



Munich Personal RePEc Archive

## **Universal Allocation per Child for Social Protection: an inclusion policy for the most vulnerable**

Calabria, Alejandro A. and Calero, Analía Verónica and DElia, Vanesa and Gaiada, Julio and Rottenschweiler, Sergio

ANSES

15 May 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/36058/>

MPRA Paper No. 36058, posted 19 Jan 2012 18:54 UTC

# **Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables**

***Serie Estudios Especiales***  
***Gerencia Estudios de la Seguridad Social***  
***ANSES***

Vanesa D'Elia / Alejandro Calabria / Analía Calero  
Julio Gaiada / Sergio Rottenschweiler

***Mayo 2010***

## **Introducción**

Los programas de transferencias condicionadas son utilizados por una elevada proporción de los países de la región como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad. El objetivo básico de estas políticas es focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores de edad y condicionar las mismas con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los niños.

Con el decreto 1602/09 el gobierno argentino buscó extender los beneficios de la asignación universal por hijo que el Estado otorga a los trabajadores que se desempeñan en el sector formal de la economía, a los niños cuyos padres sean trabajadores informales o desempleados.

Teniendo en cuenta el número de menores que se ven beneficiados por esta política y los efectos positivos no sólo de corto sino de largo plazo que significan las condicionalidades de salud y educación, no cabe dudas que la asignación universal por hijo es uno de los programas de asistencia social más importantes que se ha implementado en los últimos tiempos con un objetivo claro de equidad distributiva.

El objetivo de este documento es presentar un análisis de la asignación universal por hijo para protección social. Para ello, en las primeras secciones se describen el sistema contributivo de asignaciones familiares por hijo junto a la nueva asignación universal no contributiva. En las secciones 3 y 4 se presenta una estimación de la contribución de esta prestación sobre la demanda agregada y sobre los niveles de pobreza e indigencia. En la sección 5 se realiza un breve análisis sobre el impacto redistributivo de la asignación a nivel regional y en la sección 6 se

presentan las conclusiones generales. El trabajo finaliza con un anexo donde se realiza un análisis comparado de la asignación universal por hijo con programas similares en Latinoamérica.

## 1. El sistema contributivo de Asignaciones Familiares por hijo

El Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714), en su subsistema contributivo, otorga, entre otras prestaciones, una asignación familiar que consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad que se encuentre a cargo del trabajador registrado (o beneficiario de la Ley de Riesgos del Trabajo). Su financiamiento proviene del sector privado, específicamente de contribuciones patronales.

El monto de la prestación es decreciente con relación a la remuneración del trabajador y depende de la zona económica, pero el valor general viene dado por la siguiente escala:

**Tabla 1. Monto mensual de AAFF por hijo según remuneración del trabajador**

<b>Remuneración Bruta (\$ mensuales)</b>	<b>Valor</b>
Entre 100 y 2.400	\$ 180
Entre 2.400,01 - 3.600	\$ 136
Entre 3.600,01 - 4.800	\$ 91

Asimismo, existen trabajadores en relación de dependencia que no son beneficiarios directos de la asignación familiar por tener una remuneración bruta superior a \$4.800 mensual, pero que reciben un beneficio implícito al poder realizar deducciones por hijo en el pago de impuesto a las ganancias.

Tomando como ejemplo los casos de un trabajador sin cónyuge a cargo, y uno con cónyuge a cargo, se presenta a continuación la asignación implícita estimada para cada tramo de ingreso neto del trabajador. Para la estimación se tiene en cuenta el monto deducible en concepto de hijo de \$5.000 anuales y las alícuotas del impuesto a las ganancias por tramo de remuneración.

**Tabla 2. AAFP por hijo implícita para trabajador en relación de dependencia sin cónyuge a cargo**

Remuneración Neta Mensual (\$)		Alícuota	Beneficio Implícito por Hijo (\$)*	
Desde	Hasta		Anual	Mensual
4.015,38	4.784,62	9%	450	37,50
4.784,62	5.553,85	14%	700	58,33
5.553,85	6.323,08	19%	950	79,17
6.323,08	8.630,77	23%	1.150	95,83
8.630,77	10.938,46	27%	1.350	112,50
10.938,46	13.246,15	31%	1.550	129,17
13.246,15	en adelante	35%	1.750	145,83

\*Beneficio máximo.

**Tabla 3. AAFP por hijo implícita Trabajador en relación de dependencia con cónyuge a cargo**

Remuneración Neta Mensual (\$)		Alícuota	Beneficio Implícito por Hijo (\$)*	
Desde	Hasta		Anual	Mensual
4.785,00	5.554,00	9%	450	37,50
5.554,01	6.323,00	14%	700	58,33
6.323,01	7.092,00	19%	950	79,17
7.092,01	9.400,00	23%	1.150	95,83
9.400,01	11.708,00	27%	1.350	112,50
11.708,01	14.015,00	31%	1.550	129,17
14.015,01	en adelante	35%	1.750	145,83

\*Beneficio máximo.

Puede observarse que los trabajadores de los tramos de ingreso más altos que tributan ganancias reciben implícitamente un monto mayor de asignación familiar por hijo que aquellos trabajadores de los tramos más altos de remuneración que no tributan ganancias. Sin embargo, esta asignación implícita nunca supera los \$180 de la asignación universal por hijo para protección social.

## **2. Asignación Universal por hijo para Protección Social**

### **2.1. Descripción**

La Asignación Universal por Hijo (AUH) se implementó en Argentina a partir del 1º de noviembre de 2009, mediante el Decreto 1602/2009.

Consiste en un subsistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en el país, que sean argentinos nativos o naturalizados o con residencia legal en el país mínima de 3 años, que no perciban otra asignación familiar y que pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren

desocupados o se desempeñen en la economía informal. El objetivo de esta prestación es contribuir a mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

## **2.2. Beneficios y Beneficiarios**

Pueden acceder a la prestación los trabajadores no registrados y el servicio doméstico cuya remuneración sea menor al salario mínimo, vital y móvil y los desocupados que no se encuentren percibiendo seguro por desempleo (Ley 24.013).

La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual cuyo monto es de \$180 (U\$S 46) por mes, por hijo –hasta un máximo de 5 hijos- de la siguiente forma: \$144 (U\$S 37) (equivalente al 80%) se percibirá directamente y \$36 (U\$S 9) (20% restante) se depositarán en una cuenta a nombre del titular. Ese dinero sólo podrá ser retirado una vez al año, cuando demuestre que el niño concurre a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con el plan de vacunación y demás controles de sanidad establecidos por el Ministerio de Salud.<sup>1</sup>

Actualmente el programa cubre a un poco más de 3,5 millones de niños, de los cuales el 49% de los beneficios corresponde a niñas y el 51% restante a varones.<sup>2</sup> Si se desagrega por rango de edad, el rango de 5 a 14 años es el que presenta el mayor peso en el total, seguido por el grupo de niños menores a 4 años (ver Tabla 4).

**Tabla 4. Distribución de AUH según género. Marzo 2010**

<b>Rango de edad</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Varones</b>	<b>%</b>
0-4	412.432	426.783	23,9%
5-9	509.694	527.813	29,5%
10-14	491.885	515.728	28,6%
15-18	309.977	320.519	17,9%
19 y más	1.049	1.462	0,1%
<b>Total</b>	<b>1.725.037</b>	<b>1.792.305</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ANSES.

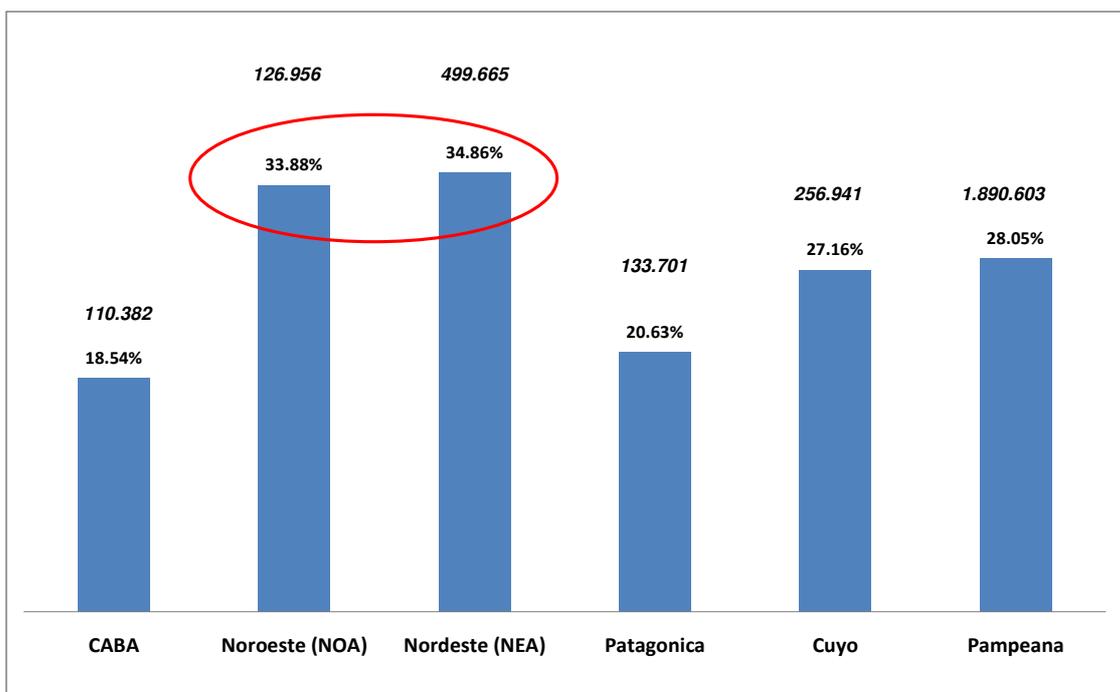
En cuanto a la distribución geográfica, un poco más del 50% de los beneficios corresponden a la región Pampeana, seguidos por las regiones noroeste y nordeste argentino (18 y 14% respectivamente).

<sup>1</sup> Por hijo con discapacidad el monto de la prestación es de \$720 (U\$S 185) por mes, el 80% directamente y el 20% se hará efectivo si se cumple con el requisito de escolaridad, control sanitario y plan de vacunación. En este caso no hay límite de edad.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que para los cálculos de la distribución por género no se tuvieron en cuenta 903 casos cuyo género no fue reportado en las bases solicitadas a ANSES.

Al analizar la población objetivo cubierta por la prestación, las regiones del NOA y NEA son las que presentan los mayores porcentajes (superior al 30%), mientras que en la Patagonia el indicador ronda el 20%. En la Ciudad de Buenos Aires la cifra asciende al 18,5% de los niños cubiertos.

**Gráfico 1. Cobertura de la AUH por regiones. Marzo 2010**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ANSES y proyecciones de la población por edad del INDEC.

Si se consideran las provincias por separado, los porcentajes más altos de cobertura se presentan en Catamarca, Chaco, Santiago del Estero y Formosa (entre el 40% y 50%). Por su parte, la provincia de Buenos Aires presenta una cobertura del 27%, mientras que Córdoba y Santa Fe presentan porcentajes de cobertura del 31% y 33% respectivamente. Estos datos reflejan que son las provincias más vulnerables (sobre todo las provincias del norte argentino) las que más se benefician con la prestación.

En la sección 5 se realiza un análisis más detallado de la distribución geográfica de la AUH.

### **2.3. Financiamiento**

La AUH se financia con los recursos de ANSES: aportes y contribuciones, recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso

Económico, los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; Intereses, multas y recargos; Rentas provenientes de inversiones (art.18 de la Ley N° 24.241).

Asimismo se prevé financiamiento de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07.

### 3. Impacto Macroeconómico

Una primera aproximación del impacto en la demanda agregada de la Asignación Familiar por Hijo (AUH) para Protección Social puede realizarse a partir de la estimación del multiplicador de la demanda. El mismo se define como una función relacionada con la propensión marginal a consumir de los sectores que reciben la transferencia de ingresos, el nivel de impuestos que enfrentan estos grupos, y la propensión marginal a consumir bienes importados, ya que estos últimos valores reducen el efecto multiplicador.

La ecuación del multiplicador (en una versión sencilla, sin considerar el efecto sobre el mercado de dinero y los precios)<sup>3</sup> puede expresarse de la siguiente manera:

$$M = \frac{1}{1 - c(1 - t) + m} \quad (1)$$

donde M es el multiplicador, c la propensión marginal a consumir, t la alícuota impositiva y m la propensión marginal a importar.

De esta forma, una vez calculado el multiplicador, en función de las transferencias realizadas a los hogares beneficiarios de la AUH, es posible estimar el impacto sobre la demanda agregada.<sup>4</sup>

En cuanto a los parámetros c, t y m, los hogares más vulnerables tienen una propensión marginal a consumir por encima del promedio de la población, y muy cercana a la unidad, por lo que se considera razonable establecer un valor de 0,95.<sup>5</sup> En el caso del valor de los impuestos, se puede asumir que éste equivale al IVA (21%), por lo que t sería igual a 0,21. Asimismo, como para ciertos alimentos la alícuota del IVA es del 10,5%, se considera como alternativa un t igual al promedio

<sup>3</sup> Se está suponiendo que el aumento de la demanda agregada no provoca un incremento de la tasa de interés, ni tampoco de los precios. Es lo que en la literatura se conoce como caso keynesiano extremo (curva LM perfectamente elástica).

<sup>4</sup> Cabe aclarar que el impacto sobre la demanda agregada no es "adicional", ya que existe un efecto "crowding out" de beneficiarios de otros planes sociales asistenciales hacia el Plan AUH.

<sup>5</sup> Si bien no hay estimaciones oficiales sobre la PMg a consumir de los sectores de más bajos ingresos, es razonable establecer como valor 0,95 en tanto es el valor utilizado por economías similares como Brasil.

entre ambos porcentajes, esto es,  $t$  igual a 0,16. Finalmente, en lo que respecta a la propensión a consumir de bienes importados, para el caso del segmento de la población que estamos considerando, en línea con la literatura se supone un valor de 0,1.

De esta manera, el valor del multiplicador se calcula en 2,86 para un  $t$  de 0,21, lo cual significa que por cada peso en que aumenta el consumo de los hogares favorecidos por el beneficio, el producto aumenta en \$2,86.

Teniendo en cuenta que la AUH tiene actualmente un poco más de 3,5 millones de beneficiarios lo que significa una erogación anual estimada de cerca de \$7.600 millones (0,6% del PIB proyectado para 2010)<sup>6</sup> se estima que el impacto en la demanda agregada por efecto del multiplicador es de \$20.656 millones, o sea del 1,5% del PIB.

Si como escenario alternativo se considera que el programa alcanzará a un total de 4 millones de beneficiarios, el costo fiscal mensual sería de \$720 millones y de \$8.640 millones anuales. En este caso, el efecto multiplicador sería de \$23.485 millones, o sea un 1,7% del PIB.

Asimismo, si se considera el  $t$  promedio ( $t$  igual a 0,16), el valor del multiplicador se incrementa a 3,34, por lo que el impacto de la AUH se estima en 1,8% del PIB para el caso de 3,5 millones de beneficiarios y, 2% del PIB para el caso de 4 millones.

#### **4. Impacto en Pobreza e Indigencia**

Se estima que para el 3° trimestre 2009, el porcentaje de asalariados informales que se encuentran en situación de pobreza es de 14,5% y los desocupados pobres alcanzan el 24,4%. Estos porcentajes son de suma relevancia si se compara con la estimación de 1,7% para el caso de asalariados formales pobres.

Asimismo es de destacar que los trabajadores informales se caracterizan por su elevada vulnerabilidad económica y laboral al carecer de los beneficios de la seguridad social por su imposibilidad de encuadrarse en los marcos normativos tradicionales, lo cual los coloca en una situación de desventaja dentro de la sociedad.

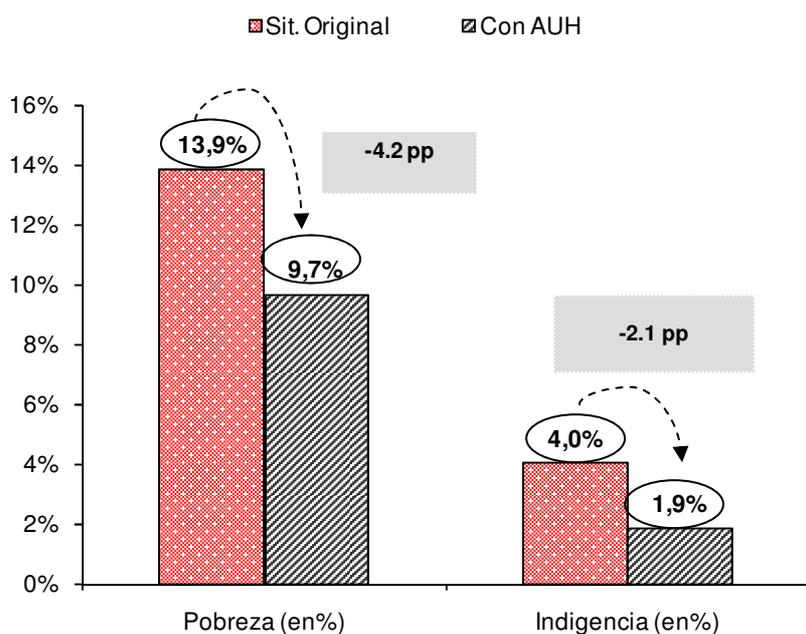
En este sentido los efectos del programa sobre la reducción de la pobreza son sumamente importantes, pues los mismos además de considerar a éstos grupos históricamente vulnerables, no son estáticos, sino que los requisitos en cuanto a salud

---

<sup>6</sup> Promedio del REM del Banco Central (\$1,3 billones).

y educación extienden los impactos al largo plazo, contribuyendo a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. De hecho, si sólo nos focalizamos en los efectos inmediatos de la AUH, se estima que la incidencia de la pobreza se reducirá en 4,2 pp y la indigencia en 2,1 pp, lo que representa una reducción del 30% en la pobreza y de cerca del 55% en los niveles de indigencia.

**Gráfico 2. Efectos AUH sobre pobreza e indigencia totales**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (EPH, 3° trimestre 2009)

## 5. AUH como herramienta de redistribución regional

Resulta útil analizar la distribución geográfica de las erogaciones en la AUH y compararla con la distribución de las asignaciones familiares convencionales. De esta manera es posible aproximar en qué medida la nueva prestación para protección social se constituye en una herramienta para la redistribución del ingreso.

En la siguiente Tabla se observa la participación porcentual por jurisdicción de los beneficiarios de asignaciones familiares por hijo tanto contributivas (sector activo) como no contributivas (sector pasivo y AUH).

**Tabla 5. Asignaciones familiares por hijo por jurisdicción (\*)**

Provincia	Sector Activo		Sector Pasivo		AUH (1)	
	Beneficios	%	Beneficios	%	Beneficios	%
Buenos Aires	960.741	29,3%	61.654	25,9%	1.171.468	33,3%
CABA	586.888	17,9%	6.420	2,7%	110.382	3,1%
Catamarca	23.446	0,7%	5.380	2,3%	75.631	2,1%
Chaco	57.487	1,8%	9.066	3,8%	159.965	4,5%
Chubut	67.011	2,0%	2.335	1,0%	29.152	0,8%
Córdoba	276.362	8,4%	13.337	5,6%	286.817	8,2%
Corrientes	61.640	1,9%	9.177	3,9%	121.796	3,5%
Entre Ríos	93.841	2,9%	8.674	3,6%	109.385	3,1%
Formosa	20.317	0,6%	4.252	1,8%	85.605	2,4%
Jujuy	51.352	1,6%	9.036	3,8%	59.741	1,7%
La Pampa	26.787	0,8%	1.245	0,5%	23.835	0,7%
La Rioja	22.370	0,7%	3.545	1,5%	31.126	0,9%
Mendoza	144.712	4,4%	8.147	3,4%	159.573	4,5%
Misiones	92.038	2,8%	11.528	4,8%	132.299	3,8%
Neuquén	50.235	1,5%	1.571	0,7%	37.521	1,1%
Río Negro	63.401	1,9%	4.412	1,9%	48.962	1,4%
Salta	112.223	3,4%	14.527	6,1%	159.603	4,5%
San Juan	65.274	2,0%	6.791	2,9%	73.360	2,1%
San Luis	39.821	1,2%	2.647	1,1%	24.008	0,7%
Santa Cruz	36.612	1,1%	614	0,3%	11.674	0,3%
Santa Fe	258.169	7,9%	13.781	5,8%	299.098	8,5%
Santiago del Estero	40.561	1,2%	21.523	9,0%	128.356	3,6%
Tierra del Fuego	18.575	0,6%	241	0,1%	6.392	0,2%
Tucumán	109.332	3,3%	18.231	7,7%	172.499	4,9%
<b>Total</b>	<b>3.279.194</b>	<b>100,0%</b>	<b>238.134</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.518.248</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Datos correspondientes a diciembre 2009 para los Activos, febrero 2010 para Pasivos y marzo 2010 para AUH.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES.

La participación de los beneficios por jurisdicción sigue un patrón bastante similar para todas las prestaciones. Como era de esperar, las provincias más vulnerables como Chaco, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Formosa tienen mayor participación en la AUH que en las asignaciones familiares contributivas, mientras que CABA presenta una menor participación.

Para estimar el impacto geográfico de los programas de asignaciones familiares se consideraron las erogaciones por programa para el año 2010 bajo los siguientes supuestos:

- En cuanto a las asignaciones familiares convencionales se tomó como base el gasto ejecutado en febrero de 2010 y se proyectó suponiendo que todos los meses del año se comportan de la misma manera.

- En cuanto a la AUH, se consideró el gasto devengado de marzo de 2010 y se supusieron dos escenarios:

(a) La cantidad de beneficiarios de la AUH registrada en marzo de 2010 (3,5 millones aproximadamente) se mantiene constante a lo largo del año.

(b) La cantidad de beneficiarios de la AUH registrada en marzo de 2010 se mantiene constante hasta junio, y se incrementa a partir de julio y hasta diciembre de 2010 a 4 millones de beneficiarios.

La siguiente Tabla muestra la distribución estimada de las erogaciones por jurisdicción para cada una de las prestaciones.

**Tabla 6. Estimación del Impacto Geográfico de las Erogaciones en Asignaciones Familiares, 2010 (\*)**

Provincia	Activos		Pasivos		AUH (1)		AUH (2)	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	Millones de \$	%	
Buenos Aires	2.997,3	29,3%	407,3	25,9%	2.530,4	2.703,6	33,3%	
CABA	1.831,0	17,9%	142,2	9,0%	646,1	690,3	8,5%	
Catamarca	862,2	8,4%	120,4	7,7%	619,5	661,9	8,2%	
Chaco	805,4	7,9%	96,0	6,1%	372,6	398,1	4,9%	
Chubut	451,5	4,4%	91,0	5,8%	345,5	369,2	4,5%	
Córdoba	350,1	3,4%	88,1	5,6%	344,7	368,3	4,5%	
Corrientes	341,1	3,3%	76,1	4,8%	344,7	368,3	4,5%	
Entre Ríos	292,8	2,9%	60,6	3,9%	285,8	305,3	3,8%	
Formosa	287,1	2,8%	59,9	3,8%	277,2	296,2	3,6%	
Jujuy	209,1	2,0%	59,7	3,8%	263,1	281,1	3,5%	
La Pampa	203,6	2,0%	57,3	3,6%	238,4	254,7	3,1%	
La Rioja	197,8	1,9%	53,8	3,4%	236,3	252,4	3,1%	
Mendoza	192,3	1,9%	44,9	2,9%	184,9	197,6	2,4%	
Misiones	179,3	1,8%	42,4	2,7%	163,4	174,5	2,1%	
Neuquén	160,2	1,6%	35,5	2,3%	158,5	169,3	2,1%	
Río Negro	156,7	1,5%	29,1	1,9%	129,0	137,9	1,7%	
Salta	126,5	1,2%	28,1	1,8%	105,8	113,0	1,4%	
San Juan	124,2	1,2%	23,4	1,5%	81,0	86,6	1,1%	
San Luis	114,2	1,1%	17,5	1,1%	67,2	71,8	0,9%	
Santa Cruz	83,6	0,8%	15,4	1,0%	63,0	67,3	0,8%	
Santa Fe	73,1	0,7%	10,4	0,7%	51,9	55,4	0,7%	
Santiago del Estero	69,8	0,7%	8,2	0,5%	51,5	55,0	0,7%	
Tierra del Fuego	63,4	0,6%	4,1	0,3%	25,2	26,9	0,3%	
Tucumán	57,9	0,6%	1,6	0,1%	13,8	14,8	0,2%	
<b>Total</b>	<b>10.230,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.573,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.599,4</b>	<b>8.119,7</b>	<b>100,0%</b>	

(\*) Estimado. AUH (1) Escenario 1, AUH (2) Escenario 2.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas y ANSES.

Al comparar la participación porcentual de las erogaciones por provincia entre el sistema tradicional de Asignaciones Familiares (Activos y Pasivos) y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se destaca que en general la distribución del gasto de la AUH favorece relativamente más a las jurisdicciones de menores recursos con relación al Sistema de Asignaciones Familiares convencional (Tabla 7).

**Tabla 7. Distribución del Gasto en Asignaciones Familiares por Provincia**

Provincia	Activos y Pasivos (1)	AUH (2)	Diferencia (2-1)
Buenos Aires	28,8%	33,3%	4,5
CABA	15,9%	3,1%	-12,7
Catamarca	0,9%	2,1%	1,2
Chaco	2,0%	4,5%	2,5
Chubut	1,9%	0,8%	-1,1
Córdoba	8,1%	8,2%	0,1
Corrientes	2,1%	3,5%	1,3
Entre Ríos	3,0%	3,1%	0,1
Formosa	0,8%	2,4%	1,7
Jujuy	1,9%	1,7%	-0,2
La Pampa	0,8%	0,7%	-0,1
La Rioja	0,8%	0,9%	0,1
Mendoza	4,3%	4,5%	0,3
Misiones	3,1%	3,8%	0,7
Neuquén	1,4%	1,1%	-0,3
Río Negro	1,9%	1,4%	-0,5
Salta	3,8%	4,5%	0,8
San Juan	2,1%	2,1%	0,0
San Luis	1,2%	0,7%	-0,5
Santa Cruz	1,0%	0,3%	-0,7
Santa Fe	7,6%	8,5%	0,9
Santiago del Estero	2,3%	3,6%	1,4
Tierra del Fuego	0,5%	0,2%	-0,3
Tucumán	3,9%	4,9%	1,0
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas y ANSES.

Para el caso de CABA, la diferencia en puntos porcentuales es negativa y con un valor significativo (-12,7 pp), seguido por Chubut (-1,1 pp). El resto de las provincias que presentan valores negativos tienen una diferencia marginal (menor a 1 pp) y en su mayoría (salvo Jujuy) son las provincias con mayor ingreso per cápita. Así, las jurisdicciones más vulnerables son las que más se benefician con la AUH, reflejando claramente el rol redistributivo del programa.

## 6. Consideraciones finales

Es claro que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social es uno de los programas más ambiciosos que se ha implementado en los últimos años en Argentina. No sólo por su efectos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia en el corto plazo, sino que es una política de desarrollo que incentiva la inversión en capital humano y en el cuidado de la salud, con claros efectos en el largo plazo.

El acento del programa está puesto en la inclusión social, es por ello que al asistir a la población de niños más vulnerables, busca equiparar su situación con la de aquellos que provienen de hogares que se encuentran dentro de la economía formal.

Un punto importante para hacer mención es el financiamiento. Como los recursos afectados a esta prestación provienen de la órbita de ANSES resulta imperioso que el Sistema Integrado Previsional Argentino siga siendo sustentable. De ahí que las medidas relacionadas con la AUH deben analizarse de manera integral, dentro de un contexto de inclusión social tanto para los adultos mayores como para los niños.

Sin dudas, aún quedan aspectos que deben mejorarse en el diseño e implementación del programa y al ser la AUH una política reciente de gran impacto social se irá perfeccionando de acuerdo a los resultados obtenidos.

### **Referencias Bibliográficas**

Alonso, Florencia (2007) en “Análisis del impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario en la problemática del Trabajo Infantil” OIT.

Artana, D, y Moskovits, C. (1999): “Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso”, en FIEL: “La distribución del ingreso en la Argentina”, Buenos Aires.

Banco Mundial (2004). Sitio: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

Beghin, Nathalie (2008), “Notes on Inequality and Poverty in Brazil”, Oxfam.

CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria), 2008. “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evaluaciones, Resultados y Presupuesto 2010”. Investigadora Responsable: Gabriela Rangez Faz.

CEPAL (2005), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, en Serie de Políticas Sociales N° 134.

Diario Oficial de Mexico (2009), 27 de febrero, p.2

Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Base del III trimestre de 2009, Total Aglomerados.

- Gobierno bolivariano de Venezuela y OPS (2006), "Estrategia de Cooperación de OPS/OMS con Venezuela 2007-2010", Caracas, 28 de junio de 2006
- IBEG (2008), Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Sitio: [www.ibge.gov.br/espanhol/](http://www.ibge.gov.br/espanhol/)
- Larrañaga, O. Contreras, D y Ruiz Tagle, J. (2008), "Evaluación de Impacto de Chile Solidario", PNUD.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2009), Chile.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002): "Impacto Macroeconómico del Programa Jefes y Jefas de Hogar", Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Mimeo.
- OIT (2005): Riquelme Verónica y Valenzuela, María Elena en "Chile Solidario y los desafíos de la igualdad", OIT (2005)
- Programa Bolsa Familia (Brasil):  
[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)
- Programa Chile Solidario: <http://www.chilesolidario.gov.cl/>
- Programa Juntos (Peru): <http://www.juntos.gob.pe/expansion-programa.php>
- Programa Mercal (Venezuela): <http://www.mercal.gob.ve/>
- Programa Nacional Juntos (2009), Monitoreo al Primer Trimestre, Perú.
- Programa Oportunidades (México): <http://www.oportunidades.gob.mx/>
- Salazar, Eleazar, (2004), "Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria de la Rep Bolivariana de Venezuela", Lima.
- Secretaría de Desarrollo Social de México.
- Soares, Sergei et al (2007) en "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile y México: Impacts upon Inequality". Evaluation Note Nro 35- 2007 del International Poverty Centre.
- Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael y Guerreiro Osório, Rafael (2007) en "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective" Evaluation Note Nro 1- 2007 del International Poverty Centre.

## **ANEXO**

### **Experiencia en Latinoamérica de planes similares a la AUH**

#### ***Brasil: Plan Bolsa Família***

##### ***Descripción***

El Plan Bolsa Familia (PBF) es un programa de transferencias condicionadas de ingresos (TCI) del Gobierno Federal de Brasil que surge a fines de 2003 de la unificación de los programas preexistentes como el *Bolsa Escola* (un subsidio de ingreso mínimo para la educación primaria), *Bolsa Alimentação* y *Cartao Alimentacao do Fome Zero* (dos subsidios referidos a la seguridad alimentaria), y *Auxilio Gás* (un subsidio a los hogares pobres para la compra de garrafas) y se implementa a partir de enero de 2004 mediante la Ley 10.836 y el decreto Nro 5.209.

El Ministerio de Desarrollo Social de Brasil sintetiza los objetivos del PBF en:

- a) promoción del alivio inmediato a la pobreza por medio de TCI a la familia;
- b) la contribución al ejercicio de derechos sociales básicos como salud y educación por medio del cumplimiento de las condicionalidades que permitan a las familias romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Y por último,
- c) la coordinación con otros programas de asistencia social, entre ellos los de alfabetización de adultos y acceso al mercado de trabajo.

El Bolsa Familia es uno de los más programas más grandes de Transferencias Condicionadas de ingresos en el mundo, beneficiando a fines de 2006 a 11,2 millones de familias (cerca de 44 millones de personas (Veras et al, 2007)) superando a tan sólo 3 meses de su implementación, su objetivo inicial de 3,6 millones de familias beneficiarias.

##### ***Beneficios y Beneficiarios***

Pueden formar parte del Programa aquellas familias con un ingreso per cápita mensual inferior a 140 reales (aproximadamente US\$ 80), siendo que de acuerdo a datos oficiales una persona necesita 232 reales (US\$ 133) por mes para no ser pobre y 116 reales (US\$ 66) por mes para no caer en la indigencia en el año 2008 (IBGE, 2008)

El Programa Bolsa Familia tiene tres tipos de Beneficios:

- Un beneficio básico de 68 reales (US\$ 39), sin ningún tipo de condicionalidad, que se paga a las familias consideradas extremadamente pobres (aquellas cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior a 70 reales (US\$ 40)) con el objetivo del combate al hambre más urgente.

-El segundo beneficio, llamado beneficio variable, otorga 22 reales (US\$ 12,50) mensuales por hijo menor de 15 años – hasta un máximo tres- a las familias cuya renta per cápita mensual sea inferior a 140 reales (US\$ 80).

-El tercer beneficio, llamado beneficio variable vinculado al adolescente, otorga 33 reales (US\$ 19) a todas las familias del programa que tengan adolescentes de 16 y 17 años que frecuentan la escuelas – hasta un máximo de dos-.

En resumen, una familia puede recibir hasta un máximo de 200 reales (US\$ 114) por mes mediante este programa.

### ***Condicionalidades***

Estos beneficios están condicionados a la escolarización de todos los menores (asistencia mínima al 85% de las clases), al cumplimiento de pautas sanitarias, principalmente de vacunación y a la participación en las campañas de educación alimentaria.

### ***Financiamiento***

El proyecto fue financiado en un principio solamente con fondos estatales y en los últimos años se ha incorporado financiamiento del Banco Mundial, aunque sigue siendo mayoritaria la financiación con fondos del propio presupuesto del gobierno brasileño.

En el año 2004, primera implementación, el gobierno estimó un gasto de 6.194 millones de dólares hasta el 31 de diciembre de 2008, de los cuales 572 provinieron de un préstamo del Banco Mundial y el resto de las propias arcas fiscales de Brasil (Banco Mundial, 2004). En 2008, el costo total del plan fue de 10.400 millones de reales (US\$ 5.943 millones), 1400 millones de reales (US\$ 800 millones) más que en 2007. Para junio de 2009 se llegó a un nuevo acuerdo con el Banco Mundial por un préstamo de 200 millones de dólares, sobre un presupuesto total estimado de 12.200 millones hasta el año 2013.

### ***Resultados***

Uno de los resultados observados es la mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad: entre 2004 y 2006, la extrema pobreza cayó un 4,9% y la pobreza en 2,7% (IBGE y Beghin, 2008). A su vez, si bien Brasil aún se sigue colocando entre los países más desiguales del mundo, el Gini bajó 2,7 puntos durante el período 1990-2000 y un 21% de la baja total se le atribuye al impacto del PBF.

De acuerdo a Veras Soares et al (2007) el PBF no tuvo un impacto significativo en el consumo agregado de las familias. Sin embargo, sí afectó los gastos en alimentos,

educación y vestimenta para niños, consecuentemente las participaciones del gasto en éstos ítems. Por otra parte tuvo un claro impacto positivo en la escolaridad aunque no se verifican similares resultados en salud, lo cual podría explicarse en parte, de acuerdo a algunos autores, por la falta de servicios disponibles para los beneficiarios. De todas formas, un balance permite verificar que los principales resultados en el corto plazo han sido positivos y acordes a los objetivos prioritarios del programa que son el combate a la pobreza más extrema y más urgente.

## **México: Plan Oportunidades**

### ***Descripción***

El Programa Oportunidades se inicia en 2002 y tiene como antecedente el programa PROGRESA de 1997. Su objetivo es mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación con el fin de promover la formación de capital humano entre los sectores de la población que viven en pobreza extrema en México.

El Plan Oportunidades, a diferencia del programa brasileño Bolsa Familia, no sólo se limita a la asignación monetaria a familias de muy bajos ingresos condicionados a los objetivos de educación y salud, sino que es más completo, aportando beneficios en diversas aristas, entre los que se encuentran:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
4. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
5. Apoyo para útiles escolares.
6. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
7. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
8. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
9. Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

### ***Beneficios y Beneficiarios***

La población objetivo del Programa son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud (Secretaría de Desarrollo Social México).

El Programa opera a nivel nacional en alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis.

En 2001 con Progresá, estaban incorporadas 2,3 millones de familias, con las cuales se trabajaba con suplementos de alimentación, atención médica gratuita, becas para niños y una transferencia monetaria (CEPAL, 2005), para el año 2009 se contempla la ayuda a 5 millones de familias (Diario oficial de México, 2009) y de acuerdo a la información de SEDESOL, durante 2010, Oportunidades crecerá su cobertura, para beneficiar a 5,8 millones de familias, es decir, más de la cuarta parte de la población nacional.

El programa, de manera similar al brasilero, asigna recursos según categorías. En el caso de México, se trata de seis componentes:

- 1) Componente educativo que otorga becas y apoyos para la adquisición de útiles escolares.
- 2) Componente de salud: otorga proporciona de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, con base en las cartillas de salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona y promueve la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia.
- 3) Componente alimentario: otorga apoyos monetarios directos y complementos alimenticios, de manera bimestral, a las familias beneficiarias, para contribuir a la mejor nutrición.
- 4) El Componente Jóvenes con Oportunidades otorga a cada uno de los becarios del Programa que cursan la educación media superior, un apoyo monetario diferido que se acumula gradualmente en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria, siempre que los becarios permanezcan en la escuela. Los puntos acumulados se convierten en dinero y el becario se hace acreedor al beneficio económico del componente si concluye los estudios medios superiores antes de cumplir 22 años de edad.
- 5) Componente para Adultos Mayores: otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual a los adultos mayores (70 años o más), integrantes de las familias que viven en localidades de más de 2,500 habitantes.

6) Componente Energético: otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible, o velas, entre otros).

Una de las particularidades del Programa es que posee enfoque de género y promueve el acceso equitativo de las mujeres a sus beneficios dado que reconoce que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre mujeres y hombres.

### ***Condicionalidades***

Como contrapartida por estar incluidos en el Programa se exige a los beneficiarios que acudan regularmente a las citas programadas de educación y salud; asistencia mínima al 85% de las clases para alumnos primarios y secundarios y permanencia y evolución en los estudios para alumnos de educación media superior

### ***Financiamiento***

El programa se financia con fondos del Presupuesto Público de México. Hacia 2003 los recursos del programa alcanzaban a un 0,4% del PIB y para 2006 pasaron a constituir un 0,5% del PIB.

Durante 2008, el Programa Oportunidades ejerció un presupuesto total de 38.071 millones de pesos mexicanos (US\$ 2.924 millones) beneficiando a 5 millones de familias. Para 2009 se planeaba incrementar el presupuesto en aproximadamente 4.000 millones de pesos (US\$ 307 millones) para el nuevo apoyo alimentario “Vivir Mejor” y otros 500 millones de pesos para otros dos programas que también van a dar transferencias económicas a los beneficiarios, que son el Programa de Alimentación en Zonas Marginales y el Programa de Apoyo Alimentario de Liconsa.

Por lo tanto, para este programa de apoyo de la economía de las familias de escasos recursos el presupuesto será de 4.500 millones de pesos (US\$ 345 millones).

### ***Resultados***

Algunos estudios privados (CEDRSSA, 2008) muestran mejoras en educación así como en salud y alimentación. Se observan mejoras en la escolaridad y la inscripción en las escuelas rurales, así como baja en la reprobación y la deserción. El programa contribuyó a cerrar la brecha de género y étnica en años de escolaridad. Aumentó la utilización de servicios de salud preventiva y hubo una reducción en días de enfermedad de niños y adultos. Los efectos de la mejora en la alimentación se observan en la disminución en prevalencia de baja talla en beneficiarios rurales

menores de 5 años en 10.8 pp (1999-2006), que representa más del doble de la media nacional. Todo ello sería indicio que la globalidad de las premisas del programa han comenzado a ser satisfechas.

## **Chile: Sistema Solidario**

### ***Descripción***

El Programa Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social creado en 2002 como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema, que se dedica a la atención de familias, personas y territorios en situación de vulnerabilidad en Chile.

Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población:

El programa ha definido siete pilares básicos (salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación), que combinan componentes asistenciales y promocionales, que se estructuran en torno a:

- Apoyo psicosocial, a través del acompañamiento personalizado durante 24 meses de un técnico (Apoyo Familiar) que realiza visitas periódicas a la familia.
- Bono de protección a la familia, asociado al cumplimiento del contrato firmado con la familia, de acuerdo a sus necesidades. Se entrega a la mujer.
- Subsidios monetarios garantizados (subsidio maternal, familiar, de vejez o invalidez, alimentación escolar).
- Acceso preferente a programas de promoción social, tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

Para cumplir con su propósito de contactar a las familias y personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, Chile cuenta con los siguientes dispositivos: el Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema; el Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos mayores vulnerables y que viven solos; el Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación; -el Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

### ***Beneficios y beneficiarios***

Los criterios de elegibilidad de personas y familias incorporadas al programa, dependen de los perfiles específicos de cada grupo abordado, como vivir en la calle, formar parte de una familia donde hay un adulto cumpliendo pena privativa de libertad o, ser un adulto mayor que además de vulnerable vive solo o con otro adulto mayor de igual condición. El programa busca generar dispositivos de vinculación que se especializan en abordar las vulnerabilidades que afectan a cada grupo.

De esta manera, el presupuesto del programa se divide en seis áreas: subsidio único familiar, subsidio a la cédula de identidad, subsidio al pago de agua potable, bono de protección y egreso, subvención pro retención escolar y pensión básica solidaria.

El acceso de una familia a cada uno de estos programas depende de sus propias necesidades. Esto se complementa con programas de apoyo sociales, principalmente en hogares vulnerables o con niños en situación de riesgo familiar.

Hasta noviembre de 2008 el plan registró a 333.000 familias (1.150.000 personas), de las cuales 208.000 hogares han sido declarados egresados del programa, y por ende capaces de seguir su desarrollo por sus propios medios.

### ***Condicionalidades***

Los requerimientos exigidos a cambio de acceder a los mencionados programas es, una vez firmado el contrato inicial, demostrar el cumplimiento de las 53 condiciones mínimas de calidad de vida (implica diversas dimensiones como ser identificación, salud, educación, trabajo, etc.)

### ***Financiamiento***

El financiamiento del SCHS considera tres fuentes de recursos: las reasignaciones presupuestarias, el crecimiento económico y los impuestos adicionales a los cigarrillos, alcohol y petróleo diesel.

Durante el año 2003 el presupuesto para Chile fue 11.785 millones de pesos (US\$ 22 millones), mientras que para 2004 alcanzaba los 40.786 millones de pesos (US\$ 78,50 millones).

En el presupuesto del año 2009 el gobierno de Chile destina la suma de 92.000 millones de pesos (aproximadamente US\$ 176 millones) (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile), de los cuales casi su totalidad es financiada por el estado nacional

## **Resultados**

Las familias que participan en Chile Solidario han logrado mejorías en su bienestar, lo que se expresa en un mayor acceso a subsidios, a programas de la red social, mayor ocupación e ingreso, disminución de la tasa de pobreza y mejoras habitacionales (PNUD y Banco Mundial). Por otra parte, revelan que existe una adecuada focalización en las familias más vulnerables del país, ya que dos tercios de los hogares incluidos se encontraban en situación de extrema pobreza al ingresar al programa, mientras que los restantes estaban en situación de pobreza.

De acuerdo al informe del Banco Mundial, el programa explica un 35% de la reducción de la pobreza extrema en los sectores rurales. Asimismo, el ingreso familiar de los hogares que participan en el programa aumenta entre 2% y 5% más respecto a aquellos que no forman parte del programa y las familias que participan tienen mayor probabilidad de acceder a los programas de empleo disponibles en la oferta pública.

Por otra parte, los informes detectan que existen ganancias significativas en materia de vivienda, particularmente en lo referido a mejoras en la calidad de la materialidad de la vivienda, infraestructura básica sanitaria, reducción del hacinamiento y en la propiedad de la vivienda (Larrañaga et al, 2008).

En tanto que respecto de la educación, datos de la OIT arrojan una tasa de 96,6% de efectividad en el logro de la retención escolar (Alonso, 2007).

## **Perú: Programa Juntos**

### **Descripción**

El Programa Juntos es un Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres que tiene como objetivo luchar contra la desnutrición crónica infantil y la pobreza extrema y prioriza a los sectores rurales. Incorpora a familias con mujeres gestantes y niños hasta los 14 años de edad.

Fue lanzado en Perú en 2005 y prevé la entrega de un incentivo de 100 nuevos soles (US\$ 35) en efectivo y de uso libre a las familias más pobres del país, de esta forma se motiva al cumplimiento de compromisos de participación en las áreas de Nutrición, Salud, Educación e Identidad con la finalidad de restituir derechos básicos. El Programa es de carácter temporal para sus participantes, pues a los cuatro años de permanencia se los evalúa para identificar si han podido superar la vulnerabilidad en la cual se encontraban al inicio. De ser así, salen del Programa, pero en caso contrario, vuelven a ser incorporados, con un incentivo económico de un 20% menos.

### ***Beneficios y beneficiarios***

El ingreso de los distritos al Programa se basa en el cumplimiento de cinco variables: Afectación de la Violencia, Pobreza Extrema, Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza y Desnutrición Infantil Crónica.

En cuanto al modo de acceso, los asistentes sociales recorren los barrios y califican a las familias según distintas categorías según las cuales pueden catalogarse como pobres o no.

El plan comenzó su implementación en el departamento de Ayacucho atendiendo a 1000 familias, y luego se fue extendiendo por todo el país, alcanzando las 420.000 en el año 2009. A diferencia de los demás planes, este no toma como sujeto de aplicación al niño sino al hogar con niños, con lo que la asignación monetaria es fija por hogar. Este monto equivale a 100 nuevos soles (US\$ 35) por mes por hogar.

En el marco del Plan de Expansión, a noviembre del 2007 ha llegado 14 departamentos con focalización en los distritos de extrema pobreza y exclusión. Esta cobertura geográfica representa 625 distritos, 336.555 hogares y cerca de 1.700.000 peruanos beneficiados.

### ***Condicionalidades***

Se exige a los beneficiarios de este Programa un compromiso de participación en las capacitaciones referidas a Nutrición, Salud, Educación e Identidad con el fin de restituir derechos básicos de la personas.

### ***Financiamiento***

El presupuesto del año 2009 asigna al programa Juntos la suma de 730 millones de nuevos soles (US\$ 252 millones), de los cuales 664 millones (US\$ 232 millones) provienen de recursos ordinarios del estado y el resto de operaciones fiscales de crédito. A su vez, de los 730 millones de soles globales, 512 (US\$ 179 millones) son los que efectivamente se destinan al programa de protección social, dirigiéndose los otros a distintos complementos del programa.

El presupuesto total ejecutado por el Programa Juntos es proveniente de recursos del Tesoro Público.

### ***Resultados***

De acuerdo a datos del CIES (2009) el control de las condiciones en el programa Juntos es rígido y, por lo general, efectivo: el número de suspensiones tiene una tendencia decreciente y es aceptable para el personal de las oficinas regionales de Juntos. En educación, a través del sistema de control y de las entrevistas realizadas

se constata que la asistencia no menor del 85% prevista por el Programa se suele cumplir de manera adecuada.

En salud se han reportado, avances importantes en los controles pre- y postnatales y a pesar de no ser una condición del programa, los partos institucionales también han aumentado..Asimismo, las vacunas y desparasitación se cumplen en todos los distritos visitados.

En relación al tema de la identidad, hay, aún, beneficiarias que no han obtenido su DNI, por lo que no pueden cobrar la transferencia.

Los logros centrales del programa, según detalla la propia agencia gubernamental, se encuentran en el ámbito de las condicionalidades más que en el de la efectiva salida de la pobreza.

El primer informe trimestral del año 2009 señala que el 96% de los beneficiarios han cumplido con las condiciones educativas y de salud, incorporando a 300.000 hogares a la educación formal efectiva (Programa Nacional Juntos, 2009). A su vez, en términos de condicionalidades de alimentación, el 99% de los beneficiarios ha superado el examen nutricional requerido, lo que muestra un logro en el combate a la indigencia.

## **Venezuela: Mercado de Alimentos**

### ***Descripción***

El programa promueve esencialmente el abastecimiento a través de la instalación de grandes establecimientos públicos productores de alimentos (actualmente mas de 15 mil), los cuales son vendidos a precios subsidiados tanto a las familias como a las pequeñas empresas- ante todo cooperativas- para que sean por ellas revendidos a precios controlados.

Las distintas misiones abarcan diferentes etapas del proceso alimentario nacional, incluyendo la provisión de maquinaria, la reapropiación de tierras ociosas y otras áreas.

### ***Beneficios y Beneficiarios***

De acuerdo a datos oficiales, el Mercal atendía en su primera etapa a 10 millones de personas, con precios de alimentos asequibles que permiten un ahorro del 23% respecto a los precios de los productos regulados y un 40% respecto a los precios del mercado.

Además, la Misión Mercal protege con un subsidio del 50% a 2 millones de personas en situación de vulnerabilidad, además de los Comedores Populares Bolivarianos, que subsidian con el 100% a 600 mil personas en desamparo social.

Actualmente se estima que el descuento para las familias beneficiarias del programa llega al 90%, que la cantidad de personas favorecidas supera los 13.000.000 y abarca el 14% de las ventas del país. Más recientemente se inauguró el programa Mercal Hogar, destinado a la comercialización de electrodomésticos básicos para las familias, como heladeras, a precios 30% menores que los del mercado.

Como no se trata de un programa de asignación directa de ingresos sino de subsidios en materia de bienes tanto al consumidor final como a eslabones intermedios de las cadenas de comercialización, no puede calcularse el beneficio monetario per capita como si lo hemos hecho en los programas anteriormente presentados.

### ***Condicionalidades***

Al tratarse de beneficios al consumidor final (y eslabones intermedios) es de libre acceso. No se exige ningún tipo de condicionalidad como contrapartida.

### ***Financiamiento***

Para 2009, el presupuesto para la expansión de la red Mercal consistió en 60 millones de bolívares (US\$ 14,20 millones), mientras que el presupuesto total del ministerio de alimentación, de donde provienen los recursos operativos de Mercal, ascendió a 3.030 millones de bolívares (US\$ 716 millones). El punto saliente es que se agregan 3.300 millones de bolívares (US\$ 780 millones), que son el subsidio del gobierno para que los precios de Mercal sean más bajos (La Guía de Venezuela, 2009).

Asimismo, ya para inicios del 2010 se llevaron a cabo jornadas de venta de 3.324,00 toneladas de alimentos por un 40% debajo de su valor de mercado, lo cual le costó al Estado bolivariano unos 4.537.260 bolívares (US\$ 1.073.000).

### ***Resultados***

Este programa tiene impacto en varios objetivos simultáneamente. Por un lado, se combate la pobreza poniendo a disposición bienes de primera necesidad a precios mucho más bajos que los de mercado. Por otro, se combate la inflación, un problema central de la economía venezolana en el último lustro, al comercializarse productos a precios oficiales. De acuerdo a datos del Gobierno Venezolano, el porcentaje de hogares que compran al menos un producto en la red Mercal llegó, en el año 2008, a 62.9 %. A su vez a muchas familias, más del 50% de la canasta alimentaria les llega

por la vía de Mercal y Mercalitos, por tanto, la inflación en alimentos para las mismas estaría muy por debajo del promedio inflacionario medido por métodos clásicos.

Otro rasgo distintivo es que la lucha contra la pobreza no es mediante asistencialismo sino a través del trabajo, puesto que el objetivo es que los alimentos sean recirculados a través de las cooperativas, fortaleciéndolas. Esto incentiva la producción local de alimentos, reduciendo su coeficiente de importación y permite no solo relajar las cuentas extremas de Venezuela sino garantizar el control nacional de la capacidad alimentaria.

Por último, al darle prioridad a los más necesitados en concordancia con el Soberanía Alimentaria se ha incrementado la esperanza de vida para el venezolano reflejándose en un el índice de desarrollo humano por encima del 0.8 por ciento.

## CUADRO COMPARATIVO

	Brasil (Bolsa Familia)	México (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)	Chile (Chile Solidario - Programa Puente)	Perú (Programa Juntos)	Venezuela (Misión Mercal)
AÑO DE INICIO	2004	2002	2002	2005	2003
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Promoción del alivio inmediato a la pobreza por medio de transferencias directas de renta a la familia;</li> <li>* Contribución al ejercicio de derechos sociales básicos (salud y la educación) contribuyendo a romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.</li> <li>* Coordinación con otros programas de asistencia social, entre ellos la alfabetización de adultos y el acceso al mercado de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación con el fin de promover la formación de capital humano entre los sectores de la población que viven en pobreza extrema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Brindar atención psicosocial integral a las familias en situación de extrema pobreza en el país de manera de incorporarlas a la red de protección social para el uso efectivo de la estructura de oportunidades de los programas, servicios y prestaciones monetarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Luchar contra la desnutrición crónica infantil y la pobreza extrema priorizando a los sectores rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoyar a la población pobre en el terreno de la alimentación a través de la construcción de los canales de autoabastecimiento alimentario y la reducción de la proporción de alimentos que se importan.</li> </ul>
BENEFICIARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Familias consideradas extremadamente pobres</li> <li>* Familias con niños(as) y jóvenes entre 0 y 15 años con ingreso mensual hasta de R\$140 (U\$S 80) per cápita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Personas y familias con perfiles específicos, como vivir en la calle, formar parte de una familia donde hay un adulto cumpliendo pena privativa de libertad o, ser un adulto mayor que además de vulnerable vive solo o con otro adulto mayor de igual condición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Familias que presentan: Afectación de la Violencia, Pobreza Extrema, Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza y Desnutrición Infantil Crónica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mercal General: 13.000.000 de personas</li> <li>* Programa de Protección Máxima: 2.000.000 de personas más pobres</li> <li>* Comedores: 600.000 personas</li> </ul>
COMPONENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Transferencia en efectivo:</li> <li># Beneficio básico: Concedido a las familias pobres independientemente de la cantidad de niños</li> <li># Beneficio variable: Concedido a las familias pobres con niños de entre 0 y 16 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Becas y útiles escolares</li> <li>* Apoyo monetarios directos, entrega de alimentos y educación nutricional</li> <li>* Comunicación educativa en materia de salud e higiene</li> <li>* Beneficio exclusivo para alumnos de educación media superior. Una especie de fondo de ahorro que podrán retirar si terminan los estudios antes de los 22 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Atención psicosocial personalizada a cada familia participante a partir de una metodología lúdica que permite trabajar las 53 condiciones mínimas de calidad de vida consideradas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Transferencia monetaria de libre disponibilidad para la familia. Además, cursos de capacitación relacionados a diversas áreas (educación, salud, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creación de establecimientos públicos productores de alimentos que luego son vendidos a precios subsidiados.</li> <li>* Control de precios</li> <li>* Expropiación de "tierras ociosas"</li> <li>* Ventas de heladeras subsidiadas</li> </ul>
CONDICIONALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaborar con el acompañamiento de salud</li> <li>* Asistencia escolar al 85% de las clases</li> <li>* Participar en la campañas de educación alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Acudir a las citas programadas de educación y salud.</li> <li>* Asistencia al 85% de las clases para alumnos de primarios y secundarios.</li> <li>* Permanencia y evolución en los estudios para alumnos de educación media superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Firmar un contrato y cumplir con 53 condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de identificación, salud, educación, trabajo, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Compromiso de participación a capacitación las áreas de Nutrición, Salud, Educación e Identidad con la finalidad de restituir derechos básicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguna</li> </ul>
MONTO DE TRANSFERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Beneficio básico de R\$ 68 (U\$S 39) , sin ningún tipo de condicionalidad, a las familias extremadamente pobres.</li> <li>* El beneficio variable otorga R\$22 (U\$S 12,50) mensuales por hijo menor de 15 años – hasta un máximo de tres- a las familias con renta per cápita mensual menor a R\$140 (U\$S80).</li> <li>* El beneficio variable vinculado al adolescente, otorga R\$33 (U\$S 19) a todas las familias del programa con adolescentes de 16 y 17 años que frecuentan la escuelas – hasta un máximo de dos-.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se otorgan 470 pesos mexicanos para familias pobres (U\$S 36). Las becas escolares como máximo a 1.070 pesos (U\$S 82) por familia para escolaridad primaria y 890 (U\$S 68) adicionales para educación media superior. Se agrega un monto fijo a principios de año académico para la compra de útiles. El monto máximo mensual por familia puede acceder a 2.345 pesos mexicanos (U\$S 180).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El monto mensual promedio entregado por niño bajo la categoría del subsidio único familiar (que se entrega por tres años renovables) es de 5.700 pesos chilenos (U\$S11), mientras que los beneficiarios del programa Puente reciben 12.300 pesos chilenos (U\$S 24) mensuales los primeros seis meses, 9.400 (U\$S 18) los siguientes, 6.500 (U\$S 12,50) los terceros y de allí en adelante el subsidio único familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Por hogar, 100 nuevos soles (U\$S 35) mensuales independientemente de la cantidad de niños en el mismo.</li> <li>* Luego de cuatro años se produce una evaluación donde se considera si la familia logró superar la situación de vulnerabilidad en la que estaba (en ese caso se le quita el beneficio) o no (se le renueva pero por un valor 20% menor)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Al no ser un programa de asignación directa de ingresos sino de subsidios tanto a consumidor final como a eslabones intermedios de la cadena de comercialización, no puede calcularse el beneficio monetario per capita como en el resto de los programas presentados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.

