el eventual incremento salarial.

Aquí hay que recordar que fue el gobierno de Carlos Menem el que instituyó, coherentemente con otras reformas laborales y sociales que hoy repudia el discurso oficialista, la escala y los topes salariales para percibir diferentes Asignaciones Familiares de los trabajadores asalariados formales. Contra lo que sugiere ese discurso oficialista, esta forma de fragmentar las transferencias complementarias del ingreso salarial es una política totalmente afín con la concepción social del pensamiento “residual” y “asistencial” que difundió el llamado Consenso de Washington y sus derivaciones posteriores. ¿Por qué? Porque contribuye a la segmentación del mercado laboral, restringe demandas salariales y es funcional al ocultamiento de los impactos de la política tributaria. Con la excusa de otorgar beneficios “sólo a los pobres” en realidad lo que se hace es consolidar la segmentación social que impone el mercado laboral, otorgando un poder arbitrario a las administraciones de turno para definir beneficios diferenciales entre categorías de trabajadores.

Estos comentarios sobre las Asignaciones Familiares ayudan a comprender los problemas que pueden surgir de la fragmentación estipulada en el DNU que instituye la Asignación por Hijo. El límite establecido para la percepción del beneficio puede derivar en dos situaciones: que las personas declaren ingresos menores a los percibidos; o bien que los empleadores no aumenten ingresos con la excusa que ocasionaría la pérdida del beneficio (lo cual es más factible cuanto menor capacidad de demanda y de información tenga la fuerza laboral involucrada). Claro que todo esto es bajo el supuesto de que el límite tenga alguna efectividad práctica, cuestión de por sí dudosa.

En cualquier caso, las desigualdades que surgen de la norma son de todo tipo. Por ejemplo, en el caso de las Asignaciones Familiares, el límite del SMVM es considerando el valor del sueldo “bruto”. En cambio, al colocar ese mismo límite para la Asignación por Hijo, el bruto es igual al “neto”, o sea al salario de bolsillo (por definición el “sueldo” de los informales no reciben deducciones). En otras palabras, y siempre bajo el supuesto de que se aplique la medida, el trabajador informal que percibe un salario menor al SMVM tendría un ingreso de bolsillo superior al trabajador formal (claro que considerando sólo la asignación por hijo de los formales).

Al problema anterior se agrega otro. El límite de ingresos (y siempre en apariencia, dada la imprecisión normativa) es para la madre o el padre que reclama el beneficio. O sea, para percibir la Asignación por Hijo bastaría que uno de los miembros del hogar esté en situación de desempleo, empleo en la economía informal y que sus ingresos estén por debajo del límite del SMVM. Este mecanismo de focalización puede agregar inequidades adicionales. Por ejemplo, una familia con tres hijos menores de 18 años donde la mujer hasta el momento trabaja en el hogar y el hombre lo hace de forma no registrada con un ingreso muy superior al salario mínimo, podría obtener un beneficio de \$ 540 si la mujer se declara como desempleada mientras el hombre sigue cobrando ingresos no declarados. En cambio, una familia de igual composición donde la mujer no se declare como desempleada y el hombre perciba ingresos apenas superiores al mínimo, no lo podría obtener (en tanto y en cuanto declaren sus ingresos verdaderos, claro). Más aún, el primer caso puede terminar en ingresos familiares superiores a los que obtiene un asalariado formal con derecho a Asignaciones Familiares, en tanto este asalariado formal sea el único miembro del hogar con ingresos.

Los ejemplos anteriores podrían multiplicarse para ilustrar los variados problemas operativos y tratos desiguales que pueden verificarse por los métodos de selección de beneficiarios impuestos por el DNU. En realidad, es imposible saber los resultados distributivos netos porque, más allá de lo que indica la norma, es muy difícil la fiscalización de la condicionalidad del nivel de ingreso. Es que una de las características de la informalidad es la ausencia de registro del nivel de ingresos real que perciben los agentes, sean empresas o individuos. Una alternativa probable es que se termine aceptando la auto-declaración sin fiscalización, pero entonces, ¿para qué se estableció el límite de ingresos? Establecer criterios en una norma pública que luego no se cumplen sólo sirve para deslegitimar las normas públicas y habilitar prácticas de discriminación y subordinación de la ciudadanía para con el poder político.

Este tipo de problemas está diseminado en la mayoría de las políticas públicas del país y es lo que permite la segmentación y clasificación de las personas entre incluidos y excluidos de la cobertura de las instituciones públicas. En el caso de las políticas asistenciales de transferencias de ingresos, esta práctica también es herencia directa de las visiones represivas, tecnocráticas y caritativas que alimentan a las políticas asistenciales avaladas por el Consenso de Washington y adaptadas a los diversos tipos de PTC¹⁰.

3. Los problemas de la fragmentación de beneficios en el mercado laboral

Los problemas que se derivan de este tipo de modos de observación de la cuestión social son conocidos. Supongamos que se busca que las personas trabajadoras denuncien a los empleadores que han incumplido el registro de la relación laboral a los efectos de las leyes laborales y de seguridad social. Pero, ¿por qué lo harían si no lo hacen ahora pese a que ni siquiera tienen la posibilidad de acceder a la Asignación por Hijo? La incongruencia sería de este tipo: si usted quiere cobrar la Asignación por Hijo denuncie a su empleador para que éste registre que gana menos de un SMVM y en ese caso ya no cobraría la Asignación por Hijo sino todas las Asignaciones Familiares propias de los trabajadores

¹⁰ Acerca de las distintas visiones sobre la pobreza y las políticas asistenciales, ver Lo Vuolo et al (1999), Capítulos IV y VII.

registrados. ¿Qué sentido tiene un escenario de este tipo? Por otra parte, ¿no es un modo de transferirle la responsabilidad y la culpa del empleo “en negro” a las trabajadoras y los trabajadores?

Los trabajadores y las trabajadoras tienen una relación de subordinación con los empleadores y empleadoras que no registran esa relación a los efectos fiscales. El impacto sobre las relaciones laborales de estas medidas es como mínimo incierto y es un reflejo de la lectura sesgada que se tiene acerca de las causas del no registro laboral y del empleo informal en general. Esta lectura pretende que es un problema sencillamente de la conducta de agentes económicos que se aprovechan de la incapacidad de fiscalización del Estado para eludir sus obligaciones y así obtener ganancias más elevadas.

Este razonamiento puede ser acertado en algunos casos, pero la dimensión del problema y otros indicadores señalan que no alcanza para explicar su complejidad. Todos los estudios existentes señalan que no es sólo una cuestión de falta de voluntad o espíritu evasor del empleador, sino que el problema es más complejo y se explica por causas económicas. Sólo por citar la síntesis de los trabajos incluidos en una reciente publicación oficial en la materia: *“También se esgrime que los costos directos e indirectos de las regulaciones existentes pueden afectar la demanda de empleo formal de ciertos segmentos de micro, pequeñas y medianas empresas que se encuentran bajo condiciones económicas particularmente vulnerables. En determinadas circunstancias, unidades productivas formales (en especial las micro, pequeñas y medianas) atraviesan por períodos de baja rentabilidad durante los cuales no pueden afrontar los costos derivados de contratar a los trabajadores de acuerdo a las normas laborales”*¹¹.

Esta conclusión es similar a la de otros trabajos que señalan que la informalidad económica es un rasgo del régimen de acumulación del país¹². La propia política económica reconoce que el problema de la no registración es fundamentalmente económico. De lo contrario, ¿por qué el propio Estado reitera programas de fomento del empleo que exigen a las empresas del pago del impuesto al salario?; ¿por qué se utiliza esa práctica cuando se quiere evitar despidos? Claro que esto no significa que sólo los costos del impuesto al salario

¹¹ Ministerio de Trabajo y Mundial (2008), pág. 29.

¹² Por cierto, esta es la lectura de los originales pensadores estructuralistas. Ver Lo Vuolo (2009a), Anexo Metodológico.

sean un problema para la economía informal, sino que eso se complementa con la estructura impositiva regresiva y la falta de crédito, lo cual hace que el costo laboral se vuelva la “variable de ajuste”. Esto es más evidente en aquellas empresas de servicios, responsables de gran parte de la creación de empleo en las sociedades modernas, donde el peso del gasto laboral es muy alto.

Considerando lo anterior, es probable que las exigencias de verificación de niveles de ingreso de los trabajadores informales genere tensiones en el mercado laboral. No se va a eliminar el empleo no registrado presionando a la fuerza de trabajo para que denuncie al empleador, sino con múltiples políticas integradas que cambien el modelo de acumulación sostenido por la informalidad¹³.

4. Condicionalidades en materia de educación y salud

Dado que el beneficio se otorga según la situación laboral del padre o la madre, a las dificultades señaladas de control se suma un problema ya presente en el actual programa de Asignaciones Familiares: en caso de separación de la pareja, puede que las hijas y los hijos queden a cargo del adulto que no es quien administra el beneficio en la práctica. Esto no se tuvo en cuenta al decidir que el beneficio no esté en cabeza del niño, niña o adolescente ni tampoco cuando se establecieron condicionalidades en relación con el sistema de educación y salud.

En la familia también las relaciones son desiguales. Así, lo habitual es que sea la madre quien carga con la responsabilidad del seguimiento del desarrollo escolar y sanitario de los menores a cargo de la pareja. Esto recomienda no separar el receptor del beneficio de quien carga con la responsabilidad de cumplir con los requisitos exigidos para la percepción del beneficio. En otras palabras, es mejor que sea la madre quien administra el beneficio que debería estar en cabeza de los menores de edad. Tal como está redactado el DNU, es muy probable que sea el padre quien cobra el beneficio, pero la madre sea responsable de hacer cumplir con las condicionalidades en materia de salud y educación.

A lo anterior se suman otras dificultades que pueden avizorarse a partir del mecanismo de sanción que se establece para el cumplimiento de las

¹³ Para ello, entre otras cosas hay que discutir qué tipo de régimen de demanda y de empleo está vigente en el país. Me ocupé de algunas de estas cuestiones y de sus derivaciones en materia de política pública en Lo Vuolo (2009a).

condicionalidades: 80% del monto se abonaría mensualmente y el resto se depositaría en una cuenta del Banco Nación para que recién sea cobrado una vez acreditadas las condicionalidades. El DNU indica taxativamente que si no se comprueba el cumplimiento de los requisitos exigidos, se pierde el beneficio.

Una primera dificultad de esta medida punitiva está en la propia reducción del monto, porque claramente las necesidades de los beneficiarios son urgentes y no pueden esperar. Por un lado se dice que el beneficio se otorga para mejorar la situación de falta de ingresos y por el otro se aplica una sanción que castiga con la reducción y hasta pérdida de ese ingreso. De inicio, el propio efecto de la inflación va a disminuir el valor real del beneficio, creando una nueva desigualdad con los trabajadores formales.

¿Cuál es la justificación de esta sanción? Aquí se ve nuevamente en la práctica el problema de otorgar el beneficio en cabeza de los adultos: se los pretende sancionar por no cumplir con las condicionalidades para recibir un beneficio que se supone favorece a sus hijas e hijos. En otras palabras, se sanciona al adulto perjudicando al menor que no tiene capacidad de decisión dentro del hogar. Aquí se ve claramente el carácter asistencial-represivo de la forma corporativa en que sigue estructurado el Estado de Bienestar argentino del cual ahora pasa a formar parte la Asignación por Hijo.

¿Qué tipo de beneficios para niñas, niños y adolescentes es uno donde se los castiga por decisiones que toman sus progenitores? Esto es más grave si se considera que probablemente algunos progenitores no estén en condiciones de cumplir con las condicionalidades por razones ajenas a su voluntad. Por ejemplo, ¿El Estado está en condiciones de garantizar que exista oferta de salud y educación en tiempo y forma para cumplir con la condicionalidad? ¿Qué pasa si no se puede cumplir por falta de disponibilidad de oferta, por la distancia a los establecimientos, por costos adicionales difíciles de afrontar, etc.? ¿Tiene previsto el Estado (en todas sus jurisdicciones) el apoyo a las familias de los menores que no podrán concurrir a la escuela o al sistema de salud o se limitará a sancionarlos y culparlos así de la pérdida de beneficios?

Este interrogante es más pertinente si se considera que la oferta de servicios educativos y de salud está principalmente en manos de los gobiernos provinciales. ¿Está previsto el aumento del gasto en estas jurisdicciones para

atender a la población que hoy está excluida de los servicios? ¿Se va a sancionar también a los responsables que no hagan las inversiones necesarias para que los beneficios del programa de Asignación por Hijo cumplan con las condicionalidades? Tal como fue redactado el DNU, la sanción por el incumplimiento de las condicionalidades recae en última instancia sobre el menor que se supone es el beneficiario del programa. En otras palabras, es una forma más de culpar a los pobres de su propia situación y permitirá alimentar el discurso reaccionario que justifica la falta de cobertura en la ausencia de contraprestaciones por parte de los propios beneficiarios.

La condicionalidad no debería perjudicar al menor sino servir simplemente como alerta para que se atienda una situación que claramente lo perjudica y, en todo caso, cambiar al responsable de la administración del beneficio. Quitarle el beneficio por incumplimiento, que en algunos casos puede no ser imputable ni siquiera al padre o la madre sólo servirá para agravar las causas por las cuales no se cumplen las condicionalidades. Este injustificado mecanismo puede ser una puerta de entrada para tratamientos discriminatorios. ¿Quiénes van a ser los responsables de certificar el incumplimiento de condicionalidades que representan pérdida de ingresos para una familia necesitada? Esto puede dar lugar a la proliferación de “gestores” en la materia, lo cual es fuente ineludible de control social y arbitrariedades por parte de los que tienen poder de “certificación”.

El tratamiento diferencial con respecto a los beneficiarios de Asignaciones Familiares es evidente. Quienes tienen empleo formal no pierden su beneficio por hijas e hijos a cargo si no cumplen con el requisito de asistencia escolar, sino que dejan de percibir una asignación extra por escolaridad. Tampoco tienen que cumplir con condicionalidades de salud para cobrar la Asignación por sus hijas e hijos a cargo. No parece haber justificación para este trato discriminatorio.

Otra irracionalidad en relación con las condicionalidades se deriva de la falta de reconocimiento del beneficio a las embarazadas. Esto plantea una diferencia injustificada con los perceptores de Asignaciones Familiares, que cobran la asignación Prenatal, y además es incongruente con las condicionalidades exigidas en materia de salud. ¿Se pretende que es favorable para el menor una condicionalidad en materia de salud pero no se otorga beneficio ni se exige esa condicionalidad durante la etapa de embarazo? La ausencia de asesoramiento

adecuado en materia de salud y educación al momento de redactar el DNU que estableció la Asignación por Hijo es alarmante.

Nótese otro detalle. El DNU establece un límite de hasta 5 beneficios de Asignación por Hijo como máximo por cada hogar beneficiario. No se entiende el motivo de este límite ¿es que más allá de este número no hay necesidades o por lo contrario las hay aún más? Además, como ya existe un beneficio para las madres de 7 o más hijos, que a nuestro juicio debería pasar a formar parte de la nueva Asignación por Hijo, pareciera que las familias con 6 hijos quedarían en un espacio de injustificada ausencia de cobertura por uno u otro programa.

Todos estos ejemplos son suficientes para argumentar que el DNU que estableció la Asignación por Hijo es muy deficiente en sus reglas operativas, lo cual implica que por virtud del mismo se mantiene y acentúa el tratamiento desigual que en la materia tienen los menores de edad (y la clase trabajadora) en Argentina. Aquí también se observa claramente la persistencia de una visión represora y controladora para con los grupos más subordinados y necesitados de la población. De este modo no se favorecen capacidades ni se potencia la autonomía de las personas.

5. Financiamiento y sistema de previsión social

Otro punto cuestionable es el modo de financiamiento de la Asignación por Hijo. El DNU establece que se realizará con: i) Los recursos de la previsión social (aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro); ii) Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto¹⁴. Esta opción es criticable por diversas razones.

En primer lugar, la decisión de pagar la Asignación por Hijo con estos recursos implica cuestionar la histórica diferencia que la doctrina otorga a los aportes y contribuciones sobre el salario con respecto a los tributos. A partir de aquí, los aportes y contribuciones a la seguridad social pasan a tener una naturaleza claramente tributaria, en tanto se van a utilizar para financiar prestaciones no contributivas a beneficiarios por los cuales no se han realizado ni

¹⁴ Este fondo fue creado a mediados del año 2007 y debería dirigirse a atenuar la posible vulnerabilidad financiera del sistema previsional, como también constituirse como fondo de reserva, preservando tanto el carácter previsional de los fondos como la rentabilidad que se obtenga de los mismos.

aportes personales ni contribuciones patronales. Cualquiera sea la opinión que se tenga sobre estas diferencias, lo que debe marcarse es que las consecuencias a futuro pueden ser muy relevantes y dar lugar a interpretaciones de todo tipo en materia judicial que pueden afectar otras políticas públicas. Como mínimo, esta cuestión merecía mayor cuidado y consideración.

Si bien la diferente naturaleza tributaria de los aportes y contribuciones hace tiempo está siendo cuestionada porque muchos beneficios de los seguros sociales se financian con rentas generales, esos beneficios alcanzan a quienes registran aportes y contribuciones. El propio caso de la moratoria previsional reciente buscó un artilugio creando la figura del “aporte sobre el beneficio” para seguir forzando la figura del “cobro de beneficio a cambio de aporte”¹⁵. En el caso de la Asignación por Hijo, un beneficio no contributivo se ha de financiar con recursos de aportes y contribuciones registrados como recursos destinados a otros programas, por lo cual a partir de aquí será más apropiado hablar de “impuesto al salario” para caracterizar este tipo de recursos fiscales. Esta opción difiere de lo que suele registrarse en la experiencia internacional, donde la práctica tiende a separar las fuentes de financiamiento de los beneficios contributivos y no contributivos.

En segundo lugar, esta opción transfiere el conflicto presupuestario al interior del sistema de seguridad social que financia diferentes políticas de alto impacto social. Aquí hay que tener cuidado con las argumentaciones irrazonadas e infundadas que se han venido escuchando en el debate público en la materia. Para decirlo de un modo ilustrativo: si bien es débil el argumento que denuncia que se “saca dinero de los jubilados” porque se trata de recursos que aportan los activos a un sistema de reparto de ingresos y gastos, lo cierto es que se trata de recursos “para las jubilaciones”. Esto que es cierto para los recursos corrientes, también lo es para la rentabilidad del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, cuyo objetivo es atenuar la vulnerabilidad financiera del sistema previsional, constituirse como fondo de reserva y atender al pago de los haberes previsionales. ¿Cómo se interpretará la derivación de recursos del Fondo hacia el pago de la Asignación por Hijo? Aquí también cabe esperar la reacción de las diversas instancias de fiscalización que se han creado para el seguimiento del uso de los recursos del Fondo.

¹⁵ Ver Cetrángolo y Grushka (2008).

Lamentablemente no se cuenta con la información adecuada para hacer proyecciones financieras confiables del sistema previsional, pero mínimas consideraciones en relación con la tasa de sostenimiento entre activos y pasivos, la relación entre salarios de aporte y beneficios previsionales, conducen a la percepción de que el sistema no cuenta con los fondos necesarios para financiarse por sí mismo¹⁶. De hecho, el sistema de reparto viene recibiendo hace mucho tiempo fondos de rentas generales, por lo cual su aparente “superávit” es muy cuestionable y muy vulnerable, sobre todo si se considera la “deuda flotante” que significa el no cumplimiento de los ajustes del valor de los haberes, las múltiples demandas judiciales pendientes y la falta de cobertura universal del sistema.

Lo anterior es más conflictivo aún si se considera que las disposiciones actuales sobre movilidad de los haberes previsionales establecen que el 50% de la misma depende de los ingresos que registra el ANSES. Si una parte de esos ingresos se transfieren al subsistema de Asignación por Hijo, ¿significa esto que va a derivar en un menor ajuste en el cálculo de la movilidad de los haberes previsionales? Si no fuera así, la ya cuestionada forma de cálculo del ajuste ¿no debería modificarse porque a partir de ahora los recursos no serán los mismos?

Lo cierto es que con esta medida se consolida el uso de los fondos de la ANSES para el financiamiento de diferentes funciones del Tesoro, marcando una peligrosa práctica fiscal que atenta contra el financiamiento dinámico del recientemente reformado sistema de previsión social¹⁷. Como explicamos en otro trabajo, esta es una tendencia que se viene verificando hace tiempo, en tanto la ANSES viene tomando deuda del Tesoro nacional y por lo tanto derivando fondos hacia otros fines que no tienen adecuada compensación¹⁸.

Esta práctica es más cuestionable cuando se observa que la cobertura del sistema de previsión social, pese a las recientes moratorias, no alcanza al universo de las personas en edad de jubilarse. Y aquí cabe la siguiente pregunta: ¿no podría utilizarse el mismo argumento que justifica la Asignación por Hijo a los trabajadores y trabajadoras no registrados para extender la cobertura a quienes hoy no tienen

¹⁶ Las proyecciones anteriores a la reforma ya advertían sobre la sostenibilidad del sistema. Ver Cetrángolo y Grushka (2008).

¹⁷ En relación a la reciente reforma del sistema de previsión social en Argentina, ver Lo Vuolo (2008) y Mesa-Lago (2009).

¹⁸ Como indicamos en otro trabajo (Lo Vuolo y Seppi), la apropiación por parte del Tesoro de los fondos de la seguridad social es una tendencia que ya lleva muchos años.

ningún haber de previsión social? ¿Por qué se asiste a algunos trabajadores y algunas trabajadoras del sector informal para sostener la crianza de sus hijos e hijas pero no se los atiende en la pasividad laboral?¹⁹ Nótese lo siguiente: esta opción generacional es absolutamente funcional a una política social que privilegia el subsidio a la formación de la fuerza de trabajo que favorece a los capitalistas, pero que penaliza a la fuerza laboral que deja de ser necesaria para la valorización del capital. La confrontación ente grupos de pobres (en este caso, entre niñez y ancianidad) también es consistente con las recomendaciones de organismos internacionales afines con el ideario del Consenso de Washington.

La opción de financiamiento adoptada por el DNU le quita progresividad a la medida y no permite la integración del beneficio con el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas. Es que al tiempo que la Asignación por Hijo no es universal, se mantienen condiciones de subsidios universales y regresivos en las deducciones por cargas de familia del Impuesto a las Ganancias²⁰. Todos los problemas señalados se hubiesen evitado si, como propusimos oportunamente, en lugar de la Asignación por Hijo se hubiese implementado un beneficio en línea con los postulados del Ingreso Ciudadano para la Niñez garantizando así un impacto distributivo claramente progresivo.

6. Conclusiones necesariamente preliminares

Lo expuesto anteriormente indica que la recientemente instaurada Asignación por Hijo significa un avance en la cobertura de las políticas de transferencias de ingresos en el país en línea con los distintos PTC vigentes en América Latina. De este modo, debería alcanzar a un importante número de población vulnerable, pero su impacto distributivamente progresivo se verá atenuado por la falta de cobertura sobre ciertos grupos, las condicionalidades exigidas para el acceso y por las fuentes de financiamiento. Asimismo, seguramente actuará como un estabilizador de los ingresos de grupos de bajos recursos que hasta ahora estaban excluidos de políticas de transferencias de ingresos.

¹⁹ Para una argumentación a favor de una jubilación ciudadana ver Goldberg y Lo Vuolo (2006), pág. 189-204.

²⁰ Ver Barbeito y Lo Vuolo (2009) y Barbeito (1995).

Sin embargo, sus reglas operativas registran muchos problemas que podrían haberse evitado si se hubiesen tenido en cuenta los resultados de otras experiencias locales e internacionales, junto con los variados estudios en la materia. Entre otras consecuencias, estos problemas implican, entre otras cosas, que:

- i) La cobertura no será universal y los criterios de selectividad abren espacio para prácticas arbitrarias;
- ii) Las sanciones por el incumplimiento de las condicionalidades darán lugar a desigualdades de trato y penalizaciones que perjudican injustificadamente a la población vulnerable que se pretende beneficiar;
- iii) Se generen conflictos en el propio sistema de políticas sociales debido a las fuentes de financiamiento elegidas y al carácter endeble de la norma que instaura el beneficio;
- iv) Se perdió una oportunidad histórica para legitimar socialmente una reforma tributaria progresiva para financiar una política que había alcanzado un amplio consenso entre actores sociales y de distintas agrupaciones políticas.

Estas consideraciones son suficientes para señalar que el beneficio de la Asignación por Hijo recientemente instaurado en Argentina adolece de diversos problemas, muchos de los cuales ya habían sido identificados en otros programas del mismo tipo. Sin embargo, algunos de sus aspectos, particularmente los que cuestionan la exclusividad de recibir beneficios complementarios al ingreso por parte de quienes registran aportes y contribuciones como así también la no consideración de la situación de pobreza del grupo familiar, lo colocan como una nueva especie dentro de los PTC que han venido diseminándose en la región y el país.

De aquí en más habrá que seguir el funcionamiento en la práctica de la implementación del programa. Esto sin desconocer que la ausencia de información pública confiable y de evaluación técnica de los programas es un defecto reconocido de las políticas públicas en la Argentina. En cualquier caso, es de esperar que tanto los impactos positivos como los problemas que se verifiquen en la aplicación práctica del programa de Asignación por Hijo, sirvan como argumentos adicionales a los ya conocidos para avanzar hacia un cambio de paradigma en favor de políticas de transferencias de ingresos universales e incondicionales.

Bibliografía

- Barbeito, A. (1995): "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, ed. R. M. Lo Vuolo, pp. 177-234. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. M. (2009): "Ingreso Ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria ", *Documentos de Trabajo Ciepp 70, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Septiembre.
- Barrientos, A. (2004): "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, ed. I. Gough, G. Wood, pp. 121-68. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Carmona Berrenechea, V. y Straschnoy, M. (2008): "El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales". *Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano*, Buenos Aires, Argentina, 6-7 de Noviembre (www.ingresociudadano.org)
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", *Financiamiento del desarrollo 205, CEPAL*, noviembre.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada". En *Ciudadanía y política social*, ed. B. Roberts, pp. 71-116. San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2007): "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales 135, CEPAL*, julio.
- Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. M. (2006): *Falsas Promesas. Sistema de Previsión Social y Régimen de Acumulación*. Buenos Aires-Madrid: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lautier, B. (1994): *L'économie informelle dans le tiers monde*. Paris: La Decouverte.
- Lo Vuolo, R. (1998a): "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia". En *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neconservador*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. M. (1995): "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, ed. R. M. Lo Vuolo, pp. 13-54. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Lo Vuolo, R. M. (1998b): "Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina". En *La Nueva oscuridad de la política social*, ed. A. Barbeito, R. Lo Vuolo. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila Editores.

- Lo Vuolo, R. M. (2008): "Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del sistema integrado de previsión argentino", *Análisis de Coyuntura CIEPP 18*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Lo Vuolo, R. M. (2009a): *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Buenos Aires, Madrid: Ciepp/Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, R. M. (2009b): "Social Exclusion Policies and Labour Markets in Latin America". En *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*", ed. K. Hujo, S. McClanahan. Basingstoke: Palgrave/UNRISD.
- Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L. y Rodriguez, C. (1999): *La pobreza.. de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Martínez Franzoni, J. (2008): *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Mesa-Lago, C. (2007): "Social Insurance (Pension and Health). Labour Markets and Coverage in Latin America". *UNRISD Workshop, Social Policy and Development Programme, Financing Social Policy*, Geneva, 1-2 March .
- Mesa-Lago, C. 2009. "La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos", *Nueva Sociedad*, 219 14-30.
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. y Mundial, B. (2008): *Aportes para una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Banco Mundial.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009): "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", *Documentos de Políticas Públicas 67*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Octubre.
- Theodoro, M. (2002): "O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal", *Texto para discussão 919*, IPEA, Novembro.
- Titmuss, R. M. (1981): *Política social*. Barcelona, España: Ariel.
- Torrado, S. (2003): *Historia de la familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Flor.
- Torrado, S., ed. (2005): *Trayectoria nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp
- Zaga Szenquer, D. (2009): "Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado", *Documentos de Trabajo Ciepp 71*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Noviembre.