



DOCUMENTO DE TRABAJO

Año 17 – Edición N° 101

29 de Junio de 2010

Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

Distribución del ingreso y políticas sociales

IERAL de Fundación Mediterránea

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 865106. ISSN N° 1667-4790 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2º piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba, Argentina, Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org
ieralcordoba@ieral.org

Contenidos

Resumen ejecutivo.....	4
1. Introducción.....	20
1.1. Las diferentes dimensiones de la pobreza.....	20
1.2. Selectividad y universalismo.....	22
1.3. Programas de transferencias condicionadas.....	24
2. Ejemplos internacionales de políticas sociales.....	26
2.1. Descripción de las experiencias más relevantes.....	28
2.1.1. Brasil: Plan Bolsa Familia.....	28
2.1.2. México: PROGRESA y Plan Oportunidades.....	29
2.1.3. Chile: Chile Solidario.....	30
2.1.4. Perú: Programa Juntos.....	30
2.1.5. Colombia: Programa Familias en Acción.....	31
2.1.6. Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF).....	31
2.1.7. Nicaragua: Red de Protección Social (RPS).....	31
2.2. Evaluación de Impacto de las políticas sociales.....	31
2.2.1. Ingresos.....	32
2.2.2. Educación.....	32
2.2.3. Salud y nutrición.....	33
2.2.4. Oferta laboral.....	33
2.2.5. Evaluación de la efectividad.....	34
2.2.6. Una nota sobre la condicionalidad.....	34
3. Diagnóstico de situación en Argentina.....	36
3.1. Marco general: pobreza, indigencia y distribución.....	36
3.2. Distribución del ingreso, mercado laboral e inflación: dinámica reciente...39	
3.2.1. El caso de Gran Córdoba.....	43
3.3. Distribución del ingreso y regiones.....	46
3.4. Transmisión intergeneracional de la pobreza.....	48
3.5. La brecha de la pobreza.....	50
3.6. Una comparación con Brasil y Chile.....	50
3.7. La situación en de las política sociales en Argentina.....	52
3.7.1. Plan Jefes y Jefas de Hogar.....	52
3.7.2. Plan Familias.....	52
3.7.3. Pensiones No Contributivas.....	53
3.7.4. Seguro de Capacitación y Empleo.....	53
3.7.5. Plan de Seguridad Alimentaria.....	54
3.7.6. Plan Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja.....	54
3.7.7. Pan de Desarrollo Local y Economía Social.....	55
3.7.8. Asignación Universal por Hijo.....	56
4. Evaluaciones de las políticas sociales en Argentina.....	58
4.1. Políticas de inclusión para adultos mayores.....	59
4.2. Una evaluación preliminar de la Asignación Universal por Hijo.....	63
4.2.1. Comparación con el plan Bolsa Familia.....	64
4.2.2. Importancia de la AUH.....	65
4.2.3. Efectos sobre la pobreza.....	66
4.2.3. El impacto potencial de la AUH.....	71
4.2.4. Una evaluación de impacto preliminar de la AUH.....	73
4.2.5. Resultados.....	74
4.2.6. Conclusiones de la evaluación de impacto.....	80

5. Conclusiones y propuestas	84
5.1. Las prioridades en política social	85
5.2. Propuesta para revisar la política social en Argentina.....	86
5.2.1. Asignación Universal por Hijo.....	86
5.2.2. Programa de nutrición.....	87
5.2.3. Programa de ingresos.....	88
5.2.4. Programa de reinserción.....	88
5.3. Para profundizar la investigación	89
5.4. Propuesta de evaluación de la Asignación Universal por Hijo	90
6. Referencias.....	91

Resumen ejecutivo

- La desigualdad del ingreso ha tenido una tendencia creciente en América Latina, vinculada a las importantes transformaciones económicas, cuyo mayor efecto fue la pérdida de empleo para una parte sustancial de la población y generalización de la precarización del trabajo.
- En este marco, la pobreza ha sido un flagelo persistente en toda la región. Existen tres niveles en los que la pobreza afecta a los hogares. En primer lugar, es posible identificar a un hogar como pobre si sus ingresos corrientes no alcanzan para sustentar el gasto de una canasta básica de consumo; esta identificación tiene la desventaja de no tener en cuenta activos o condiciones relacionadas con el mediano o el largo plazo. Un segundo enfoque analiza una serie de condiciones para identificar la pobreza desde un punto de vista estructural, identificando al hogar como pobre si presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); la principal limitación de este enfoque es que no permite identificar a los hogares que entran en la pobreza debido a los shocks macroeconómicos (“nuevos pobres”), y también es muy probable que subestime a la pobreza crónica urbana debido a la pérdida de representatividad con el tiempo. En tercer término, la transmisión intergeneracional de la pobreza intenta vislumbrar en qué medida las oportunidades de un niño están afectadas por las circunstancias en las que nace y se cría; se trata de un condicionamiento de largo plazo y de una identificación de la desigualdad de oportunidades. Esta última involucra necesariamente un componente inequitativo o injusto, por lo que eliminar estos mecanismos se convierte en una prioridad.
- En este contexto, la política social juega un papel fundamental para evitar que los mecanismos de persistencia impacten en el hogar y generen una situación de pobreza estructural que se reproduzca en el tiempo, tendiendo a eliminar los mecanismos relacionados con la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, el rol igualador de las políticas sociales enfrenta el límite de la distorsión de los incentivos, por ejemplo, a trabajar.
- La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales, ambos con putos a favor y en contra. Las políticas consistentes en mejorar e

igualar el nivel de vida de la población se vincularon tradicionalmente a la senda educación-empleo-seguridad social. Sin embargo, un grupo tiende a ser excluido de este esquema. Para ellos se contemplan las políticas sociales focalizadas. Ahora, cuando esta situación deja de ser la excepción y se convierte en masiva, se requieren políticas sociales que complementen al esquema original, que asuman la masividad de sus fallas y que intenten restablecer los vínculos en este encadenamiento. Este desafío se conjuga con el de alentar la formación de capital humano que permita vislumbrar un sendero de desarrollo futuro.

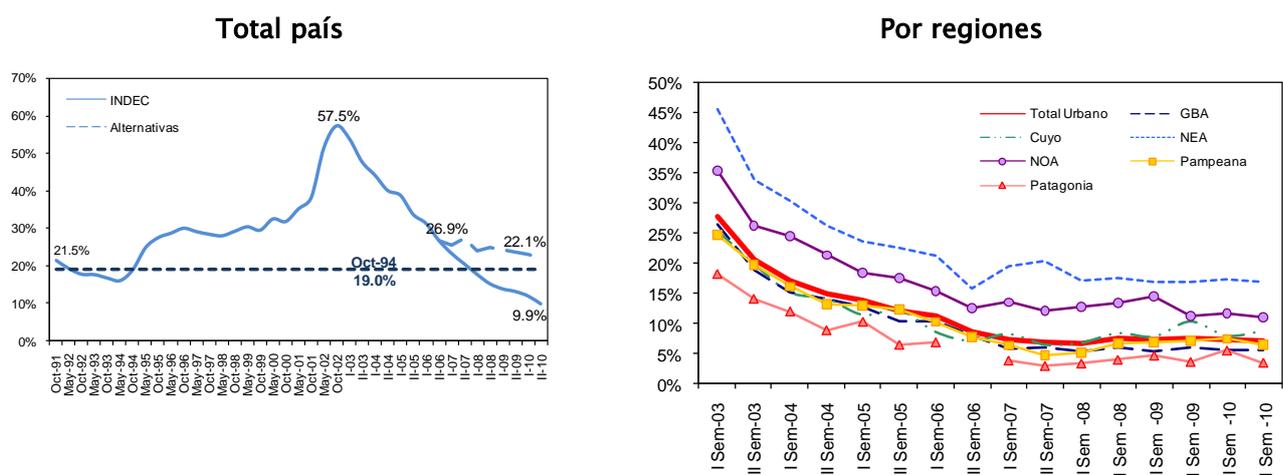
- En América Latina, se difunde a mitad de los noventa la idea de los programas de transferencias condicionadas a la formación de capital humano, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. La evaluación de estos programas muestra que han sido eficaces para combatir la pobreza extrema, y han sentado las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo.
- Es sobre la base de estas experiencias que pretendemos analizar la situación en términos de pobreza y políticas sociales en Argentina. Resulta central comprender y enfrentar la cuestión distributiva sin descuidar el largo plazo, diseñando políticas de estado enfocadas en las verdaderas causas de la desigualdad. Es fundamental evitar las aproximaciones cortoplacistas que tiendan a redistribuir ingresos en detrimento del crecimiento, ya que éste será el determinante más importante del bienestar en los próximos años.
- En particular, nos centramos en el análisis de los programas de transferencias condicionadas. La mayor parte de los programas que analizamos consideran al capital humano de los hogares pobres como el principal objetivo a mejorar, estableciendo dos componentes condicionales: (1) educación, condicionando el beneficio a la escolaridad del menor y a su asistencia regular; (2) salud, requiriendo el cumplimiento de controles sanitarios y otras metas observables. Algunas experiencias de transferencias en América Latina incluyen:
- **Plan Bolsa Familia (Brasil):** Otorga un estipendio básico incondicionado para todas las familias que no superan determinado nivel de ingreso por persona, y uno variable por hijo menor de 15 años (hasta un máximo de tres) y por hijo adolescente, condicionada a escolarización y cumplimiento de planes de vacunación. Se aduce al plan y a su alto grado de focalización una reducción importante de la pobreza y la desigualdad en los últimos años (20% entre 2001 y 2008), y un incremento de la educación, explicando alrededor del 70% del crecimiento del ingreso entre 2003 y

2009 de los más pobres. El monto de los beneficios no es fijo, sino que tiene cuatro componentes y a su vez varía según las características del hogar (indigente, pobre pero no indigente, composición del hogar). El gasto implicado asciende a 0,4% del PIB.

- **Chile Solidario:** Comenzó en 2002 como un programa focalizado en la extrema pobreza, y se ha ido ampliando en su cobertura y alcance, teniendo por objetivo no sólo la pobreza sino la integración social. Implica transferencias con alto grado de condicionalidad, y se ejecuta de manera descentralizada por parte de los gobiernos locales, con apoyo del nivel central, en función de la evaluación por asistentes sociales que estudian caso por caso (grado de focalización mucho mayor que los anteriores). Para lograr este fin, la intervención articula la oferta pública y de instituciones privadas de ayudas sociales, de modo de incorporar a las familias a una red de protección social. Los resultados han sido remarcables, aunque esta política conlleva grandes costos administrativos.
- Otros ejemplos latinoamericanos son los Planes PROGRESA y Oportunidades de México, el Programa Juntos de Perú, el Programa Familias en Acción de Colombia, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, entre otros. Estas intervenciones varían en el grado de focalización, en la estructura de las transferencias y en el gasto implicado en términos del producto y en el presupuesto nacional. Sin embargo, son todas transferencias condicionadas a la formación de capital humano.
- Existen numerosos estudios que analizan el impacto de las políticas de transferencias condicionadas; muchas cuentan con un método de recolección de datos contemplado desde el diseño del programa, como una forma de obtención de información para su posterior ampliación o mejora. En términos generales, las evaluaciones muestran un efecto positivo en la pobreza (el programa PROGRESA, por ejemplo, aportó un incremento del 14% en el consumo de los hogares), en acceso a salud (incremento en la cantidad de controles, inmunización y calidad y variedad de alimentos consumidos), educación (aumento de la matrícula y regularidad en la asistencia, especialmente en países con baja matriculación o asistencia, aunque no hay evidencia clara de cambios en el desempeño educativo) y otros servicios sociales. Los efectos negativos o no deseados sobre la oferta laboral son aparentemente bajos, por disminución de la necesidad de participación del trabajador en el mercado laboral, aunque no implica que no haya efectos en grupos específicos.

- Con respecto al costo-efectividad de estas políticas, que relaciona los costos de la implementación del programa con los resultados del mismo, para el programa Bolsa Familia se ha estimado que los beneficios no superan los costos del programa, debido a la alta escolaridad del país (los ingresos futuros no aumentarían significativamente por mayor escolarización) y el bajo grado de focalización.
- Un aspecto importante es el efecto relativo de la transferencia y la condicionalidad. El condicionar las transferencias a educación y salud arroja beneficios debido a que los hogares se encuentran en ocasiones muy restringidos en su consumo, lo que impone un fuerte costo a asignar recursos a esos ámbitos.
- La pobreza y la distribución del ingreso son una prioridad en la Argentina. Incluso luego de una mejora sustancial luego de la crisis de 2001, el nivel de pobreza y desigualdad sigue siendo elevado y dependiente de las transferencias del Estado. El grupo de excluidos a la generación de ingreso laboral y a la seguridad social sigue siendo muy numeroso. Más aún, esta exclusión tiende a perpetuarse en el tiempo e incluso transmitirse entre generaciones, lo que genera una sensación de injusticia y desazón que atenta contra los valores como el trabajo y la educación. Manifestación de ello es, entre otros aspectos, la gran proporción de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo (13%, que asciende a cerca de un millón de personas entre 14 y 24 años). Así, resulta crucial comprender y atacar las causas centrales de la pobreza y la exclusión de una manera consistente y focalizando en el largo plazo.

Evolución de la Pobreza en Argentina (personas)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC y FIEL.

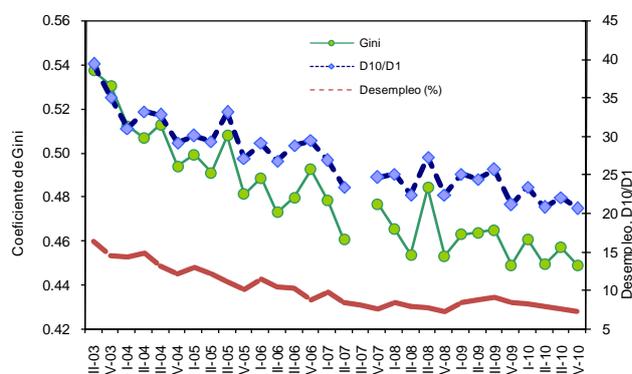
- La pobreza en Argentina mostró una explosión en la crisis de 2001, llegando a un máximo de 57,5% en Octubre de 2002, para descender a cerca de 22,1% en el segundo

semestre de 2010 (7,1% de indigencia). Sin embargo, desde 2007 se ha detenido la caída tanto de pobreza e indigencia. Existen profundas divergencias regionales: tanto la pobreza como la indigencia han sido persistentemente altas en las regiones del norte (NEA tiene 3,6 veces más de pobres que la Patagonia, y 4,8 veces más de indigentes). Similares conclusiones se obtienen si se analiza la pobreza estructural (NBI).

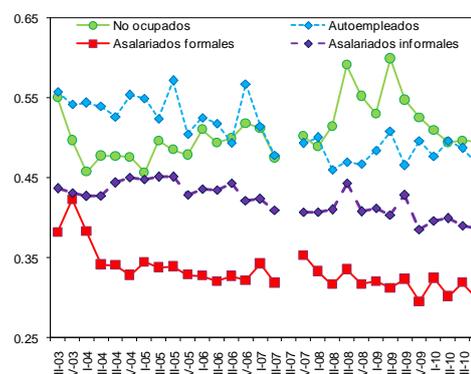
- Desde la crisis de 2001, ha habido una progresiva reducción de la desigualdad que ha acompañado a una mejora en el mercado laboral. Sin embargo, a partir de 2007 la tendencia de la reducción de la desigualdad junto con la caída del desempleo ha mermado su ritmo. La tasa de desempleo pasa de 7,5 a 7,3 entre el tercer y el cuarto trimestre de 2010, mientras que los indicadores de desigualdad muestran una caída en el mismo período (el índice de Gini del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente se reduce de 0,46 a 0,45, y el ratio entre el ingreso del 10% de los hogares más ricos y el del 10% más pobres pasa de 22 en el tercer trimestre de 2010 a 20,6 en el periodo siguiente. Debe tenerse en cuenta que la desigualdad sigue siendo elevada. Por ejemplo, a inicios de los '90 la desigualdad era de 0,43 según el índice de Gini, es decir, similar a la de fines de 2010. Incluso, cabe destacar que, a pesar de que en el último año estuvo en vigencia la Asignación Universal por Hijo, su efecto sobre indicadores como el coeficiente de Gini es imperceptible.
- El ingreso personal de las personas en edad activa (entre 20 y 65 años de edad) ha tenido una tendencia a la igualdad, paralela a la del ingreso familiar según el coeficiente de Gini, pero siempre en un nivel inferior (0,42 en el cuarto trimestre de 2010). La situación para diferentes grupos de trabajadores es dispar: (1) la distribución del ingreso de los trabajadores asalariados formales es la más igualitaria (el Gini es un 30% más bajo que el del promedio en el cuarto trimestre de 2010), luego de una caída importante entre 2003 y 2004, la desigualdad de este grupo ha permanecido prácticamente constante; (2) los asalariados informales tienen una desigualdad considerablemente mayor que los formales (el índice de Gini es 30% más alto que el del grupo que se encuentra en la formalidad), y presentan una tendencia de reducción desde 2005, que se ha estancado desde 2007; (3) los autoempleados presentan una desigualdad muy fuerte con gran volatilidad en los indicadores (0,5 en el cuarto trimestre de 2010), pero su tendencia es también decreciente hasta 2007, a partir de donde se estanca; (4) los no ocupados son los que presentan la evolución disonante, con una desigualdad que tiende a aumentar desde 2004 (aunque con una disminución en el último año).

Desigualdad en Argentina

Desigualdad y desempleo



Por grupos de trabajadores



Nota: a. Desigualdad del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente, medida por el índice de Gini (eje izquierdo) y por el cociente entre el ingreso del 10% más rico sobre el 10% más pobre (decil 10/decil 1). b. Desigualdad del ingreso personal según inserción laboral.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

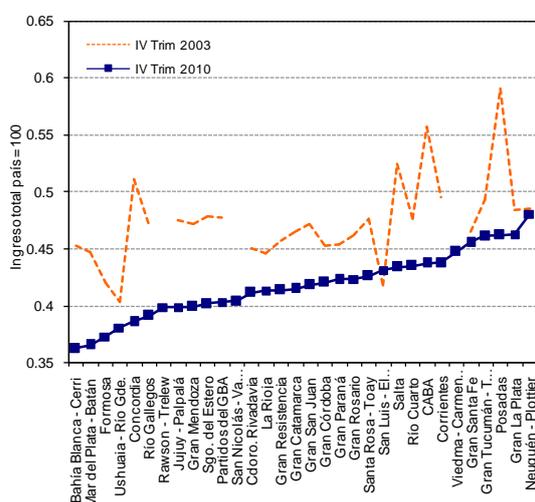
- La desigualdad total puede descomponerse entre la desigualdad al interior de los grupos (promedio ponderado de la distribución del ingreso de cada grupo) y la desigualdad entre grupos (parte de la distribución total que se explica por diferencias de ingreso medio entre cada uno de los grupos). Sólo la desigualdad al interior de los grupos se ha reducido, mientras que la desigualdad entre grupos ha aumentado. Esto sugiere que la distancia de ingresos se ha ampliado entre los trabajadores según su tipo de inserción laboral. Esto se observa en la brecha entre trabajadores asalariados formales e informales (2,6), que se ha ampliado desde el 2008, cuando había tocado un piso de 2,4. Una de las causas son las negociaciones colectivas agresivas impulsadas por el proceso inflacionario, con aumentos del salario real para los ocupados formales. Para mantener la tendencia a la reducción de la desigualdad más allá de 2010 hace falta concentrarse en la brecha de ingresos laborales según la inserción.
- La desigualdad de ingresos entre regiones es muy amplia en Argentina, al igual que ocurre con la pobreza. El ingreso per cápita familiar en los aglomerados más ricos (como Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y la Ciudad de Buenos Aires) es alrededor del doble de la media del país, mientras que los más pobres (Formosa y Santiago del Estero) tienen ingresos de alrededor de la mitad de la media. La enorme distancia de ingresos entre aglomerados no se ha acortado entre 2003 y 2010. Así, la mejora en la distribución del ingreso del total país se debe más bien a una reducción

de la desigualdad al interior de los aglomerados (el coeficiente de Gini es menor en 2010 comparado con el 2003 en la mayoría de los casos), más que entre aglomerados.

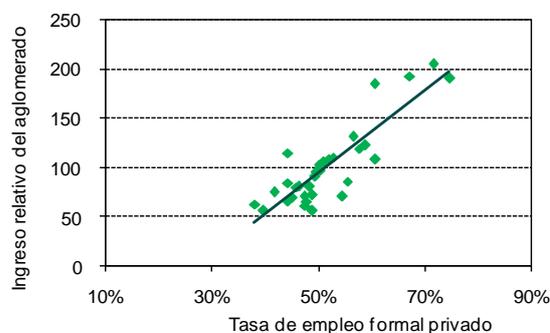
- Un factor común del análisis de la desigualdad es la informalidad, cuya interacción se refleja en la correlación entre el ingreso del aglomerado y la participación de los asalariados formales del total de aglomerados. Para reducir las brechas regionales, hace falta compensar los factores que afectan conjuntamente la baja generación de empleo formal privado, el bajo nivel de ingresos y la alta desigualdad. En este sentido, invertir en infraestructura con un sentido federal sería, seguramente, una política igualadora.

Desigualdad del ingreso por aglomerados

Índice de Gini



Relación entre formales privados e ingreso



Nota: Desigualdad medida por el índice de Gini del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

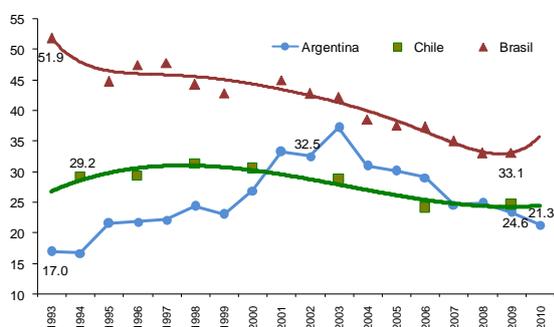
- Un punto central para el análisis de las políticas sociales es el grado de transferencia intergeneracional de la pobreza. La literatura señala una muy fuerte transferencia intergeneracional (la correlación de ingresos de los padres y los hijos es menor al 50% para los países desarrollados y mayor a este guarismo en América Latina; en Argentina, es 0.8), que es más marcada para hogares pobres y para las mujeres dentro de estos hogares. Estas conclusiones se alcanzan tanto analizando el ingreso como el nivel educativo de padres e hijos. Argentina parece estar en una situación de excesiva transferencia intergeneracional incluso entre los países de América Latina.
- Para tener un orden de magnitud del problema de la pobreza en Argentina, puede estimarse que se necesitan cerca de \$1.220 millones mensuales (\$14,5 mil millones anuales) para sacar a los 1,3 millones de hogares pobres de dicha situación. Este

monto es sustancial, pero es menor al presupuesto de políticas sociales (la Asignación Universal por Hijo implica alrededor de \$10 mil millones al año).

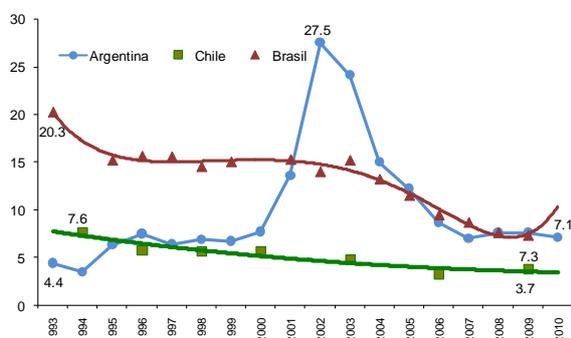
- La situación de Argentina (que tradicionalmente ha tenido una posición privilegiada en términos de igualdad dentro de la región) en cuanto a pobreza y distribución del ingreso contrasta con la de otros países latinoamericanos, como Brasil o Chile. A diferencia de lo sucedido en nuestro país, en que pobreza y desigualdad se incrementaron hasta 2001 y luego comenzaron a descender, en Brasil, desde 1993 hasta 2009, se produjo una fuerte reducción de la desigualdad (el ratio entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre pasó de 52 en 1993 a 33 en 2009). Se trata de una tendencia consistente, en donde 10 de los 14 años disponibles muestran una reducción de la desigualdad. En Chile los progresos en la igualdad del ingreso fueron más moderados, pero igualmente evidencia una tendencia positiva. Lo mismo ocurre con la pobreza, que se ha reducido sustancialmente en las últimas dos décadas en ambos países (entre 2003 y 2009, la extrema pobreza en Brasil ha bajado desde el 15,2% al 7,3%, y de Chile, de 4,7% a 3,7%). En este sentido, la mayor estabilidad macroeconómica ha dado sus frutos en Brasil y Chile. Para lograr una mejora del bienestar de la población más pobre, no sólo es relevante la evolución de la desigualdad, sino también el crecimiento del ingreso en términos reales. Por último, pero no menos importante, el control de la inflación es también crucial en este objetivo de reducir la pobreza, ya que este proceso afecta en mayor medida a los más pobres.

Comparación con Brasil y Chile

Desigualdad: Relación entre ingreso del Decil 10 y el Decil 1



Pobreza: Proporción de la población por debajo de la línea de indigencia



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base SEDLAC, EPH y FIEL.

- En suma, si bien ha habido un progreso importante en los últimos años, la situación dista de ser la esperable para un país con el desarrollo de Argentina: con una tasa de

pobreza que supera 20% y de indigencia en 7%, el panorama es muy desalentador, siendo la situación menos favorable que hace 20 años, mientras el PBI per cápita aumentó cerca de un 40%. En el mismo período, otros países latinoamericanos, como Brasil y Chile, redujeron su desigualdad y su pobreza sustancialmente, producto del crecimiento económico, mayor estabilidad macro y una inflación reducida y controlada.

- En cuanto a las políticas sociales vigentes o que se han implementado en los últimos años en Argentina, existe una diversidad de actores y planes implicados. Tanto el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) llevan adelante intervenciones dirigidas a mitigar la pobreza y reducir la desigualdad. Entre los planes sociales desarrollados destacan: Plan Jefes y Jefas de Hogar, Plan Familias, Moratoria Previsional, Pensiones No Contributivas, Seguro de Capacitación y Empleo, Plan de Seguridad Alimentaria, Plan de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, Plan de Desarrollo Local y Economía Social, entre otros. A partir de fines de 2009, mediante el Decreto 1.602/09, se instauró la Asignación Universal por Hijo (AUH). Este programa tenderá a modificar el esquema de los programas sociales, dado que el recibir estos montos elimina la posibilidad de participar en otros planes sociales.
- La AUH es una asignación para los hijos hasta 18 años (hasta un límite de 5 menores) de \$180 mensual, abonada a los padres o tutores que no tienen un empleo formal, y \$720 en el caso de hijo discapacitado. Recientemente, esta suma fue incrementada a \$220 y \$880 respectivamente. Asimismo, son beneficiarias las mujeres embarazadas a partir del tercer mes del embarazo. El 80% de la suma se paga mensualmente, y el resto es entregado contra la acreditación de escolaridad y cumplimiento del plan de vacunación de los niños. Este beneficio es abonado con los fondos de la ANSES. La magnitud de la inversión de este plan lo convierte en el más importante de América Latina, con un gasto que ronda el medio punto porcentual del PBI. Además, el programa alcanza a 3,5 millones de beneficiarios.
- En total, los programas sociales cubren a cerca de 9,5 millones de beneficiarios, mientras que los datos del cuarto trimestre de 2010 de la EPH arrojan cerca de 5,5 millones de pobres empleando la canasta básica relevada por FIEL, lo que implicaría un total de aproximadamente 9 millones de personas bajo la línea de pobreza extrapolando el dato urbano a la población total del país. Cabe destacar que cerca de

80% del gasto está concentrado en la Moratoria previsional, incluyendo las jubilaciones anticipadas, y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

- Con miras a lograr la inclusión social de adultos mayores, a partir de 2005 y hasta el 30 de abril de 2007, estuvo vigente un Régimen de moratoria previsional que consistió en otorgar la posibilidad que las personas en edad de jubilarse que no tuviesen algunos o todos los aportes necesarios pudiesen de acceder a una prestación previsional a través de la regularización de los aportes por períodos anteriores. La deuda en materia de aporte es cancelada en 60 cuotas fijas que se descuentan del haber. Con un haber promedio cercano al haber mínimo, esta disposición ha beneficiado a alrededor de 2,5 millones de personas y, sumado a la otra serie de medidas de menor alcance, tales como la jubilación anticipada, logró que la cobertura del sistema superara el 90% de los adultos en edad jubilatoria, siendo el máximo en América Latina. Esta medida implica un incremento del gasto previsional de más de \$20 mil millones, mayor que la inversión total necesaria para eliminar la pobreza urbana, y el doble del monto de la AUH.
- La situación de los adultos mayores (de 65 años o más) ha mejorado sustancialmente en términos de pobreza: de las personas en edad jubilatoria que no gozaban de beneficios previsionales a fines de 2004 (previo al inicio de la moratoria), 940 mil habitaban hogares por debajo de la línea de pobreza (cerca de 50%); a fines de 2010, tres cuartos de los adultos mayores que perciben haberes jubilatorios están en hogares por encima de la línea de pobreza. Ha cambiado sustancialmente la distribución por tramos de ingresos de los adultos mayores sin jubilación. Se ha reducido el porcentaje en los tramos inferiores y ha aumentado la participación de los adultos mayores con ingresos elevados.
- A pesar de que es indudable que la situación de los adultos mayores ha mejorado en los últimos años, cabe preguntarse en qué medida la moratoria previsional ha contribuido en este cambio, y cuál ha sido el efecto que debe atribuirse a otros factores. En realidad, el impacto en la pobreza de la moratoria previsional fue moderado. La reducción de la pobreza de este grupo no fue mucho más acelerada que la del resto de las personas (entre 2004 y 2010, la relación con la pobreza de los adultos en edad activa no cambió sustancialmente). Por otro lado, en 2006, la pobreza entre adultos mayores de 65 años que percibían jubilación era de 7,5%, mientras que la incidencia para los que no percibían ingresos jubilatorios era de 26,6%. Estos guarismos en 2008 (cuando concluyó el mayor ingreso de beneficiarios por la

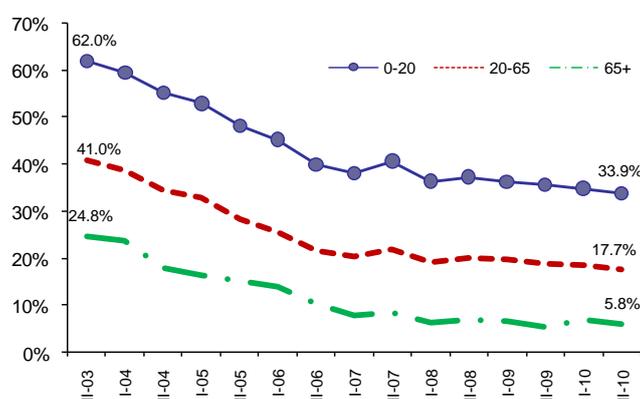
moratoria) eran de 5,3% y 21,4% respectivamente. El incremento notorio en la cobertura aportó alrededor de 3 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza de los mayores y menos de 1 punto porcentual en la pobreza total.

- En suma, la moratoria previsional fue muy poco adecuada en términos de costo-efectividad frente al objetivo de la reducción de la pobreza. Hubiera sido quizá mejor un programa de “asignación a adultos mayores”, focalizado en aquéllos en situación de pobreza. Además, se ha roto la relación entre aportes y haberes jubilatorios, con las implicancias que ello tiene a futuro. Finalmente, ahora es muy costoso aumentar la jubilación o la jubilación mínima, debido al incremento de beneficiarios como consecuencia de la moratoria.
- Por otro lado, desde 2009 está vigente la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), un tipo de asignación familiar. Las asignaciones familiares de los trabajadores formales (por niño y cónyuge) se financian a partir de contribuciones y aportes de la seguridad social, y cubren 3,4 millones de hogares (28% del total, y 58% de aquéllos con niños). La AUH es una alternativa creada para contemplar a los hogares más necesitados, que quedan afuera del sistema contributivo. Para evitar el clientelismo político de algunos programas focalizados, esta propuesta se centra en la universalidad, y es una transferencia condicionada. La condicionalidad apunta a aspectos de salud (hasta los 4 años, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio) y de educación (entre los 5 y 18 años debe acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos). Las transferencias de la AUH son económicamente importantes para los hogares: representan un tercio del salario a través de la transferencia de la AUH.
- La AUH puede compararse con el Plan Bolsa Familia, que consiste también en una transferencia condicionada a educación, salud y asistencia social, aunque incluye componentes adicionales, como el plan Fome Zero, y otros programas complementarios. Los montos transferidos tienden a ser mucho menores que en el caso de la AUH. El tope por familia es equivalente a US\$120, mientras en el caso de la AUH es de US\$273. Si tomamos dos casos de “familia tipo” las diferencias son aún más notorias. Para una familia indigente con tres hijos, la transferencia que recibiría en Brasil suma US\$87, mientras en Argentina llega a US\$164. En términos del salario medio, esta última transferencia ronda el 19% en Brasil y del 32% en Argentina. Una familia pobre (no indigente) con un hijo menor de 16 años recibiría en

Brasil US\$13 mientras que en Argentina US\$55, una transferencia cuatro veces superior.

- La mayor cuantía de las transferencias de la AUH, a pesar de ir a favor de que el monto sea significativo para el presupuesto del hogar en términos de cubrir sus necesidades básicas (alimentarias), representa un riesgo porque montos elevados terminarían afectando las decisiones del hogar, retrayendo la oferta laboral y el empleo formal. En comparación con Brasil, Argentina parece haber dado prioridad a la reducción de la indigencia por ingresos según se mide en las encuestas, más que a su impacto en el mercado laboral.
- A pesar de que la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha sido aplicada recientemente y de que todavía no hay datos ciertos sobre su impacto en los hogares según la EPH, se puede hacer un ejercicio de comparación a partir de los últimos datos disponibles, simulando el impacto de un ingreso adicional en los hogares.
- Es previsible un impacto significativo sobre la pobreza debido a la alta incidencia de la misma en la población objetivo, a pesar de que el programa no esté focalizado. En efecto, los hogares con niños son los que tienen mayor probabilidad de pobreza, y lo mismo ocurre con los hogares con jefe de hogar desempleado o con trabajo informal.

Tasa de pobreza por edad



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC) y FIEL (canasta básica).

- Algunos puntos que no han sido considerados por los análisis que se han realizado sobre la Asignación Universal por Hijo incluyen: (1) los incentivos adversos sobre el empleo formal; y (2) el efecto sobre la fecundidad. Medimos cómo afectaron estos ingresos adicionales a los hogares en su situación de pobreza utilizando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares luego de la implementación de la AUH. El primer resultado de este ejercicio es que las transferencias de la AUH se concentran en los hogares más pobres: el 33% de los montos transferidos y el 26% de los hogares

cubiertos se encuentra en el 10% más pobre de los hogares. Asimismo, los primeros cuatro deciles de ingresos (40% más pobre) acumulan el 82% de los montos y el 74% de los hogares beneficiarios.

- A pesar de que se emplea una identificación imprecisa de los beneficiarios, un primer resultado señala que la transferencia redujo la pobreza entre 1 y 2 puntos porcentuales. Sin embargo, el impacto más remarcable es sobre la pobreza extrema: la indigencia tuvo una reducción de entre 1,4 y 2,5 puntos porcentuales. Sin embargo, hay dos aspectos importantes para destacar: la alta inflación tiende a licuar esta mejora de la pobreza; la transferencia puede tener impactos negativos en el mercado laboral, especialmente, aumentando la informalidad.
- Para analizar estos últimos aspectos, es necesario realizar una evaluación de impacto. Aunque no se dispone de datos adecuados para realizar tal evaluación, es importante realizar aproximaciones que sean indicativas de los posibles efectos de la política y su magnitud. Para hacer frente a la ausencia de un método adecuado de recopilación de datos, se pretende utilizar la información disponible de encuestas de hogares, correspondiente al primer semestre de 2009 e igual periodo de 2010. El supuesto detrás de este ejercicio es que los efectos macroeconómicos se darían tanto en los beneficiarios como en los no beneficiarios, mientras que el efecto de la política sería el cambio diferencial de los beneficiarios en relación al cambio de los no beneficiarios.
- Los resultados de la evaluación de impacto preliminar de la AUH incluyen: (1) la tasa de actividad se reduce en un punto porcentual, un efecto sustancial y bastante robusto; (2) la tasa de empleo también se reduce (en alrededor de 0.5 puntos porcentuales); (3) la tasa de desempleo queda prácticamente constante, indicando que gran parte de la pérdida de trabajo se orienta a la inactividad (probablemente porque se destruyen trabajos de muy baja productividad); (4) la duración del desempleo ha tendido a aumentar, aunque este resultado es menos robusto; lo que es claro es que hay un efecto de la AUH que consiste en reducir la oferta laboral; (5) los ingresos laborales y familiares se han incrementado en todos los hogares, pero el efecto de la AUH, si hubo alguno, ha sido el que los hogares con hijos hayan aumentado menos su nivel de ingresos; (6) los ingresos de los hogares más pobres aumentaron más; esto indica que la indigencia se reduce por la AUH, en el caso de la pobreza, este efecto no es tan claro; (7) la asistencia escolar se mantuvo en niveles elevados (99%) en el grupo de niños entre 6 y 12 años en niveles elevados, mientras que habría

incrementado la asistencia de los niños de entre 13 y 17 años entre 1 y 5 puntos porcentuales; (8) la cobertura de salud se ha reducido por efecto de la AUH, debido al incremento de la proporción de trabajadores informales.

- En total, la AUH podría tener un efecto negativo en varios aspectos, reduciendo el impacto final positivo sobre el ingreso y su distribución, además de sobre el empleo. Es también importante destacar que algunos de los efectos que puede generar una política como la AUH tenderán a profundizarse, en caso de que haya persistencia en el tiempo. Es por ello que la AUH, a pesar de sus bondades sobre la pobreza y la indigencia, amerita una revisión. Las modificaciones al programa deberían tender a reducir los efectos secundarios a la vez que intentan potenciar el impacto del programa. Mayor condicionalidad, menor duración o menores transferencias son parte del conjunto de opciones para balancear los beneficios con su impacto distorsivo.
- Los inconvenientes de las transferencias condicionadas en general incluyen: (1) que gran parte de los beneficiarios de estos programas accedían a la educación o a la salud sin la transferencia del plan, derivando en un efecto neto relativamente bajo, sobre todo para las poblaciones con ya elevada escolaridad (por ejemplo, para escolaridad primaria en zonas urbanas); (2) que es posible que existan sectores de la población incluidos que no tengan carencias acuciantes. Debe contemplarse la posibilidad de conseguir una mayor focalización de modo de utilizar el resto de los recursos para mejorar la oferta de educación y salud, sobre todo su calidad y su homogeneidad. Esto permitiría, además, vincular la condicionalidad al rendimiento educativo, más que a la asistencia escolar.
- A partir de 2010, la Asignación Universal por Hijo (AUH) será la política social central. Se ha pasado a una política de transferencia condicionada, siguiendo el ejemplo de otros países, pero con una universalidad que es única con respecto a otras iniciativas de América Latina. La lógica del programa debería llevar a la desaparición progresiva de la multiplicidad y superposición de programas de baja escala, sobreviviendo sólo los programas complementarios a la AUH. Un modelo interesante al respecto es el del programa Chile Solidario, que no se limita a una transferencia condicionada, sino que constituye el eje de una red de protección social para los hogares, combinando la oferta asistencial tanto pública como privada.
- Las políticas sociales deben restaurar la inserción de los beneficiarios en la sociedad y en sus mecanismos para brindar mejoras en las condiciones de vida, como son la

educación, el ingreso proveniente del mercado laboral y la protección de la seguridad social. Una política social que tenga a sus beneficiarios como sujetos cautivos fracasará indudablemente.

- La política social debe atacar a las inequidades más evidentes y proteger a aquéllos más desfavorecidos, evitando introducir fuertes desincentivos al esfuerzo. Las prioridades de las políticas sociales deberían ser: (1) los niños, por la mayor incidencia de pobreza y su rol en la reproducción intergeneracional de la pobreza, (2) la nutrición, tanto de niños (particularmente, la desnutrición infantil condiciona las posibilidades a futuro) como de adultos, y (3) los excluidos, eliminando o atenuando los mecanismos por los cuales este proceso se reproduce mediante políticas focalizadas.
- Proponemos el siguiente marco de programas de modo de reasignar recursos y mejorar la política pública en materia social:
- **Asignación Universal por Hijo:** Las reformas deberían basarse en la evaluación “sobre el campo”, tendiendo a maximizar el impacto a la vez que se reducen los desincentivos de la transferencia. Debe considerarse: condicionar la transferencia a los resultados de la escolaridad, mediante transferencias adicionales condicionadas a la aprobación de los cursos; eliminar los condicionantes en relación a las escuelas públicas; incluir a los monotributistas cuya facturación no supere determinado monto; si los desincentivos a la formalidad y al trabajo prueban ser mayores a los preliminarmente estimados aquí, debería considerarse realizar reformas más sustanciales, como introducir temporalidad. En total, la propuesta no cambia sustancialmente los parámetros de los gastos de la AUH. Debido al alcance de la AUH, podría emplearse como plataforma para la generación de una red de protección social para proporcionar a los hogares acceso a las ayudas que necesitan en base a su situación particular.
- **Programa de nutrición:** Una prioridad en materia de nutrición es ampliar el “Plan de Seguridad Alimentaria” de modo de mejorar su presencia en diferentes zonas del país y de integrar esfuerzos no gubernamentales. Si bien con énfasis en los niños, los esfuerzos no deberían agotarse allí, sino contemplar a todas las edades. Es importante fortalecer los componentes de asistencia nutricional para toda la población, especialmente, para mujeres embarazadas. Contabilizando un gasto en alimentos y distribución de \$150 por beneficiario, e incluyendo a 1,4 millones de beneficiarios (indigentes sin cobertura de AUH), el monto total de un programa de

este tipo asciende a \$2.500 millones, un gasto comparable al actual en el Plan de Seguridad Alimentaria (\$1.863 millones en 2010).

- **Programa de ingresos:** Debe orientarse a proveer cobertura a los trabajadores informales sin hijos y a readecuar las capacidades del trabajador a partir de programas de reinserción laboral. Por ello, proponemos: (1) eliminación del plan Argentina Trabaja, lo que liberaría una importante cantidad de recursos (\$2.100 millones en 2010) para programas más adecuados para una reinserción laboral; (2) creación de un plan que brinde ingresos transitorios y limitados en monto a trabajadores sin empleo con una contraprestación. Este programa debería combinar y aprovechar esfuerzos de la política de empleo del Ministerio de Trabajo. Con 200 mil beneficiarios y un gasto promedio de \$650 por mes, implicaría un gasto de \$1.600 millones.
- **Programa de reinserción:** Debe brindar acompañamiento al hogar, ser poco masivo, pero intensivo en servicios provistos al hogar, y que procure identificar y eliminar los mecanismos de reproducción de la pobreza. Con un objetivo de 150 mil hogares por año y un costo de \$400 por hogar, implicaría alrededor de \$700 millones por año, lo cual no constituye un aumento del gasto en políticas sociales (el gasto estimado para 2011 por el Ministerio de Desarrollo Social es cercano a \$20 mil millones). Este esquema debe ser complementado con dos aspectos adicionales: (1) mejorar la oferta educativa y de salud en cantidad, calidad y homogeneidad territorial; (2) implementar un programa de evaluación permanente para las políticas sociales.
- En el futuro, es importante propender a un esquema de evaluación de las políticas sociales, a fin de detectar posibles inconvenientes a corregir y potenciar los aspectos que generan mejores resultados. Además, cabe indagar en las diferencias territoriales a nivel de necesidades de gasto e inversión pública tendientes a generar una mayor inclusión social.

1. Introducción

La desigualdad del ingreso ha tenido una tendencia creciente en América Latina, vinculada a las importantes transformaciones económicas, cuyo mayor efecto fue la pérdida de empleo para una parte sustancial de la población y generalización de la precarización del trabajo¹.

En efecto, en el marco de un país abierto y con la intención de insertarse en la competencia global, las situaciones de inequidad, inseguridad de ingresos y vulnerabilidad se suceden con frecuencia. Son, en parte, el resultado indeseado de las reestructuraciones y la mayor dinámica en el mercado laboral. Es numerosa la evidencia que indica que la globalización afecta al riesgo de desempleo y a la vulnerabilidad de ingreso de los hogares.

En general, la pérdida del trabajo y períodos de desempleo, son shocks transitorios a los ingresos y a las condiciones de vida de los hogares. Sin embargo, a partir de mecanismos de persistencia, estos problemas pueden afectar a los hogares en el largo plazo, llevándolos a una situación de pobreza estructural y a la exclusión.

1.1. Las diferentes dimensiones de la pobreza

En este marco, la pobreza ha sido un flagelo persistente en toda la región. En efecto, existen tres niveles en los que la pobreza afecta a los hogares, con un impacto progresivo en el bienestar de los hogares e implicancias de inequidad de orden creciente.

En primer lugar, es posible identificar a un hogar como pobre si sus ingresos corrientes no alcanzan para sustentar el gasto de una canasta básica de consumo; asimismo, un hogar será indigente si sus ingresos son menores al costo de una canasta de alimentos necesarios para la provisión de nutrientes imprescindibles para los miembros del hogar. Esta identificación no tiene en cuenta activos o condiciones relacionadas con el mediano o el largo plazo y se basa exclusivamente en los ingresos de un período particular. Por este motivo, es posible que la pobreza por ingresos sea una situación transitoria, motivada, entre otras razones, por el desempleo del jefe de hogar.

¹ Este informe fue realizado por Hernán Ruffo y Gabriela Galassi, IERAL.

El carácter unidimensional de esta medición hace que conlleve varios inconvenientes (Arriagada, 2005). En primer lugar, la calidad de vida del hogar está influida, además de los ingresos, por el patrimonio acumulado y por otras transferencias (herencias, por ejemplo) no captadas por dicho flujo. Además, el ingreso constituye una de las variables con mayores problemas de medición, como subregistro sistemático y alto grado de no respuesta, lo cual se ve reforzado por el hecho de que las líneas de pobreza basadas en dicha variable son muy sensibles a cambios coyunturales, modificándose la condición de los individuos (pobre/no pobre) a partir de cambios marginales en sus ingresos. Asimismo, la introducción de esta noción de pobreza en el diseño de las políticas públicas ha llevado a conclusiones equivocadas: se transfiere ingresos para “sacar” a los hogares de la pobreza lo cual, si bien puede dar resultado a corto plazo, de ninguna manera es la solución a largo plazo (CEPAL, 2002).

Un segundo enfoque analiza una serie de condiciones para identificar la pobreza desde un punto de vista estructural, identificando al hogar como pobre si presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se trata, en este caso, de indicadores de activos (hacinamiento o educación) que implican condicionantes en el largo plazo². La principal limitación de este enfoque es que no permite identificar a los hogares que entran en la pobreza debido a los shocks macroeconómicos (“nuevos pobres”), y también es muy probable que subestime a la pobreza crónica urbana debido a la naturaleza de su construcción. Esto último es atribuible a que los indicadores empleados pueden perder representatividad a medida que transcurre el tiempo en relación a las condiciones que en cada momento histórico constituyen el mínimo indispensable para alcanzar un umbral de bienestar (Kaztman, 1995).

En tercer término, la transmisión intergeneracional de la pobreza intenta vislumbrar en qué medida las oportunidades de un niño están afectadas por la circunstancias en las que nace y se cría, es decir, por la situación de pobreza de sus padres. Cuando una sociedad tiene alta movilidad intergeneracional, los individuos tienen posibilidades para determinar su posición relativamente independiente de su origen social. Una sociedad inmóvil no genera incentivos al esfuerzo individual, dado que la posición de las personas en la estructura social difícilmente depende de su “logro”. Se

² Las condiciones de NBI en Argentina son hacinamiento (más de tres personas viviendo en una misma habitación), precariedad de la vivienda (alojamiento en viviendas precarias o de inquilinato), malas condiciones sanitarias (falta en la vivienda de retrete con descarga de agua), condiciones inadecuadas de educación de los niños (que en el hogar exista algún niño entre 6 a 12 años que no asista a la escuela) y falta de capacidad de subsistencia (cuatro o más personas por miembro ocupado y jefe sin tercer grado completo de la primaria).

trata, así, de un condicionamiento de largo plazo y de una identificación de la desigualdad de oportunidades (Torche y Wormald, 2004).

Es claro que las condiciones de vida pueden ser desiguales por efecto del esfuerzo de los miembros del hogar (por ejemplo, por una decisión de invertir en educación o de trabajar más y mejor), o incluso por aspectos aleatorios, algunos de los cuales pueden ser difícilmente asegurables. Sin embargo, si se trata de una desigualdad de oportunidades queda en evidencia que existe un componente inequitativo o injusto. Eliminar estos mecanismos se convierte, entonces, en una prioridad.

En este contexto, la política social juega un papel fundamental. Los frecuentes efectos aleatorios o los shocks temporarios que enfrenta un hogar pueden ser parcialmente contrarrestados por medio de políticas sociales, de modo de que esta situación transitoria no afecte excesivamente al bienestar del hogar. Asimismo, la política social deberá orientarse a evitar que los mecanismos de persistencia impacten en el hogar y generen una situación de pobreza estructural que se reproduzca en el tiempo. Por último, la política social deberá tener como objetivo eliminar todos los mecanismos relacionados con la desigualdad de oportunidades.

Este rol igualador de las políticas sociales enfrenta el límite de la distorsión de los incentivos. En efecto, cada política social (especialmente, las que se basan en transferencias de ingresos) implican cambios a los incentivos del hogar. Así, es esencial prestar especial atención al diseño de las políticas sociales para que logren cumplir su objetivo y que simultáneamente limiten su impacto en los incentivos³. En efecto, los incentivos de los hogares son muy sensibles respecto a las variaciones en el diseño de la política. Por ejemplo, un diseño inadecuado de políticas de transferencias de ingresos pueden afectar negativamente los incentivos a trabajar de los miembros del hogar.

1.2. Selectividad y universalismo

La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales (Moreno, 2007). Entre los sesenta y los ochenta, la opinión de los técnicos y los decisores

³ El armonizar el aseguramiento con los incentivos es el objetivo principal de la literatura en estos temas. Ejemplos de ello, focalizados en el seguro de desempleo, lo constituyen Chetty (2008), Hopenhayn y Nicolini (1997) y Hopenhayn y Hatchondo (2002).

públicos se inclinaba hacia la selectividad (políticas focalizadas). El argumento principal era la eficiencia en cuanto a una menor inversión necesaria para atender un segmento específico de la población, evitando que el gasto recayera sobre quienes no lo necesitaban. El universalismo, por su parte, ha sido tradicionalmente considerado una forma de consolidar un nivel mínimo de bienestar para toda la población, a la vez que altera en menor medida los incentivos a trabajar.

Luego de que en los noventa se agudizara la emergencia social, se ha buscado la forma de dotar a la población de cobertura en países donde la informalidad en el mercado de trabajo se ha vuelto la regla. Fracasaban, por ende, los sistemas de seguridad social basados en la inserción laboral.

En efecto, las políticas consistentes en mejorar e igualar el nivel de vida de la población se vincularon tradicionalmente a la senda educación-empleo-seguridad social. Este enfoque supone que una población con adecuado capital humano se insertará eficazmente en el mercado laboral; asimismo, la seguridad social cubrirá los requerimientos de aseguramiento (salud, desempleo, vejez) de modo de mantener el capital humano y de permitir su reproducción (asignaciones familiares y por escolaridad).

Ésta es efectivamente la senda más frecuente que guía a los trabajadores. Sin embargo, un grupo tiende a ser excluido de este esquema. Para ellos se contemplan las políticas sociales focalizadas. Ahora, cuando esta situación deja de ser la excepción y se convierte en masiva, resulta imprescindible replantear los cimientos de estas políticas. En efecto, el enfoque probó ser inadecuado para proveer condiciones de vida mínimas y este encadenamiento educación-empleo-seguridad social mostró ser endeble. Ya el acceso a la educación es desigual y condicionado con la pobreza del hogar. Adicionalmente, el elevado desempleo que sufrió (y aún sufre) la Argentina diluye la vinculación entre estudio y empleo. Por último, la existencia de trabajo informal elimina la posibilidad de confiar en la seguridad social como forma de asegurar a los trabajadores.

Así, se requieren políticas sociales que complementen el esquema original, que asuman la masividad de sus fallas y que intenten restablecer los vínculos en este encadenamiento. Este desafío se conjuga con el de alentar la formación de capital humano que permita vislumbrar un sendero de desarrollo futuro.

1.3. Programas de transferencias condicionadas

En el marco de las falencias de las políticas sociales tradicionales en América Latina, se difunde a mitad de los noventa la idea de los programas de transferencias condicionadas, que fueron concebidas originalmente como transferencias hacia familias pobres (las madres de familia eran las principales beneficiarias). El condicionamiento está vinculado a la formación de capital humano, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. La particularidad de estas políticas consiste en dar prioridad a los objetivos de largo plazo, como lo es la educación. Se intenta dirigir los fondos hacia planes productivos que superen la relación de compromiso entre crecimiento y equidad (Ravallion, 2003).

A pesar de un cierto grado de diversidad, los programas de transferencias condicionadas comparten al menos tres grandes características: (1) seleccionan a familias pobres con niños y adolescentes; (2) condicionan la percepción de las transferencias; y (3) se otorgan discrecionalmente y no son legalmente exigibles como derechos subjetivos de los ciudadanos. En su mayoría, los programas han sido diseñados a fin de que las mujeres sean las titulares en la recepción y gestión de las transferencias. La evaluación de los programas de transferencias condicionadas muestra que han sido eficaces para combatir la pobreza extrema, y han sentado las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo.

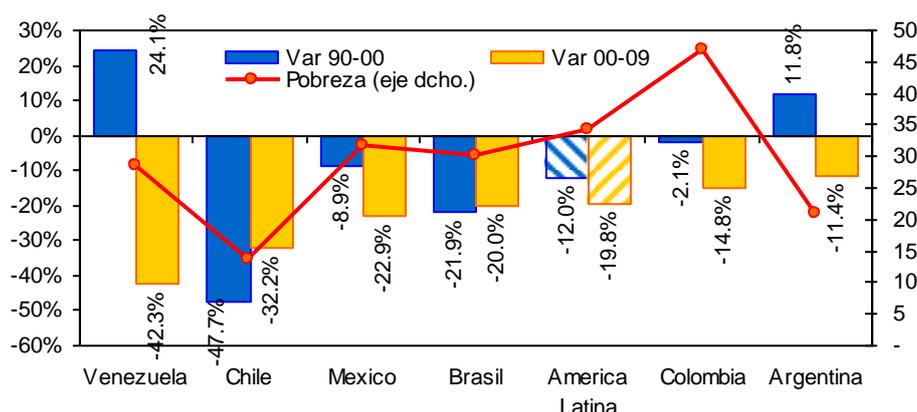
Es sobre la base de estas experiencias que pretendemos analizar la situación en términos de pobreza y políticas sociales en Argentina. Las situaciones desmedradas de los hogares que viven en la pobreza y la vulnerabilidad, junto con la desigual distribución del ingreso, son dos de las principales deudas sociales irresueltas de este país. Resulta central comprender y enfrentar la cuestión distributiva sin descuidar el largo plazo, diseñando políticas de estado enfocadas en las verdaderas causas de la desigualdad. En efecto, es fundamental evitar las aproximaciones cortoplacistas que tiendan a redistribuir ingresos en detrimento del crecimiento, ya que éste será el determinante más importante del bienestar en los próximos años. Este tipo de medidas conducen a un círculo vicioso de empobrecimiento y demandas de mayor redistribución. Por el contrario, es conveniente promover formas de reducir la pobreza al mismo tiempo que se incrementa el producto potencial del largo plazo. Lograr combinar la mejora en la distribución sin afectar el crecimiento no es un ideal inalcanzable: las transferencias condicionadas a rendimientos educativos son un ejemplo de que estas políticas son factibles.

Para analizar estos aspectos, en la próxima sección se describirá una serie de políticas de este tipo que se han implementado en América Latina y su impacto. Seguidamente, se analizará la situación de la pobreza y la distribución del ingreso en Argentina, haciendo hincapié en la vinculación de las condiciones de vida con el desempeño del mercado laboral. Se describirán también las principales políticas sociales vigentes. Por último, se fijarán prioridades en esta temática y realizarán propuestas para la mejora en el ámbito de las políticas sociales en Argentina, todo esto con el objetivo de lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo de parte de los hogares y una generación de ingresos laborales suficientes, equitativos y seguros.

2. Ejemplos internacionales de políticas sociales

El gasto público social (GPS) es una de las principales herramientas del gobierno para superar la pobreza y mitigar las desigualdades sociales a través de la provisión de servicios sociales básicos (Lasso, 2006). Si se observan los datos de la incidencia de la pobreza en algunos países latinoamericanos, y los del GPS en las dos últimas décadas, pueden delinarse algunas conclusiones. Argentina, el país que peores resultados tuvo en términos de variación de la pobreza, es el segundo con menor aumento del GPS en la última década (luego de Chile), y el primero en la década anterior. Chile, con la menor tasa de pobreza (13%), no tuvo necesidad de aumentar su GPS en la última década, mientras que Brasil, habiendo incrementado su GPS en términos del PIB en 23%, redujo la pobreza en 20%, pasando de una tasa de 37,5% a comienzos del milenio a cerca de 30% en la actualidad.

Gráfico 1: Tasa de incidencia de la pobreza



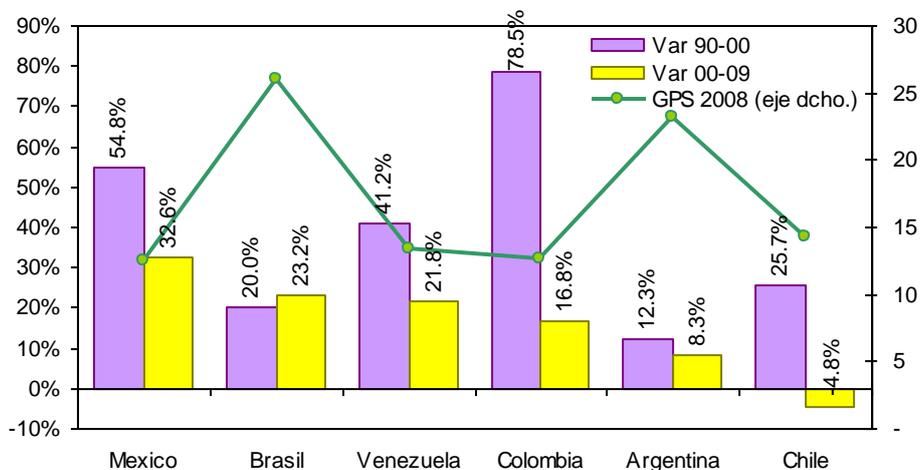
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de CEPAL.

Sin embargo, no sólo es importante la cantidad del gasto público, sino que resulta de suma relevancia analizar su calidad. Al respecto, el gobierno debe garantizar dos cuestiones: una provisión de bienes públicos adecuados para la población (seguridad, educación y salud) y un nivel mínimo de seguridad a los hogares, principalmente, en términos de ingresos. En este aspecto cabe indagar en los sistemas de transferencias dirigidos a la pobreza.

En particular, nos centramos en el análisis de los programas de transferencias condicionadas. Estos programas combinan el alivio de la pobreza por ingresos, a través de una transferencia, con objetivos de más largo plazo vinculados con la provisión de incentivos para la acumulación de capital humano. Por ello, la transferencia es

condicional a que los miembros del hogar cumplan con una serie de requerimientos, como son la matriculación a la escuela, la asistencia escolar, los controles de salud, etc..

Gráfico 2: Gasto Público Social como % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de CEPAL.

El condicionamiento está vinculado a la formación de capital humano, debido al diagnóstico de una insuficiente cantidad de inversión en este capital. Los programas de transferencias condicionadas buscan quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta transmisión se da por un bajo acceso a los servicios de educación y salud por los hogares más pobres. Parte de este bajo acceso lo constituye la misma situación de pobreza o indigencia de un hogar, que hace que todos los recursos del mismo (en tiempo y dinero) se destinen a la supervivencia, más que a la educación. Por ello, el proveer transferencias condicionadas intenta romper este círculo vicioso. Así, la particularidad de estas políticas consiste en dar prioridad a los objetivos de largo alcance, como lo es la educación.

Con carácter general, la evaluación de los programas de transferencias condicionadas muestra que han sido eficaces para combatir la pobreza extrema, y han sentado las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo. No obstante a ello, hay una serie de consideraciones que es oportuno identificar: (1) no promueven la integración de las familias en redes sociales; (2) cuando las transferencias son discrecionales o en base a criterios difusos, incentivan las comparaciones interpersonales; (3) no escapan a los problemas burocráticos (Moreno, 2007).

Una característica general de estos programas es que no están condicionados al ingreso laboral de los miembros del hogar y que los salarios cobrados por los miembros del hogar (generalmente, en situación de informalidad) no reducen el beneficio.

2.1. Descripción de las experiencias más relevantes

La mayor parte de los programas que analizamos consideran al capital humano de los hogares pobres como el principal objetivo a mejorar. Junto con éste, otros objetivos son también relevantes, como reducir la pobreza por ingresos, eliminar el trabajo infantil, mejorar la atención de salud, etc.

En general, la mayor parte de los programas tienen dos componentes condicionales:

- Educación: el beneficio (transferencia de ingresos, provisión de útiles o materiales, becas, etc.) está condicionado a la escolaridad del menor y a su asistencia regular a las clases. Los montos suelen diferir según el objetivo buscado. Por ejemplo, los montos suelen ser mayores si el objetivo es incrementar la escolaridad secundaria de modo de compensar el costo de oportunidad de participar en el mercado laboral.
- Salud: Los beneficios por salud y nutrición suelen estar condicionados al cumplimiento de controles sanitarios y otras metas observables (por ejemplo, incremento de peso de los niños). Suelen tener como población beneficiaria a los hogares con niños hasta los dos o tres años; las embarazadas son también beneficiarios usuales de estos programas. Los montos suelen cubrir los costos directos de la atención sanitaria (por ejemplo, costos de transporte).

Los programas tienen comúnmente una población objetivo particular, focalizándose en los más pobres, tanto por localización geográfica o por variables observables.

Algunas experiencias de transferencias en América Latina incluyen:

2.1.1. Brasil: Plan Bolsa Familia

El Plan Bolsa Familia, con una cobertura de 12 millones de hogares, representando el 23% de la población del país y un tercio de los niños, consiste en una transferencia focalizada en sectores de bajos ingresos. El programa otorga un estipendio básico para todas las familias que no superan determinado nivel de ingreso por persona, y uno variable por hijo menor de 15 años (hasta un máximo de tres) y por hijo adolescente. La primera transferencia es incondicionada, mientras que la segunda está supeditada a que los niños estén escolarizados y cumplan con los planes de vacunación.

El IBGE ha indicado una reducción importante de la pobreza y la desigualdad en los últimos años como consecuencias de este plan y su alto grado de focalización. Además, la educación ha mejorado y se ha extendido, explicando alrededor del 70% del crecimiento del ingreso entre 2003 y 2009 de los más pobres. Adicionalmente, los efectos

directos del plan explican alrededor del 20% de la reducción de la desigualdad en Brasil entre 2001 y 2008 (Neri, 2011).

El monto de los beneficios no es fijo, sino que tiene cuatro componentes y a su vez varía según las características del hogar. Por ejemplo, los hogares indigentes reciben un monto básico de R\$ 68, pero los hogares pobres, pero no indigentes no reciben este monto. Por cada niño hasta 15 años, las familias reciben R\$ 22 y R\$ 33 por los jóvenes entre 16 y 17 años. Así, el monto máximo para los hogares indigentes llega a R\$ 200 mientras que para los hogares pobres llega a R\$ 132.

El gasto implicado asciende a 0,4% del PIB (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Glewwe y Kassouf, 2008).

2.1.2. México: PROGRESA y Plan Oportunidades

En 1997, México implementó el programa PROGRESA. Se trató de un programa de transferencia condicional con objetivos en educación, salud y nutrición. El programa fue implementado inicialmente en algunas regiones con mayores índices de pobreza, eligiendo alrededor de 320 localidades pobres.

El programa Oportunidades, en vigencia desde 2002, extendió la cobertura del PROGRESA a: (a) las familias pobres en zonas urbanas; y (b) los jóvenes con necesidades de becas de estudio en la educación secundaria. Algunas transferencias del programa Oportunidades se seleccionan para las mujeres embarazadas y lactantes, de tal manera que puedan disponer de suplementos alimenticios para optimizar sus estados de salud (Moreno, 2007). De este modo, el programa se ha destinado tanto a atender urgencias en materia alimentaria como a brindar ayuda para otro tipo de problemáticas, como la salud y la educación. Este programa es mucho más focalizado que el plan Bolsa Familia, ya que los beneficiarios deben estar en la pobreza extrema, aunque comparte la modalidad de una transferencia incondicional y una condicionada. La primera está dividida en cuatro partes con objetivos diferentes: apoyo alimentario, adultos mayores, componente energético y componente vivir mejor. El componente condicionado consiste básicamente en becas escolares. Esta política se complementa con medidas orientadas a la salud de menores de edad y mujeres embarazadas. El costo total del programa en 2009 insumió 0,3% del PIB, y se ha observado una reducción importante de la pobreza atribuido a este programa, junto con una caída de la mortalidad materna e infantil y la deserción escolar (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

2.1.3. Chile: Chile Solidario

Chile Solidario comenzó en 2002 como un programa focalizado en la extrema pobreza, y se ha ido ampliando en su cobertura y alcance. Cuenta con cuatro programas complementarios: Puente (para hogares en pobreza extrema), Vínculos (adultos mayores), Calle (población en situación de calle) y Caminos (niños de padres separados), todos de transferencias con alto grado de condicionalidad. Se ejecuta de manera descentralizada por parte de los gobiernos locales con apoyo del nivel central. No existen pautas estandarizadas para la aplicación del programa, sino que la adjudicación del beneficio está supeditada a la evaluación por asistentes sociales que estudian caso por caso. En este sentido, el programa tiene un grado de focalización mucho mayor que los anteriores, siendo una alternativa también más compleja cuyo diseño no responde a la erradicación de la pobreza sino a la integración social. Para lograr este fin, la intervención articula la oferta pública y de instituciones privadas de ayudas sociales, de modo de incorporar a las familias a una red de protección social. Cuando se detectan demandas no cubiertas, se puede recurrir a la ampliación de los programas sociales vigentes, o a la generación de nuevas intervenciones.

Los resultados han sido remarcables, aunque esta política conlleva grandes costos administrativos (Agis, Cañete y Panigo, 2010). Dos años después del anuncio de su puesta en vigor por el Presidente Lagos, el programa se aprobó como “Ley de la República” (Nº 19.949), lo que vino a significar una mayor seguridad jurídica independientemente del partido político de turno (Moreno, 2007).

2.1.4. Perú: Programa Juntos

El programa fue lanzado en 2005 en vista de las experiencias similares en América Latina. Se trata también de un conjunto de transferencias condicionadas a la escolaridad y la salud de los menores, agregando el requisito de que todos los miembros del hogar estén debidamente documentados. Las familias beneficiadas son seleccionadas por asistentes sociales que recorren el campo y las califican según distintas categorías, principalmente en torno a un criterio de pobreza.

El plan demanda 0,2% del PIB, y los logros del mismo se basan más en el ámbito de la condicionalidad que en cuanto al abandono de la pobreza (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

2.1.5. Colombia: Programa Familias en Acción

Con el objetivo de promover la formación de capital humano en niños de hogares pobres, mediante el programa se otorgan transferencias equivalentes al costo directo para la familia de mandar a sus niños entre 7 y 18 años a la escuela. Además, hay un segundo componente de salud y nutrición para familias con niños menores de 6 años. La condicionalidad, en el caso de la salud, consiste en la cumplimentación de controles de vacunas y, en cuanto a la educación, respecto a que no haya un porcentaje desmedido de inasistencias injustificadas o repitencia más de un año (González, 2010).

2.1.6. Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF)

Este programa fue implementado a inicios de los '90 como un mecanismo para atacar a la pobreza estructural. El objetivo del programa es incentivar a los hogares pobres a invertir en capital humano (educación y salud) a partir de transferencias condicionadas. Ha llegado a cubrir a 173 mil hogares con hijos entre 0 y 14 años de edad y constituye uno de los programas más importantes del país.

2.1.7. Nicaragua: Red de Protección Social (RPS)

Este programa comenzó a implementarse en 2000 en las áreas rurales de Nicaragua con mayores índices de pobreza. Su diseño se basó directamente en el Progreso de México.

2.2. Evaluación de Impacto de las políticas sociales

Numerosos son los estudios que analizan el impacto de las políticas descritas, que se pueden considerar como de transferencias condicionadas. De hecho, en la mayor parte de estos programas, la evaluación de impacto mediante la selección aleatoria de grupos de control está contemplada desde el inicio, es decir, desde el diseño del programa, como una forma de obtención de información para su posterior ampliación o mejora⁴.

⁴ El método implica estimar el efecto de la política comparando dos grupos de población: uno que se compone de beneficiarios ("grupo de tratamiento") y otro que no accede a la política ("grupo de control"). Se mide la situación en términos de ingresos, educación, etc. antes y después de la política para ambos grupos. La distinción entre ambos grupos debe ser aleatoria. Por ello, las evaluaciones de impacto suelen diseñarse junto con el programa. En los casos analizados, los programas se implementaron en algunas regiones y se toman otras, con similares características, como grupo de control.

La evaluación se orienta a estudiar (i) el proceso administrativo; (ii) la focalización; (iii) el impacto en pobreza, educación, salud, etc.; (iv) otros efectos no contemplados; (v) percepciones sobre el programa; (vi) la efectividad del programa.

En términos generales, las evaluaciones muestran un efecto positivo en la forma de mejora de los ingresos (menor pobreza), en acceso a salud, educación y otros servicios sociales. Los efectos negativos o no deseados son aparentemente bajos; en particular, parece haber un impacto menor en la oferta laboral.

A continuación se sistematizan los hallazgos según el tipo de impacto analizado.

2.2.1. Ingresos

Los programas aportan ingresos para que los hogares salgan de la indigencia o la pobreza e incrementen su consumo. En concreto, el programa PROGRESA aportó un incremento del 14% en el consumo de los hogares, en promedio (Hoddinott y otros, 2000).

2.2.2. Educación

La evaluación de impacto en educación prueba que este tipo de programas suele tener un impacto positivo en la matriculación de los beneficiarios, y en su regularidad en la asistencia. Estos resultados son mayores para aquellos países o regiones con baja matriculación o asistencia; para el caso de las niñas (en oposición a los niños) y para la educación secundaria (cuando ese es el objetivo del programa).

Por ejemplo, la siguiente tabla muestra los resultados para el programa PROGRESA en México (Hoddinott y otros, 2000). En general, el impacto sobre los indicadores de educación es significativo y fuerte.

Cuadro 1: Evaluación de Impacto del Programa PROGRESA, México

	Educación primaria		Educación secundaria	
	Matriculación	Impacto del programa (puntos porcentuales)	Matriculación	Impacto del programa (puntos porcentuales)
Varones	94	0.74 a 1.07	73	3.5 a 5.8
Mujeres	90	0.96 a 1.45	67	7.2 a 9.3

Fuente: Hoddinott y otros (2000).

Otro ejemplo es el impacto del plan Bolsa Família, de Brasil, que implicó un incremento de la matriculación de 5,5 puntos porcentuales en los grados 1° a 4°, y alrededor de 6,5 puntos porcentuales en los grados 5° a 8°. El efecto sobre los niños de etnias con tradicionales problemas de inserción social (negros, mulatos e indígenas) fue

aún más elevado que el promedio (Glewwe y Kassouf, 2008). Similares resultados se obtienen de programas de Nicaragua (RPS) u otros (Rawlings y Rubio, 2003).

La evidencia sobre el desempeño educativo de los beneficiarios (por ejemplo, repitencia, notas relativas, etc.) no ha sido estudiada en profundidad, por lo que resta un espacio importante al respecto para aplicar una evaluación rigurosa.

2.2.3. Salud y nutrición

En términos generales, los beneficiarios de los programas evaluados incrementan la cantidad de controles, la inmunización y otros indicadores de salud. Por ejemplo, el programa RPS de Nicaragua generó que el monitoreo nutricional de los niños pasara de 60% a 90%; la inmunización se incrementó en 18 puntos porcentuales.

Los efectos en la nutrición son también significativos, incrementándose la diversidad y la calidad de los alimentos. Por ejemplo, en el caso del PROGRESA de México, la ingesta calórica se incrementó en 7,8%.

2.2.4. Oferta laboral

La provisión de un ingreso adicional reduce la necesidad de participación del trabajador en el mercado laboral. En tanto la transferencia esté condicionada al desempleo (falta de trabajo del jefe de hogar, por ejemplo), existe un cierto efecto de “riesgo moral”, por el cual el trabajador no participa en el mercado de trabajo dado que en ese caso dejaría de cobrar dicha transferencia. Esta situación implica una distorsión de las decisiones del trabajador que resulta en una ineficiencia agregada.

Por el contrario, en el caso de que la transferencia no sea condicional a la situación laboral de los miembros del hogar, esta distorsión desaparece, pero la transferencia continúa alterando la oferta laboral por el efecto ingreso o riqueza: el trabajador que tenga ingresos no laborales más altos reducirá su oferta laboral o, alternativamente, incrementará su salario de reserva. Sin embargo, este efecto no implica una ineficiencia sino que es, en cualquier caso, un aumento del bienestar (ver Chetty, 2008, para una discusión del ambos efectos, “moral hazard” y “liquidity” en el contexto del seguro de desempleo).

En cualquier caso no se ha encontrado una incidencia fuerte en la oferta laboral de este tipo de programas. Por caso, la conclusión del trabajo de Alzúa, Cruces y Ripani (2010) es que el efecto de las transferencias sobre las horas trabajadas es relativamente

bajo cuando es significativo, y el efecto sobre la tasa de empleo es pequeño o no significativo. En concreto, se estudian los programas PROGRESA, RPS y PRAF, que en promedio implicaban transferencias cercanas al 40% del consumo de los hogares. En general, los resultados carecen de significatividad. Cabe tener cautela, sin embargo, sobre la posibilidad de existencia de errores de medición de las variables.

Este resultado agregado no implica que no haya efectos en grupos específicos. Por ejemplo, una menor oferta laboral para trabajos poco calificados o transitorios, o bien en las mujeres en relación a los hombres.

2.2.5. Evaluación de la efectividad

Si bien las evaluaciones de impacto son fundamentales para el diseño de los programas, es también crucial analizar su costo efectividad. Esta noción incorpora los costos de la implementación del programa y los relaciona con los resultados del mismo. Sólo de este modo es posible comparar alternativas para un mismo objetivo, indagando en cuáles son las que tienen un menor costo para un resultado dado, o que proporcionan mejores resultados dado un cierto costo.

Por ejemplo, Glewwe y Kassouf (2008) realizan una evaluación de costo-efectividad preliminar para analizar el programa Bolsa Familia, de Brasil. Para ello, miden el incremento de los ingresos estimados por el aumento en la educación provocado por el programa. Según sus cálculos, el incremento de ingreso futuro no supera los costos del programa, lo que arroja dudas sobre su efectividad global. El motivo por el cual se verifican estos resultados es el hecho de que la mayor proporción de niños beneficiarios hubiera concurrido igualmente a la escuela (lo cual será cierto si la escolaridad es relativamente elevada y si el programa no está muy focalizado).

2.2.6. Una nota sobre la condicionalidad

Un aspecto importante es el efecto relativo de la transferencia y la condicionalidad. En concreto, ¿son los programas de transferencias condicionales efectivos por el efecto del ingreso en sí o porque el programa exige una contraparte de educación, salud, etc.? Esta pregunta es importante, dado que el análisis global de este tipo de políticas requiere indagar en los motivos para proponer un objetivo de educación y salud, y los mecanismos para generar los resultados positivos al respecto.

Baird, McIntosh y Özler (2010) analizan este aspecto a partir de un programa en Malawi⁵. Sus resultados muestran que el programa tuvo un fuerte impacto (en términos de aumento de la escolaridad), tanto para aquellos beneficiarios cuya transferencia estaba condicionada como para los que no. La explicación central de estos resultados se basa en que los hogares se encuentran en ocasiones muy restringidos en su consumo, lo que impone un fuerte costo a asignar recursos en otras actividades, como educación y salud, tanto en términos monetarios como en la utilización del tiempo en actividades alternativas (relacionadas con la generación de ingresos o trabajo en el hogar).

⁵ Este programa consistía en otorgar una pequeña transferencia a niñas o adolescentes mujeres para que permanecieran en el sistema educativo. Una parte aleatoria de estas transferencias se realizaron de manera no condicionada: no se exigía ningún comprobante de asistencia a la beneficiaria. De este experimento surgen los resultados del artículo citado.

3. Diagnóstico de situación en Argentina

La pobreza y la distribución del ingreso son una prioridad en la Argentina. Incluso luego de una caída sustancial de la pobreza por ingresos, el nivel sigue siendo elevado y dependiente de las transferencias del Estado, planes sociales y transferencias no contributivas. El grupo de excluidos a la generación de ingreso laboral y a la seguridad social sigue siendo muy numeroso. Más aún, esta exclusión tiende a perpetuarse en el tiempo e incluso transmitirse entre generaciones, lo que genera una sensación de injusticia y desazón que atenta contra los valores como el trabajo y la educación. Manifestación de ello es, entre otros aspectos, la gran proporción de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, que afecta al 13% de dicho grupo etario en el país, es decir, cerca de un millón de personas entre 14 y 24 años. Así, resulta crucial comprender y atacar las causas centrales de la pobreza y la exclusión de una manera consistente y focalizando en el largo plazo. Hace falta enfrentar esta deuda social con esta perspectiva.

En esta sección brindaremos una panorámica de la situación de la pobreza en Argentina. Mostraremos la vinculación entre la distribución del ingreso y el desempeño del mercado laboral, particularmente con el desempleo y la informalidad. Asimismo, se llamará la atención sobre los aspectos estructurales e intergeneracionales: Argentina tiene una de las mayores transferencias intergeneracionales de la pobreza de América Latina y, por ende, del mundo. Por último, describiremos la situación en políticas sociales en el país.

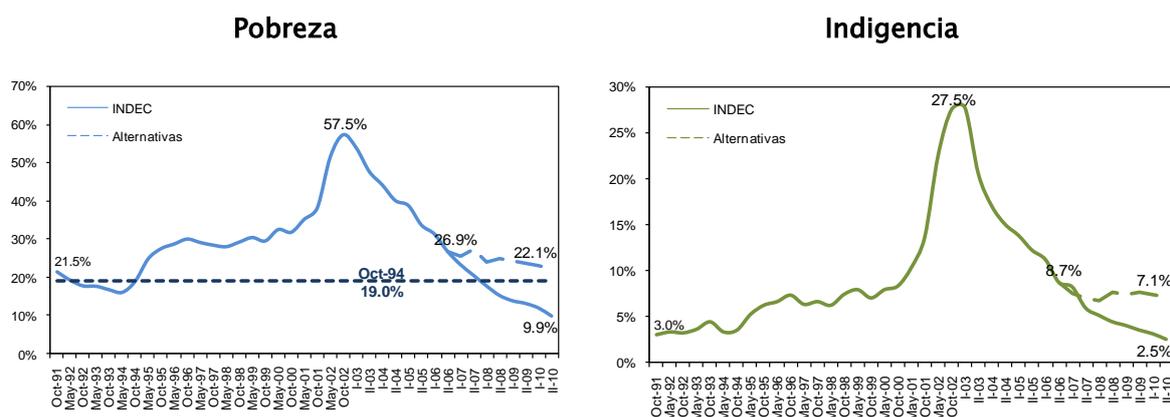
3.1. Marco general: pobreza, indigencia y distribución

La pobreza en Argentina mostró una explosión en la crisis de 2001, llegando a un máximo de 57,5% en Octubre de 2002, es decir, cerca del doble del valor observado en 1995. A partir de dicho punto, la proporción de personas bajo la línea de pobreza comenzó a descender. Un comportamiento similar ha seguido la indigencia, que luego de ser 3 veces y media superior en 2002 respecto a 1995, también inició una senda descendente.

Sin embargo, desde 2007 no es creíble la cifra de pobreza que presenta el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) debido a que la medición de la canasta en base a la cual se construye la línea de pobreza e indigencia está subestimada. Es así que debe recurrirse a mediciones privadas de canastas. En el siguiente gráfico, se muestra

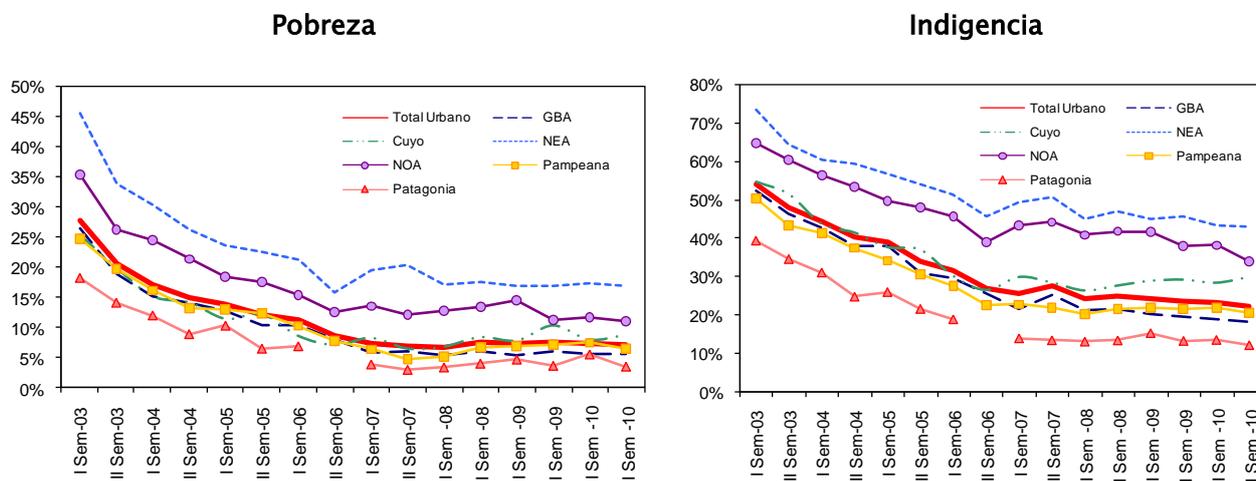
las tasas de pobreza e indigencia, empleando desde 2007 mediciones alternativas de la canasta básica⁶. La cifra obtenida muestra que se ha detenido la caída tanto de pobreza e indigencia desde 2007. En el segundo semestre de 2010, hubo un descenso moderado en la proporción de personas pobres (de 23% en el primer semestre a 22,1%) e indigentes (de 7,4% a 7,1%).

Gráfico 3: Evolución de la Pobreza e Indigencia en Argentina (personas)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC y FIEL.

Gráfico 4: Evolución de la Pobreza e Indigencia en Argentina (personas) por regiones geográficas



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC.

Esta imagen global de las condiciones de vida de la población debe ser matizada con el hecho de que existen profundas divergencias regionales. En el gráfico siguiente se muestra que tanto la pobreza como la indigencia han sido persistentemente altas en las

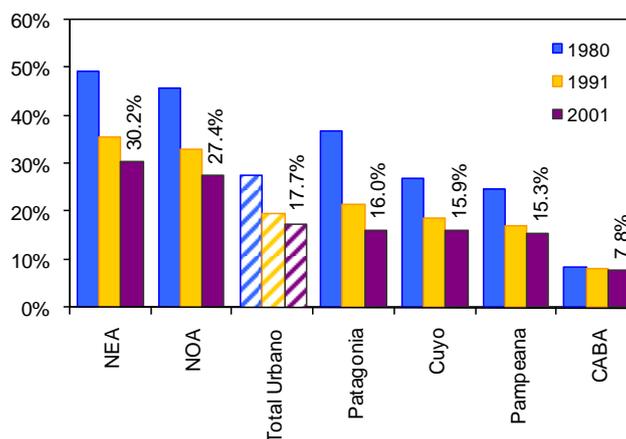
⁶ Desde el primer semestre de 2007 hasta el segundo de 2008, se emplea una actualización de la canasta usando el índice de precios de 7-provincias elaborado por CENDA. A partir del segundo semestre de 2008, la canasta corresponde a la publicada por FIEL para el Gran Buenos Aires.

regiones del norte (NEA y NOA, con tasas de pobreza 94% y 54% respectivamente más altas que en el país en promedio), mientras que la Patagonia denota siempre las mejores condiciones (con tasas de pobreza cerca de la mitad del promedio). Además, la brecha entre la región más pobre y la más rica es muy amplia: NEA tiene 3,6 veces más de pobres que la Patagonia, y 4,8 veces más de indigentes.

Un análisis de las personas en hogares con NBI⁷ también muestra la disparidad regional comentada. Las regiones con mayor proporción de individuos en hogares con NBI son NEA y NOA (al igual que en el caso de la medición con la línea de pobreza), con 30,2% y 27,4% respectivamente según el Censo 2001, ambas por encima del promedio del país (17,7%). Sin embargo, a diferencia del caso de pobreza, la región con menores NBI, luego de la Ciudad de Buenos Aires⁸, es la Pampeana (15,3%), seguida por Cuyo (15,9%) y luego la Patagonia (16%), muy cercana al promedio.

Cabe observar también que hasta 2001, el porcentaje de individuos en hogares con NBI estaba cayendo desde la medición de 1980. El Censo 2010 revelará cómo se ha comportado este tipo de pobreza a lo largo de la década. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las condiciones que en los ochenta significaban una carencia acuciante, no son las mismas relevantes en la actualidad, debiendo considerar esta falta de redefinición de las carencias al observar la evolución de las NBI.

Gráfico 5: Personas en hogares con NBI por regiones geográficas



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC.

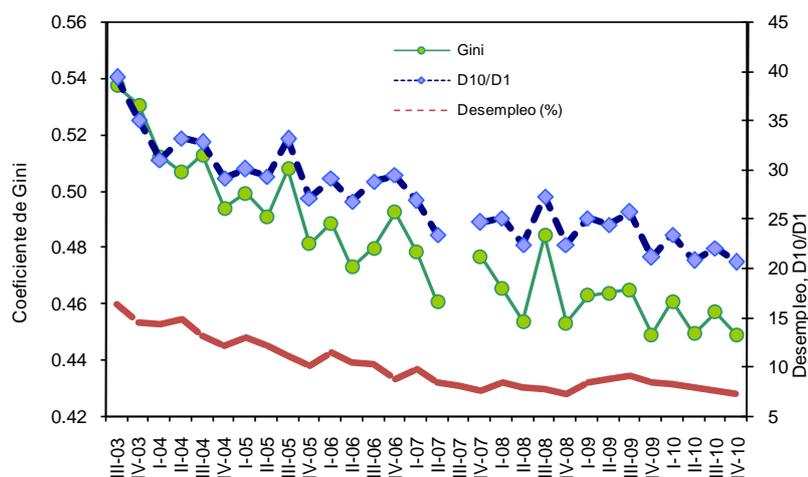
⁷ La incidencia de las NBI, a diferencia de la pobreza y la indigencia que se calculan en base a la Encuesta Permanente de Hogares, son computadas a partir de datos censales. Debido a ello, se cuenta con observaciones más espaciadas, siendo la última correspondiente al Censo 2001.

⁸ Las NBI son publicadas por el INDEC por provincias y CABA, sin distinguir los partidos del Gran Buenos Aires. Por ende, no se puede construir la región de Gran Buenos Aires, como se hace en el caso de pobreza.

3.2. Distribución del ingreso, mercado laboral e inflación: dinámica reciente

Desde la crisis de 2001, ha habido una progresiva reducción de la desigualdad que ha acompañado a una mejora en el mercado laboral, ambos aspectos promisorios y relacionados. Sin embargo, a partir de 2007 la tendencia de la reducción de la desigualdad parecía haberse agotado. El desempleo había aumentado la cantidad de hogares con bajos ingresos. En la última base de datos disponible, del cuarto trimestre de 2010, se verifica tanto una reducción del desempleo como de la desigualdad de ingresos.

Gráfico 6: Desigualdad y desempleo



Nota: Desigualdad del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente, medida por el índice de Gini (eje izquierdo) y por el cociente entre el ingreso del 10% más rico sobre el 10% más pobre (decil 10/decil 1).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

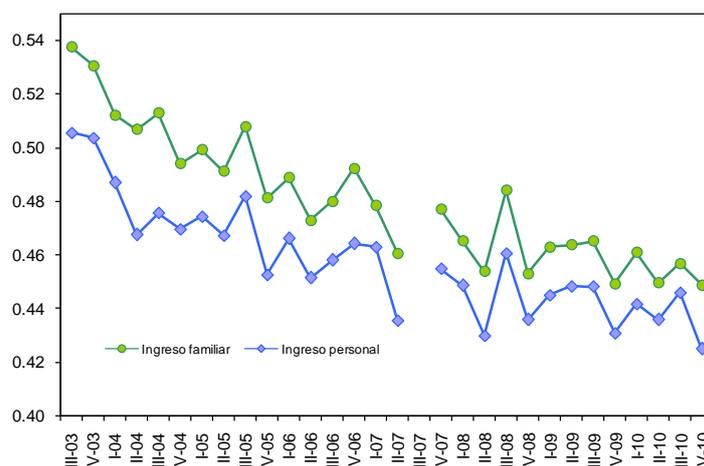
En efecto, la tasa de desempleo pasa de 7,5 a 7,3 entre el tercer y el cuarto trimestre de 2010, mientras que los indicadores de desigualdad muestran una caída en el mismo período. Por ejemplo, la desigualdad del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente se reduce de 0,46 a 0,45 según el índice de Gini (mide la desigualdad, siendo 1 la máxima desigualdad y 0, un ingreso completamente igual para todos los hogares). Otro indicador brinda una idea más concreta del nivel de desigualdad: el ingreso del 10% de los hogares más ricos era 22 veces mayor que el del 10% de los más pobres en el tercer trimestre de 2010. Esta distancia se acortó en el cuarto trimestre a 20,6.

Debe tenerse en cuenta que la desigualdad sigue siendo elevada. Por ejemplo, a inicios de los '90 la desigualdad era de 0,43 según el índice de Gini, es decir, similar a la de fines de 2010, aunque la comparación no es exacta por las múltiples diferencias metodológicas detrás de ambos números. Incluso, cabe destacar que, a pesar de que en el

último año estuvo en vigencia la Asignación Universal por Hijo, su efecto sobre indicadores como el coeficiente de Gini es imperceptible (tanto en el cuarto trimestre de 2009 como en el de 2010, fue 0,45). En otros indicadores, como el ratio entre el ingreso del décimo decil y el del primero, se reflejó una leve mejora en la equidad (pasó de 21,1 en el cuarto trimestre de 2009 a 20,6 en igual periodo de 2010).

La desigualdad del ingreso per cápita familiar ajustado es importante en tanto es una medida cercana al bienestar y relacionada con el consumo de los miembros del hogar. Es, en este sentido, la medida más amplia disponible. Igualmente, analizamos la distribución del ingreso personal de las personas en edad activa (entre 20 y 65 años de edad). Aunque se trata de una definición más restringida, nos permite analizar diferentes grupos de personas según su inserción en el mercado de trabajo.

Gráfico 7: Desigualdad del ingreso personal y familiar. Índice de Gini



Nota: Desigualdad del ingreso familiar ajustado por adulto equivalente y del ingreso personal.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

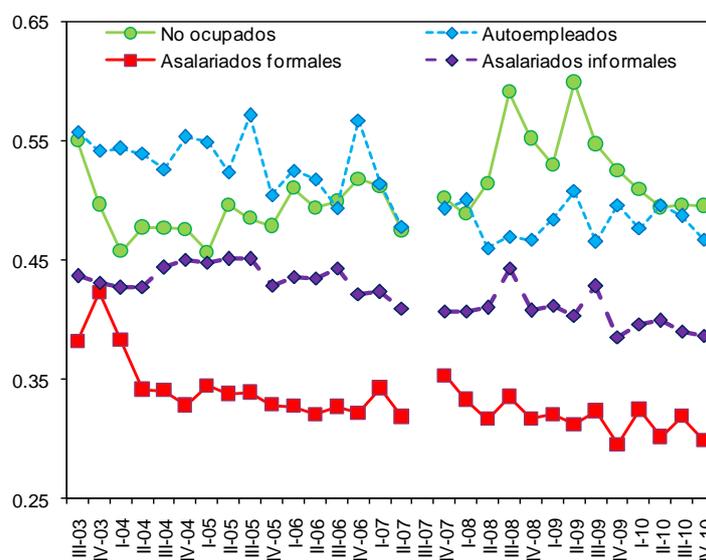
El ingreso personal ha tenido una tendencia a la igualdad, paralela a la del ingreso familiar según el coeficiente de Gini, pero siempre en un nivel inferior. En concreto, ha alcanzado en el cuarto trimestre de 2010 el 0,42, comparado con 0,45 respecto al ingreso familiar.

Para comprender más concretamente qué está detrás de esta evolución general, analizamos la desigualdad del ingreso personal para diferentes grupos de trabajadores:

- o La distribución del ingreso de los trabajadores *asalariados formales* es la más igualitaria. En concreto, el Gini es un 30% más bajo que el del promedio en el cuarto trimestre de 2010. Luego de una caída importante entre 2003 y 2004, la desigualdad de este grupo ha permanecido prácticamente constante.

- Los *asalariados informales*, por su lado, tienen una desigualdad considerablemente mayor que los formales (el índice de Gini es 30% más alto que el del grupo que se encuentra en la formalidad), y presentan una tendencia de reducción desde 2005, que se ha estancado desde 2007, al igual que la evolución general.
- Los *autoempleados* (trabajadores por cuenta propia y empleadores), presentan una desigualdad muy fuerte según es habitual en este grupo que enfrenta una fuerte volatilidad de su ingreso. Por ejemplo, el Gini para este grupo llega a 0,5, mientras que el de los demás grupos de ocupados no supera 0,4. El indicador en este caso es más volátil, pero su tendencia es también decreciente hasta 2007, a partir de donde se estanca.
- Los *no ocupados* (desocupados e inactivos) son los que presentan la evolución disonante: la desigualdad de los ingresos de estos trabajadores tiende a aumentar desde 2004 (aunque con una disminución en el último año).

Gráfico 8: Desigualdad del ingreso por grupos. Índice de Gini



Nota: Desigualdad del ingreso personal según inserción laboral.

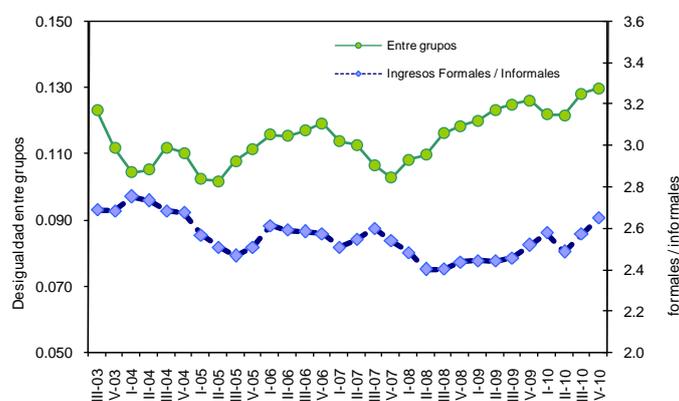
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

La desigualdad total puede descomponerse entre la desigualdad al interior de los grupos y la desigualdad entre grupos. El primer efecto es un promedio ponderado de la distribución del ingreso de cada grupo. El segundo efecto es la parte de la distribución total que se explica por diferencias de ingreso medio entre cada uno de los grupos.

Los resultados de la descomposición son sorprendentes: sólo la desigualdad al interior de los grupos se ha reducido, mientras que la desigualdad entre grupos ha aumentado. Esto sugiere que la distancia de ingresos se ha ampliado entre los trabajadores según su tipo de inserción laboral.

Un caso de esta polarización de los ingresos es la brecha entre trabajadores asalariados: los formales ganan 2,6 veces más que los informales. Esta brecha no ha tendido a reducirse en los últimos años. Por el contrario, se ha ampliado desde el 2008, cuando había tocado un piso de 2,4 (ver gráfico siguiente).

Gráfico 9: Desigualdad entre grupos y brecha de salarios formales / informales



Nota: Desigualdad del ingreso personal, componente entre grupos (coeficiente de Atkinson, coef=1), promedio semestral (eje izquierdo) y cociente entre el salario formal e informal (eje derecho).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

En este sentido, las negociaciones colectivas agresivas, con aumentos del salario real para los ocupados formales, no reducirían la brecha de la desigualdad si sólo afectan a los formales. Esta dinámica está relacionada con la inflación de los últimos años. La capacidad de los asalariados informales para negociar aumentos salariales según la inflación es mucho más limitada que la de los formales. Un contexto de inflación elevada, además de afectar fuertemente sobre el nivel de pobreza, tenderá a amplificar la brecha entre estos grupos.

Así, es notorio que la tendencia de reducción de la desigualdad se basó exclusivamente en la reducción de la desigualdad al interior de grupos de trabajadores, mientras que se amplificó la desigualdad entre grupos de trabajadores. Luego, para mantener esta tendencia más allá de 2010 hace falta concentrarse en la brecha de ingresos laborales según la inserción. En particular, es central lograr reducir la diferencia de ingresos entre formales e informales y promover la formalización de la economía. Asimismo, reducir el ritmo de la inflación también ayudaría no sólo a reducir el nivel de pobreza sino también a mantener un sendero hacia la igualdad.

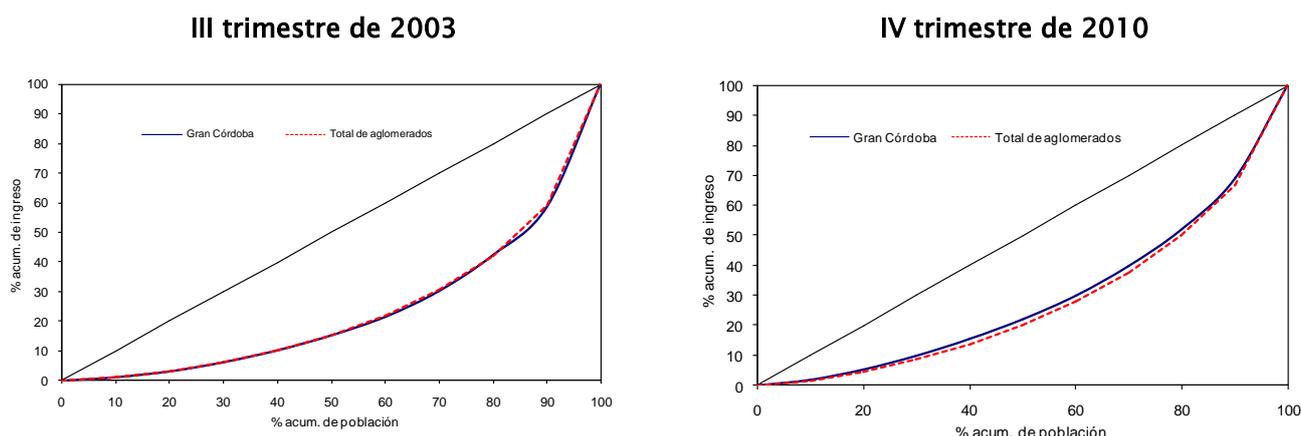
3.2.1. El caso de Gran Córdoba

La desigualdad de la distribución del ingreso en el Gran Córdoba ha seguido la misma tendencia que el total urbano, descendiendo sostenidamente hasta mediados de 2007, para estancarse luego.

En primer lugar, es interesante observar la relación entre la distribución del ingreso del Gran Córdoba y la del total de aglomerados urbanos. Un instrumento útil a este fin es la curva de Lorenz, que muestra la relación entre la proporción acumulada de población (eje X) y la proporción correspondiente del ingreso (eje Y). Si el ingreso estuviera distribuido con un criterio de equidad perfecta, la curva pasaría por el ángulo de 45° (“línea de equidistribución”). Cuanto más se desvía la curva observada, mayor es la desigualdad.

En el gráfico que sigue se observa que la distribución del ingreso de Córdoba, habiendo partido en 2003 (inicios de la recuperación de la crisis de 2001) en igualdad de condiciones respecto al resto de los centros urbanos, ha llegado a ser menos inequitativa que la del total del país. Esto se desprende de que la Curva de Lorenz de Córdoba está más cercana a la línea de equidistribución en la última medición, mientras que en la observada en 2003, ambas curvas coincidían. Es decir, Córdoba pudo aprovechar mejor la recuperación en términos de distribución del ingreso.

Gráfico 10: Desigualdad del ingreso en Gran Córdoba y Total Urbano



Nota: Ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

Como ya fuera dicho, con un comportamiento similar al del total de aglomerados urbanos, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (ajustado por unidades de adulto equivalente) del Gran Córdoba pasó de 0,5 en el segundo semestre de 2003, a 0,4 a finales de 2007. En 2008, y a diferencia del total urbano, la desigualdad crece

fuertemente con el empeoramiento de la situación del mercado laboral (un desempleo que llega a 10%) para luego volver a recuperar el nivel de 0,42 al concluir 2010. Una tendencia similar sigue el ingreso de las personas entre 20 y 65 años de edad. Un indicador más rudimentario de la desigualdad, pero cuya concepción es más tangible, es la relación entre los ingresos promedio del 10% de los individuos que más ganan y aquéllos del 10% que tienen menores ingresos (D10/D1)⁹. Este ratio muestra un incremento de la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres ya desde mediados de 2006 (anticipándose a lo observado con el índice de Gini). La relación de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó entonces de 30,6 veces en 2003, a 20 en 2006. A partir de ese momento comenzó a elevarse, para llegar a 28 veces en el segundo semestre de 2008, y finalizar cerca de 16,5 en igual periodo de 2010.

Si se observa la evolución de la distribución del ingreso desde mitad de los noventa (panel de la izquierda del gráfico de abajo), queda claro el aumento de la desigualdad durante los noventa, y la disminución de la misma en el 2003, cuando se inició la recuperación. En 2009, el coeficiente de Gini del ingreso familiar per cápita osciló entre 0,49 (primer trimestre) y 0,41 (último trimestre), mientras que en Mayo de 1995 arrojaba un valor de 0,43. La relación entre el ingreso del decil 10 y el del primero pasó de 18,9 en octubre de 1995 a un promedio de 19,9 en el segundo semestre de 2009. Es decir, a pesar de la mejora en la distribución del ingreso evidenciada en los últimos años (acompañando a la recuperación), no puede decirse que se esté en una situación mejor a la de los noventa. Se ha perdido más de una década en términos de distribución del ingreso.

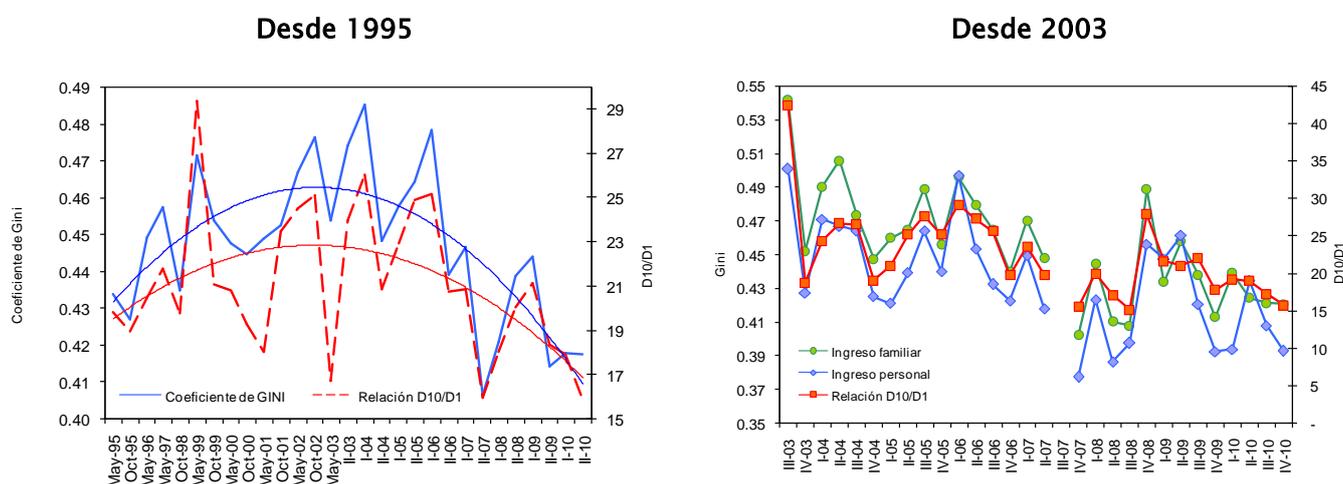
Esta evolución general tiene un correlato en la distribución del ingreso personal de algunos grupos, que identificamos según la inserción laboral. Como el ingreso personal de los ocupados es uno de los principales determinantes de la distribución del ingreso, resulta interesante abordarlo. Por ejemplo, la distribución al interior del colectivo de los asalariados formales mejoró: el índice de Gini pasó de 0,35 en 2003 a 0,27 en 2010. Sin embargo, entre fines de 2007 y fines de 2008 la desigualdad de este grupo aumentó considerablemente, pasando de 0,26 en el segundo semestre de 2007¹⁰ a 0,34 en igual periodo de 2008. En cuanto a los asalariados informales, el Gini parece tener una

⁹ Debe tenerse en cuenta que este indicador está muy afectado por los extremos, por lo que no da cuenta de la desigualdad de manera tan completa como el índice de Gini. Aún así, conserva la ventaja de facilidad de interpretación.

¹⁰ Aquí cabe recordar que los datos del segundo semestre de 2007 corresponden al cuarto trimestre únicamente, por falta de información sobre el tercer trimestre. Sin embargo, no cambia el hecho remarcado de un incremento de la desigualdad en 2008.

tendencia creciente desde fines de 2007, con una leve caída en la segunda mitad del 2009. Por último, la desigualdad de ingresos de los trabajadores por cuenta propia y empleadores es sustancialmente mayor y su tendencia es menos clara.

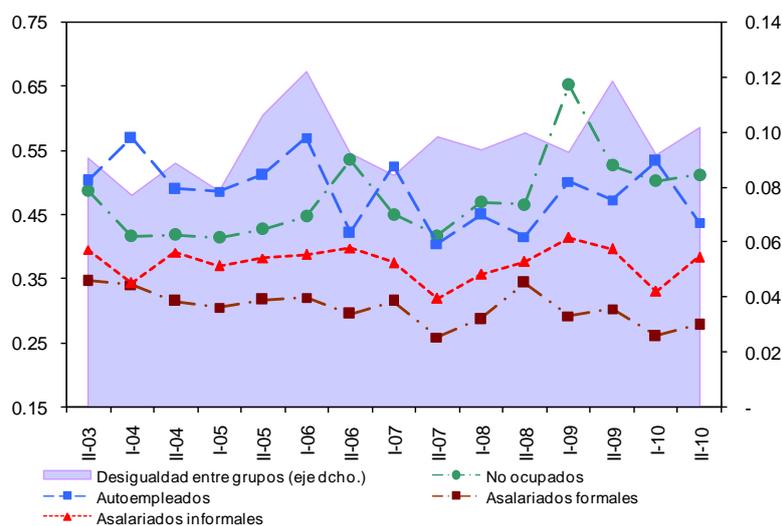
Gráfico 11: Evolución de la desigualdad del ingreso en el Gran Córdoba. Índice de Gini y D10/D1



Nota: Izquierda: Ingreso per cápita familiar. Derecha: Ingreso personal, ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente, y D10/D1 en base al ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

Gráfico 12: Desigualdad del ingreso por grupos y entre grupos en el Gran Córdoba – Índice de Gini por tipo de trabajador y coeficiente de Atkinson – Promedio semestral

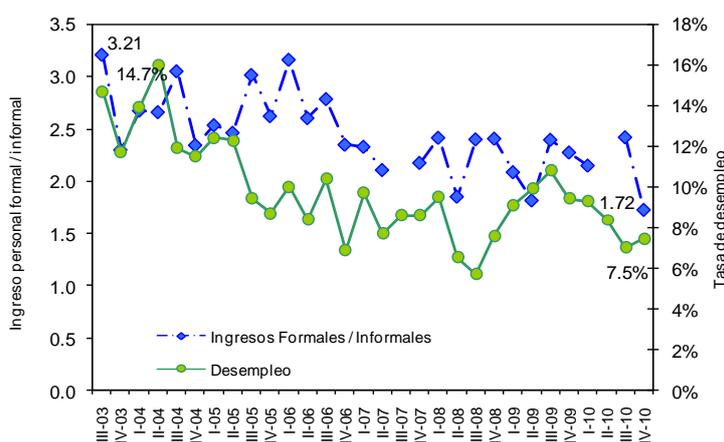


Nota: Para el segundo semestre de 2007, los datos corresponden al cuarto trimestre de dicho año únicamente, debido a que no están disponibles datos al tercer trimestre.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

La desigualdad puede descomponerse entre la desigualdad al interior de cada grupo y la desigualdad entre grupos. En esta última medida influye la brecha de ingresos entre grupos de trabajadores. El gráfico anterior muestra este indicador. En el caso del Gran Córdoba, la dispersión de ingresos entre tipos de trabajadores no muestra una tendencia clara, salvo que a partir de 2007 ha ido en aumento. Al igual que en el total país, la desigualdad entre grupos parece estar erosionando la tendencia a la igualación de ingresos. Además, puede verse que en el Gran Córdoba, más que la brecha entre los salarios formales e informales (la relación de salarios pasó de 3,21 en el tercer trimestre de 2003, a 1,72 en el último de 2010), el desempleo ha actuado detrás de la evolución de la distribución del ingreso. En efecto, la tasa de desempleo pasó de 14,7% en el tercer trimestre de 2003, a 5,7% en igual periodo de 2008, para luego subir hasta 10,8% en el tercer trimestre de 2009 y finalizar en 7,5% a fines del año pasado.

Gráfico 13: Brecha de salarios formales/informales y tasa de desempleo en el Gran Córdoba



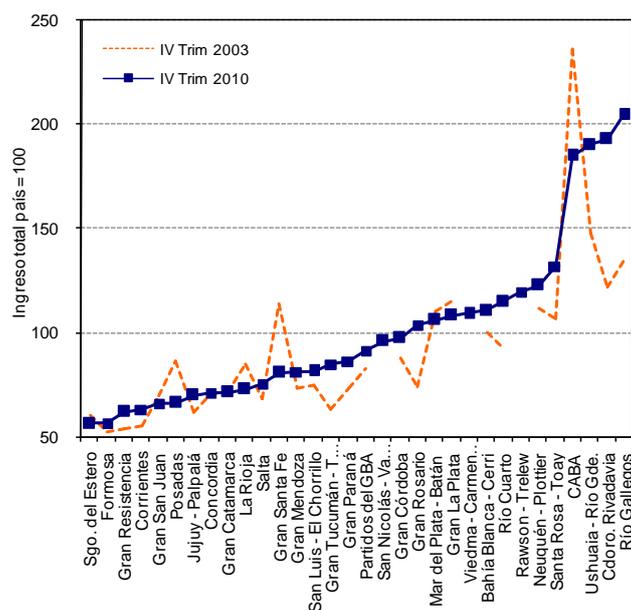
Nota: Ingreso personal: ingreso total individual.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

3.3. Distribución del ingreso y regiones

La desigualdad de ingresos entre regiones es muy amplia en Argentina, al igual que ocurre con la pobreza. El ingreso per cápita familiar en los aglomerados más ricos (como Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y la Ciudad de Buenos Aires) es alrededor del doble de la media del país, mientras que los más pobres (Formosa y Santiago del Estero) tienen ingresos de alrededor de la mitad de la media. Así, los hogares de las áreas más ricas tienen ingresos que duplican a los de las áreas más pobres.

Gráfico 14: Comparación de ingreso del aglomerado con el total país



Nota: Ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.
Media del aglomerado / media del total país * 100.

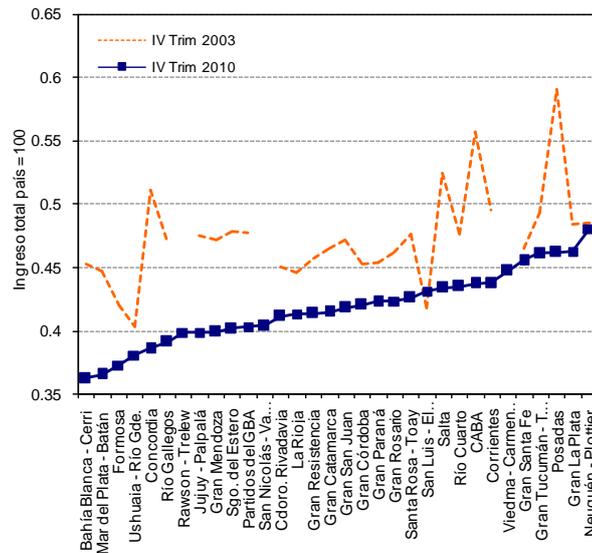
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

En el gráfico anterior se muestra el ingreso (per cápita familiar ajustado por adulto equivalente) por aglomerado en el cuarto trimestre de 2004 y el mismo periodo de 2010 como proporción del ingreso medio del total país en cada período. Para algunos aglomerados, como Rosario, Santa Rosa, Río Cuarto y Tucumán, su situación relativa ha mejorado. En cualquier caso, la enorme distancia de ingresos entre aglomerados no se ha acortado entre 2003 y 2010. Así, la mejora en la distribución del ingreso del total país se debe más bien a una reducción de la desigualdad al interior de los aglomerados, más que entre aglomerados.

En efecto, como puede verse en el siguiente gráfico, la desigualdad de ingresos dentro de los aglomerados ha caído para la gran mayoría de ellos (el coeficiente de Gini es menor en 2010 comparado con el 2003 en la mayoría de los casos). Es notorio, sin embargo, que algunos aglomerados no han mejorado significativamente entre estos dos puntos del tiempo. En particular, para los aglomerados más desiguales, como Neuquén, La Plata, Tucumán y Santa Fe, el Gini se mantiene en los niveles de 2003.

Un factor común del análisis de la desigualdad es la informalidad. A pesar de que no se observa una correlación significativa entre la tasa de informalidad y la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini), la relación es evidente al considerar el ingreso del aglomerado y la participación de los asalariados formales del total de aglomerados.

Gráfico 15: Desigualdad del ingreso per cápita familiar por aglomerado (Gini)

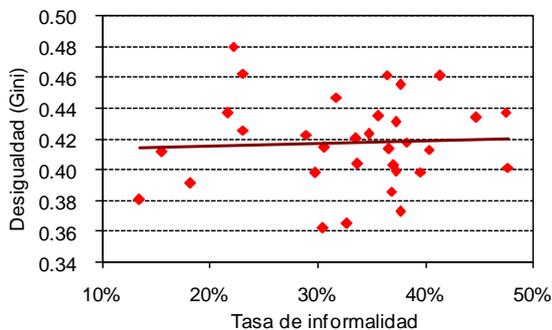


Nota: Desigualdad medida por el índice de Gini del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

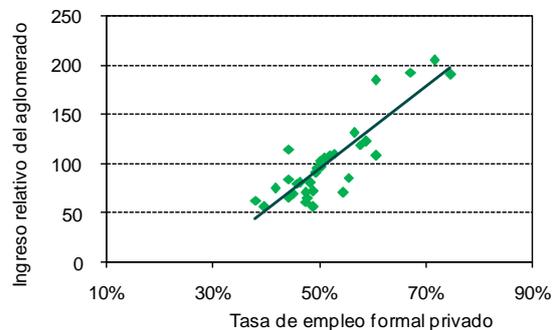
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

Gráfico 16: Relevancia de la informalidad

Relación entre informalidad y desigualdad



Relación entre formales privados e ingreso



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

Para reducir las brechas regionales, hace falta compensar los factores que afectan conjuntamente la baja generación de empleo formal privado, el bajo nivel de ingresos y la alta desigualdad. En este sentido, invertir en infraestructura con un sentido federal sería, seguramente, una política igualadora.

3.4. Transmisión intergeneracional de la pobreza

Un punto central para el análisis de las políticas sociales es el grado de transferencia intergeneracional de la pobreza. Diferentes políticas serán adecuadas según esta transmisión sea significativa o no. Analizar la movilidad intergeneracional

del ingreso implica estimar la correlación entre el ingreso de los padres y el de los hijos. Debido a la falta de datos de largo plazo o de vinculación familiar, este aspecto generalmente se analiza a partir del nivel educativo entre generaciones.

Un ejemplo de este tipo de estudios empíricos para Argentina es Jiménez y Jiménez (2009). Los resultados de este trabajo muestran una muy fuerte transferencia intergeneracional, que es más marcada para hogares pobres y para las mujeres dentro de estos hogares. Más aún, Argentina parece estar en una situación de excesiva transferencia intergeneracional incluso entre los países de América Latina.

La siguiente tabla muestra los resultados de Argentina y su comparación con otros países. Allí se ve que la correlación de ingresos de los padres y los hijos es menor al 50% para los países desarrollados y mayor a este guarismo en América Latina. Argentina, en particular, muestra un resultado cercano a 0.8 (aún mayor para las mujeres), lo que la ubica dentro de los países con mayor transferencia intergeneracional.

Cuadro 2: Estimación de la transmisión intergeneracional del ingreso (elasticidad)

País	Elasticidad	Medida
Argentina	0.775	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Argentina-Varones	0.735	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Argentina-Mujeres	0.828	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Brasil	0.58-0.66	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Chile	0.58	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Chile	0.55	Regresión de ingresos
Perú	0.67	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Ecuador	1.13	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
Inglaterra	0.42	Regresión de los salarios
Alemania	0.34	Regresión Ingreso laboral
Francia	0.46	Comparación con múltiples muestras del ingreso con imputación para los padres
EEUU	0.53	Regresión (variables instrumentales) del ingreso anual (y educación).
Canadá	0.15 a 0.38	Regresión del ingreso laboral

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Jiménez y Jiménez (2009).

Una forma alternativa de estudiar este aspecto es a partir de la movilidad social, o educativa, de manera directa. Este es el enfoque de Navarro (2008). Este trabajo, utilizando una base de datos que vincula a diferentes generaciones, estima la probabilidad de alcanzar un nivel educativo, dado el nivel educativo de los padres. En concreto, la probabilidad de que un joven (entre 20 y 30 años de edad) alcance el nivel universitario es de 21% si su padre tenía solo primario, 44% si tenía secundario y 80% si tenía un nivel universitario. La tabla a continuación resume estos resultados y muestra una alta transferencia intergeneracional del nivel educativo.

Así, según estos estudios, la persona que nace en un hogar pobre afrontará una elevada probabilidad de ser pobre en el futuro, principalmente condicionada por el escaso nivel educativo que con elevada probabilidad acumulará. Esta limitación será aún más fuerte para las mujeres.

Cuadro 3: Transferencia intergeneracional de la educación

Nivel educativo del padre	Nivel educativo del hijo			Total
	Primario	Secundario	Terciario/Universitario	
Primario	14.0	64.5	21.5	100.0
Secundario	3.0	52.8	44.0	100.0
Terciario/Universitario	0.0	19.6	80.3	100.0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Navarro (2008).

3.5. La brecha de la pobreza

Un cálculo interesante para comparaciones futuras es estimar el monto necesario para eliminar la pobreza. Este ejercicio puede hacerse con la información proveniente de la EPH, calculando el monto que distancia a cada hogar de la línea de pobreza. Este monto, para el cuarto trimestre de 2010, es en promedio de \$974 para los hogares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, y aquéllos que se encontrarían sin considerar las transferencias o subsidios públicos que reciben efectivamente las familias. Adicionalmente, dado que existen 1,3 millones de hogares pobres, el monto requerido es de cerca de \$1.220 millones mensuales.

Así, el monto requerido para eliminar la pobreza urbana suma poco más de \$14,5 mil millones anuales. Como se verá a continuación, este monto es sustancial, pero es menor al presupuesto de políticas sociales. En concreto, la Asignación Universal por Hijo implica alrededor de \$10 mil millones al año.

3.6. Una comparación con Brasil y Chile

La economía y el mercado laboral han mejorado sustancialmente desde 2002 en Argentina, lo que ha permitido la salida de la pobreza a una proporción importante de personas. Sin embargo, desde una visión de más largo plazo, la situación sigue siendo de una elevada desigualdad y pobreza. En esta visión más amplia es importante compararnos con otras economías, por ejemplo, con Brasil o Chile.

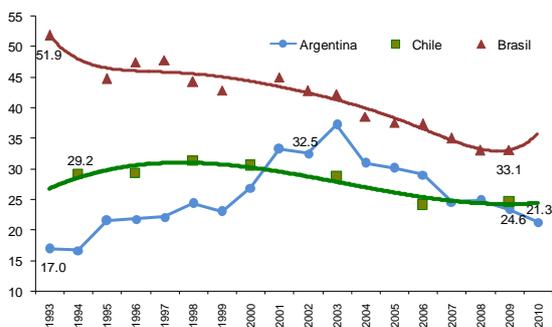
Los países de América Latina están entre los más desiguales del mundo. Argentina, históricamente, ha tenido una posición privilegiada en términos de igualdad dentro de la región. Sin embargo, en el 2001 la desigualdad se disparó. A partir de allí, luego de la reducción del desempleo, la mejora en el mercado laboral y la recomposición salarial, la desigualdad se redujo. En 2010, en parte por efecto de la Asignación Universal por Hijo, la desigualdad vuelve a caer. En concreto, en promedio en 2010, el

10% más rico tiene ingresos 21,7 veces más elevado que el 10% más pobre, comparado con 24,1 en 2009. En 2001, este indicador llegaba a 40. Si bien constituye un progreso sustancial, la desigualdad es similar a la de 1993.

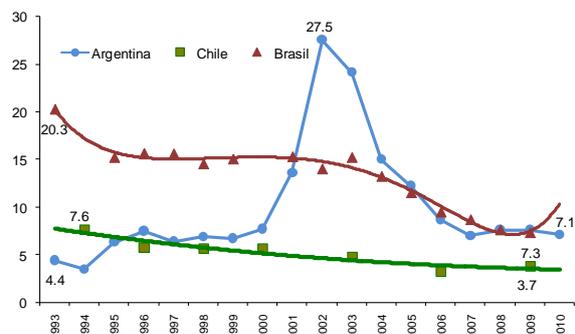
En Brasil, por su parte, desde 1993 hasta 2009 se produjo una fuerte reducción de la desigualdad. Por ejemplo, en 1993, el 10% más rico tenía ingresos casi 52 veces mayores que el 10% más pobre; en 2009, este indicador llegó a 33. Se trata de una tendencia consistente, en donde 10 de los 14 años disponibles muestran una reducción de la desigualdad. En Chile los progresos en la igualdad del ingreso fueron más moderados, pero igualmente evidencia una tendencia positiva.

Gráfico 17: Comparación con Brasil y Chile

Desigualdad: Relación entre ingreso del Decil 10 y el Decil 1



Pobreza: Proporción de la población por debajo de la línea de indigencia



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base SEDLAC, EPH y FIEL.

Para lograr una mejora del bienestar de la población más pobre, no sólo es relevante la evolución de la desigualdad, sino también el crecimiento del ingreso en términos reales. En este sentido, la mayor estabilidad macroeconómica ha dado sus frutos en Brasil y Chile: la pobreza se ha reducido sustancialmente en las últimas dos décadas en ambos países. Por ejemplo, entre 2003 y 2009, la extrema pobreza en Brasil ha bajado desde el 15,2% al 7,3%. En Chile lo ha hecho en 1 punto porcentual (pasó de 4,7% a 3,7% en igual periodo).

Por último, pero no menos importante, el control de la inflación es también crucial en este objetivo de reducir la pobreza. En efecto, la inflación suele afectar en mayor medida a los más pobres. Es en parte por ello que, en la Argentina de alta inflación post 2007, la proporción de personas por debajo de la línea de indigencia casi no se reduce, rondando el 7%, un nivel similar al de 1999. Es por ello importante que, al igual que los países vecinos, la Argentina priorice el control de la inflación de modo de permitir una reducción de la pobreza extrema.

Con todo, si bien ha habido un progreso importante en los últimos años, la situación dista de ser la esperable para un país con el desarrollo de Argentina: con una tasa de pobreza que supera 20% y de indigencia en 7%, el panorama es muy desalentador, siendo la situación menos favorable que hace 20 años, mientras el PBI per cápita aumentó cerca de un 40%. En el mismo período, otros países latinoamericanos, como Brasil y Chile, redujeron su desigualdad y su pobreza sustancialmente, producto del crecimiento económico, mayor estabilidad macro y una inflación reducida y controlada.

3.7. La situación en de las política sociales en Argentina

En esta sección describiremos las principales políticas sociales vigentes o que se han implementado en los últimos años en Argentina. Es importante anticipar que a partir de fines de 2009 se instauró la Asignación Universal por Hijo (AUH). Este programa tenderá a modificar el esquema de los programas sociales, dado que el recibir estos montos elimina la posibilidad de participar en otros planes sociales.

3.7.1. Plan Jefes y Jefas de Hogar

Fue puesto en marcha en 2002 como respuesta a la crisis, y destinado a personas con dificultades de inserción laboral. Ha sido desplazado primero por el Plan Familias y, más tarde, por la Asignación Universal por Hijo. En su momento de mayor cobertura, alcanzó a 2 millones de hogares. El programa consistía en brindar un subsidio de \$150 mensual, a cambio de una contraprestación por parte de los beneficiarios.

3.7.2. Plan Familias

También sustituido por la Asignación Universal por Hijo, el Plan Familias estaba administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, y consistía en una transferencia de ingresos a hogares en situación de vulnerabilidad social debido a la cantidad de hijos y la elevada deserción escolar. La mayor parte de los beneficiarios de este plan fueron traspasados desde el Plan Jefes de Hogar. Para acceder a la opción, la condición era que tuvieran un nivel educativo inferior al secundario completo y que tuviesen a cargo dos o más hijos menores o discapacitados.

Este plan consistía en una transferencia de \$155 por mes a hogares en riesgo social con al menos un hijo menor de 19 años a cargo o mujer embarazada. Por cada hijo

adicional, se entregaban \$30. También existía una asignación por estudio de \$50 mensuales, aunque el alcance de la misma era mucho menor.

3.7.3. Pensiones No Contributivas

Proporciona asistencia a personas y hogares sin amparo previsional, que no poseen bienes o ingresos que permitan su subsistencia. La población objetivo de este beneficio está constituida por madres de 7 hijos o más y mayores de 70 años sin pensiones contributivas. Estos componentes absorben más de la mitad del gasto del programa.

Reciben este beneficio cerca de 300 mil madres de bajos ingresos con 7 o más hijos y 55 mil mayores de 70 años sin prestación previsional.

3.7.4. Seguro de Capacitación y Empleo

Fue creado en 2004 con el objetivo de apoyar a desocupados transferidos del Plan Jefes de Hogar en la búsqueda de empleo y la actualización de sus competencias. En la actualidad, la función del seguro es facilitar el traspaso desde otros planes sociales y de empleo, así como a otras personas desocupadas, brindándoles una ayuda económica mensual y apoyo para mejorar sus posibilidades de obtener un empleo. La duración máxima de cobertura es de dos años. Los periodos en que los beneficiarios perciben la prestación no remunerativa son computados como tiempo efectivo de trabajo a los efectos previsionales.

La contraprestación mensual es de \$229. Además, otorga orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo, vinculación entre las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados, formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados, apoyo para la finalización de estudios primarios y secundarios y los emprendimientos individuales y asociativos, y derivación a servicios sociales. A cambio, los beneficiarios se comprometen a enrolarse en un plan de búsqueda de empleo en la Oficina de Empleo Municipal, a participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo, ya a aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral. Durante el cuatrero 2007-2010 se registró un sostenido incremento de la cobertura, más que duplicando la cantidad de beneficiarios.

3.7.5. Plan de Seguridad Alimentaria

Depende del Ministerio de Desarrollo Social, y asiste a hogares en situación de riesgo social y de vulnerabilidad nutricional. Fue planteado en 2003 como una política de Estado en cuestión alimentaria, con miras a exceder la emergencia. Los objetivos que pretende alcanzar es brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales destinados a la cuestión alimentaria; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

Proporciona asistencia nutricional, generalmente en especie (bolsones de alimentos, raciones diarias en comedores comunitarios, etc.), pero también incluye un componente de tickets para adquisición de alimentos. Además, como parte del plan se brindan incentivos a la autoproducción de alimentos en las familias y redes prestacionales. También se asiste a comedores escolares y huertas y granjas familiares.

Los beneficiarios están constituidos por familias con menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional. En la actualidad, se estima que cerca de 2 millones de familias reciben ayudas alimentarias. Con respecto a las huertas familiares y comunitarias, se pasó de las 200 mil en año 2001 a más de 600 mil.

3.7.6. Plan Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja

A mediados de 2009 el gobierno nacional dispuso la implementación del programa “Argentina Trabaja”. El programa, que depende del Ministerio de Desarrollo Social, fue planteado con el objetivo de crear 100.000 empleos para desocupados en situación de pobreza e informalidad. Es decir, los beneficiarios son personas sin ingresos, ni prestaciones como pensiones, jubilaciones o planes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o provinciales.

Consiste en la organización de los trabajadores en cooperativas sociales. Los socios de las cooperativas se inscriben como monotributistas sociales (categoría tributaria con los mismos beneficios que el monotributo general, pero con la restricción de un máximo de facturación anual) y cobran no más que el salario mínimo

(actualmente, en \$1.840). En la etapa inicial, se propuso alcanzar 100.000 personas en zonas aledañas al conurbano bonaerense, pero se incorporaron progresivamente otras zonas del país, en función de indicadores de pobreza y, probablemente, vinculaciones políticas. El número de puestos generados en 2010 superó la proyección anual, totalizando 122.159, excluyendo a las personas en la etapa de capacitación en oficios brindada por el Estado.

El plan contempla la ejecución de obras de mediana y baja complejidad en función de la capacidad de los recursos humanos y presupuestarios con que cuentan las cooperativas, que van desde el pintado de cordones y escuelas, hasta la construcción de redes cloacales y veredas.

Los beneficiarios en general están constituidos por jóvenes que no han podido concluir su educación básica (secundaria y/o primaria), debido a que han debido incorporarse muy tempranamente a empleos de mala calidad. También se trata de jóvenes que han conformado sus hogares muy tempranamente.

Si bien el objetivo declarado del plan es el de generar trabajo genuino y la inserción de los beneficiarios en el mercado laboral, las características del plan distan de ser las adecuadas para ello¹¹.

3.7.7. Pan de Desarrollo Local y Economía Social

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” promueve la inclusión social a través de la generación de empleo para personas en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social, por medio del apoyo económico y la asistencia técnica y capacitación a emprendimientos productivos. Se otorgan subsidios a las organizaciones administradoras (municipios, agencias de desarrollo local, ONGs y organizaciones de la sociedad civil) destinados a financiar emprendimientos individuales

¹¹ Este programa no puede ser considerado un nexo efectivo entre la desocupación o informalidad y el empleo formal, es decir, un instrumento sostenible para la inclusión tanto laboral como social. Desde su mismo planteo, incluye tareas de escasa calificación, baja productividad y exigua contribución a la formación de capital humano, parece ser más un plan de contingencia, cercano a los que se implementaron sucesivamente desde inicios de la crisis ocupacional de los noventa (Plan Trabajar, Forestar, Programa de Servicios Comunitarios, Pro Empleo y el Plan Jefes de Hogar). Esto pone en duda la posibilidad de los beneficiarios de desarrollar capacidades por medio del programa para una futura inserción competitiva en el mercado laboral en empleos de calidad. Asimismo, el monto transferido como salario (vinculado al salario mínimo y ciertamente superior a muchos trabajos informales) elimina los incentivos de los beneficiarios a buscar trabajos productivos. Este efecto está fuertemente vinculado con el hecho de que no se trata de una inserción transitoria con posterior reinscripción. Adicionalmente, su implementación principalmente en el conurbano bonaerense y vinculadas con la generación de cooperativas certificadas por el Ministerio de Desarrollo Social, ha hecho que el plan se administre a partir de las vinculaciones políticas de las organizaciones de base.

o asociativos, dedicados a la producción de bienes o servicios con potencialidad de comercialización. También se realizan acciones de fortalecimiento de actores de la economía social, de capacitación, asistencia técnica, relevamiento socio productivo, registro de productos y equipamiento de gestión colectiva para la comercialización.

Según datos de la ejecución física de 2010, se financiaron 660 unidades productivas, correspondientes a emprendimientos productivos de diferentes escalas. Asimismo, se promovieron acciones de fortalecimiento a los actores locales para que acompañen a los emprendedores en sus aspectos técnicos, organizativos y asociativos. Cabe destacar que se están priorizando emprendimientos de mediana o gran envergadura (por ejemplo, empresas recuperadas), lo cual implica un mayor esfuerzo de financiamiento. También se brindó capacitación a 665 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

3.7.8. Asignación Universal por Hijo

A fines de octubre de 2009, por medio del decreto de necesidad y urgencia 1.602/09, se estableció una asignación para los hijos hasta 18 años (hasta un límite de 5 menores) de \$180 mensual, abonada a los padres o tutores que no tienen un empleo formal, y \$720 en el caso de hijo discapacitado. Recientemente, esta suma fue incrementada a \$220 y \$880 respectivamente. Asimismo, son beneficiarias las mujeres embarazadas a partir del tercer mes del embarazo.

El 80% de la suma (\$144 y \$176 luego del ajuste mencionado, y \$704 en el caso de los niños discapacitados) se paga mensualmente, y el resto es depositado en una caja de ahorro en el Banco Nación, y se posibilita la extracción contra la acreditación de escolaridad y cumplimiento del plan de vacunación de los niños. Este beneficio es abonado con los fondos de la ANSES. Además, y como la asignación es incompatible con otros planes, es presumible que esta nueva ayuda está absorbiendo al resto de los planes asistenciales.

La magnitud de la inversión de este plan lo convierte en el más importante de América Latina, con un gasto que ronda el medio punto porcentual del PBI. Además, el programa alcanza a 3,5 millones de beneficiarios.

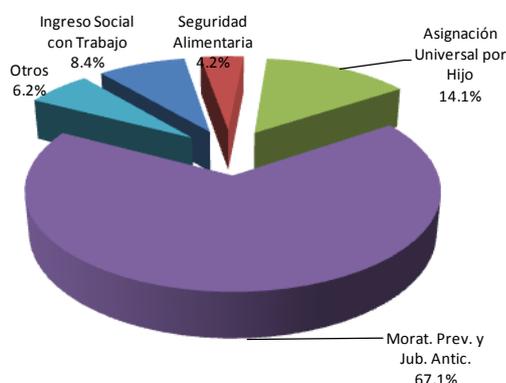
En total, los programas sociales cubren a cerca de 9,5 millones de beneficiarios¹², mientras que los datos del cuarto trimestre de 2010 de la EPH arrojan cerca de 5,5 millones de pobres empleando la canasta básica relevada por FIEL, lo que implicaría un total de aproximadamente 9 millones de personas bajo la línea de pobreza extrapolando el dato urbano a la población total del país. Cabe destacar que cerca de 80% del gasto está concentrado en la Moratoria previsional, incluyendo las jubilaciones anticipadas, y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Cuadro 4: Gasto en Planes Sociales

2010	Beneficiarios	Ejecución (mill. de \$)
Familias por la Inclusión Social	378,378	71
Ingreso Social con Trabajo	122,159	3,783
Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	1,325	797
Seguridad Alimentaria	1,193,900	1,863
Programas de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	8,291	337
Asignación Universal por Hijo	3,473,457	6,340
Moratoria Previsional y Jub. Antic.	2,380,339	30,103
Seguro de Capacitación y Empleo	118,667	
Plan Jefes de Hogar	14,645	1,574
Otras acciones de empleo		
TOTAL	7,691,160	44,868

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON.

Gráfico 18: Composición del gasto en Planes Sociales



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON.

Por último, debe tenerse en cuenta que la información proporcionada en esta sección sólo considera a la política social desarrollada a nivel nacional, sin considerar los planes implementados a nivel provincial.

¹² Esta cifra de beneficiarios, proveniente del newsletter de abril de 2010 de SEL Consultores y datos obtenidos de las distintas unidades ejecutoras de los planes sociales, debe ser tomada con precaución debido a que surge de sumar la cantidad de beneficiarios que arroja cada plan, sin considerar los casos en que una misma persona o familia se encuentra en más de un mismo programa simultáneamente.

4. Evaluaciones de las políticas sociales en Argentina

En Argentina la evaluación de los programas sociales es muy infrecuente. Si bien existen numerosos aspectos a evaluar y monitorear de un programa, no todas de las pocas evaluaciones están disponibles o son publicadas.

La evaluación de impacto es aún más infrecuente. Los programas no tienen previsto desde su diseño el aspecto de la evaluación de impacto, por lo que resulta posteriormente dificultoso el realizar este estudio. Incluso planes como la AUH, con una inversión prevista de casi 1% del PIB, no previó una evaluación de impacto al momento de su implementación. La mayor parte de las evaluaciones se concentra en el Plan Jefes de Hogar (o su versión previa, el Plan Trabajar).

En cuanto al Plan Trabajar/Plan Jefes, los resultados de las evaluaciones estiman el impacto sobre la pobreza. Así, MTEySS (2004) muestra que la mayor parte de los beneficiarios en 2002/2003 tenía un capital humano muy bajo (más del 50% tenía menos que primario completo y el 75% de las mujeres no tenía calificación en trabajos recientes). El impacto sobre la pobreza se estima en este caso en alrededor de 6 puntos porcentuales, teniendo en cuenta que el 90% de los beneficiarios habitaba en hogares pobres. La incidencia de la indigencia del grupo de los beneficiarios era de 53% y se calcularía en 78% si no se contabilizara el ingreso del plan.

El análisis de Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007) estudia otro aspecto del plan Jefes: el impacto sobre la informalidad. En efecto, existen incentivos por parte de los beneficiarios a mantener la transferencia y conseguir un trabajo informal para complementar ingresos. Lo que encuentra el mencionado trabajo es que el plan reduce en 5 puntos porcentuales la probabilidad de pasar a un empleo asalariado formal. Este efecto significativo se desvanece en 2004-2005, cuando la transferencia del Plan era muy baja en relación al salario formal.

En las secciones siguientes analizaremos las dos políticas más relevantes en cuanto a presupuesto invertido, como son la moratoria provisional y la Asignación Universal por Hijo. Dejamos para una investigación futura la evaluación del plan “Argentina Trabaja”.

4.1. Políticas de inclusión para adultos mayores

La moratoria previsional constituye un contundente ejemplo en el cual los recursos públicos se utilizan con el objetivo de cubrir a poblaciones en situación de vulnerabilidad pero que tienen un impacto casi inexistente y un costo desproporcionado.

A partir de 2005 y hasta el 30 de abril de 2007, estuvo vigente un Régimen de moratoria previsional (artículo 6 de la Ley N° 25.994) que consistió en otorgar la posibilidad a personas en edad de jubilarse de acceder a una prestación previsional a pesar de no tener algunos o todos los aportes necesarios. Es decir, se permitió que aquéllos que no cumplieran con los requisitos para acceder a los beneficios, accedieran a los mismos a través de la regularización de los aportes por períodos anteriores. Esta regularización de períodos sin cotización se hizo bajo el supuesto de que los mismos fueron prestados como “trabajador independiente” y, por lo tanto, que las cotizaciones se hicieron en el Régimen de autónomos. El período promedio cotizado mediante este mecanismo de regularización de pagos fue de 14 años. La deuda en materia de aporte es cancelada en 60 cuotas fijas que se descuentan del haber.

El haber promedio de los beneficiarios ingresados por la moratoria se halla alrededor del haber mínimo. Esta disposición ha beneficiado a alrededor de 2,5 millones de personas y, sumado a la otra serie de medidas de menor alcance, tales como la jubilación anticipada, logró que la cobertura del sistema superara el 90% de los adultos en edad jubilatoria, siendo el máximo en América Latina.

Esta mayor cobertura implicó un aumento de ingresos de este grupo de personas. De hecho, implicó un incremento del gasto previsional de más de \$20 mil millones. Para dar una idea de la significancia de este monto, debe considerarse que la inversión total necesaria para eliminar la pobreza urbana es sustancialmente inferior a este presupuesto. Además, representa alrededor del doble del monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Explorando el panorama de los adultos mayores (de 65 años o más), es posible observar una mejora sustancial en su situación en términos de pobreza. En la siguiente tabla se presenta la distribución de los adultos en edad jubilatoria por tramos de ingreso del hogar donde habitan, para una fecha anterior a la entrada en vigencia de la moratoria (cuarto trimestre de 2004), y el último dato actual (cuarto trimestre de 2010). De las personas en edad jubilatoria que no gozaban de beneficios previsionales a fines de 2004, 940 mil habitaban hogares por debajo de la línea de pobreza, mientras que casi el

50% de los mayores sin jubilación se encontraban en hogares que tenían ingresos superiores a la canasta básica. A fines de 2010, se observa que tres cuartos de los adultos mayores que perciben haberes jubilatorios están en hogares por encima de la línea de pobreza.

También es posible ver que ha cambiado sustancialmente la distribución por tramos de ingresos de los adultos mayores sin jubilación. Se ha reducido el porcentaje en los tramos inferiores (en 2010, 14,6% vive en un hogar cuyo ingreso es inferior al haber mínimo, 4,1% se tiene un ingreso total familiar que supera al haber mínimo pero es menor al salario mínimo, y 6,1% está entre éste y la canasta básica total, mientras que en 2004 estos guarismos eran 19,9%, 12,8% y 19,3% respectivamente). Por otro lado, ha aumentado la participación de los adultos mayores con ingresos elevados (63,5% tiene un ingreso familiar superior al salario promedio formal, mientras que en 2004, 42,2% estaba en esta situación).

Cuadro 5: Distribución de personas en edad jubilatoria según tramo de ingreso total familiar

<i>En edad jubilatoria</i>	IV-2004		IV-2010	
	No jubilados	Jubilados	No jubilados	Jubilados
0-Haber mínimo	359,152	349,515	111,368	582,273
Haber mínimo - Salario mínimo	231,063	335,217	30,985	434,891
Salario mínimo - CBT	347,879	668,301	46,030	633,281
CBT - Sal. Prom. Form.	105,003	249,748	89,330	792,266
Sal. Prom. Form. - 5000	748,534	1,305,482	192,199	900,410
> 5000	12,385	21,815	290,679	1,076,968
Total	1,804,015	2,930,079	760,591	4,420,090
Por debajo LP	938,094	1,353,033	188,383	1,650,446

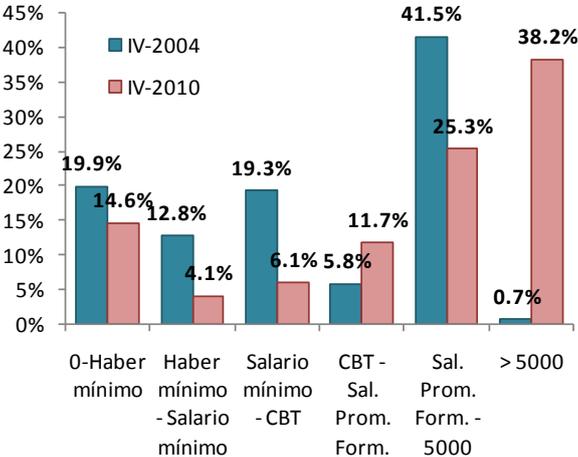
Nota: La Canasta Básica Total (CBT), empleada para discernir si los mayores se encuentran o no por debajo de la Línea de Pobreza (LP), es aquélla del hogar tipo II, dado que se emplean valores del ingreso total familiar. Además, para 2010, se empleó el valor de la canasta estimada por FIEL, en vista de la falta de confiabilidad de los datos de precios del INDEC. Los resultados fueron expandidos al total de la población del país, suponiendo que la misma tiene igual estructura en términos de ingreso y condición jubilatoria que la población urbana.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH, MECON, INDEC y ANSES.

A pesar de que es indudable que la situación de los adultos mayores ha mejorado en los últimos años, cabe preguntarse en qué medida la moratoria previsional ha contribuido en este cambio, y cuál ha sido el efecto que debe atribuirse a otros factores. En realidad, el impacto en la pobreza de la moratoria previsional fue moderado. La reducción de la pobreza de este grupo no fue mucho más acelerada que la del resto de las personas (ver siguiente gráfico). El grupo de personas de más 65 o más años presentaba ya en 2004 una tasa de pobreza de 10,3%, un 27% de la tasa de pobreza de la población entre 18 y 64 años de edad. Luego de seis años de implementada la moratoria, la pobreza

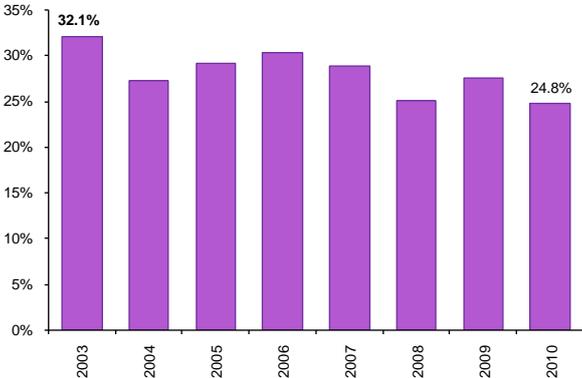
de los mayores en 2010 llegó a 4,7%, pero la relación con la pobreza de los adultos en edad activa no cambió sustancialmente (la de los adultos mayores llega a 25% de la de aquéllos en edad activa).

Gráfico 19: Distribución por tramos de ingreso de los adultos mayores sin jubilación



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH, MECON, INDEC y ANSES.

Gráfico 20: Tasa de pobreza adultos mayores / tasa de pobreza de adultos en edad activa

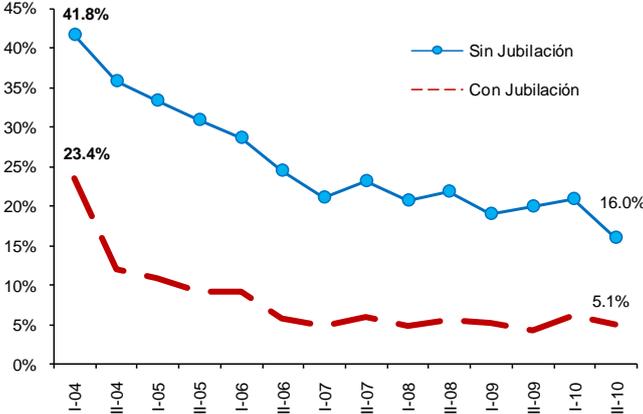


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC) y FIEL (canasta básica).

Otra forma de ver esta situación es el considerar un ejercicio, analizando la pobreza de los adultos mayores diferenciando según si perciben jubilación o no. En 2006, la pobreza entre adultos mayores de 65 años que percibían jubilación era de 7,5%, mientras que la incidencia para los que no percibían ingresos jubilatorios era de 26,6%. Estos guarismos en 2008 (cuando concluyó el mayor ingreso de beneficiarios por la moratoria) eran de 5,3% y 21,4% respectivamente. Para simular la situación sin moratoria, calculamos la pobreza como un promedio ponderado de estos dos últimos

valores utilizando la cobertura de 2006. Esto nos daría una estimación de la pobreza si la cobertura no hubiera aumentado¹³. El resultado es que el incremento notorio en la cobertura aportó alrededor de 3 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza de los mayores y menos de 1 punto porcentual en la pobreza total.

Gráfico 21: Tasa de pobreza de los adultos mayores según percepción de haber jubilatorio



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC) y FIEL (canasta básica).

En conclusión, la moratoria previsional fue muy poco adecuada en términos de costo-efectividad frente al objetivo de la reducción de la pobreza. Hubiera sido quizá mejor un programa de “asignación a adultos mayores”, focalizado en aquéllos en situación de pobreza.

Hay otras desventajas de haber implementado de esa manera la moratoria previsional. Destaca el hecho de haber roto la relación entre aportes y haberes jubilatorios, con las implicancias que ello tiene a futuro (el mensaje implícito es que es igual aportar o no aportar a los efectos de cobrar la jubilación). Otra desventaja se relaciona con el hecho de que es ahora muy costoso (casi el doble de costoso) aumentar la jubilación o la jubilación mínima. De hecho, dado que los jubilados por moratoria se incorporaron con iguales derechos que los jubilados con contribuciones, cualquier aumento en el haber debe contemplar a todos por igual. Finalmente, otra inconsistencia de la política fue el de incluir en igualdad a aquellas personas que percibían pensiones (o cuyos cónyuges percibían una jubilación).

¹³ Esta es una estimación adecuada si los que accedieron a la moratoria no tienen características diferentes a los que no lo hicieron.

4.2. Una evaluación preliminar de la Asignación Universal por Hijo

En octubre de 2009, el gobierno nacional implementó una política que se llamó Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), un tipo de asignación familiar. Las asignaciones familiares eran tradicionales en la Argentina para los trabajadores formales, que reciben una transferencia para cada niño y por el cónyuge, y se financian a partir de contribuciones y aportes de la seguridad social. Las asignaciones familiares contributivas cubren 3,4 millones de hogares, es decir el 28% del total de hogares en la Argentina y el 58% de los hogares con niños (OIT, 2010). Pero el sistema contributivo dejaba afuera a los hogares más necesitados de un ingreso adicional. Por ello, se insistía en alternativas más abarcadoras.

Esta iniciativa surgió originalmente en diferentes actores sociales (partidos políticos y ONG) que planteaban la necesidad de generar un piso de ingresos que garantizara el acceso a una canasta básica a los hogares. Para evitar el clientelismo político de algunos programas focalizados, esta propuesta se centraba en la universalidad. Estas ideas se instalaron con fuerza a partir de la crisis de 2001, momento en el que se consideraban alternativas para sostener a los hogares en situación de pobreza, y se contraponían a la llamada “política de ingresos” del gobierno que se centraba en los trabajadores formales.

Finalmente, en octubre de 2009, la medida fue implementada mediante un decreto. La intención de la AUH fue ampliar la transferencia de asignaciones familiares a todos los hogares, en particular para los no empleados. La política consistía originalmente en una transferencia mensual por cada niño menor de 18 años de edad de \$150. Una transferencia adicional de \$30 por mes quedaba disponible cuando se cumplía con los requerimientos. De hecho, en el caso de no cumplir con los requerimientos, la transferencia deja de hacerse efectiva. La condicionalidad en este caso está relacionada con la salud y la educación de los niños beneficiarios:

- “hasta los cuatro años de edad deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio;
- desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.”

Adicionalmente, se preveía un pago de \$720 para discapacitados. Estas cantidades aumentaron después de septiembre de 2010 para representar \$220 (\$176

para la transferencia mensual y un adicional de \$44 por mes después de la acreditación) y \$880 para discapacitados.

Es importante señalar que estas transferencias son económicamente importantes para los hogares. Concretamente, el salario promedio de los asalariados informales llega a \$1.325 en el cuarto trimestre de 2010. Una familia con dos hijos recibiría un tercio del salario a través de la transferencia de la AUH.

En términos generales, la transferencia se otorga a todos los niños cuyos padres no están presentes en los registros de la Seguridad Social, es decir, no sean asalariados formales, ni reciban seguro de desempleo, ni jubilación ni otros planes sociales. Es decir, los padres que pueden reclamar AUH para sus hijos deben estar sin trabajo y no recibir seguro de desempleo, o con un trabajo no declarado (legalmente, con ingresos inferiores al salario mínimo, pero en la práctica este último requerimiento es inviable) sin cotizar en el Régimen General de Autónomos o en Monotributo con ingresos declarados mayores al salario mínimo. También se dispuso excluir a los hogares cuyos hijos están matriculados en escuelas privadas, aunque este último requerimiento fue flexibilizado, dada la cantidad de colegios subvencionados que permiten el acceso a familias de ingresos bajos.

Estas transferencias son implementadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el presupuesto para esta política proviene del sistema previsional. Hasta hoy, la ANSES estima alrededor de 3,6 millones de beneficiarios (niños) de esta política, y un presupuesto total de alrededor de \$10.000 millones.

En Marzo de 2011, se anunció la extensión de la Asignación a las embarazadas (a partir del tercer mes de embarazo) con el requisito de recibir controles periódicos de salud. Esta extensión, según cálculos del IERAL, implicaría alrededor de 270 mil beneficios adicionales, con un costo anual adicional de \$ 360 millones¹⁴.

4.2.1. Comparación con el plan Bolsa Familia

La AUH puede compararse con el Plan Bolsa Familia, analizado previamente. Este plan consiste también en una transferencia condicionada a educación, salud y asistencia social, aunque incluye componentes adicionales, como el plan Fome Zero, y otros programas complementarios.

¹⁴ Es importante notar que el monitoreo de la situación de embarazo es más difícil que en el caso de la prestación por hijo, lo que podría aumentar los casos de beneficios mal otorgados.

Según se explicó, las transferencias del plan Bolsa Familia se componen de un beneficio básico (para hogares indigentes) y adicionales variables por niño o adolescente. Los montos transferidos, en cualquier caso, tienden a ser mucho menores que en el caso de la AUH. Por ejemplo, el tope por familia es equivalente a US\$120, mientras en el caso de la AUH es de US\$273.

Si tomamos dos casos de “familia tipo” las diferencias son aún más notorias. Para una familia indigente con tres hijos, la transferencia que recibiría en Brasil suma US\$87, mientras en Argentina llega a US\$164. En términos del salario medio, esta última transferencia ronda el 19% en Brasil y del 32% en Argentina. Una familia pobre (no indigente) con un hijo menor de 16 años recibiría en Brasil US\$13 mientras que en Argentina US\$55, una transferencia cuatro veces superior.

Cuadro 6: Comparación de las prestaciones: AUH y Bolsa Familia

	Bolsa Familia	AUH
Familias cubiertas	12 millones	1,9 millones
Beneficiarios		3,7 millones
Transferencias	R\$22 a R\$200 por familia	AR\$220 a AR\$1.100 por familia
Máximo por familia en US\$	120,04	272,74
Máximo por familia en % del salario	27%	54%
Transferencia a familia tipo*	R\$145	AR\$660
En US\$	87,03	163,64
En % del salario medio	19%	32%
Transferencia por familia tipo**	R\$22	AR\$220
En US\$	13,20	54,55
En % del salario medio	3%	11%

Notas: * Familia indigente, 2 niños y un adolescente de 16 años. ** Familia pobre, 1 niño.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de ANSES e INDEC; Ministerio de Desarrollo Social e IBGE.

Para la determinación del nivel de la transferencia deben tenerse en cuenta dos factores contrapuestos: primero, el hecho de que el monto sea significativo para el presupuesto del hogar en términos de cubrir sus necesidades básicas (alimentarias); y segundo, que montos elevados terminarían afectando las decisiones del hogar, retrayendo la oferta laboral y el empleo formal. En comparación con Brasil, Argentina parece haber dado prioridad a la reducción de la indigencia por ingresos según se mide en las encuestas, más que a su impacto en el mercado laboral.

4.2.2. Importancia de la AUH

La AUH intenta generar una transferencia de ingresos para los hogares y, a la vez, hacerlo de manera “universal” y no “clientelística”, típica de los programas sociales

en Argentina. En este sentido, se trata de un cambio fundamental y una transformación de las políticas sociales en el país.

La AUH, por su forma de implementación condicionada, apunta a varios problemas nucleares de la problemática social en Argentina:

- la transmisión intergeneracional de la pobreza, por la cual los niños en hogares pobres tienden a acceder a servicios de salud y educación escasos y de baja calidad (la transferencia condicionada busca aumentar la demanda por educación de todos los niños);
- la vulnerabilidad de ingresos, por ejemplo, por pérdida de trabajo o trabajo intermitente en el sector informal, que frecuentemente impacta en el hogar en términos de condiciones de vida en general y en términos de educación y salud de niños y jóvenes, algunos de los cuales dejan los estudios para buscar trabajo;
- la pobreza extrema por ingresos, por la cual los hogares, de manera transitoria o persistente, tienen dificultades para cubrir el gasto de alimentos;
- la desigualdad del ingreso, que particularmente afecta a los hogares con inserción laboral precaria.

Ciertamente, la AUH es sólo un paliativo en otras dimensiones, como en el caso de la pobreza estructural, de la marginación, y la falta de empleo de calidad.

4.2.3. Efectos sobre la pobreza

A pesar de que la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha sido aplicada recientemente y de que todavía no hay datos ciertos sobre su impacto en los hogares según la EPH, se puede hacer un ejercicio de comparación a partir de los últimos datos disponibles, simulando el impacto de un ingreso adicional en los hogares.

Agis, Cañete y Panigo (2010), con los datos del segundo trimestre de 2009, realizan una simulación del efecto que podría tener la AUH (implementada a finales de 2009). A partir de los datos del hogar, asignan un ingreso adicional a los hogares con hijos sin miembros con trabajo formal, neto de otros planes sociales que el hogar accediera en ese momento. Analizan luego el impacto de esta nueva asignación sobre la pobreza, teniendo en cuenta los ingresos y los precios del INDEC (7 provincias) de 2009 (en este sentido, se sobreestima el impacto del plan por dos motivos: por considerar la línea del INDEC¹⁵ y por hacerlo en 2009).

¹⁵ Como ejemplo, la canasta básica alimentaria (línea de indigencia) era en segundo trimestre de 2009 de \$216 según el INDEC 7 provincias, mientras que la canasta estimada de FIEL era de \$239, mientras que para igual periodo de 2010 era de \$318. En otras palabras, dado que el monto de la AUH se mantuvo en \$180 hasta mitad de año, y que el valor de las canastas es mayor, la incidencia sobre la

Los resultados muestran que el impacto es muy significativo: la pobreza se reduciría en 10% (de 26% a 23.3%), la indigencia un 46% (de 7.5% a 4%) y la desigualdad en 4.2% del índice de Gini (de 0.428 a 0.41).

Este fuerte impacto de la transferencia se relaciona con la alta incidencia de la pobreza y la indigencia de la población objetivo, a pesar de que el programa no esté focalizado. En efecto, los niños son los que tienen mayor probabilidad de pobreza (más rigurosamente, los hogares con niños son los que tienden a tener mayor probabilidad de caer en la pobreza, ver gráficos a continuación¹⁶). Asimismo, los hogares con jefe de hogar desempleado o con trabajo informal tienen una alta probabilidad de ser pobres o indigentes, y menores probabilidades de escapar de la pobreza (Maurizio, Perrot y Villafañe, 2007).

Así, debido a estas características, la sustancial transferencia de ingresos que implica el programa, tiende a ser igualadora. Si bien hace falta un estudio más pormenorizado sobre el impacto de este plan, se diferencia notoriamente de otras iniciativas, como la moratoria previsional.

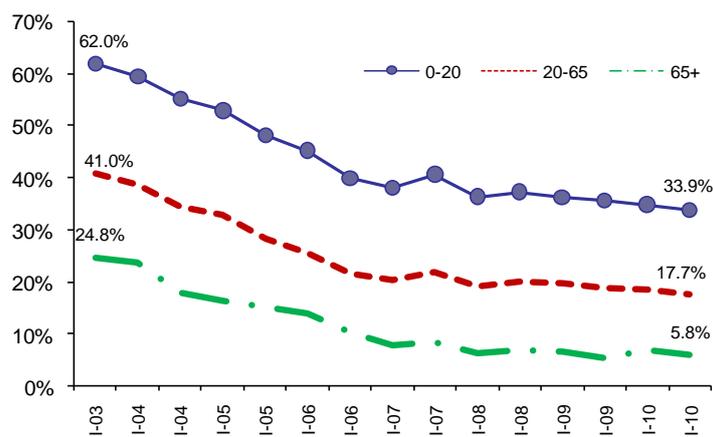
Algunos puntos que no han sido considerados por los análisis que se han realizado sobre la Asignación Universal por Hijo incluyen los incentivos adversos que tiene este programa sobre el empleo formal, dado que se puede recibir la asignación sólo en caso de encontrarse desempleado o informal. A pesar de que las asignaciones familiares por hijo de los trabajadores formales equiparan el valor del estipendio de este programa, no puede descartarse la posibilidad de que genere un desincentivo al empleo.

Tampoco debe dejarse de lado el efecto que este tipo de plan tiene sobre la fecundidad. El límite de 5 hijos resulta elevado, sabiendo que las tasas de fecundidad se encuentran cercanas al valor de reemplazo en el conjunto de la sociedad. Esto implica una señal a favor de mayor fecundidad en los estratos de bajos ingresos, lo cual es reforzado por la pensión no contributiva que se otorga a las madres que tienen 7 o más hijos.

indigencia y la pobreza es menor al calculado por este artículo. Sin embargo, también debe considerarse el aumento de \$40 estipulado a partir de agosto.

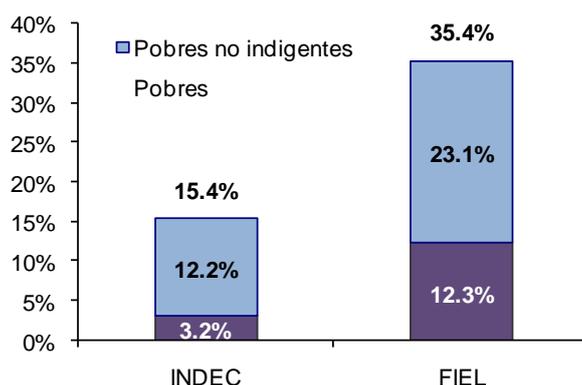
¹⁶ La población objetivo de la Asignación Universal por Hijo (menores de 18 años y discapacitados) sufriría una incidencia de la pobreza de 22,4%, comparada con 13,5% en el total de la población, cuando se la computa con la canasta medida por INDEC. Con la medición de la canasta básica de FIEL, la pobreza en la población objetivo de la Asignación Universal por Hijo es más pronunciada, ascendiendo a 39% (para el total de aglomerados urbanos se calcula 25% de individuos en situación de pobreza).

Gráfico 22: Tasa de pobreza según edad



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC) y FIEL (canasta básica).

Gráfico 23: Incidencia de pobreza e indigencia en menores de 18 años y discapacitados - IV trimestre de 2010



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC) y FIEL (canasta básica).

En el IERAL medimos cómo afectaron estos ingresos adicionales a los hogares en su situación de pobreza utilizando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares luego de la implementación de la AUH. Para ello, se identificaron los potenciales beneficiarios de las políticas y se les imputó el ingreso que provendría de la AUH. Otra alternativa de identificación de los beneficiarios se realiza en base a las variables de ingresos de los hogares, considerando a aquéllos que cumplen con las condiciones para recibir la AUH y además declaran recibir un subsidio. Ambos procedimientos tienen errores, pero son una aproximación relevante para analizar el posible impacto de la transferencia sobre los ingresos del hogar.

Con estos métodos encontramos cerca de 1,3 millones de hogares con beneficiarios potenciales y, de ellos, 600 mil con ingresos de transferencias del gobierno que identificamos como de AUH¹⁷.

El primer resultado de este ejercicio es que las transferencias de la AUH se concentran en los hogares más pobres. En concreto, el 33% de los montos transferidos y el 26% de los hogares cubiertos se encuentra en el 10% más pobre de los hogares. Asimismo, los primeros cuatro deciles de ingresos (40% más pobre) acumulan el 82% de los montos y el 74% de los hogares beneficiarios.

Cuadro 7: Incidencia de la AUH por decil de ingreso

Decil	% del monto total distribuido	% de los hogares cubiertos
1	33%	26%
2	20%	19%
3	16%	16%
4	12%	13%
5	8%	10%
6	4%	6%
7	3%	5%
8	2%	3%
9	1%	2%
10	0%	0%
Total	100%	100%

Nota: Deciles de ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

El análisis de la pobreza exige tomar un valor para la canasta básica total (línea de pobreza) y para la canasta básica alimentaria (línea de indigencia). Para nuestro análisis, tomamos los valores de FIEL que rondaban los \$1.900 y los \$1.000 respectivamente para una familia tipo en el segundo trimestre de 2010. Con este indicador, el 24,5% de las personas era pobre en Argentina, incluso con la transferencia de la AUH. Los ingresos de los hogares pobres se ven afectados si les restamos la imputación que realizamos (sin AUH), o si les neteamos el ingreso que declaran de transferencias públicas (sin TP). La proporción de personas debajo de la línea de pobreza

¹⁷ Cabe aclarar que esta fuente de información cubre sólo a los hogares en aglomerados urbanos, lo que explica en parte la relativamente baja cantidad de hogares cubiertos. Extrapolándolo linealmente a la población total (considerando que la EPH cubre cerca de dos tercios de la misma), esto significaría un número de beneficiarios próximo a lo informado por el gobierno.

sería de 26,6% y de 25,8%, respectivamente. Es decir, que la transferencia redujo la pobreza entre 1 y 2 puntos porcentuales. Sin embargo, el impacto más remarcable es sobre la pobreza extrema: la indigencia aumentaría de 8,9% a 11,4% si le quitamos la imputación de AUH y a 10,3% si le restamos las transferencias públicas declaradas. En este caso, el efecto es una reducción de entre 1,4 y 2,5 puntos porcentuales.

Cuadro 8: Incidencia de la AUH en la pobreza y la indigencia

Variable	Observado	Sin transferencias potenciales beneficiarios de AUH	Sin transferencias públicas
Tasa de pobreza	24.90%	26.70%	25.80%
		-1.80%	-1%
Tasa de indigencia	8.90%	11.40%	10.30%
		2.50%	-1.40%

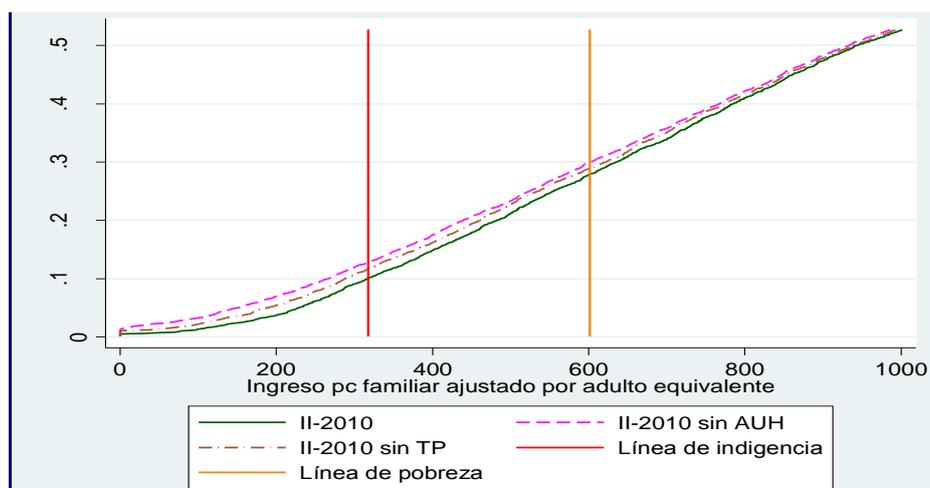
Nota: La primera línea corresponde a la tasa de pobreza e indigencia (según corresponda), mientras que la segunda es la variación respecto a la situación observada.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

El siguiente gráfico ayuda a analizar la incidencia de la AUH de un modo más detallado. Se muestra la proporción de personas con ingresos familiares inferiores a un determinado nivel, tanto para el ingreso observado como a los dos cálculos sin las transferencias de AUH. Por ejemplo, alrededor del 30% de las personas participó de hogares cuyos ingresos per cápita fueron inferiores a \$600. De nuevo, se observa que la mayor proporción de la transferencia de la AUH se encuentra concentrada en los hogares más pobres, en concreto mejorando la situación de los hogares con ingresos per cápita inferiores a \$1.000 y, sobre todo, a \$500. También se observa que el impacto no se concentra sólo sobre la línea de pobreza. Por el contrario, la diferencia horizontal de las curvas es más importante para los hogares con los ingresos aún más bajos que la línea de indigencia.

En suma, el impacto sobre la pobreza y la indigencia de la AUH es significativo y mayor a los 2 puntos porcentuales. Estos cálculos surgen de una identificación imprecisa de los beneficiarios, por lo que consideramos que la incidencia podría ser mayor. Sin embargo, hay dos aspectos importantes para destacar: la alta inflación tiende a licuar esta mejora de la pobreza; la transferencia puede tener impactos negativos en el mercado laboral, especialmente, aumentando la informalidad. Este último es un efecto que es necesario estudiar en detalle.

Gráfico 24: Ingreso del hogar – incidencia de la AUH al segundo trimestre de 2010



Nota: Ingreso familiar ajustado por adulto equivalente, observado en EPH, sin AUH imputada a potenciales beneficiarios y sin Transferencias Públicas identificadas como AUH.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

El diseño de la política de asistencia social requiere de un análisis de los impactos del programa. Además de los efectos de los programas sobre su objetivo principal (la pobreza y la distribución del ingreso), es necesario dar cuenta de los impactos indirectos, en particular sobre la oferta de trabajo. Esto es importante dado que la transferencia implica distorsiones a las decisiones del hogar. La importancia de los efectos de la AUH sobre las acciones de los hogares está prácticamente ausente en la discusión de los impactos de la AUH en Argentina.

Aunque no se dispone de datos adecuados para realizar una evaluación de impacto, es importante realizar aproximaciones que sean indicativas de los posibles efectos de la política y su magnitud. Éste es el objetivo principal de lo presentado a continuación. La hipótesis subyacente es que la AUH afecta a los incentivos de los hogares a participar en el mercado de trabajo. Para hacer frente a la ausencia de un método adecuado de recopilación de datos, se pretende utilizar la información disponible de encuestas de hogares.

4.2.3. El impacto potencial de la AUH

Es importante utilizar en análisis económico para generar hipótesis acerca del posible impacto de la transferencia sobre el comportamiento de los hogares. A continuación nos centramos en los aspectos relacionados con el mercado de trabajo, para posteriormente incluir elementos adicionales.

- La participación en el mercado de trabajo: la prestación de un ingreso que es independiente del mercado de trabajo tiende a reducir la participación en el mercado laboral, afectando la tasa de actividad.
- Duración de desempleo: la transferencia de la AUH podría tener los mismos efectos que el seguro de desempleo, reduciendo el esfuerzo de búsqueda de puestos formales y aumentando la duración del desempleo.
- Tipo de trabajo: el hecho de brindar un ingreso sólo a aquellos que no tienen un empleo formal afectaría la tasa de transición al empleo formal; en otras palabras, los trabajadores aceptarían más fácilmente puestos de trabajo informales, incluso con salarios más bajos, para preservar la transferencia AUH.
- Distribución salarial: los efectos anteriores afectan a la distribución de los salarios de los trabajadores; probablemente los puestos formales deberán proveer mayores salarios para compensar al trabajador por el hecho de dejar de percibir la AUH (el salario de reserva de los puestos formales tiende a aumentar); lo contrario podría ocurrir en los puestos informales; por lo tanto, la distribución de los salarios con el tiempo se vería afectada y la diferencia de salarios netos entre los puestos de trabajo formales e informales podría tender a aumentar.
- Cotización del trabajo independientemente: la informalidad entre los trabajadores autónomos es muy alta; una proporción considerable de estos trabajadores evita la contribución a la seguridad social, incluso cuando tienen acceso a un impuesto relativamente conveniente, el Monotributo, que incluye prestaciones de seguridad social (seguro de salud, pensiones, vida, etc); dado que los trabajadores independientes que contribuyen a Monotributo están excluidos de la AUH (excepto aquéllos incluidos en la categoría de Monotributo social), los incentivos para contribuir se ven fuertemente afectados.
- Ingresos: el impacto directo de AUH implicaría un aumento en los ingresos, pero muchos de los efectos comentados tienden a reducir este efecto directo.
- La AUH puede afectar a las decisiones de los hogares en otros ámbitos. En particular:
- Educación: la condicionalidad de la transferencia AUH induciría a aumentar la matrícula escolar; podría además tener un impacto en los logros educativos (años cursados, por ejemplo) de los niños en edad escolar.
- Tipo de educación: la condicionalidad de la transferencia AUH ha estado condicionada a la inscripción en escuelas públicas; probablemente esto implique una reorientación de escuelas privadas a públicas para garantizarse el acceso a la transferencia¹⁸.
- Salud: la condicionalidad en materia de vacunación tendería a aumentar el cuidado de la salud para los hogares, pero los efectos sobre la informalidad probablemente provocarían una reducción.

¹⁸ La condición de que la escuela sea pública y no privada fue posteriormente revisada por las autoridades. Igualmente, el impacto podría haber existido inicialmente.

- Fertilidad: la fertilidad podría aumentar; sin embargo, este impacto se aplicaría en el largo plazo y probablemente no sería significativo.
- Inmigración: dado que este beneficio estará disponible para los inmigrantes con residencia legal de más de 3 años o que opten por la nacionalidad argentina, la AUH podría aumentar la inmigración, sobre todo la procedente de otros países de América Latina, aunque este impacto podría ser bajo.

Estos impactos son primordialmente potenciales: no necesariamente se verifica un aumento de la tasa de informalidad o una caída de la participación, debido a que otros factores macroeconómicos pueden ser mucho más relevantes a la hora de determinar estas variables. Es por ello que en nuestro análisis nos intentaremos ceñir a un método que nos ayude a distinguir el efecto de la AUH sobre otros factores macroeconómicos.

4.2.4. Una evaluación de impacto preliminar de la AUH

Nuestra evaluación preliminar del impacto de la AUH se basa en analizar los cambios ocurridos entre 2009 (primero y segundo trimestre, antes de la AUH) y 2010 (primero y segundo trimestre, luego de la implementación de la AUH), y comparando, a su vez, beneficiarios y no beneficiarios del programa¹⁹. El supuesto detrás de este ejercicio es que los efectos macroeconómicos se darían tanto en los beneficiarios como en los no beneficiarios, mientras que el efecto de la política sería el cambio diferencial de los beneficiarios en relación al cambio de los no beneficiarios²⁰.

El supuesto en el que nos basamos es más creíble cuanto mayor sea la semejanza del grupo de no beneficiarios con el de beneficiarios. Por ello, utilizamos diferentes muestras para acotar el análisis²¹.

¹⁹ Para identificar a los beneficiarios a través de la EPH, se usarán dos supuestos diferentes. En primer lugar, vamos a suponer que todos los hogares que tendrían posibilidades de acceder a la AUH lo harían. Para ello, consideramos que los hijos menores de 18 años que asisten a la escuela con jefe y cónyuge no registrados en la Seguridad Social (es decir, sin empleo formal, ni seguro de desempleo, ni jubilación ni plan de empleo público) son beneficiarios de la AUH. En este sentido, dejamos de lado los requerimientos de concurrencia a una escuela pública, y que el límite superior impuesto por el salario mínimo en el caso de los trabajadores informales no pueden ser verificado. En segundo lugar, identificamos a los hogares con estas características y que además declaran percibir ingresos de transferencias (públicas o de otras fuentes). Esta segunda identificación es mucho más restrictiva.

²⁰ Se trata de una idea similar al método de diferencias en diferencias en econometría. Este tipo de estimación se basa en el siguiente modelo estadístico: $y_{it} = \alpha + \beta_1 a_i T_i + \beta_2 T_i + \beta_3 a_i + \gamma X_{it}$, donde y_{it} es el resultado, a_i es una variable que identifica los períodos después de la aplicación de la política, T_i identifica a aquellos hogares que se encuentran en el grupo de tratamiento (cubiertos por la AUH), y X_{it} son variables de control, tales como la edad, el sexo del jefe de hogar, región, etc. El coeficiente β_1 es la estimación del efecto de la política.

²¹ Este método ayudará a identificar elementos del impacto de la política, pero no identifica los cambios de equilibrio general (cambios en el consumo que afectan precios, etc.).

Nos concentraremos en los resultados relacionados con el mercado de trabajo. Existen varias limitaciones en los datos que pueden afectar nuestros resultados:

- No tenemos un universo detallado de los hogares cubiertos, sino que la transferencia se deduce de declaraciones en las encuestas de hogares, en donde no hay preguntas específicas sobre esta política.
- No tenemos un grupo de control claro, diseñado específicamente.
- La política afecta a todos los hogares y tendría efectos macro. En este sentido, incluso cuando un hogar no recibe una transferencia (por ejemplo, porque la pareja no tiene hijos), podrían verse afectados potencialmente por los resultados de equilibrio general sobre los salarios. Tendemos a pensar que estos efectos serían de segundo orden en este primer año de aplicación de la política.

A pesar de estas dificultades, el ejercicio nos parece muy relevante. En este sentido, es importante proporcionar estimaciones más cercanas posibles a una evaluación de impacto (Imbens, 2009).

Para nuestro ejercicio vamos a definir las siguientes muestras:

1. Todos los hogares
2. Parejas jóvenes sin hijos, que compararemos con parejas jóvenes con hijos.
3. Las parejas con hijos mayores de 18 años de edad en comparación con las parejas con hijos menores de 18 años de edad.

4.2.5. Resultados

La siguiente tabla generada para la muestra total, presenta los primeros resultados básicos, y a la vez ilustra el método utilizado. Dividimos a los hogares en aquéllos que son potenciales beneficiarios en 2009 y 2010. Es decir que el grupo de hogares beneficiarios de 2009 está compuesto por hogares que, si la política hubiera sido ejecutada en 2009, podrían haber sido beneficiarios. Como discutiremos abajo, esta comparación es inadecuada para analizar el impacto, pero es igualmente ilustrativa de la evolución de las principales variables, y por ello la presentamos aquí.

La tasa de actividad se redujo entre 2009 y 2010 tanto entre la población no cubierta como en la cubierta por la AUH, pero este último cambio es menor comparado con el de no los cubiertos, por lo que no parece haber una reducción de la tasa de actividad entre los beneficiarios de la AUH. Algo similar ocurre con la tasa de empleo y con la tasa de desempleo. Por lo tanto, según este primer ejercicio, la AUH no parece haber tenido un efecto sustancial en las principales variables del mercado laboral, y si

bien podría haber generado un incremento del desempleo, el mismo no se origina en un impacto sobre el nivel de empleo.

La tasa de desempleo aumentó sobre todo por el efecto de los desempleados de más largo plazo, debido a que la tasa de desempleo de largo plazo de los beneficiarios aumentó más entre los cubiertos por la AUH que para los no cubiertos.

En este sentido, podría haber un efecto de la AUH equivalente a un “seguro de desempleo” del sector informal, por el cual el trabajador podría tardar más en buscar trabajo debido a la liquidez (y a la distorsión) provista por la AUH. Esto puede verificarse en la duración media estimada. En efecto, para ambos grupos la duración media tiende a aumentar, pero el incremento es mayor entre los hogares beneficiarios.

En cuanto al tipo de inserción en el empleo, la proporción de asalariados formales en el empleo tiende a aumentar, para ambos grupos, generando un efecto nulo en total. Lo mismo ocurre cuando consideramos la proporción de formales en empresas privadas (excluyendo empleo público y servicio doméstico formal). Por su lado, la informalidad cae más fuertemente entre los beneficiarios que entre los no beneficiarios. Los independientes parecen haber aumentado entre los beneficiarios de la AUH.

En cuanto a los ingresos laborales, los mismos aumentaron en mayor proporción entre los beneficiarios, ocurriendo lo mismo con los ingresos totales del hogar. Lo mismo ocurre con los ingresos familiares: los ingresos totales del hogar crecen más entre los beneficiarios (26% frente al 18% de los no beneficiarios). Cuando consideramos adicionalmente la imputación de la transferencia de la AUH²², observamos diferencias aún mayores (38% entre los beneficiarios frente al 20% de los no beneficiarios). Esto implica una reducción de la tasa de pobreza e indigencia que llega a los diez puntos porcentuales entre los beneficiarios. Esta diferencia es muy elevada en comparación a las estimaciones (ex ante) realizadas por varios autores.

Con respecto a la asistencia a la escuela por parte de los niños, la misma no presenta cambios para el caso de la escolaridad primaria, pero aumenta en dos puntos

²² En general, los hogares identificados como beneficiarios no declaran los ingresos de la AUH en ninguno de los conceptos. Es por ello que asumimos que este concepto está inadecuadamente captado en la encuesta y, en consecuencia, presentamos resultados en los cuales a cada hogar beneficiario se le incrementan los ingresos según la imputación de la AUH.

porcentuales para los beneficiarios, pasando de 88% a 90%, en el caso de la educación secundaria²³.

Por último, la cobertura de salud no ha presentado mayor variación: entre los hogares caracterizados como potenciales beneficiarios, alrededor del 70% carece de cobertura de salud, tanto en 2009 como en 2010.

Cuadro 9: Total de Hogares

	Sin beneficiarios		Con beneficiarios		Diferencias interanuales		Efecto
	2009	2010	2009*	2010	Sin AUH	Con AUH	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)-(a)	(f)=(d)-(c)	(f)-(e)
Tasas básicas							
Tasa de actividad	0.50	0.49	0.39	0.39	-0.005	0.000	0.005
Tasa de empleo	0.46	0.45	0.35	0.34	-0.004	-0.001	0.003
Tasa de desempleo	0.07	0.07	0.11	0.11	-0.002	0.002	0.004
Tasa de desempleo <=3 meses	0.04	0.03	0.06	0.06	-0.008	-0.006	0.002
Tasa de desempleo 3 a 12 meses	0.02	0.02	0.02	0.02	0.001	0.000	-0.001
Tasa de desempleo 12 meses y más	0.02	0.02	0.03	0.03	0.004	0.008	0.004
Tipo de empleo							
Formal (% de ocupados)	0.59	0.60	0.14	0.16	0.014	0.016	0.002
Formal en empresas (% de ocupados)	0.40	0.41	0.10	0.11	0.010	0.014	0.004
Informal (% de ocupados)	0.21	0.20	0.50	0.47	-0.011	-0.027	-0.015
Independiente (% de ocupados)	0.20	0.20	0.33	0.35	-0.001	0.014	0.015
Independiente sin capital	0.94	0.93	0.91	0.91	-0.005	-0.003	0.002
Duración de desempleo							
Duración media	8.66	9.97	8.15	9.86	1.310	1.716	0.406
Montos							
Ingresos laborales medios	1848.86	2178.47	1131.38	1396.80	0.178	0.235	0.056
Salarios medios formales	2180.00	2587.06	1554.45	1913.87	0.187	0.231	0.044
Salarios medios informales	962.54	1166.62	810.28	1000.44	0.212	0.235	0.023
Ingresos medios independientes	1854.42	2001.50	1484.63	1768.02	0.079	0.191	0.112
Ingreso total							
Ingreso total individual	1204.73	1441.23	495.33	621.58	0.196	0.255	0.059
Ingreso total familiar	3907.04	4596.71	2584.38	3257.88	0.177	0.261	0.084
Ingreso per cápita familiar + imputación	1204.73	1441.25	495.33	681.61	0.196	0.376	0.180
Ingreso per cápita familiar - declaración	1204.73	1437.03	495.33	596.46	0.193	0.204	0.011
Pobreza							
tasa de indigencia	0.03	0.03	0.20	0.17	-0.002	-0.023	-0.021
tasa de pobreza	0.13	0.12	0.50	0.47	-0.009	-0.037	-0.029
tasa de indigencia ingreso + imputación	0.03	0.03	0.20	0.10	-0.002	-0.100	-0.099
tasa de pobreza (ingreso + imputación)	0.13	0.12	0.50	0.38	-0.009	-0.123	-0.115
Educación							
Asistencia niños entre 6 y 12 años	0.99	0.99	0.99	0.99	0.005	-0.002	-0.007
Asistencia entre 13 y 17 años	0.93	0.94	0.88	0.90	0.005	0.022	0.018
Asistencia a escuelas públicas	0.62	0.61	0.78	0.77	-0.006	-0.009	-0.002
Salud							
Ninguna	0.19	0.18	0.69	0.69	-0.009	-0.002	0.008

Nota: * En 2009 no hay beneficiarios. Se muestran los resultados para los hogares que serían potencialmente beneficiarios de la AUH.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

Estos resultados se encuentran afectados por el hecho de que el grupo de hogares beneficiarios en 2009 es el grupo de “hogares potencialmente beneficiarios”. Para una

²³ Este incremento, si bien importante, es mucho menor al referido oficialmente. Es probable que exista un efecto mayor fuera de los aglomerados urbanos relevados por la EPH.

dimensión más dinámica, nos concentramos en presentar los datos para los hogares que participan tanto en 2009 como en 2010. Esta es una mejor identificación de los cambios, con el costo de recortar la muestra en una proporción relevante.

Nos basamos en la distinción entre hogares con hijos y sin hijos²⁴. Para ello, tomamos las muestras definidas más arriba y consideramos la distinción entre los hogares con y sin hijos (con y sin niños en el hogar entre las edades correspondientes a los beneficiarios en 2010). Una vez definidos los hogares según su situación en 2010 analizamos las variables de estos mismos hogares en 2009 y 2010. En este sentido, realizamos un seguimiento de los hogares, aprovechando que la EPH realiza la encuesta a varias veces a un mismo hogar.

Los resultados para los hogares jóvenes (con jefes de hogar de 25 a 35 años de edad), indican que la actividad tiende a caer en los hogares con hijos, además de un menor crecimiento en la cantidad de ocupados. Si bien la tasa de desempleo se reduce entre los hogares con hijos, la duración del desempleo aumenta, lo cual indica, junto con los datos anteriores, que puede haber habido un paso de la situación de desempleo hacia la inactividad de parte de los hogares con hijos.

En cuanto a la proporción del empleo, la proporción de formales ha caído, mientras que la proporción de informales ha crecido en 2 puntos porcentuales. En este sentido, el impacto de la AUH sobre la formalidad puede ser importante y afectar el ritmo de la formalización de los trabajadores que había tenido la economía hasta el 2007.

En cuanto a los ingresos, es importante destacar que los ingresos laborales se han incrementado en un 27% en el grupo de hogares sin hijos, mientras que se ha incrementado en 19% en los hogares con hijos. En este sentido, parte de la transferencia parece haber sido compensada por un menor incremento en los ingresos laborales. Lo mismo ocurre con los ingresos familiares. En total, e incluyendo un monto adicional imputado para los hogares con beneficiarios, los hogares con hijos tendrían un incremento del ingreso familiar menor (en 4 puntos porcentuales) al incremento en los hogares sin hijos. Igualmente, la tasa de pobreza se reduce en los hogares con hijos, mostrando el efecto de la transferencia de la AUH. En concreto, cuando incluimos la imputación de la transferencia de la AUH, mientras en los hogares sin hijos la reducción

²⁴ En realidad, el efecto total es sobre los hogares con hijos, dado que el hecho de ser beneficiario es en realidad una decisión de los hogares: un hogar podría decidir dejar de cotizar de manera formal para recibir el subsidio.

es muy escasa, en los hogares con hijos esta reducción llega a casi el 8% en la tasa de indigencia y al 7% para la tasa de pobreza.

Es importante destacar que la asistencia a las escuelas no ha variado en los hogares con hijos entre 2009 y 2010 para niños entre 6 y 12 años. Sin embargo, se ha incrementado de 91% a 96% para los niños entre 13 y 17 años. En este sentido, los efectos de la AUH parecen concentrarse en las edades del secundario, más que en la educación primaria.

Cuadro 10: Muestra Hogares Jóvenes – Panel

	Sin hijos		Con hijos		Diferencias interanual		Efecto
	2009	2010	2009	2010	Sin hijos	Con hijos	(f)-(e)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)-(a)	(f)=(d)-(c)	(f)-(e)
Tasas básicas							
Tasa de actividad	0.86	0.88	0.38	0.38	0.017	0.004	-0.012
Tasa de empleo	0.81	0.83	0.35	0.36	0.015	0.008	-0.007
Tasa de desempleo	0.06	0.06	0.07	0.06	0.001	-0.011	-0.011
Tasa de desempleo <=3 meses	0.03	0.03	0.04	0.03	-0.003	-0.012	-0.009
Tasa de desempleo 3 a 12 meses	0.01	0.02	0.02	0.02	0.007	0.004	-0.004
Tasa de desempleo 12 meses y más	0.01	0.01	0.01	0.01	-0.004	-0.003	0.001
Tipo de empleo							
Formal (% de ocupados)	0.64	0.64	0.55	0.54	0.001	-0.006	-0.007
Formal en empresas (% de ocupados)	0.48	0.47	0.42	0.41	-0.010	-0.003	0.007
Informal (% de ocupados)	0.21	0.19	0.25	0.26	-0.012	0.009	0.021
Independiente (% de ocupados)	0.15	0.17	0.19	0.19	0.017	-0.003	-0.020
Independiente sin capital	0.95	0.94	0.95	0.95	-0.010	0.000	0.010
Duración de desempleo							
Duración media	6.79	6.18	7.56	7.88	-0.604	0.322	0.925
Montos							
Ingresos laborales medios	2060.40	2617.16	1669.37	1978.33	0.270	0.185	-0.085
Salarios medios formales	2305.82	2915.77	2092.78	2487.56	0.265	0.189	-0.076
Salarios medios informales	1378.17	1763.97	949.21	1078.84	0.280	0.137	-0.143
Ingresos medios independientes	2061.71	2488.89	1453.50	1811.84	0.207	0.247	0.039
Ingreso total							
Ingreso total individual	2051.46	2624.18	705.71	848.23	0.279	0.202	-0.077
Ingreso total familiar	3668.60	4709.80	2666.99	3237.53	0.284	0.214	-0.070
Ingreso per cápita familiar - declaración	2051.46	2623.67	705.71	827.21	0.279	0.172	-0.107
Pobreza							
tasa de indigencia	0.02	0.01	0.14	0.12	-0.004	-0.021	-0.017
tasa de pobreza	0.05	0.05	0.35	0.33	-0.002	-0.020	-0.018
tasa de indigencia ingreso + imputación	0.02	0.01	0.14	0.06	-0.004	-0.077	-0.073
tasa de pobreza (ingreso + imputación)	0.05	0.05	0.35	0.28	-0.002	-0.068	-0.066
Educación							
Asistencia niños entre 6 y 12 años	0.00	0.00	0.99	0.99	0.000	0.001	0.001
Asistencia entre 13 y 17 años	0.00	0.00	0.91	0.96	0.000	0.051	0.051
Asistencia a escuelas públicas	0.00	0.00	0.73	0.73	0.000	0.004	0.004
Salud							
Ninguna	0.22	0.20	0.39	0.38	-0.016	-0.001	0.015

Nota: Los hogares se clasifican según su situación en 2010 y se realiza un seguimiento de los mismos entre 2009 y 2010.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

En cuanto a la muestra de hogares cuyos jefes tienen entre 35 y 45 años de edad, muestra resultados similares en lo referente a la participación en el mercado laboral: menor tasa de actividad y de empleo y mayor informalidad. También en cuanto a

ingresos, la situación es similar, aunque más fuerte: los hogares sin hijos han incrementado más sus ingresos que los hogares con hijos, incluso imputándoles a estos últimos unos adicionales por la AUH. Es por ello que la pobreza se reduce más en los hogares sin hijos que entre los hogares con hijos (con una diferencia de 3 puntos porcentuales). En el caso de la tasa de indigencia, la AUH parece haberla reducido significativamente (en 3.5 puntos porcentuales).

En cuanto a la asistencia escolar, el aumento es de un punto porcentual, para los niños entre 13 y 17 años.

Cuadro 11: Hogares con jefes de hogar mayores de 35 años – Panel

	Sin hijos		Con hijos		Diferencias interanuales		Efecto
	2009	2010	2009	2010	Sin hijos	Con hijos	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)-(a)	(f)=(d)-(c)	(f)-(e)
Tasas básicas							
Tasa de actividad	0.65	0.66	0.38	0.38	0.004	-0.004	-0.008
Tasa de empleo	0.57	0.57	0.34	0.34	0.004	-0.003	-0.006
Tasa de desempleo	0.13	0.13	0.10	0.10	-0.001	-0.002	-0.002
Tasa de desempleo <=3 meses	0.06	0.05	0.06	0.05	-0.014	-0.010	0.005
Tasa de desempleo 3 a 12 meses	0.04	0.03	0.03	0.03	-0.009	0.000	0.009
Tasa de desempleo 12 meses y más	0.03	0.05	0.02	0.02	0.023	0.007	-0.016
Tipo de empleo							
Formal (% de ocupados)	0.46	0.54	0.40	0.39	0.075	-0.011	-0.087
Formal en empresas (% de ocupados)	0.33	0.32	0.25	0.26	-0.008	0.003	0.010
Informal (% de ocupados)	0.38	0.33	0.37	0.37	-0.043	0.006	0.050
Independiente (% de ocupados)	0.16	0.12	0.21	0.22	-0.033	0.005	0.038
Independiente sin capital	0.97	0.97	0.94	0.94	-0.004	0.001	0.005
Duración de desempleo							
Duración media	7.64	10.81	6.49	8.50	3.169	2.007	-1.162
Montos							
Ingresos laborales medios	1428.43	1914.26	1443.36	1719.49	0.340	0.191	-0.149
Salarios medios formales	1880.08	2479.30	2093.07	2445.56	0.319	0.168	-0.150
Salarios medios informales	876.74	1250.17	728.72	933.23	0.426	0.281	-0.145
Ingresos medios independientes	1483.94	1365.06	1544.67	1888.89	-0.080	0.223	0.303
Ingreso total							
Ingreso total individual	948.28	1252.04	606.09	704.95	0.320	0.163	-0.157
Ingreso total familiar	3551.56	4999.14	3284.07	3869.17	0.408	0.178	-0.229
Ingreso per cápita familiar - declaración	948.28	1250.04	606.09	685.87	0.318	0.132	-0.187
Pobreza							
tasa de indigencia	0.05	0.04	0.15	0.17	-0.011	0.013	0.025
tasa de pobreza	0.22	0.13	0.44	0.42	-0.092	-0.018	0.073
tasa de indigencia ingreso + imputación	0.05	0.04	0.15	0.11	-0.011	-0.046	-0.035
tasa de pobreza (ingreso + imputación)	0.22	0.13	0.44	0.38	-0.093	-0.061	0.032
Educación							
Asistencia niños entre 6 y 12 años	0.00	0.00	0.99	0.99	0.000	0.002	0.002
Asistencia entre 13 y 17 años	0.00	0.00	0.90	0.91	0.000	0.008	0.008
Asistencia a escuelas públicas	0.00	0.00	0.74	0.74	0.000	0.007	0.007
Salud							
Ninguna	0.33	0.28	0.42	0.47	-0.051	0.051	0.102

Nota: Los hogares se clasifican según su situación en 2010 y se realiza un seguimiento de los mismos entre 2009 y 2010.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

Es importante hacer notar que esta identificación de los hogares (con hijos y sin hijos) es, a nuestro parecer, más adecuada que la de beneficiarios y no beneficiarios. En efecto, dado que la política se basa en características que cambian en el tiempo, el hecho

de ser beneficiario es en parte una decisión del hogar (por ejemplo, el jefe de hogar podría dejar un puesto formal e insertarse en uno informal para obtener la AUH). Es por ello importante encontrar una identificación entre los hogares que sea exógena o invariante en ambos períodos de tiempo.

El problema de la identificación del efecto comparando beneficiarios y no beneficiarios puede notarse al analizar los resultados. Al caracterizar a los hogares según su situación (con beneficios o sin beneficios) en 2010 y analizando las características de esos mismos hogares en 2009 y 2010, las conclusiones son las siguientes: la tasa de actividad y empleo se reduce para los hogares beneficiarios; los beneficiarios aumentan el desempleo de más largo plazo. Los beneficiarios experimentaron una reducción en la formalidad y un aumento de la informalidad y el cuentapropismo. Los beneficiarios, además, aumentaron sus ingresos menos que los no beneficiarios, y al momento de calcular la pobreza, la misma parece haber aumentado entre los hogares cubiertos en relación a los no cubiertos. Cabe considerar que este ejercicio presenta un inconveniente, que consiste en que podríamos estar considerando dentro de los beneficiarios a los hogares “empobrecidos” entre 2009 y 2010.

4.2.6. Conclusiones de la evaluación de impacto

En conclusión, si bien los ejercicios que presentamos aquí no constituyen una medición “limpia” de los efectos de la AUH, intentan estimar un efecto de una manera más rigurosa (es una aproximación con la intención de aislar los demás factores que pueden haber cambiado además de la introducción del plan). En concreto, para interpretar los resultados como un efecto causal, deberíamos suponer que los grupos (sin hijos y con hijos) son afectados por cambios independientes de la AUH en forma similar. Si interpretamos así estos ejercicios, la AUH habría tenido los siguientes efectos sobre los hogares:

- La tasa de actividad se redujo en un punto porcentual, un efecto sustancial y bastante robusto utilizando los diferentes ejercicios.
- La tasa de empleo también se reduce (en alrededor de 0.5 puntos porcentuales).
- La tasa de desempleo queda prácticamente constante, indicando que gran parte de la pérdida de trabajo se orienta a la inactividad (probablemente porque se destruyen trabajos de muy baja productividad).
- La duración del desempleo ha tendido a aumentar, aunque este resultado es menos robusto. Probablemente, haya dos efectos: la AUH puede haber hecho pasar a la inactividad a trabajadores con desempleo de largo plazo, a la vez que pueda haber aumentado el tiempo de búsqueda de los nuevos desocupados. En

cualquier caso, es claro que hay un efecto de la AUH que consiste en reducir la oferta laboral.

- Los ingresos laborales se han incrementado en todos los hogares, pero el efecto de la AUH, si hubo alguno, ha sido el que los hogares con hijos hayan aumentado menos su nivel de ingresos laborales. Es importante destacar que este efecto está presente tanto en el sector formal como en el informal.
- En el caso de los ingresos familiares, la situación fue también similar, incrementándose los ingresos en mayor medida en los hogares no cubiertos por la AUH, incluso cuando se incrementan los ingresos declarados con imputaciones de la transferencia de la AUH.
- Aunque los ingresos medios no se hayan incrementado más por la AUH, sí es importante destacar que, igualmente, los ingresos de los hogares más pobres aumentaron más. En concreto, la indigencia se reduce por la AUH. En el caso de la pobreza, este efecto no es tan claro.
- La asistencia escolar, por su lado, se ha visto afectada: la AUH habría resultado en que se mantenga la asistencia de los niños entre 6 y 12 años en niveles elevados (99%), mientras que habría incrementado la asistencia de los niños de entre 13 y 17 años entre 1 y 5 puntos porcentuales.
- La cobertura de salud, por su lado, se ha reducido por efecto de la AUH: la proporción de personas en hogares sin ninguna cobertura de salud ha tendido a incrementarse en los hogares con hijos. Esta situación es explicable por el incremento de la proporción de trabajadores informales.

En total, la AUH podría tener un efecto negativo en varios aspectos, reduciendo el impacto final positivo sobre el ingreso y su distribución, además de sobre el empleo. Por otro lado, la asistencia escolar se incrementó, sobre todo en las edades del secundario.

Es también importante destacar que algunos de los efectos que puede generar una política como la AUH tenderán a profundizarse. En efecto, muchas de las variables analizadas tienen persistencia en el tiempo y el efecto de un shock o una política es marginal al inicio. Por ejemplo, es previsible que la AUH no afecte a un trabajador formal que tiene trabajo, pero es posible que afecte a las transiciones. Los trabajadores que sean despedidos tenderán a orientarse por la inactividad, por una mayor duración o por empleos informales dada las distorsiones introducidas por la AUH.

Estos resultados son importantes para tener en cuenta al momento de evaluar la política de la AUH. En concreto, a continuación hacemos un cómputo de los beneficios y costos, valuados en términos monetarios, de esta política:

- Beneficios: los beneficios incluyen el aumento del ingreso para los hogares beneficiarios. El valor de este incremento debería ser evaluado según el impacto sobre el bienestar, o según el incremento del consumo del hogar. Un aspecto importante es analizar no sólo la transferencia sino el efecto sobre los ingresos

teniendo en cuenta los cambios ocurridos en el mercado de trabajo. En este sentido:

- Cantidad de hogares beneficiarios: 1,8 Millones
 - Ingreso per cápita medio en los hogares beneficiarios: \$700
 - Transferencia media por miembro del hogar beneficiario: \$45
 - Reducción del empleo (valuada según el salario medio): -0.01% de los miembros x \$1900 = $-\$19.00$
 - Reducción de la formalidad (valuada según diferencial salarial formal/informal): $-0.007 \times 0.36 \times \$800 = -\$2.02$ por cada miembro
 - Efecto total: $\$23.43$ por miembro / $700\$ = +3.3\%$ ²⁵
- Costos: Para valuar los costos es importante tener en cuenta no sólo el impacto directo del total de gasto realizado por hogar beneficiario, sino también la pérdida de ingresos tributarios teniendo en cuenta la potencial mayor informalidad. Además, debe considerarse que este gasto se financia con impuestos a todos los hogares, lo que implica un menor consumo de los hogares que no son beneficiarios. Así:
- Ingresos per cápita en hogares no beneficiarios: \$2600
 - Gastos: $\$200 \times \text{hogar beneficiario} \times 1,8 \text{ millones de hogares} = \360 millones .
 - Caída en la formalidad (valuado según el impuesto que hubiera pagado el empleo formal perdido): $61 \text{ mil puestos} \times \$2500 \times 0.4 = -\$61 \text{ millones}$
 - Menores pagos de los trabajadores independientes: $\$200 \times -200 \text{ mil monotributistas} = -\40 millones
 - Efecto total: $-\$460 \text{ millones}$.
 - Personas en hogares no beneficiarios: $4 \text{ millones de hogares} \times 3 \text{ miembros} = 12 \text{ millones de personas}$
 - Gastos totales por persona: $-\$460 / 12 = -\38 por persona
 - Efecto total: $-\$38 / \$2600 = -1.5\%$

Así, en total, hemos intentado mostrar una medición muy cruda del costo y beneficio de la redistribución proveniente de la AUH, considerando el aumento porcentual del ingreso per cápita de los hogares beneficiarios (3%) en relación al costo en hogares no beneficiarios (-1.5%). Dado que la cantidad de hogares no cubiertos es

²⁵ Una aplicación razonable sería considerar el impacto de la transferencia sobre el consumo, evaluándolo según la utilidad marginal de los trabajadores en hogares beneficiarios. Suponiendo una función de utilidad logarítmica, la media del cambio porcentual del ingreso sería una métrica adecuada.

aproximadamente el doble que la cantidad de hogares cubiertos, podríamos concluir que los beneficios y costos marginales de haber introducido la AUH son similares. En este caso, el monto provisto genera costos y beneficios que balancean. Podemos concluir que el costo del programa en términos de transferencia se ve agravado por las distorsiones que implica, tanto en menor empleo como en menor recaudación.

Es por ello que la AUH, a pesar de sus bondades sobre la pobreza y la indigencia, amerita una revisión. Las modificaciones al programa deberían tender a reducir los efectos secundarios a la vez que intentan potenciar el impacto del programa. Mayor condicionalidad, menor duración o menores transferencias son parte del conjunto de opciones para balancear los beneficios con su impacto distorsivo.

5. Conclusiones y propuestas

La política social en la Argentina en la actualidad ha posicionado su eje en la Asignación Universal por Hijo, cuya intención es proporcionar un mínimo de ingresos a los hogares con niños, tendiendo a la vez a mejorar las condiciones de formación de capital humano. En este sentido, responde a la tipología de transferencias condicionadas.

Las políticas de transferencias condicionadas han sido fundamentales para avanzar en la lucha contra la pobreza en las últimas décadas en América Latina. Las evaluaciones indican que han tenido éxito no sólo como transferencias de ingresos para los pobres, mediante las cuales es posible mitigar la pobreza por ingresos, sino que también han incrementado la inversión de estos hogares en capital humano para sus hijos, tendiendo a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se trata, entonces, de políticas orientadas a los niños, durante sus primeros años y hasta la escolaridad, y que buscan igualar las oportunidades.

Aún queda mucho para evaluar de este tipo de políticas. Muy poco se ha analizado sobre el impacto de largo plazo o sobre indicadores de educación y salud relacionados con resultados, más que con la inversión en sí. Por ejemplo, sería útil analizar la tasa de repitencia de los beneficiarios, su máximo nivel educativo alcanzado y la calidad de la educación a la que acceden.

Lejos de ser políticas incontrovertibles, se trata de instrumentos útiles pero con deficiencias también notorias que deben complementarse. Políticas como la AUH presentan varios aspectos a analizar. Un primer aspecto es que gran parte de los beneficiarios de estos programas accedían a la educación o a la salud sin la transferencia del plan. Es decir que el efecto neto es relativamente bajo, sobre todo para las poblaciones con ya elevada escolaridad (por ejemplo, para escolaridad primaria en zonas urbanas). Asimismo, es posible que existan sectores de la población incluidos que no tengan carencias acuciantes (independientes con altos ingresos que se encuentran informalidad podría ser un caso). Luego, debe contemplarse la posibilidad de conseguir una mayor focalización de modo de utilizar el resto de los recursos para mejorar la oferta de educación y salud, sobre todo su calidad y su homogeneidad. Esto permitiría, además, vincular la condicionalidad al rendimiento educativo, más que a la asistencia escolar, cuando la escolaridad es elevada (por ejemplo, en la educación primaria). Sería interesante abordar este objetivo por zonas o tipo de área (urbana, rural).

En Argentina las políticas sociales han sufrido una reestructuración sustancial en el último año. A partir de 2010, la Asignación Universal por Hijo (AUH) será la política central en este campo. Se ha pasado a una política de transferencia condicionada, siguiendo el ejemplo de otros países, pero con una universalidad que es única con respecto a otras iniciativas de América Latina. La lógica del programa debería llevar a la desaparición progresiva de la multiplicidad y superposición de programas de baja escala, sobreviviendo sólo los programas complementarios a la AUH. Un modelo interesante al respecto es el del programa Chile Solidario, que no se limita a una transferencia condicionada, sino que constituye el eje de una red de protección social para los hogares, combinando la oferta asistencial tanto pública como privada.

Es importante considerar a los niños como un objetivo clave de la política social debido a su rol en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las políticas tendientes a romper dicha transmisión y a igualar oportunidades son centrales para la Argentina. Un plan de la envergadura de la Asignación Universal por Hijo, dirigido a mitigar la pobreza de ingresos, debería complementarse con otras medidas que tiendan a enfocarse en aspectos específicos de la calidad de vida de los menores. Por ejemplo, sería conveniente aplicar planes de nutrición masivos.

5.1. Las prioridades en política social

Las políticas sociales deben restaurar la inserción de los beneficiarios en la sociedad y en sus mecanismos para brindar mejoras en las condiciones de vida, como son la educación, el ingreso proveniente del mercado laboral y la protección de la seguridad social. Una política social que tenga a sus beneficiarios como sujetos cautivos fracasará indudablemente.

La política social debe atacar, en primer lugar, a las inequidades más evidentes y proteger a aquéllos más desfavorecidos. Debe, en segundo lugar, evitar introducir fuertes desincentivos al esfuerzo, ya sea a invertir en capital humano, a trabajar, a ahorrar para la jubilación, etc.. Por ello, las prioridades de las políticas sociales deberían ser:

1. Los niños:
 - a) La pobreza afecta mayormente a los niños.
 - b) La falta de oportunidades de los niños en hogares pobres es la mayor inequidad a la que hay que atacar.
 - c) Las condiciones en las cuales los niños pasan los primeros años de vida afectan su desempeño durante el resto de su vida.

- d) Los niños no enfrentan los problemas de riesgo moral: aumentar las transferencias para los adultos puede afectar su desempeño en el mercado laboral; éste no es el caso en los niños²⁶.
- e) Una interpretación estricta de la igualdad de oportunidades implicaría que todos los niños deberían nacer con el mismo nivel de riqueza. Si bien esta afirmación dista de ser implementable, las políticas que se acerquen al principio de la igualdad de oportunidades (sin afectar sustancialmente los incentivos al esfuerzo) son recomendables.

2. La nutrición:

- a) La nutrición de una persona desde su concepción (en este caso, la nutrición de la madre embarazada) hasta sus primeros 3 años de vida es un condicionante de su desempeño educativo y en el mercado laboral futuro. Una mala nutrición, ya sea escasa o de mala calidad, anulará sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.
- b) La nutrición debería proveerse no sólo a los niños, sino sobre una base más amplia para que los hogares que son afectados por la pobreza de ingresos o graves problemas transitorios no sean afectados a largo plazo.

3. Los excluidos:

- a) Un grupo de hogares se encuentra atrapado en el círculo de la pobreza. Es importante, y factible, eliminar o atenuar los mecanismos por los cuales este proceso se reproduce. En estos casos, debe considerarse la implementación de políticas focalizadas.
- b) Además, es importante tener en cuenta los efectos negativos de la segregación residencial de estos grupos, muchas veces alentada desde el mismo Estado.

5.2. Propuesta para revisar la política social en Argentina

En este contexto, y teniendo en cuenta la situación de las políticas sociales vigentes en Argentina, es que proponemos el siguiente marco de programas de modo de reasignar recursos y mejorar la política pública en materia social:

5.2.1. Asignación Universal por Hijo.

Es importante considerar reformas a este plan. Sin embargo, estas reformas deberían basarse en la evaluación “sobre el campo”. En el estudio preliminar que realizamos notamos distorsiones en el mercado laboral (menor empleo y mayor

²⁶ Cabe aclarar que si la política incluye montos de transferencia administrados por el hogar, la distorsión se relaciona con las decisiones de los adultos del hogar.

informalidad), y un incremento de sólo 2 a 5 puntos porcentuales en la asistencia escolar. Por ello, es que las modificaciones deberían tender a maximizar el impacto a la vez que se reducen los desincentivos de la transferencia. Basándonos en los resultados preliminares de nuestro estudio es que proponemos tener en cuenta las siguientes alternativas:

- Condicionar la transferencia a los resultados de la escolaridad más que a la asistencia. Esto permitiría mejorar el impacto de la política en resultados, que son más importantes que la mera asistencia. Proponemos proveer la transferencia sólo si el niño mayor de 6 años asiste a la escuela; entregar el adicional (el 30% de la transferencia mensual), en el momento en que el niño certifica haber aprobado el curso.
- Eliminar los condicionantes en relación a las escuelas públicas.
- Incluir a los monotributistas como posibles beneficiarios (siempre y cuando su facturación no supere un monto, por ejemplo, \$48 mil anuales). En este sentido, podría pensarse en un sistema progresivo: los que tuvieran una facturación mensual menor al salario mínimo, recibirían una bonificación en su cuota por el monto de la AUH; los que superaran ese rango hasta un límite, la bonificación podría ser del 50% de la AUH.
- Si los desincentivos a la formalidad y al trabajo prueban ser mayores a los preliminarmente estimados aquí, debería considerarse realizar reformas más sustanciales. Un ejemplo podría ser el de suspender la transferencia (por al menos seis meses) si los padres del beneficiario no acceden a un empleo formal durante cinco años consecutivos, por ejemplo. El reducir el monto de la transferencia o condicionarlo a la situación de pobreza es otra alternativa, siguiendo, por ejemplo, a las condiciones del Plan Bolsa Familia.

En total, la propuesta no cambia sustancialmente los parámetros de los gastos de la AUH. En todo caso, la propuesta tendería a reducir el gasto, que actualmente podría estimarse en alrededor de \$10.000 millones. Incluso, y debido al alcance de la AUH, podría emplearse la misma como plataforma para la generación de una red de protección social, articulando la oferta pública y privada. Además de transferencias condicionadas, podría proporcionarse a los hogares la posibilidad de acceder a las ayudas que necesitan en base a su situación particular. Entre dichas ayudas, se encuentran las propuestas que se explican a continuación.

5.2.2. Programa de nutrición.

Una prioridad en materia de nutrición es ampliar el “Plan de Seguridad Alimentaria” de modo de mejorar su presencia en diferentes zonas del país y de integrar esfuerzos no gubernamentales (ONG, iglesias y organizaciones comunitarias, por ejemplo). Si bien con énfasis en los niños, los esfuerzos no deberían agotarse allí, sino

contemplar a todas las edades. Es importante fortalecer los componentes de asistencia nutricional para toda la población, especialmente, para mujeres embarazadas. Contabilizando un gasto en alimentos y distribución de \$150 por beneficiario, e incluyendo a 1,4 millones de beneficiarios (indigentes sin cobertura de AUH), el monto total de un programa de este tipo asciende a \$2.500 millones. Este monto es comparable con el del plan de Seguridad Alimentaria, que en 2010 ejecutó \$1.863 millones.

5.2.3. Programa de ingresos.

El “Plan Jefes de Hogar” tiende a desaparecer a partir de la AUH. Sin embargo, los trabajadores informales sin hijos carecen en absoluto de cobertura. A su vez, el programa del tipo “Argentina Trabaja” no se orienta a una readecuación de las capacidades del trabajador a partir de programas de inserción laboral, sino que, por el contrario, tiende a brindar incentivos a salir del mercado de trabajo y mantenerse en empleos protegidos y subsidiados. Por ello, proponemos:

- Eliminación del plan Argentina Trabaja, lo que liberaría una importante cantidad de recursos para reinvertir en programas más adecuados para una reinserción laboral (el programa había ejecutado \$2.100 millones hasta fines de 2010, y podría esperarse para el 2011 una ejecución de \$3.500 millones);
- Creación de un plan que brinde ingresos necesariamente transitorios (digamos 3 meses cada dos años) y necesariamente limitados en monto (para lograr la focalización) a trabajadores sin empleo con una contraprestación en: (a) empleo; (b) capacitación; (c) servicios comunitarios. La contraprestación permite una mayor focalización en los más pobres y debería ayudar a la reinserción ocupacional. El beneficiario del programa podría tener la alternativa de insertarse temporariamente en alguna cooperativa en su localidad como forma de contraprestación. La capacitación debería estar coordinada con el sector privado o ser, directamente, un pago de pasantía para el trabajo en una empresa. Este programa debería combinar y aprovechar esfuerzos de la política de empleo. En este sentido, es recomendable su coordinación con el Ministerio de Trabajo, con foco en políticas de capacitación y reentrenamiento.

El número de beneficiarios de un programa como éste no debería superar los 200 mil, con un gasto promedio de \$650 por mes (menor en el caso de empleo/servicios comunitarios, mayor en el caso de capacitación). Con estos parámetros, una intervención de este tipo implicaría un gasto de \$1.600 millones.

5.2.4. Programa de reinserción.

La desaparición progresiva del “Plan Familias” a partir de la AUH debe ser cubierta con una política focalizada en aquellos hogares de pobreza estructural para

procurar su reinserción, al estilo del plan “Chile Solidario”. Éste sería un plan de acompañamiento del hogar. Se trataría de una iniciativa poco masiva, pero intensiva en los servicios provistos al hogar, y que procure identificar y eliminar los mecanismos de reproducción de la pobreza. En este caso, el objetivo podría ser cubrir a 150 mil hogares por año, con un costo aproximado de \$400 por hogar (incluyendo costo del programa y una transferencia por hogar en el caso de ser necesario), implicaría alrededor de \$700 millones por año.

Esta propuesta no constituye en modo alguno un aumento del gasto en políticas sociales. Por ejemplo, el resumen del presupuesto de 2011 presentado por la Oficina Nacional de Presupuesto indica que para 2011 el Ministerio de Desarrollo Social prevé un gasto cercano a \$20 mil millones. Adicionalmente, el gasto en la AUH se puede estimar en alrededor de \$10 mil millones. En esta propuesta simplificada, el gasto sería ciertamente mucho menor.

Este esquema debe ser complementado con dos aspectos adicionales:

- Mejorar la oferta educativa y de salud en cantidad, calidad y homogeneidad territorial. En efecto, la transmisión intergeneracional seguirá presente si no hay cambios en la calidad de los servicios sociales que equiparen las oportunidades en diferentes regiones o ámbitos sociales.
- Implementar un programa de evaluación permanente para las políticas sociales. La siguiente sección profundiza sobre este punto.

5.3. Para profundizar la investigación

En el futuro, es importante profundizar la investigación sobre diferentes aspectos de los programas analizados aquí. En primer lugar, intentar una evaluación del programa “Argentina Trabaja”, o programas provinciales que tengan aspectos similares, de modo de estimar su efecto en la reinserción de los participantes en el mercado de trabajo, que presumimos es baja.

Por otro lado, la AUH amerita mayores esfuerzos y evaluaciones más estrictas que las ensayadas aquí. Para ello, proponemos las siguientes ideas para su evaluación a realizarse desde el Estado.

Finalmente, cabe indagar en las diferencias territoriales a nivel de necesidades de gasto e inversión pública tendientes a generar una mayor inclusión social. En este sentido, es necesario contar con información detallada sobre las carencias a nivel territorial en distintos ámbitos (educación, salud, infraestructura social básica, energía, empleo, entre otros), y generar un orden de prioridades.

5.4. Propuesta de evaluación de la Asignación Universal por Hijo

El programa de AUH debe ser reformado y mejorado para que logre un mayor impacto en romper con la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, lo más importante consiste en evaluar y monitorear el real desempeño de este plan. Para ello, aquí se realiza una propuesta de evaluación del programa. Se muestra sucintamente la variable a ser evaluada, el método y la relevancia.

- **Montos.** Puede evaluarse a partir de brindar montos diferenciales por regiones (aumentar el monto para algunas localidades, comparándolas con otras localidades similares sin incremento, por ejemplo). A partir de allí, analizar el impacto diferencial del monto en las variables de educación y salud, en nutrición y consumo. Estimar el monto adecuado para la inversión en capital humano, mejorar la nutrición y no afectar los incentivos a trabajar es central en estas políticas.
- **Focalización.** A partir de este mismo método, puede evaluarse la alternativa de focalizar más el programa. Las alternativas de focalización pueden implicar cambiar (1) la elegibilidad del beneficio (quiénes acceden); (2) el nivel del beneficio (qué monto perciben); (3) cómo se percibe. Las diferentes modalidades pueden ser orientadas según las características de los hogares. Por ejemplo, hogares con hijos lactantes pueden tener un incremento del monto, etc.. Las variables para la focalización incluyen: localización, composición del hogar, edad de los niños, historial laboral del jefe y cónyuge, entre otras.
- **Condicionidad o no condicionidad.** Puede evaluarse a partir de relajar o restringir la condicionidad (o el monto asociado a la condicionidad) según localidad (algunas localidades tendrán una transferencia sólo si cumplen con las condicionidades; otras localidades la tendrán sin ninguna contrapartida). Es importante para comprender el mecanismo por el cual se incrementa la educación o la atención en salud.
- **Consumo en el hogar.** Puede evaluarse a partir de brindar el beneficio en dos diferentes alternativas: (1) en dinero; (2) a partir de tickets que sólo puede ser afectado a algunos gastos (alimentos y útiles, principalmente). A partir de allí, medir el impacto en el destino del dinero entre ambos grupos. Esto permitiría evaluar la asignación del dinero al interior del hogar, de modo de asegurarse de que la mayor parte del incentivo adicional se oriente a alimentación y salud y a los niños. Asimismo, se evaluarían diferentes modos de proveer el monto del beneficio.

6. Referencias

- Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010): “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”.
- Alzúa, María L., Guillermo Cruces y Laura Ripani (2010): Welfare programs and Labor Supplí in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America”. CEDLAS, DT 95. Marzo 2010.
- Arriagada, Irma (2005): “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, Revista de la CEPAL, Santiago, N° 85 (pág. 101-113), Chile.
- Baird, Sarah, Craig McIntosh and Berk Özler (2010): “Cash or Condition? Evidence from a randomized cash transfer program.”
- CEPAL (2002): “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones”, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Chetty, Raj (2008). “Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance”. Journal of Political Economy, 2008, 116, 173-234
- Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007): “Labor informality effects of a poverty-alleviation program”, CEDLAS, UNLP.
- Glewwe, P. y A. L. Kassouf (2008): “The impacto f the Bolsa Escola/Família Conditional Cash Transfer Programo n Enrollment. Drop out rates and Grade Promotion in Brazil” Department of Applied Economics. University of Minnesota.
- González, Rodrigo (2010): “Programas de Transferencias Condicionadas: La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina”, IDEAL.
- Hoddinott, J., E. Skoufias, and R. Washburn. 2000. “The Impact of PROGRESA on Consumption: A Final Report. September.” International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Hopenhayn y Nicolini (1997) “Optimal Unemployment Insurance” Journal of Political Economy, 1997, 105, 412-38.
- Hopenhayn y Hatchondo (2002). “The welfare consequences of alternative desings of unemployment insurance savings accounts”, World Bank.
- Jiménez, M. y M. Jiménez (2009). “La movilidad intergeneracional del ingreso en Argentina”, AAEP.
- Kaztman, Rubén (1995): “La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los Censos de Población”, CEPAL (Oficina de Montevideo), 1º edición.
- Lasso, Javier (2006): “Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza”, Estrategia para la reducción de la pobreza y la

- desigualdad, Misión para el desarrollo de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2007) “Reducción de la pobreza y mercado de trabajo en Argentina Post-Convertibilidad”. AAEP.
- Moreno, Luis (2007): “Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y universalismo?”, Documento de Trabajo 07-05 de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- MTEySS (2004): “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”, Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004.
- Navarro, Ana I. (2008): “Exploring intergenerational social mobility in Argentina”, XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- Neri, Marcelo (2011): “Brazil’s new middle class: the basic facts”, Global Connections.
- OIT (2010): “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina”, Proyecto ARG/06/01M/FRA, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ravallion, Martin (2003): “Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas”, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social N° 0314, Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano.
- Rawlings, L. and Rubio, G. (2003): “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America”, World Bank Policy Research Working Paper No. 3119.
- Sabaini, Juan (2006): “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”, en *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Torche, Florencia y Wormald, Guillermo (2004): “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, Serie Políticas Sociales 98, CEPAL y Naciones Unidas, División de Desarrollo Social.



Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

Distribución del ingreso y políticas sociales

IERAL de Fundación Mediterránea