

Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo

Working Paper

Las Asignaciones Universales Por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas

Documento de Trabajo, No. 102

Provided in Cooperation with:

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata

Suggested Citation: Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo (2010) : Las Asignaciones Universales Por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas, Documento de Trabajo, No. 102, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/127624>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Universidad Nacional de La Plata



**Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto,
Discusión y Alternativas**

Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces

Documento de Trabajo Nro. 102
Julio, 2010

ISSN 1853-0168

LAS ASIGNACIONES UNIVERSALES POR HIJO

IMPACTO, DISCUSIÓN Y ALTERNATIVAS

Leonardo Gasparini

Guillermo Cruces *

C|E|D|L|A|S

Universidad Nacional de La Plata ***

Resumen. Este documento estudia el impacto distributivo del programa de asignaciones familiares universales a pocos meses de su implementación. El trabajo contribuye con estimaciones de su potencial impacto directo sobre un conjunto de variables, incluyendo la pobreza y la desigualdad monetarias, y con la discusión de algunas opciones alternativas a la efectivamente implementada. El documento sostiene que el país ha avanzado en la dirección correcta en términos de basar su política social en un masivo programa de transferencias de ingreso, pero alerta sobre la necesidad de mejorar su estructura y asegurar su sustentabilidad, y señala algunas alternativas de implementación.

Esta versión: 5 de Julio de 2010

* CEDLAS-UNLP y CONICET/CEDLAS-UNLP respectivamente. Agradecemos la eficiente colaboración de Santiago Garganta. Las opiniones son exclusivamente de los autores y no comprometen al CEDLAS ni a la UNLP.

*** Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Calle 6 entre 47 y 48, 5to. piso, oficina 516, (1900) La Plata, Argentina. Teléfono-fax: (0221)-4229383. Sitio web: www.cedlas.org

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. POBREZA Y DESIGUALDAD EN ARGENTINA.....	4
3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO	11
3.1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	12
3.2. ANTECEDENTES DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN ARGENTINA.....	13
4. LAS ASIGNACIONES UNIVERSALES.....	16
4.1. BENEFICIARIOS.....	16
4.2. ESTIMACIÓN DE LA COBERTURA Y COSTO DEL PROGRAMA DE ASIGNACIONES.....	18
4.3. IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD.....	21
5. DISCUSIÓN Y ALTERNATIVAS	24
5.1. ALTERNATIVAS DE UNIVERSALIZACIÓN	24
5.2. ALTERNATIVAS DE FOCALIZACIÓN	26
5.3. SOBRE LAS CONDICIONALIDADES	31
5.4. SOBRE LAS CONTRAPRESTACIONES LABORALES	32
5.5. MODALIDAD Y EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS	33
5.5.1. DINERO O ESPECIE	33
5.5.2. GÉNERO Y BENEFICIARIOS	33
5.5.3. SOBRE LOS DESINCENTIVOS EN EL MERCADO LABORAL.....	33
5.5.4. SOBRE LOS INCENTIVOS EN LA CONFORMACIÓN FAMILIAR	34
5.6. SOBRE EL MONTO DE LA TRANSFERENCIA	34
5.7. SOBRE EL CLIENTELISMO.....	36
5.8. SOBRE EL FINANCIAMIENTO	36
5.9. SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	38
6. COMENTARIOS FINALES.....	39
REFERENCIAS.....	41

1. INTRODUCCIÓN

Los altos niveles de pobreza y desigualdad constituyen un dato preocupante de la realidad social argentina. A pesar de la reducción experimentada tras la recuperación económica de la crisis de 2001/02, tanto la pobreza como la desigualdad de ingresos se mantienen en niveles elevados, comparables a los de la década del 90. Durante años desde distintos sectores de la sociedad y la academia se insistió en la necesidad de implementar un programa masivo de transferencias monetarias que sirviera de eje a la política social, contribuyendo al alivio de las necesidades económicas más inmediatas de la población. En un giro de su política social hasta ese momento, en octubre de 2009 el gobierno nacional implementó un programa de este tipo, mediante la extensión de las asignaciones familiares a hijos de desocupados y trabajadores informales. El nuevo programa de Asignaciones Universales por Hijo para la Protección Social (AUH) constituye una decisión de política social significativa. De hecho, es muy probable que este programa (u otro derivado semejante) se convierta en el pilar de la política social en Argentina en la nueva década.

El objetivo de este documento es analizar el programa a pocos meses de su implementación y aun sin datos concretos sobre su funcionamiento efectivo. El trabajo contribuye con estimaciones de su potencial impacto directo sobre un conjunto de variables, incluyendo la pobreza y la desigualdad monetarias, y con la discusión de algunas opciones alternativas a la efectivamente implementada. El documento sostiene que el país ha avanzado en la dirección correcta en términos de basar su política social en un masivo programa de transferencias de ingreso, pero alerta sobre la necesidad de mejorar su estructura y asegurar su sustentabilidad.

El resto del documento está estructurado de la siguiente forma. En la sección 2 se presenta evidencia sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad en Argentina y se caracteriza la situación actual. Si bien las carencias e inequidades pueden manifestarse en múltiples dimensiones, por simplicidad la sección se concentra en la pobreza y desigualdad de *ingresos*. La sección 3 analiza los programas de transferencias de ingresos aplicados en Argentina, destacando sus principales características. Previamente, se revisan los programas de transferencias condicionadas en otros países de América Latina. La sección 4 es el núcleo del trabajo, donde se presenta y caracteriza al nuevo programa de asignaciones y se presentan cálculos de su potencial impacto. En la sección 5 se discuten algunas alternativas para un programa masivo de ayuda social sobre la base del nuevo programa de asignaciones. Se discuten alternativas de universalización, focalización y posibles cambios en el diseño. El documento concluye en la sección 6 con algunas consideraciones finales.

2. POBREZA Y DESIGUALDAD EN ARGENTINA

De acuerdo a la gran mayoría de las estimaciones disponibles la tasa de pobreza habría aumentado en la Argentina desde los 1970s hasta la actualidad.¹ La figura 2.1 muestra la tasa de pobreza de ingresos en la Argentina urbana y el GBA sobre la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, utilizando la línea de pobreza oficial moderada. A partir de 2007 las líneas se calculan extrapolando los valores de 2006 con un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados, dados los problemas de confiabilidad del IPC oficial.

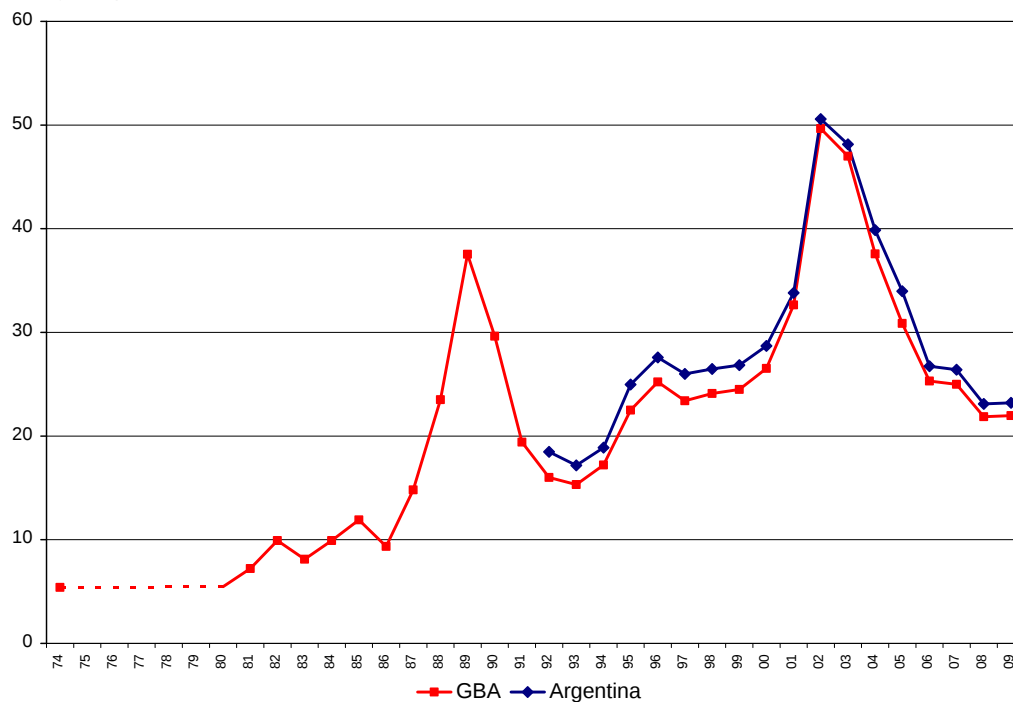
La pobreza monetaria creció ligeramente en los ochenta, se disparó en la crisis de fines de esa década, se redujo con la estabilización para volver a crecer en los noventa, primero moderadamente y luego con fuerza en la crisis de 2001/02. La estabilización y el crecimiento que siguieron a esa crisis permitieron un descenso de la pobreza a niveles comparables con el promedio de la década del 90, y superiores a los de décadas anteriores. La figura 2.1 sugiere un cierto estancamiento en la tasa de pobreza desde 2007, tendencia que contrasta tanto con el fuerte patrón descendente reportado por el gobierno nacional como con el crecimiento reportado por consultores privados.

La desigualdad de ingresos ha tenido un patrón semejante al de la pobreza, aunque no en todos los subperíodos. La figura 2.2 muestra el indicador de desigualdad de uso más extendido – el coeficiente de Gini. Según esta medida la desigualdad habría aumentado en la segunda mitad de los setenta, fluctuado sin tendencias claras en los ochenta, disparado en la hiperinflación, reducido con la estabilización que siguió a la Convertibilidad, aumentado en los noventa y en la crisis del 2001 y caído desde entonces. El ritmo de caída ha sido sustancialmente más lento desde 2006.

Para poner en contexto algunos resultados de las siguientes secciones es útil realizar un perfil de la población pobre por ingresos. Los siguientes cuadros caracterizan a las personas cuyos ingresos familiares (ajustados por el número de adultos equivalentes) no superan la línea de pobreza oficial.

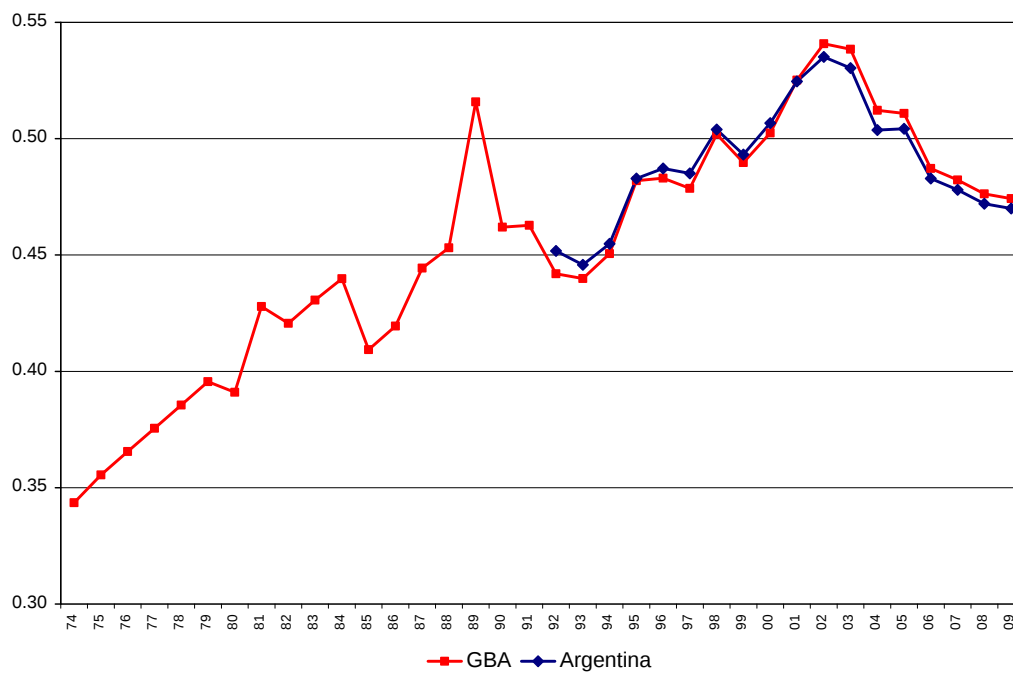
¹ Cruces y Gasparini (2009) presentan un análisis en detalle de la evolución de la distribución del ingreso en Argentina y sus factores subyacentes en el período 1974-2006.

Figura 2.1
Tasa de pobreza
GBA y Argentina urbana



Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH.

Figura 2.2
Desigualdad
Coefficiente de Gini



Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH.

Cuadro 2.1**Perfil de la pobreza monetaria**
Características demográficas

	Pobres	No pobres	Diferencia
Distribución etaria			
[0,15]	40.6	21.6	19.0***
[16,25]	20.3	16.7	3.6***
[26,40]	20.0	24.2	-4.3***
[41,64]	17.0	25.9	-8.9***
[65+]	2.1	11.5	-9.4***
Total	100.0	100.0	
Género			
% hombres	47.7	48.1	-0.4
Estructura familiar			
Tamaño familiar	4.7	3.1	1.6***
Menores de 12	2.2	1.1	1.1***
Hogares con jefatura femenina	38.8	34.8	4.0***

Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH, 2009.

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,

*: diferencia significativa al 10%.

Del total de la población pobre más del 40% son niños menores de 15 y más del 60% menores de 25 años. Esta concentración de la pobreza en la niñez, sumada a la sencillez para verificar la edad de las personas, constituyen argumentos centrales a favor de programas de alivio a la pobreza focalizados en la niñez, como los propuestos por varios actores sociales y como el recientemente implementado.

Si bien las tasas de pobreza son sustancialmente mayores en las regiones del Norte, el patrón de concentración poblacional del país implica que la mayor parte de la población pobre argentina viva en la región Pampeana y en particular en el Gran Buenos Aires (CABA y Conurbano). El GBA concentra el 46.2% de las personas pobres del país, mientras que el resto de la región Pampeana reúne otro 20%.

Cuadro 2.2
Perfil de la pobreza monetaria
Características demográficas

	Pobres	No pobres	Diferencia
Distribución regional			
GBA	46.2	54.1	-7.9***
Pampeana	20.0	23.5	-3.4***
Cuyo	6.1	6.1	0.00
NOA	15.1	8.6	6.5***
Patagonia	2.6	3.4	-0.8***
NEA	9.9	4.3	5.6***
Total	100.0	100.0	

Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH, 2009.

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,

*: diferencia significativa al 10%.

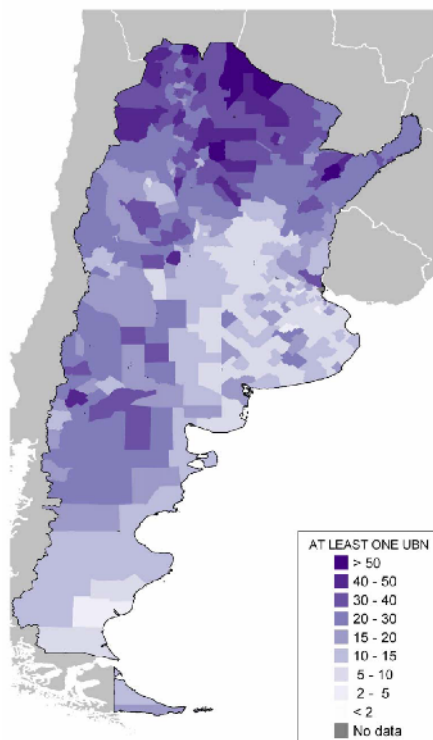
La figura 2.4 extiende el análisis considerando la pobreza por Necesidad Básicas Insatisfechas.² El Norte del país aparece nuevamente como una región de carencias más intensas. De cualquier forma, sobresale la heterogeneidad, aun dentro de ciertas regiones, con municipios lindantes con tasas de pobreza muy diferentes.

Esta heterogeneidad es evidente en la figura 2.5 que ilustra un mapa de necesidades básicas insatisfechas en el Gran Buenos Aires. Aunque es claro que el tercer cordón del Conurbano sufre mayores carencias, ninguna subregión es homogénea.

Estos patrones espaciales de la pobreza tienen una fuerte implicancia: es muy difícil hacer una focalización regional de un programa masivo de alivio a la pobreza. Si el programa es relativamente reducido (por ejemplo, el Plan Trabajar en los noventa) pueden seleccionarse municipios más desfavorecidos, pero si el programa se vuelve masivo, las posibilidades de focalizar por área geográfica se debilitan.

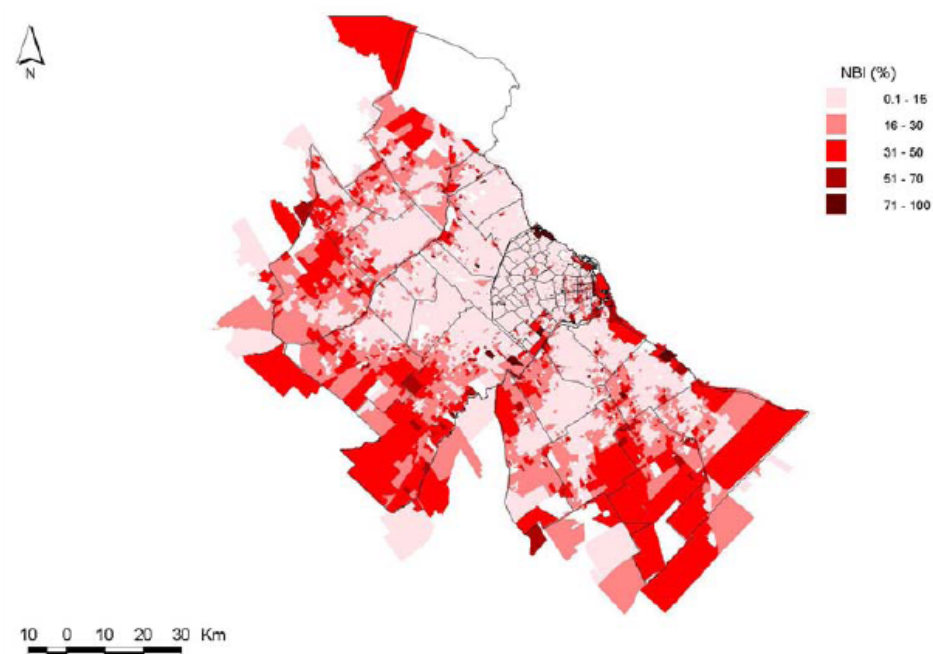
² En Argentina un hogar es NBI si cumple al menos una de las siguientes cinco condiciones: (i) cuatro o más personas por cuarto; (ii) vivienda en lugares inconvenientes (villa, calle, galpones); (iii) vivienda sin retrete con descarga de agua, (iv) presencia de niños entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela y (v) cuatro o más integrantes por trabajador y jefe que no completó tercer grado de la primaria.

Figura 2.4
El mapa de la pobreza por NBI
Argentina, 2001



Fuente: CEDLAS sobre la base del Censo 2001.

Figura 2.5
Mapa de la pobreza por NBI
Gran Buenos Aires



Fuente: Cruces, Ham y Tetaz (2008).

Cuadro 2.3
Perfil de la pobreza monetaria
Características habitacionales

	Pobres	No pobres	Diferencia
Propietario vivienda	54.2	67.5	-13.4***
Número de cuartos	2.6	3.0	-0.4***
Vivienda Precaria	7.5	1.8	5.7***
Materiales baja calidad	6.1	1.1	5.0***
Agua	98.0	99.7	-1.7***
Saneamiento apropiado	69.2	93.1	-24.0***
Cloacas	39.2	66.9	-27.6***

Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH, 2009.

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,

*: diferencia significativa al 10%.

El cuadro 2.3 muestra el perfil habitacional de la población argentina. Como es esperable, en promedio las familias vulnerables viven en peores condiciones habitacionales que el resto. Sin embargo, la distinción entre grupos no es tajante, lo cual complica los mecanismos de focalización. Por ejemplo, la proporción de hogares en viviendas “inconvenientes” (básicamente villas miseria) es 7.5% entre los pobres por ingreso y casi 2% entre los no pobres. Esto implica que la gran mayoría de los hogares pobres (bajo la definición de pobreza de ingreso adoptada) no habita en villas miserias, pero a la vez existen familias sin insuficiencia severa de ingresos que sí viven en esos barrios. Este tipo de distinciones puede ser fuente importante de errores de inclusión y exclusión en todo mecanismo de focalización basado en la localización geográfica (Ravallion y Wodon, 1999). Se obtienen resultados similares al computar la proporción de hogares en viviendas construidas con materiales precarios (paredes de chapas, fibrocemento, adobe, adobe, chorizo, cartón o desechos). El acceso de los pobres urbanos al agua es inferior al del resto de la población, aunque en niveles altos (98%). En cambio, las diferencias se tornan muy importantes al considerar el acceso a baños higiénicos (baño con descarga de agua) y la conexión al sistema público de saneamiento. Sólo el 39.2% de los pobres están conectados a ese sistema, frente a un 66.9% de los no pobres.

Cuadro 2.4
Perfil de la pobreza monetaria
Características educativas

	Pobres	No pobres	Diferencia
Años de educación			
Total	6.1	9.0	-2.9***
[10,20]	7.2	8.4	-1.2***
[21,30]	9.4	12.2	-2.8***
[31,40]	8.3	11.9	-3.5***
[41,50]	8.3	11.1	-2.9***
[51,60]	7.2	10.4	-3.1***
[61+]	6.2	8.5	-2.4***
Asistencia escolar			
[3,5]	60.0	72.9	-12.9***
[6,12]	98.3	99.2	-1.0***
[13,17]	82.5	93.0	-10.5***
[18,23]	33.6	48.3	-14.7***

Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH, 2009.

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,

*: diferencia significativa al 10%.

La población pobre tiene un perfil educativo claramente inferior a la no pobre (tabla 2.4). Para la mayoría de los grupos etarios la diferencia en años de educación entre pobres y no pobres es de alrededor de tres años. Las tasas de asistencia de los niños en edad de escuela primaria son semejantes entre grupos. En cambio, la brecha de escolaridad aumenta para los adolescentes y se hace más notoria para los jóvenes en el nivel superior de educación. De cualquier forma, y como en el caso de la vivienda, existe un fuerte grado de superposición y heterogeneidad: más del 30% de los jóvenes vulnerables extremos asiste a algún establecimiento de educación superior (seguramente terciarios, y no universidades), mientras que algo más de la mitad de los jóvenes no pobres no estudia más allá de la secundaria. Este es un punto importante a tener en cuenta a la hora de diseñar condicionalidades educativas en los programas de transferencias.

El cuadro 2.5 documenta el contraste de la realidad laboral entre los pobres y el resto de la población, en términos de empleo, desempleo e informalidad. De cualquier forma, una vez más, las distinciones no son tajantes, lo cual dificulta cualquier mecanismo de focalización basado en la condición de actividad o en el tipo de inserción laboral de la persona. Por ejemplo, si bien la tasa de desempleo es más alta entre los pobres, la mayoría de ellos están empleados, por lo que un programa focalizado en el desempleo los dejaría afuera, o crearía fuertes incentivos al fraude

asistencial o a la informalidad (como el caso del programa Jefes – véase Gasparini et al., 2007).

Cuadro 2.5
Perfil de la pobreza monetaria
Características laborales

	Pobres	No pobres	Diferencia
% empleados	31.7	52.8	-21.1***
Tasa de desempleo	23.1	7.1	15.9***
Tasa de informalidad (basada en tipo de empleo)			
Informal	74.0	36.8	37.1***
Tasa de informalidad (basada en seguridad social)			
Informal	83.2	32.7	50.6***

Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH, 2009.

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,

*: diferencia significativa al 10%.

Es interesante reportar los cruces de las dos definiciones más populares de pobreza: la monetaria y la de NBI. Entre los pobres moderados por ingreso 64.7% tienen al menos un NBI; mientras que entre los extremos ese porcentaje sube a 74.2%. Entre los no pobres moderados un 18.7% tienen NBI, mientras que entre los no pobres extremos 27% son NBI. Una vez más, si bien la correlación entre ambas definiciones es positiva, la asociación dista mucho de ser perfecta.

3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO

Los programas de transferencias de ingreso (PTI) se han convertido crecientemente en el pilar central del sistema de protección social en muchos países del mundo, en especial en América Latina. Argentina también se ha movido en esa dirección. Los PTI son programas que transfieren dinero mensualmente a familias con el objeto de aliviar pobreza y/o reducir desigualdades de ingresos. En esta sección analizamos los PTI implementados en Argentina. Comenzamos por una breve evaluación de los PTI en América Latina, dado que en gran parte la adopción de estos programas en nuestro país fue incentivado por las experiencias en otros países de la región.

3.1. La experiencia internacional

Los programas de transferencias de ingreso para el alivio de la pobreza existen bajo diversas formas en Argentina y el resto de América Latina. Sin embargo, estos programas adoptaron una modalidad masiva y *condicionada* a partir de una serie de experiencias exitosas en la región desde mediados de la década de 1990. El caso paradigmático es el de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) en México. Este programa altamente focalizado se planteó explícitamente como una combinación de objetivos de corto plazo (alivio de la pobreza mediante transferencias directas de ingreso) con otros de largo plazo asociados a la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes en los hogares beneficiarios. Para este último objetivo, el programa impuso condicionalidades – la recepción del beneficio dependía de la presentación de certificados de vacunación, de asistencia escolar y de controles de salud (para niños y embarazadas). Además de esta combinación original de objetivos de corto y largo plazo, este programa también alcanzó una amplia difusión por la realización de una cuidadosa evaluación de impacto independiente, que demostró los efectos positivos del programa en el bienestar de los hogares y en sus objetivos relacionados al capital humano. El programa fue expandido gradualmente desde las áreas rurales a las áreas urbanas. Renombrado Oportunidades, cubre en la actualidad a más de un cuarto de la población mexicana.

Otra de las experiencias masivas relevantes en la región es el caso del Programa Bolsa Familia de Brasil. Este programa surge como la consolidación de una serie de subsidios a la alimentación, la escolaridad y el combustible, en el marco del programa Hambre Cero. La creación del Bolsa Familia derivó en importantes economías de escala (Marchionni y Conconi, 2008), y de acuerdo a las evaluaciones disponibles, su alto grado de focalización fue exitoso en concentrar los beneficiarios en los estratos más pobres. Como en el caso de PROGRESA, el beneficio consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares, de monto variable de acuerdo al número de hijos, y condicionado a la inscripción de niños de hasta 15 años en el sistema educativo, con requisitos adicionales de asistencia. Las condicionalidades relacionadas con la salud también son similares a las de PROGRESA, e incluyen la participación en charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación saludable. Ambos programas también priorizaron a la mujer como la receptora directa del beneficio dentro del grupo familiar. Bolsa Familia alcanzó a cerca de 11 millones de hogares y 46 millones de personas en 2006, siendo el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance de la región.

Mientras que muchas otras iniciativas en América Latina adoptaron una modalidad de transferencias condicionadas similar a la de PROGRESA-Oportunidades y Bolsa Familia (RPS de Nicaragua, PRAF de Honduras, Puente-Chile Solidario), el caso de Uruguay merece una mención especial. A diferencia de esos programas, y de manera similar al Jefes de Argentina, el gobierno uruguayo estableció el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) como respuesta a la crisis

macroeconómica de la primera mitad de la década de 2000. El programa estableció una transferencia monetaria sujeta a una serie de condicionalidades (Arim, Cruces y Vigorito, 2009). Sin embargo, a diferencia de los programas anteriormente mencionados, se planteó explícitamente como una iniciativa transitoria relacionada a la emergencia. Una vez superada la crisis, el PANES finalizó formalmente, y se integró al sistema de protección social bajo la forma de una asignación familiar no contributiva (el ingreso ciudadano), en el marco de una reforma tributaria y fiscal progresiva.

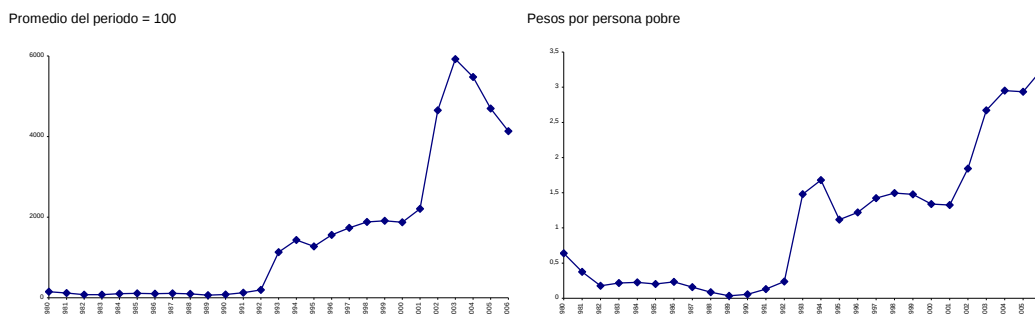
Como se discute a continuación, el caso argentino es una combinación de éstas y otras modalidades aplicadas en la región.

3.2. Antecedentes de programas de transferencias en Argentina

Las primeras experiencias de transferencias de ingreso relativamente amplias en la Argentina pueden identificarse durante la década del 90. Dentro del marco de las reformas estructurales y elevados niveles de desempleo, se implementó una serie de programas de empleo fragmentados y de baja cobertura (Roca y Moreno, 1998). En 1995, en el contexto de una importante recesión de la economía argentina producto del contagio de la crisis financiera en México, se desarrolló la primera experiencia masiva de programas sociales de transferencias monetarias a las familias, el Plan Trabajar. Planteado como un programa de empleo de emergencia, el Plan Trabajar proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria. La cobertura (cerca de 200.000 beneficiarios en su pico) y visibilidad del Plan Trabajar introdujo a los programas sociales como alternativa de política relevante y viable y los instaló en la opinión pública como una de política pública (Cruces y Rovner, 2008). A diferencia de los programas de América Latina descritos en la sección anterior, el Plan Trabajar era un plan de empleo público con una contrapartida laboral explícita, que se cumplió en la mayoría de los casos. Sin embargo, como su función principal era la paliación de la pobreza en el corto plazo, se lo considera más cercanos a los programas de transferencia monetaria que a las políticas activas del mercado laboral.

La siguiente experiencia masiva también estuvo relacionada con la inestabilidad macroeconómica. La crisis de 2001-2002 disparó los indicadores de pobreza y desempleo. En abril de 2002 el gobierno nacional creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), un programa de transferencias monetarias de emergencia para hogares con jefe desempleado/a e hijos menores, que alcanzó una extensa cobertura (alcanzó a cubrir casi 2 millones de hogares, el 20% de los existentes en el país). La Figura 4.1 ilustra este crecimiento repentino en el número de beneficiarios y de recursos asignados.

Figura 4.1
Programas de transferencias monetarias



Fuente: Gasparini y Cruces (2008).

El programa, a cargo del Ministerio de Trabajo, fue implementado en un corto período de tiempo y fue exitoso en paliar una grave situación social, así como en reducir los niveles de indigencia y de desigualdad. Sin embargo, la necesaria celeridad con que se lo diseñó e implementó implicó una serie de problemas. En primer lugar, aunque en teoría se trataba de un programa de empleo, la contraprestación laboral se cumplió en una proporción relativamente baja de casos. Asimismo, intentó incorporar algunas prácticas innovadoras que venían desarrollándose en otros países de la región, como el condicionamiento de la recepción de los beneficios a la acumulación de capital humano educativo por parte de los niños de los hogares beneficiarios. Sin embargo, estos requisitos fueron de difícil verificación en el contexto de una emergencia económica y con un programa implementado en un corto período de tiempo. Por último, por tratarse en la letra de la ley de un subsidio a desempleados, el beneficio no era compatible con el trabajo formal, por lo que se creó un incentivo al empleo informal entre los beneficiarios en el período de recuperación post crisis (Gasparini *et al.*, 2007).

Durante el período de recuperación económica, el gobierno nacional planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado habitualmente Plan Familias). Ambos programas sólo estuvieron disponibles para quienes venían originalmente del Jefes, por lo que grupos importantes de la población, como quienes no pudieron entrar en la inscripción del Jefes, y los nuevos pobres del período, quedaron excluidos (Cruces y Gasparini, 2008).

Aunque ambos mantienen una transferencia monetaria directa a hogares de bajos ingresos, esta estrategia de desdoblamiento divide a los beneficiarios en dos grupos diferenciados. El SCyE, basado en oficinas de empleo a cargo de los municipios que lo implementan, busca atraer a quienes tienen mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Al mismo tiempo que brinda un beneficio monetario por tiempo determinado, se propone proveer capacitación y facilitar la inserción y la

intermediación laboral para los beneficiarios. El SCyE no logró atraer un número sustancial de “traspasos” del Jefes, en parte por la disponibilidad limitada de Oficinas de Empleo en los municipios, y en parte por el límite de dos años que se estableció para la prestación.

El Plan Familias, en cambio, apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas más estructurales. El programa prevé transferencias de ingresos crecientes de acuerdo con el número de hijos, e incorpora condicionalidades con respecto a la educación de los niños y la salud materno-infantil, pero no exige contraprestaciones laborales. En este sentido se trata de un programa focalizado similar a los descritos anteriormente. Este programa atrajo más de medio millón de beneficiarios del Jefes. Tanto en el SCyE como en el Familias, los beneficios monetarios son compatibles con ingresos por empleo formal hasta cierto nivel de ingresos.

Hacia 2005, con la crisis económica superada y en plena recuperación, los programas sociales en Argentina se encontraban ya en una disyuntiva. Por un lado, se mantenía un número importante de beneficiarios en el Jefes, y por otro, aunque tanto el Familias como el SCyE tenían características claramente superadoras del original, no se planteaba una transición obligatoria ni un final explícito para el Jefes. Asimismo, los programas de transferencia del gobierno nacional se mantenían concentrados en quienes habían entrado al Jefes en el período de crisis. La persistencia de la pobreza en el período de crecimiento 2003-2008 subrayaba la necesidad de una política social permanente y de gran cobertura, y durante todo el período 2005-2009, se produjo una serie de propuestas de política social en este sentido, tanto desde partidos políticos como de ONGs y académicos. Estas propuestas apuntaban a transferencias de ingreso masivas para abordar la pobreza crónica, y respondían básicamente a dos alternativas: una asignación universal por hijo, o la ampliación de programas focalizados como el Familias. El gobierno nacional, por el contrario, insistía en la relevancia del empleo como política social, aún cuando en el período 2003-2008 el notable crecimiento de los puestos de trabajo había demostrado no ser suficiente para eliminar la pobreza y la indigencia de una fracción sustancial de la población. Después de años de resistencia y de un discurso contrario a estas propuestas, el gobierno nacional accedió a estos reclamos e implementó una versión de la asignación universal, que se discute en detalle en la próxima sección.

4. LAS ASIGNACIONES UNIVERSALES

En octubre de 2009 el gobierno nacional modificó mediante un decreto el régimen de asignaciones familiares, extendiendo el beneficio a hijos de desocupados y trabajadores informales.³ Específicamente, la nueva Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) establece que cada familia cuyos integrantes no tengan un trabajo en blanco recibirá \$180 pesos por niño. Se trata, al menos por su magnitud presupuestaria, de la decisión de política social más trascendente en mucho tiempo.

La asignación se paga en un 80% todos los meses y el 20% restante se abona cuando se presente la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años, y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años. Se estipula además un pago de \$ 720 por hijo con discapacidad. Las nuevas asignaciones son financiadas en principio con fondos de la ANSES, organismo en quien además recae la gestión del programa.

La promulgación de las asignaciones es la respuesta oficial a un largo reclamo de la sociedad civil y la academia. Más allá de los cambios que pueda experimentar, es altamente probable que un masivo programa condicional de transferencias monetarias basado en la niñez, semejante al recientemente promulgado, sea el eje central de la política social en Argentina en la próxima década.

4.1. Beneficiarios

Los trabajadores registrados han estado tradicionalmente cubiertos por el sistema de Asignaciones Familiares. En la actualidad los empleados formales que perciben salarios de \$100 a \$2.400 reciben una asignación de \$180 mensuales por hijo, subsidio que se reduce con el salario del trabajador.⁴ Estas asignaciones alcanzan a cerca de 5 millones de niños cuyos padres poseen un empleo formal. Los trabajadores de mayores ingresos reciben asignaciones implícitas a través de la exención impositiva del impuesto a las ganancias, que les permite reducir de la base imponible hasta \$5.000 anuales (\$417 pesos por mes) por cada hijo a cargo.

El nuevo programa de AUH extiende las asignaciones a niños menores de 18 años o discapacitados que no reciban asignaciones en el sector formal, y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. El decreto establece un conjunto de restricciones al acceso al programa. Quedan excluidos del beneficio de una asignación familiar:

- Los hijos de trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil (art.2).

³ Lo hizo mediante el decreto 1602/2009 que modifica la Ley de Asignaciones Familiares N°24.714.

⁴ Aquellos que ganan de \$2.400 a \$3.600 reciben una asignación de \$136 mensuales por hijo, y los que tienen ingresos de hasta \$4.800 reciben \$91 por hijo. También existen asignaciones especiales por hijos con discapacidad (que oscilan desde los \$360 hasta los \$720) y por pre-natalidad.

- Los jóvenes menores de 18 emancipados, empleados o percibiendo asignaciones (art. 14 bis).
- Los niños extranjeros con menos de 3 años de residencia en el país (art. 14 ter.).
- Los niños sin DNI o documentación probatoria de relación filial en regla (art. 14. ter).
- Los niños cuyos padres estén recibiendo por ellos otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción (art. 9).
- Los hijos de trabajadores monotributistas que no reciben asignaciones.
- Los niños cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas, controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio (art. 14. ter).

Si bien en teoría el programa dista entonces de ser universal, en la práctica es probable que prácticamente toda la población menor quede cubierta por el beneficio de una asignación familiar. En primer lugar, ciertos huecos en el decreto seguramente serán cubiertos a la hora de la reglamentación o del probable tratamiento legislativo, incluyendo, por ejemplo, a hijos de monotributistas que no superen un cierto monto de ingresos. En segundo lugar, la limitación del beneficio a los informales con ingresos inferiores al salario mínimo es impracticable. Es probable que exista cierta autoexclusión de los informales con ingresos muy altos, pero difícilmente los trabajadores informales con ingresos medios - superiores al salario mínimo - decidan autoexcluirse o puedan ser detectados por las autoridades. De igual forma, es difícil dada la capacidad actual de monitoreo y gestión del sector público, detectar a jóvenes menores de 18 emancipados o trabajando en empleos informales.

Si bien actualmente una fracción significativa de los niños no tienen su DNI o partida de nacimiento en regla, el fuerte incentivo a regularizar la situación generado por el nuevo plan, complementado con algún esfuerzo estatal en facilitar el acceso al documento, seguramente impliquen una limitación poco significativa de este requisito.

Si bien las asignaciones no son compatibles con la percepción de otro plan social de transferencias, es muy probable que, o bien el monto de otros planes se ajuste al de las asignaciones, o se instrumente el camino más razonable en el que las Asignaciones absorban al resto de los programas de transferencias monetarias.

La condicionalidad del beneficio a la presentación de certificados de vacunación seguramente no implicará una reducción en el universo de beneficiarios, dado que actualmente la tasa de cobertura es casi total. La condicionalidad a asistencia a escuelas *públicas* posiblemente sí genere alguna limitación en el universo de beneficiarios. Por un lado, una fracción de la población objetivo manda a sus hijos a escuelas privadas, y por otro lado, algunos jóvenes menores de 18 años dejan la escuela, con lo cual quedarían excluidos del beneficio. Es probable, sin embargo, que en la práctica estas limitaciones no sean muy relevantes. En primer lugar, es posible que se revea el requisito de asistencia a escuelas públicas, al tener en cuenta que personas en el grupo objetivo envían a sus hijos a escuelas privadas fuertemente subsidiadas, a menudo para aprovechar la doble escolaridad que les permite una jornada laboral más extensa. En segundo lugar, el país ha avanzado sustancialmente

hacia la escolarización secundaria plena, siendo este programa un estímulo adicional a la permanencia de los jóvenes menores de 18 en la escuela. Adicionalmente, la capacidad de control y *enforcement* de la asistencia a clase es baja, por lo que es probable que aun los jóvenes en situación de riesgo que no asisten regularmente a clase terminen obteniendo el beneficio.

En conclusión, si bien el programa de asignaciones no es realmente universal, en gran medida en la práctica *universaliza* la ayuda social a los menores de edad. Como argumentaremos, resulta preferible promulgar un sistema más abarcativo, transparente y ordenado, dirección en la que posiblemente avance el Congreso o futuros gobiernos. Sin embargo, las consecuencias en términos de alcance y universalización de la cobertura no van a ser significativamente diferentes de las derivadas del sistema recientemente promulgado.

4.2. Estimación de la cobertura y costo del programa de asignaciones

El cuadro 4.1 presenta los resultados de algunas simulaciones sobre cobertura e impacto presupuestario del nuevo programa. El análisis se basa en la EPH del primer semestre de 2009, por ser ésta la última base de microdatos disponible al público. Los resultados, representativos para los grandes aglomerados de la Argentina que reúnen a 2/3 de su población, se extrapolan al total del país.

Las simulaciones asumen que el gobierno implementa el programa tal como se establece en el reciente decreto y que todas las familias que califican postulan y son aceptadas en el programa. El decreto establece que no recibirán asignaciones aquellos niños que no asisten a escuelas públicas, ni aquellos cuyos padres son trabajadores informales con ingresos superiores al salario mínimo. La columna (1) presenta los resultados de ese escenario. En la práctica es probable que la restricción de asistencia a establecimientos educativos públicos se levante, y que el límite de ingresos de los trabajadores informales no sea monitoreado. La columna (2) reporta los resultados de este caso, en el que todas las familias de desocupados o trabajadores informales son cubiertas por el nuevo programa. La columna (3) asume que las familias informales con ingresos superiores a \$6000 mensuales se autoexcluyen del programa, mientras que la columna (4) simula el caso en el que sólo los hijos de desempleados e informales que asisten a escuelas públicas reciben el subsidio.

Las simulaciones asumen que los programas Jefes, Familias, Seguro, o programas provinciales semejantes son absorbidos por las nuevas asignaciones. Los valores de los cuadros deben interpretarse entonces como el impacto global, y no incremental, del nuevo programa, ya que una fracción de los beneficiarios ya son parte del sistema de protección actual.

Cuadro 4.1
Cobertura e incidencia presupuestaria
de las Asignaciones Universales

	Asignación Universal por Hijo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Beneficiarios				
Hogares beneficiarios	987,930	2,346,135	2,233,178	1,554,989
Share en total hogares	8.2	19.4	18.5	12.9
Share en total hogares pobres	40.4	59.3	59.3	47.9
Niños beneficiarios	2,423,101	4,852,857	4,648,073	3,660,894
Share en total niños	21.5	43.1	41.3	32.5
Share en total niños pobres	52.4	73.3	73.2	64.0
Distribución de beneficiarios				
Hogares beneficiarios				
Pobres extremos	35.6	17.8	18.8	22.8
Pobres moderados	46.1	32.6	34.2	38.7
No pobres	18.3	49.6	47.0	38.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Niños beneficiarios				
Pobres extremos	44.5	25.0	26.0	30.2
Pobres moderados	43.0	36.2	37.8	40.6
No pobres	12.4	38.8	36.2	29.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Cobertura del programa				
Hogares				
Pobres extremos	58.9	70.1	70.1	59.5
Pobres moderados	32.5	54.6	54.6	42.9
No pobres	1.8	11.5	10.4	5.9
Niños				
Pobres extremos	83.2	92.1	92.1	84.7
Pobres moderados	40.1	66.7	66.7	56.8
No pobres	4.3	26.8	24.0	15.3
Monto del subsidio (\$ mensual)				
Total hogares beneficiarios	454	382	384	350
Pobres extremos	557	519	519	441
Pobres moderados	429	424	424	369
No pobres	315	304	301	278
Costo del programa (\$ anual)				
Total (millones)	5413	10814	10360	6576
Per cápita	137	274	263	167

Fuente: elaboración propia.

Nota: en las diferentes alternativas las nuevas AU cubren a (1) los informales con salario menor al mínimo que mandan a su hijos a escuelas públicas, (2) todos los informales, (3) informales con salario menor a \$6000, (4) informales que mandan a su hijos a escuelas públicas.

En el escenario (1) que establece la Ley el nuevo programa cubriría a cerca de 1 millón de familias y 2.5 millones de niños, a un costo total anual de \$ 5413 millones. Este, sin embargo, no es un escenario realista, dada la incapacidad práctica del sector público de verificar los ingresos de los informales. En el escenario (2), que se considera más probable, el nuevo programa beneficiaría a alrededor de 2.4 millones de familias, una cobertura 20% superior a la del pico del programa Jefes de Hogar en 2002/03. El programa estaría alcanzando a más del 20% de los hogares argentinos, lo

cual posicionaría a las AU como una de las políticas de asistencia de mayor alcance en la región.⁵ Dado que el subsidio es por niño, y no por hogar como en el PJH, el número de beneficiarios sería de unos 5 millones, es decir más del doble del programa Jefes en su momento de máximo alcance. El nuevo programa cubriría a más del 40% de los niños argentinos, y a casi 75% de los niños pobres.⁶

En el caso que se excluyera a niños y jóvenes que no asisten a escuelas públicas (columna (4)), el programa inicialmente alcanzaría a 3.6 millones, aunque habría fuertes incentivos a migrar de escuelas privadas a públicas, con lo cual la cobertura potencial seguramente sería mayor.

El segundo panel presenta la distribución de beneficiarios del nuevo programa. En el escenario (2) alrededor de la mitad de los hogares beneficiarios no son pobres, mientras que alrededor del 39% de los niños beneficiados no viven en hogares con insuficiencia de ingreso de acuerdo a la línea de pobreza oficial. Estos valores ponen de manifiesto las “filtraciones” hacia sectores menos necesitados. Esto no implica desconocer las ventajas de la universalización de las asignaciones, en términos de establecimiento de derechos y de limitación del clientelismo, pero pone en claro los costos de esta alternativa.

En la alternativa (2) el nuevo programa cubriría al 92% de los niños en situación de indigencia y al 67% de los pobres moderados. El programa llegaría sin embargo a sólo el 70% de los hogares indigentes y al 55% de los hogares pobres. Esta diferencia de cobertura entre hogares y niños se explica por la exclusión del beneficio de las asignaciones de las familias pobres sin hijos menores. El nuevo programa es un buen instrumento de reducción de la pobreza en hogares con niños, pero insuficiente para el alivio de la pobreza en general.

El siguiente panel del cuadro 4.1 indica el monto promedio de las transferencias monetarias que recibiría un hogar bajo el nuevo régimen. Mientras que en el escenario (2) una familia beneficiaria típica recibiría \$382 mensuales, una familia en situación de pobreza extrema recibiría \$519 por mes.

El costo total estimado del programa sería de alrededor de \$10 mil millones anuales en el escenario de máxima cobertura, más los costos administrativos. Para calcular el gasto público incremental asociado al programa (es decir el gasto que habría que sumar al actual) deben restarse los aproximadamente \$4 mil millones que gastan los gobiernos nacional y locales en programas de transferencias a ser seguramente reemplazados por el nuevo régimen de asignaciones. En síntesis, la universalización de las asignaciones requeriría de alrededor de \$6 mil millones adicionales anuales. La sección siguiente amplía este punto.

⁵ El presupuesto del programa, cercano al 1% del PIB, también lo posiciona como uno de los más significativos en la región (el Bolsa Escola de Brasil tiene un presupuesto de 0.13% del PIB, Familias en Acción en Colombia de 0.12% del PIB y Oportunidades en México de 0.32% del PIB).

⁶ El resto de los niños pobres estaría cubierto por el sistema de asignaciones formal.

4.3. Impacto sobre pobreza y desigualdad

La universalización de la ayuda estatal por hijo implicará un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. El cuadro 4.2 presenta algunas estimaciones. La pobreza se computa en función del ingreso por adulto equivalente calculado por el INDEC, al que se transforma en función del escenario modelado. Para calcular pobreza se utilizan alternativamente las líneas extrema y moderada oficiales del año 2006, extrapoladas a 2009 a partir de un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados, dados los problemas de confiabilidad del IPC oficial.⁷

Los cuadros presentan los dos indicadores de pobreza de uso más generalizado: tasa de incidencia, y brecha de la pobreza. La desigualdad en la distribución del ingreso se mide a partir de cuatro indicadores alternativos: la proporción del decil 1 en el ingreso total, la relación de ingresos entre el decil 10 y el decil 1, el coeficiente de Gini, y el índice de Atkinson con parámetro 2.⁸

Los resultados de la tabla muestran el impacto directo de las distintas políticas, es decir asumen que no hay cambios en el comportamiento de los agentes económicos producto de la existencia de las asignaciones que modifiquen el ingreso de los beneficiarios. Si un hogar con dos hijos ahora recibe \$360 adicionales, se asume que su ingreso total sube en exactamente ese monto, ignorando todo ajuste de comportamiento derivado del cambio en el ingreso proveniente de las transferencias monetarias.⁹

Los valores en la columna “actual” son los valores estimados de 2009. En el escenario (1) de aplicación estricta del decreto que crea las nuevas asignaciones la pobreza extrema caería de 6.9% a 3.2% y la moderada de 23.2% a 21.1%. En el escenario (2) donde las asignaciones se universalizan a todos los desocupados e informales la pobreza extrema caería con el programa de asignaciones universales de 6.9% a 2.8%. El cambio en la tasa de pobreza de los niños sería aun más drástica: desde 12% a 3.7%. La pobreza moderada también caería aunque de manera menos pronunciada (23.2% a 19% en la población, y 36% a 28.3% en niños).

⁷ Agis, Cañete y Panigo (2010) presentan estimaciones del impacto de la AUH en la pobreza e indigencia utilizando tanto los datos de pobreza computados con el IPC oficial como aquellos basados en estimaciones alternativas de la inflación. El impacto computado en base a las cifras oficiales de indigencia es sustancialmente superior al que se presenta a continuación.

⁸ Ver Lambert (2001) para más detalles sobre los índices utilizados.

⁹ La literatura que busca estimar escenarios contrafácticos a las intervenciones de política social incorporando respuestas de comportamiento de los beneficiarios ha crecido de manera importante en los últimos quince años (Ravallion, 2005). Sin embargo, este tipo de estimaciones, así como toda consideración de equilibrio general están fuera del alcance de este trabajo, que se limita a ilustrar los efectos directos de las intervenciones. El ejercicio tampoco incluye el impacto del programa sobre la pobreza en el largo plazo a través del efecto de una mayor acumulación de capital humano, generada por el requisito de asistencia escolar.

Cuadro 4.2
Impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad
de las Asignaciones Universales

	Asignación Universal por Hijo				
	Actual	(1)	(2)	(3)	(4)
Tasa de pobreza					
Tasa de pobreza total					
Pobreza extrema	6.9	3.2	2.8	2.8	3.6
Pobreza moderada	23.2	21.1	19.0	19.0	20.6
Tasa de pobreza en niños					
Pobreza extrema	12.0	4.4	3.7	3.7	5.2
Pobreza moderada	36.0	32.0	28.3	28.3	31.3
Brecha de pobreza					
Pobreza extrema	2.9	1.1	0.9	0.9	1.3
Pobreza moderada	9.3	6.6	5.7	5.7	6.7
Tasa de pobreza en niños					
Pobreza extrema	4.9	1.2	0.8	0.8	1.6
Pobreza moderada	15.2	9.6	8.2	8.2	10.1
Desigualdad de ingresos					
Ratio 10/1	23.7	17.2	16.5	16.5	18.0
Share decil 1	1.4	1.9	2.0	2.0	1.8
Gini	0.455	0.442	0.435	0.435	0.441
Atkinson (2)	0.569	0.485	0.473	0.472	0.495

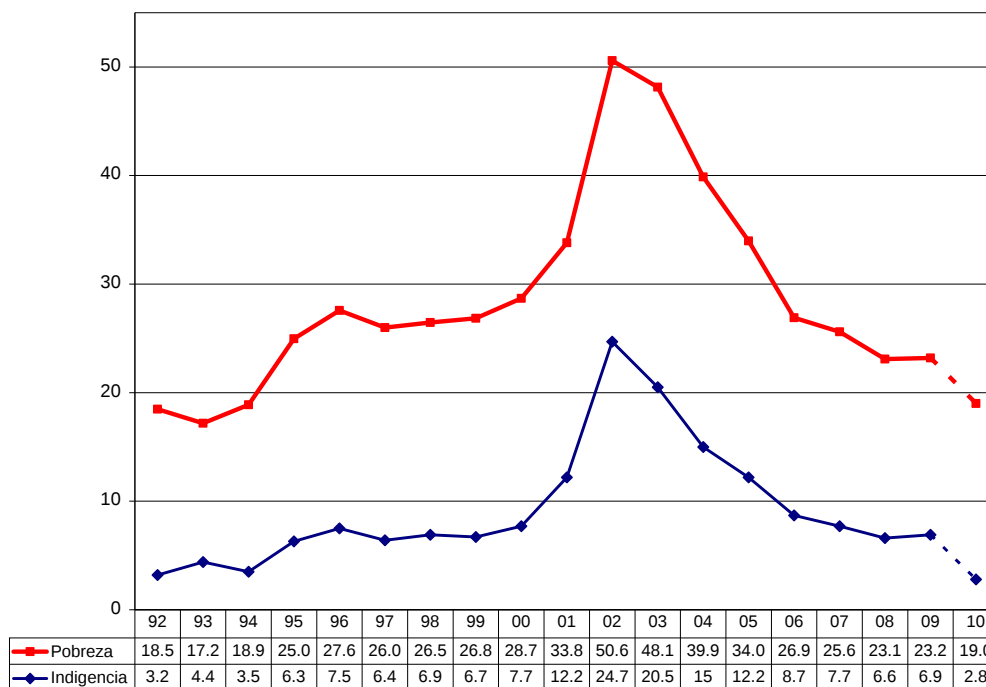
Fuente: elaboración propia.

Nota: en las diferentes alternativas las nuevas AU cubren a (1) los informales con salario menor al mínimo que mandan a su hijos a escuelas públicas, (2) todos los informales, (3) informales con salario menor a \$6000, (4) informales que mandan a su hijos a escuelas públicas.

La reducción en la desigualdad de ingresos sería considerable. En el escenario (2) la brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 se reduciría desde 23.7 a 16.5, mientras que la participación del decil más pobre en el ingreso nacional disponible crecería de 1.4% a 2%. El coeficiente de Gini se reduciría 2 puntos, lo cual constituye un cambio significativo.

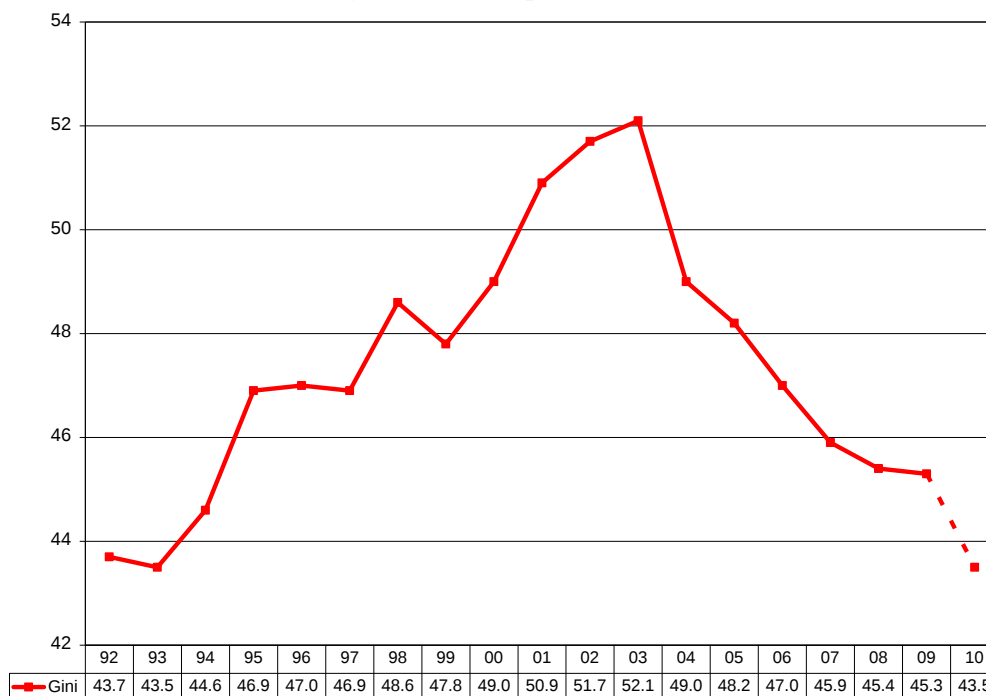
Las figuras siguientes agregan a la evolución de la pobreza y la desigualdad las estimaciones para 2010 en el escenario de pleno funcionamiento de las asignaciones universales. En ambos casos es claro el significativo impacto que la generalización de las asignaciones tendría sobre estas dos variables sociales.

Figura 4.1
Tasa de pobreza e indigencia 1992-2009 y estimaciones para 2010



Fuente: elaboración propia.

Figura 4.2
Coefficiente de Gini 1992-2009 y estimaciones para 2010



Fuente: elaboración propia.

5. DISCUSIÓN Y ALTERNATIVAS

Esta sección discute un conjunto de alternativas sobre los programas de transferencias de ingreso partiendo de la existencia del programa de asignaciones universales como eje de la política social actual.

5.1. Alternativas de universalización

Varios sectores de la sociedad han insistido con la creación de un programa de transferencias universal basado en la niñez, por el cual todo niño recibiría una transferencia mensual con independencia de la situación socioeconómica o laboral de sus padres. La alternativa de universalización es defendida en base a cuatro argumentos centrales: (i) desde la perspectiva de derechos humanos, se sostiene que todo niño debe nacer con el derecho de recibir de la sociedad una ayuda monetaria que le asegure la posibilidad de acceder a una canasta de consumo básica; (ii) la universalidad es la única forma de garantizar la ausencia de errores de exclusión, es decir situaciones en las que una persona pobre es excluida del beneficio por la imperfección del mecanismo de focalización; (iii) la universalidad es un instrumento contra el clientelismo, que inevitablemente está presente en situaciones donde se debe decidir quien puede acceder a una ayuda social y quien no, (iv) la universalidad hace beneficiarios a estratos de clase media y genera el apoyo político necesario para sostener el programa en el tiempo.¹⁰

Naturalmente, la universalidad es poco costo-eficiente para el objetivo de aliviar situaciones de pobreza. Una fracción, a veces sustancial, del subsidio se “filtra” a familias no necesitadas, y constituye el costo de oportunidad de evitar algún mecanismo de focalización.

Como se discute más arriba, si bien la normativa del decreto que crea las asignaciones por hijo establece varias restricciones al acceso, es muy probable que en la práctica se convierta en un programa que cubra a la totalidad de los desocupados e informales. Si ese es el objetivo buscado es conveniente establecer una norma que explícitamente incluya a esta población en el beneficio de las asignaciones, y no que esta inclusión se produzca de hecho por la incapacidad del Estado de hacer cumplir una ley. Una norma que explícitamente otorgue el beneficio de las asignaciones a todos los niños, con excepción de los ya cubiertos por el programa de asignaciones familiares a los empleados formales, sería definitivamente más transparente que el decreto actual.

El programa de asignaciones está dirigido a la niñez, y por ende descuida a hogares pobres sin hijos. La columna (2) del cuadro 5.1 muestra los resultados de una alternativa en la que al programa de asignaciones por hijo se le agrega un subsidio de \$180 mensuales a las familias sin hijos, sin empleo formal ni jubilaciones.

¹⁰ Según Sen (1995) “beneficios pensados exclusivamente para los pobres terminan siendo pobres beneficios”.

Cuadro 5.1
Cobertura e incidencia presupuestaria
de las Asignaciones Universales y una alternativa
de extensión a familias sin hijos

	Programas	
	Programa actual	Actual + flias. sin hijos
	(1)	(2)
Beneficiarios		
Hogares beneficiarios	2,346,135	3,837,191
Share en total hogares	19.4	31.8
Share en total hogares pobres	59.3	74.7
Niños beneficiarios	4,852,857	4,974,085
Share en total niños	43.1	44.2
Share en total niños pobres	73.3	75.1
Distribución de beneficiarios		
Hogares beneficiarios		
Pobres extremos	17.8	14.2
Pobres moderados	32.6	24.7
No pobres	49.6	61.1
Total	100.0	100.0
Niños beneficiarios		
Pobres extremos	25.0	25.0
Pobres moderados	36.2	36.2
No pobres	38.8	38.8
Total	100.0	100.0
Cobertura del programa		
Hogares		
Pobres extremos	70.1	91.2
Pobres moderados	54.6	67.6
No pobres	11.5	23.3
Niños		
Pobres extremos	92.1	92.1
Pobres moderados	66.7	66.7
No pobres	26.8	26.8
Monto del subsidio (\$ mensual)		
Total hogares beneficiarios	382	309
Pobres extremos	519	469
Pobres moderados	424	385
No pobres	304	242
Costo del programa (\$ anual)		
Total (millones)	10814	14344
Per cápita	274	364

Fuente: elaboración propia.

Nota: (1)=programa de AU actual asumiendo cobertura a todos los informales, (2)=ídem a (1) más \$180 a hogares desocupados o informales sin hijos.

Cuadro 5.2**Impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad de las Asignaciones Universales y una alternativa de extensión a familias sin hijos**

	Programas		
	Actual	(1)	(2)
Tasa de pobreza			
Tasa de pobreza total			
Pobreza extrema	6.9	2.8	2.4
Pobreza moderada	23.2	19.0	18.5
Tasa de pobreza en niños			
Pobreza extrema	12.0	3.7	3.3
Pobreza moderada	36.0	28.3	28.1
Brecha de pobreza			
Pobreza extrema	2.9	0.9	0.6
Pobreza moderada	9.3	5.7	5.3
Tasa de pobreza en niños			
Pobreza extrema	4.9	0.8	0.7
Pobreza moderada	15.2	8.2	7.9
Desigualdad de ingresos			
Ratio 10/1	23.7	16.5	16.1
Share decil 1	1.4	2.0	2.0
Gini	0.455	0.435	0.433
Atkinson (2)	0.569	0.473	0.465

Fuente: elaboración propia.

Nota: (1)=programa de AU actual asumiendo cobertura a todos los informales, (2)=ídem a (1) más \$180 a hogares desocupados o informales sin hijos.

La alternativa de expandir la ayuda a la población informal sin hijos implica 3500 millones más que el programa de AU, con un impacto algo mayor sobre la pobreza y la desigualdad (cuadro 5.2).

5.2. Alternativas de focalización

La focalización es costo-efectiva: si un programa está bien focalizado, cada individuo de la población objetivo podrá recibir una transferencia mayor que con un programa universal con el mismo presupuesto. Focalizar, sin embargo, no es sencillo ya que implica poder (i) definir con precisión a la población objetivo, (ii) identificarla en la práctica, e (iii) implementar un mecanismo que dirija los recursos sólo a esa población. La dificultad en instrumentar mecanismos de focalización genera errores de inclusión (fugas de recursos hacia población no objetivo) y de exclusión (población objetivo que no recibe el programa), y un conjunto de incentivos a comportamientos fraudulentos para acceder y mantener al programa (fraude asistencial, clientelismo).

Cuadro 5.3
Cobertura e incidencia presupuestaria
de alternativas de focalización por NBI

	Programa actual	Un NBI	Dos NBI	Tres NBI
	(1)	(2)	(3)	(4)
Beneficiarios				
Hogares beneficiarios	2,346,135	697,609	231,737	57,036
Share en total hogares	19.4	5.8	1.9	0.5
Share en total hogares pobres	59.3	24.5	9.0	2.4
Niños beneficiarios	4,852,857	1,779,739	653,066	189,297
Share en total niños	43.1	15.8	5.8	1.7
Share en total niños pobres	73.3	34.9	13.8	4.3
Distribución de beneficiarios				
Hogares beneficiarios				
Pobres extremos	17.8	29.9	34.2	41.7
Pobres moderados	32.6	40.3	43.5	42.5
No pobres	49.6	29.8	22.2	15.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Niños beneficiarios	0.0			
Pobres extremos	25.0	37.3	41.9	48.0
Pobres moderados	36.2	42.2	43.5	43.9
No pobres	38.8	20.5	14.6	8.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Cobertura del programa				
Hogares				
Pobres extremos	70.1	35.0	13.3	4.0
Pobres moderados	54.6	20.1	7.2	1.7
No pobres	11.5	2.1	0.5	0.1
Niños	0.0			
Pobres extremos	92.1	51.8	21.6	7.3
Pobres moderados	66.7	29.2	11.2	3.3
No pobres	26.8	5.3	1.4	0.2
Monto del subsidio (\$ mensual)				
Total hogares beneficiarios	382	473	524	614
Pobres extremos	519	577	629	710
Pobres moderados	424	496	525	622
No pobres	304	337	361	336
Costo del programa (\$ anual)				
Total (millones)	10814	3982	1468	423
Per cápita	274	101	37	11

Fuente: elaboración propia.

La elección de un mecanismo de focalización depende de muchos factores, siendo la capacidad de gestión uno de los centrales. Si esta capacidad es alta, el gobierno puede recabar información sobre los potenciales beneficiarios y aplicarla de manera efectiva para construir un índice de necesidades económicas de los hogares a partir del cual focalizar. Si en cambio la capacidad de gestión es escasa, es conveniente utilizar algún mecanismo sencillo de focalización categórica, como el de focalización en la niñez, discutido arriba.

Cuadro 5.4
Impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad
de alternativas de focalización por NBI

	Programas				
	Actual	(1)	(2)	(3)	(4)
Tasa de pobreza					
Tasa de pobreza total					
Pobreza extrema	6.9	2.8	4.7	5.9	6.6
Pobreza moderada	23.2	19.0	21.6	22.5	23.0
Tasa de pobreza en niños					
Pobreza extrema	12.0	3.7	7.2	9.9	11.3
Pobreza moderada	36.0	28.3	32.8	34.7	35.5
Brecha de pobreza					
Pobreza extrema	2.9	0.9	1.8	2.4	2.7
Pobreza moderada	9.3	5.7	7.4	8.5	9.0
Tasa de pobreza en niños		0.0			
Pobreza extrema	4.9	0.8	2.6	3.9	4.4
Pobreza moderada	15.2	8.2	11.4	13.6	14.5
Desigualdad de ingresos					
Ratio 10/1	23.7	16.5	19.4	21.4	22.6
Share decil 1	1.4	2.0	1.7	1.5	1.5
Gini	0.455	0.435	0.445	0.450	0.453
Atkinson (2)	0.569	0.473	0.519	0.545	0.557

Fuente: elaboración propia.

Una posibilidad relativamente sencilla de focalización es la basada en el déficit habitacional del hogar. El cuadro 5.3 muestra resultados de simulaciones de un programa semejante al de asignaciones universales reciente, pero complementado con focalización en base al número de necesidades básicas insatisfechas relacionadas con la vivienda. Se toman cinco condiciones: más de cuatro personas por habitación, vivienda en lugar precario, materiales precarios de la vivienda, sin agua potable en el terreno, y sin baño con arrastre de agua. El umbral de NBI se establece alternativamente en valores de 1 a 3. Por ejemplo, para el programa de la columna (2) califican todas las familias no formales, con niños menores de 18 y con al menos una condición de NBI habitacional.¹¹

La focalización por NBI reduce fuertemente el conjunto de beneficiarios. Mientras que el actual programa de AU cubriría a 4.8 millones de niños, la focalización por un NBI reduciría el número de beneficiarios a 1.8 millones. Si se extendiera el requisito de entrada al plan a 2 NBI, el número de niños beneficiarios caería a 653 mil, y con 3 NBI a sólo 189 mil niños.

Las ventajas de este programa se reflejan en los bloques inferiores del cuadro. El programa está mejor focalizado en la población pobre y el costo se reduce drásticamente con la contracción del número de beneficiarios.

¹¹ Dado que un porcentaje significativo de los actuales beneficiarios del PJH y Familias no son pobres por NBI, el ejercicio asume que estos planes sociales se mantienen para los que no califican para el programa de la columna (2).

Puede destacarse que la alternativa de restringir la ayuda a quienes cumplan dos o tres requisitos de NBI habitacionales reduce la presión presupuestaria, pero a costa de reducir también drásticamente el número de beneficiarios, y por ende el impacto sobre la pobreza (aun la extrema) y la desigualdad. Un gran número de familias vulnerables no vive en condiciones habitacionales precarias (en relación a los criterios establecidos arriba). Si la focalización se realiza de manera binaria y estricta en las condiciones habitacionales, una gran proporción de población vulnerable quedaría fuera del sistema asistencial. Esta opción cobra relevancia sólo si la dimensión presupuestaria domina la decisión de política. Si, en cambio, el objetivo es el de mantener el gasto actual en programas sociales e incrementar la protección de los vulnerables, la opción de focalizar de manera estricta en el déficit habitacional no parece conveniente.

Mayor flexibilidad

La experiencia reciente del país y de la región señala la posibilidad de incorporar dispositivos de focalización de mayor sofisticación. El Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional, y la implementación de un índice de vulnerabilidad en el programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demuestran la factibilidad de incorporar criterios más complejos para la incorporación de beneficiarios, combinando elementos de aproximaciones de vulnerabilidad y tests de ingresos similares a otras experiencias de la región, como la ficha CAS en Chile o el SISBEN de Colombia.

El cuadro 5.5 reporta los resultados de programas donde el monto del subsidio es variable y depende de una combinación de varios indicadores.¹² El objetivo del ejercicio es enteramente ilustrativo, pero intenta contribuir a la discusión sobre un esquema más amplio y flexible de programas de transferencias monetarias. Bajo este esquema, el objetivo de política es el hogar sin empleo formal. El subsidio mensual recibido por el hogar tiene un componente fijo, y es creciente en función del número de menores en el hogar, el déficit habitacional y decreciente en la educación de los jefes. Formalmente, el subsidio por hogar S responde a la siguiente ecuación:

$$S = a + b.N^{\alpha} + c.NBIh + d(6 - E)$$

donde a , b , c y d son parámetros (positivos) cuyo valor debe ser definido por los decisores de política; N es el número de niños menores de 18 en el hogar;¹³ α es un

¹² El ejercicio combina en un mismo algoritmo el proceso de selección de beneficiarios y la determinación del monto del beneficio. Programas como Ciudadanía Porteña seleccionan a sus beneficiarios en base a un índice multivariado, y determinan el monto de la transferencia en función del tamaño y las necesidades del hogar.

¹³ El número de niños se trunca en 5.

parámetro de economías de escala internas al hogar, fijado en 0.8 en el ejercicio;¹⁴ NBI_h es el número de NBI habitacionales discutido arriba (entre 0 y 5); y E es el máximo nivel educativo de los jefes del hogar (desde 0 – sin educación – a 6 – superior completa). En la simulación, el programa es asignado a todo hogar que no tenga ingresos formales. Adicionalmente, el estipendio se trunca entre \$100 y \$900, por lo que el subsidio se hace nulo si S en la ecuación de arriba es inferior a \$100, y es \$900 si S supera ese valor.

Tanto el número de niños, como el nivel de educación y los NBI habitacionales son variables monitoreables por el Estado y fuertemente correlacionadas con el grado de vulnerabilidad del hogar. El esquema planteado podría modificarse de manera relativamente sencilla en algunas direcciones. Además de las variables consideradas, puede incluirse la localización geográfica (variando el monto de la transferencia de acuerdo al costo de alguna canasta regional, o subsidiando a algunas regiones desfavorecidas), la composición familiar (aumentando, por ejemplo, el subsidio por hogar monoparental con jefatura femenina), o consideraciones de salud (aumentando por ejemplo el subsidio por discapacidad).

Los resultados del cuadro 5.5 reflejan distintas configuraciones de parámetros que arrojan costos del sistema semejantes a los del programa de AU en la alternativa de cobertura a todos los informales (\$10.000 millones anuales). La principal conclusión es que la incorporación de un sistema de focalización más preciso no implica ganancias muy sustanciales en términos de reducción de pobreza y desigualdad con un presupuesto semejante. Dada la dificultad en instrumentar a gran escala esquemas de identificación de potenciales beneficiarios, se cree que la focalización en el número de niños es una alternativa razonable para el armado inicial de un programa masivo de asistencia social.

Una alternativa para aumentar el grado de focalización de los programas sociales sin salirse de la universalidad es la de los mecanismos de autoselección, que induzcan a personas no vulnerables a resignar el cobro del subsidio (ej. actividades comunitarias, publicación de la lista de beneficiarios, asistencia a talleres). Si los mecanismos que fomentan la autoselección funcionan, pueden justificarse por la disminución de los costos del programa y el aumento potencial del subsidio a las familias realmente vulnerables. El riesgo de clientelismo está presente en estas opciones.

¹⁴ La evidencia proveniente de estudios de ingreso y consumo señala la presencia de economía de escala internas al hogar, que justifican un parámetro α inferior a 1 en la ecuación (Deaton, 1997).

Cuadro 5.5

Impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad de alternativas de focalización

	Actual	Subsidios variables				
		AU	Base	Más x niño	Más x NBI	Más x edu
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Tasa de pobreza						
Tasa de pobreza total						
Pobreza extrema	6.9	2.8	2.8	2.7	3.0	2.8
Pobreza moderada	23.2	19.0	18.8	18.7	18.8	18.4
Tasa de pobreza en niños						
Pobreza extrema	12.0	3.7	4.0	3.7	4.2	4.0
Pobreza moderada	36.0	28.3	28.4	28.0	28.3	27.9
Brecha de pobreza						
Pobreza extrema	2.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9
Pobreza moderada	9.3	5.7	5.7	5.5	5.7	5.5
Tasa de pobreza en niños						
Pobreza extrema	4.9	0.8	0.9	0.8	1.0	0.9
Pobreza moderada	15.2	8.2	8.3	8.0	8.4	8.2
Desigualdad de ingresos						
Ratio 10/1	23.7	16.5	16.4	16.2	16.6	16.2
Share decil 1	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Gini	0.455	0.435	0.434	0.433	0.434	0.432
Atkinson (2)	0.569	0.473	0.471	0.467	0.476	0.468

Fuente: elaboración propia.

5.3. Sobre las condicionalidades

La vasta mayoría de los programas sociales masivos en América Latina son condicionados, requiriendo la certificación de escolaridad y control de salud de los niños beneficiarios, con el objeto de incentivar la acumulación de capital humano y contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En Argentina, los programas Jefes y Familias y el reciente programa de asignaciones incluyen esas condicionalidades. El programa de AU por ejemplo retiene el 20% del beneficio en una cuenta hasta tanto no se acredite el cumplimiento de los requisitos educativos y sanitarios.

El objetivo de la condicionalidad parece claro, y en varios países ha mostrado ser efectivo. Sin embargo, tiene al menos dos costos que deben considerarse, que provienen de personas que buscan evitar cumplir con la condicionalidad (típicamente el requisito educativo) sin perder el beneficio. Por un lado, esas situaciones abren la puerta al clientelismo y a presiones a las que podrían verse sometidas las autoridades educativas. Por otro lado, si el cumplimiento de la norma se vuelve estricto, los niños y jóvenes más vulnerables podrían sufrir a la vez el abandono escolar y la pérdida del beneficio monetario.

El compromiso adoptado en el nuevo programa de asignaciones parece razonable. Se exige condicionalidad, pero sólo un porcentaje del beneficio está atado a su cumplimiento.

Un punto relevante a considerar es que si se considera apropiado el sistema de condicionalidades, parece razonable extenderlas a los beneficiarios del sistema de asignaciones formal, en particular para los joven en edad de educación secundaria.

Cuadro 5.6**Distribución de asistentes a establecimientos educativos (menores de 18 años) beneficiarios de las AU**

	Privada	Pública	Total
Total	20.2	79.8	100.0
Pobres extremos	6.8	93.2	100.0
Pobres moderados	10.5	89.5	100.0
Pobres	9.1	90.9	100.0
No pobres	36.7	63.4	100.0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Las nuevas asignaciones familiares exigen que el requisito de escolarización se cumpla en establecimientos públicos. Sin embargo, más del 20% de los potenciales beneficiarios asisten actualmente a escuelas privadas. De hecho una fracción no insignificante de hogares pobres mandan a sus niños a escuelas privadas subsidiadas, con comedores y doble escolaridad que les permiten trabajar. La EPH de 2009 indica que el 6.8% de los pobres extremos y el 10.5% de los moderados sigue este comportamiento. Parece difícil justificar la exclusión de esta población del beneficio.

La existencia de condicionalidades puede ser un poderoso instrumento para transmitir información a la población y contribuir a campañas de educación de la población en distintas áreas. Por ejemplo, como en otros programas en la región, podría exigirse como condición la asistencia a seminarios o cursos sobre temas diversos como nutrición, violencia familiar, drogadicción, salud reproductiva u otros. Naturalmente, la conveniencia o no de propulsar estas condiciones depende de la eficacia con la que el gobierno puede proveer estos servicios, y del uso clientelístico que potencialmente se les de.

5.4. Sobre las contraprestaciones laborales

La exigencia de contraprestación laboral como condición para la participación en programas de transferencias tiene algunas ventajas: facilita la focalización, genera valor agregado, aumenta potencialmente la productividad del trabajador y hace al programa políticamente más aceptable y sustentable en el tiempo (Sen, 2000).

En contraposición la contraprestación laboral puede ser costosa para los beneficiarios y fuente de estigma (Moffitt, 1983), puede implicar costos de administración y gestión grandes y ser fuente de clientelismo político.

La conveniencia o no de incluir requisitos de contraprestación laboral depende entonces de la relevancia de estos argumentos en la práctica. El programa *Trabajar* en los 1990s tenía un fuerte componente de contraprestación laboral, que fue mantenido en el Jefes, aunque rápidamente perdió relevancia. Aunque no existen evaluaciones exhaustivas de este punto, la contraprestación laboral no parece haber funcionado correctamente en el caso del Jefes.

Dadas estas experiencias, y el hecho que la política social se está direccionando a la asistencia a la niñez, no es razonable considerar la posibilidad de introducir contraprestaciones laborales en los esquemas masivos de asistencia social.

5.5. Modalidad y efectos de las transferencias

5.5.1. Dinero o especie

La discusión sobre transferencia en dinero o en especie (alimentos, vestimenta, medicamentos, etc.) es extensa y alimentada por argumentos de distinta índole.¹⁵ En la última década los programas sociales masivos se han volcado por transferir dinero en efectivo, dada la mayor eficiencia en el consumo, y la mayor transparencia y facilidad en la gestión. La transferencia de dinero a través de medios electrónicos aumenta estas ventajas. En Argentina, mientras que las transferencias en especie eran comunes en los 1980s, perdieron relevancia en la siguiente década. Hoy en día la discusión parece saldada a favor de los subsidios monetarios, en particular en programas masivos de transferencias. En este sentido, sería importante concretar la bancarización de los beneficiarios mediante el uso de tarjetas magnéticas, en los lugares en que sea factible.

5.5.2. Género y beneficiarios

En muchos PTI se otorga la titularidad del programa a la mujer con el argumento que la asignación de la transferencia que realizan las mujeres es en algún sentido “mejor” que la que en promedio realizan los hombres. Por ejemplo hay evidencia que indica que las mujeres invierten más en capital humano de sus hijos que los hombres (Thomas, 1991, Thomas y Strauss, 1997), por lo que transferir dinero a las mujeres podría aumentar el impacto de largo plazo de los programas. Adicionalmente, la recepción directa del subsidio refuerza el rol de la mujer en el hogar y contribuye a su “empoderamiento”.¹⁶ El nuevo programa de asignaciones universales no contempla el otorgamiento del subsidio a la madre de los hijos beneficiarios. Sería conveniente considerar seriamente esta posibilidad.

5.5.3. Sobre los desincentivos en el mercado laboral

La extensión de las asignaciones a los desempleados y trabajadores informales constituye naturalmente un desincentivo a la formalización. Si antes del nuevo programa un trabajador estaba indiferente o tenía preferencias leves por formalizarse, la extensión de las asignaciones al empleo informal puede modificar la ecuación. Este efecto es inevitable, siendo mayor cuanto mayor es el monto del subsidio.

¹⁵ Ver resumen en Marchionni y Conconi (2008).

¹⁶ Ver discusión y referencias en Marchionni y Conconi (2008).

El subsidio podría genera en algunas personas un desincentivo al trabajo. Al sentirse más cómodos económicamente algunas personas pueden elegir trabajar menos, y en el extremo no hacerlo. La evidencia empírica no parece sostener esta hipótesis. En un cuidadoso estudio de los principales programas de transferencias condicionadas en América Latina Alzúa, Cruces y Ripani (2009) concluyen que no generan significativos desincentivos al trabajo. Los programas en ese estudio, sin embargo, están basados en áreas rurales de bajos ingresos, y otorgan en general subsidios inferiores a los que recibirían algunas familias en Argentina luego de la extensión de las asignaciones. Una familia con 5 hijos por ejemplo recibiría \$900 que es significativamente más que el promedio del ingreso laboral mensual de un trabajador bajo la línea de la pobreza. En este contexto los riesgos de algún desincentivo al trabajo posiblemente aumenten.

5.5.4. Sobre los incentivos en la conformación familiar

La extensión de las asignaciones implica un subsidio de \$180 por hijo hasta \$900 por familia. El esquema asume implícitamente que el costo de los hijos es constante hasta los 5 hijos y luego se hace nulo, lo cual claramente es irreal. Existe evidencia sobre la existencia de economías de escala en el consumo del hogar que implica costos medios decrecientes en el número de niños. En función de esta evidencia podría instrumentarse un esquema de transferencias decreciente en el número de niños en el hogar.

Si bien la evidencia sobre el impacto de programas asistenciales sobre las decisiones demográficas no es fuerte, el esquema de subsidios actual podría estimular la tasa de fecundidad hasta los 5 hijos, y reducirla desde los 5 en adelante. También resulta necesario integrar este nuevo beneficio con las pensiones no contributivas otorgadas a madres de 7 o más hijos menores de edad. Este es un punto que debería ser evaluado con cuidado y eventualmente considerado para posteriores modificaciones.

5.6. Sobre el monto de la transferencia

En vista a los argumentos de los puntos anteriores podría ser conveniente instrumentar un esquema de beneficios decrecientes en el número de hijos. Debe subrayarse sin embargo que, dado que el número de hijos es decreciente en el ingreso familiar, todo esquema de subsidios decreciente implica un menor grado de focalización y de impacto sobre la pobreza.

La siguiente tabla muestra algunos resultados de esquemas decrecientes con topes máximos por hogar alternativamente fijados en \$600 y \$500. Existe un claro trade-off entre el costo del programa y su impacto distributivo. Por ejemplo, en la alternativa de la columna (3) el costo se reduce en 2500 millones, pero la tasa de pobreza cae un punto menos que con el sistema actual.

Cuadro 5.7**Costo e impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad de alternativas de subsidios**

	Actual	AU	Subsidios decrecientes	
			Max 600	Max 500
		(1)	(2)	(3)
Costo del programa (anual)				
Total (millones)		10814	9223	8353
Tasa de pobreza				
Tasa de pobreza total				
Pobreza extrema	6.9	2.8	3.3	3.6
Pobreza moderada	23.2	19.0	19.8	20.3
Tasa de pobreza en niños				
Pobreza extrema	12.0	3.7	4.7	5.5
Pobreza moderada	36.0	28.3	30.1	31.0
Brecha de pobreza				
Pobreza extrema	2.9	0.9	1.1	1.2
Pobreza moderada	9.3	5.7	6.3	6.6
Tasa de pobreza en niños				
Pobreza extrema	4.9	0.8	1.3	1.6
Pobreza moderada	15.2	8.2	9.5	10.1
Desigualdad de ingresos				
Ratio 10/1	23.7	16.5	17.6	18.2
Share decil 1	1.4	2.0	1.9	1.8
Gini	0.455	0.435	0.439	0.440
Atkinson (2)	0.569	0.473	0.486	0.494

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Además de la magnitud del monto transferido, un tema que debe debatirse es el su actualización. Mientras que los beneficios previsionales se ajustan periódicamente mediante una fórmula establecida por ley (la “movilidad”),¹⁷ las asignaciones familiares (tanto contributivas como las de la AUH) no prevén mecanismo alguno de ajuste automático. Esta limitación plantea un doble riesgo para las asignaciones universales como base una política de Estado de protección social de largo plazo. Por un lado, el valor real de los beneficios y por tanto su impacto en el bienestar de la población pueden erosionarse por la inflación. Desandar los avances recientes no requeriría ni siquiera un trámite parlamentario: una administración contraria a esta política podría simplemente dejar que el aumento del costo de vida reduzca sistemáticamente el peso de las asignaciones en el presupuesto nacional. Por otro lado, se plantea el problema de la utilización política con fines electorales de los aumentos en los beneficios. Si el objetivo de la medida es asegurar el bienestar y reducir la pobreza, este objetivo no debería estar supeditado a ganancias electorales de corto plazo.

¹⁷ Estos mecanismos de ajuste se deben computar en función del crecimiento de las remuneraciones y del costo de vida. Por supuesto, una condición necesaria para la idoneidad de cualquier fórmula de movilidad es que se cuente con información confiable sobre la evolución de estas variables.

5.7. Sobre el clientelismo

El clientelismo es un problema frecuente en política social. Cuanto más discrecional resulte la asignación del programa, más posibilidades de que el clientelismo se manifieste con intensidad. La determinación de reglas claras y de derechos, más que ayudas contingentes, reducen fuertemente las prácticas clientelistas. Si el beneficiario percibe que la ayuda es un derecho al que tiene acceso mediante reglas transparentes, no se ve necesitado de acudir a un agente u organización política para participar. La herramienta extrema contra el clientelismo es la universalidad. Si todos los niños menores de 18 años tiene derecho a una ayuda social, el rol de cualquier intermediario se minimiza.

El reciente decreto de asignaciones universales tiene la virtud de no crear un programa social completamente nuevo, sino que incorpora a los desocupados e informales al sistema de asignaciones familiares contributivas existente, lo cual es más integrador y menos burocrático. Los riesgos de clientelismos de un sistema como el propuesto son relativamente bajos. Una familia con su DNI en regla y sin trabajo formal puede presentarse a reclamar la asignación sin necesidad de recurrir a un intermediario político. Es muy posible que estos aparezcan en la etapa inicial del programa, capitalizando inevitablemente parte del rédito, pero su papel debería ir desapareciendo con el tiempo, una vez que la familia ya esté inscripta y reciba regularmente la transferencia. El mecanismo de selección de beneficiarios de las AU es simple y poco sujeto a discrecionalidades y manejos políticos.

El único riesgo claro de clientelismo surge de la limitación del beneficio a los hijos de trabajadores informales que perciben una remuneración inferior al salario mínimo. Como se mencionó, difícilmente esta norma se implemente en la práctica. Si en cambio el gobierno se esfuerza por implementarla, los riesgos de clientelismo reaparecerán con fuerza.

Un avance hacia la minimización del clientelismo sería generalizar las asignaciones a toda la población que no las reciba por su empleo formal. Como se mencionó más arriba esta opción vuelve al programa más transparente.

5.8. Sobre el financiamiento

Según las estimaciones presentadas el nuevo programa de asignaciones familiares, u otro semejante que universalice el ingreso por niño, implicará una demanda de recursos de aproximadamente \$10.000 millones anuales en concepto de transferencias, a lo cual deben sumarse costos de administración, monitoreo y evaluación, e inevitables “filtraciones”. Esto constituye una carga fiscal de enorme importancia que obliga a pensar y actuar seriamente para evitar consecuencias negativas de un financiamiento espurio.

El reciente decreto establece el financiamiento del nuevo programa de asignaciones con los retornos de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

(FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino. Este Fondo está conformado en su mayoría por los recursos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización. A mediados de 2009, el FGS estaba integrado por \$114.561 M conformados por operaciones de Crédito Público con la Nación (60%), Acciones (11%), Plazos Fijos (9%), Proyectos Productivos en Infraestructura (5%), Fondos Comunes de Inversión (4%) y otros. El FGS fue creado para “proteger los ahorros de los trabajadores y que en el futuro todos tengan acceso a una jubilación digna y segura”, objetivo que será más dificultoso alcanzar si los recursos son destinados a otros fines.

Es difícil que este Fondo genere retornos tales como para financiar el programa de asignaciones, sin afectar su valor real. En consecuencia, o bien el resto de los beneficios del sistema de seguridad social se verán afectados o deberá recurrirse a fondos del Tesoro. Resulta razonable que parte de los fondos del sistema de seguridad social que gestiona la ANSES se destinen a financiar la extensión de las asignaciones, de la misma forma que financian al resto de los beneficios sociales, pero es difícil justificar que lo hagan en su totalidad.

Los retornos del FGS son naturalmente variables e inciertos. Resulta desaconsejable atar el financiamiento de un programa estructural con necesidades crecientes en períodos de crisis a recursos volátiles y pro-cíclicos. En este sentido, deberían pensarse estrategias de financiamiento permanentes, y por ende con discusión parlamentaria, provenientes de fuentes de baja volatilidad.¹⁸

La implementación del nuevo programa implicará discontinuar o reducir programas que se superponen con las nuevas asignaciones. El programa Jefes, el Familias y las pensiones no contributivas son obvios candidatos. De la derivación de los recursos de estos programas pueden obtenerse alrededor de \$4000 millones, con lo cual la necesidad de recursos rondaría los \$6000 millones anuales que deberían provenir de una reforma tributaria o un recorte de gastos y subsidios. El Estado argentino subsidia actualmente con alrededor de \$30.000 millones a consumidores y diversas actividades con escaso impacto social. Una reasignación de parte de esos subsidios es esencial para garantizar la sustentabilidad del nuevo programa. Finalmente, algún esquema de transferencias decrecientes implicaría una carga fiscal menos onerosa, aunque con un impacto sobre la pobreza menor. Por ejemplo, la alternativa (3) del cuadro anterior requiere cerca de \$8000 millones, lo cual neto de otros programas que se superponen implica la necesidad de cubrir \$4000 millones.

¹⁸ El financiamiento del Bolsa Escola en Brasil y el Familias en Acción en Colombia es autorizado anualmente en el Congreso Nacional.

5.9. Sobre la estructura institucional

El nuevo programa de asignaciones excluye del beneficio a niños cuyos padres estén recibiendo otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción (art. 9). Es entonces probable que los beneficiarios de otros programas se trasfieran al nuevo sistema de asignaciones. La universalización de la ayuda social – a través de la reciente propuesta u otra alternativa similar – implicará modificaciones en el federalismo fiscal de la política social. La reacción natural de los gobiernos provinciales y municipales sería reducir el presupuesto en programas de transferencias monetarias y reasignarlos a programas más focalizados de atención a problemáticas puntuales.

El mismo cambio debería operar en el gobierno federal, con el ANSES haciéndose cargo de la operatorio del nuevo programa, derivando en el Ministerio de Desarrollo Social acciones específicas sobre problemas sociales puntuales, y en el Ministerio de Trabajo la atención de problemáticas laborales. Esto supone una reasignación institucional positiva. La ANSES tiene una buena capacidad operativa con experiencia en manejar el programa de asignaciones familiares y una extensa red de delegaciones que aseguran amplia cobertura geográfica. La construcción, utilización y mantenimiento de un padrón unificado de beneficiarios facilitará tanto las tareas de control como las de monitoreo y evaluación de impacto. El monitoreo es necesario, entre muchas otras razones, para mantener la legitimidad del programa, que se basará en el futuro en la percepción de transparencia en su implementación – la falta de difusión periódica del número, distribución geográfica y características de los beneficiarios no ayudan en este aspecto, como tampoco lo hacen las campañas de comunicación basadas en cifras improbables.¹⁹ La evaluación de impacto, por otro lado, permitirá establecer tanto los logros del programa, como sus falencias y los aspectos que requerirán modificaciones. Estas dos áreas deben ser prioritarias, estableciéndose cuerpos de control que convoquen tanto a los poderes del Estado como a la sociedad civil y la comunidad académica. Por otra parte, los padrones de beneficiarios y los medios de pago establecidos facilitarán la implementación de programas complementarios – por ejemplo, no será necesario improvisar para desplegar programas de emergencia ante crisis económicas o catástrofes naturales.

Asimismo, al garantizar mediante las asignaciones un mínimo de ingresos (por lo menos para los hogares con hijos), los Ministerios del área (tanto nacional como provinciales) se verán liberados de ejecutar el sinfín de programas similares y superpuestos de la actualidad – Jefes, Familias, Seguro de Capacitación, y planes provinciales. En este sentido, la asignación universal propiamente establecida por ley permitirá un redireccionamiento de los recursos – tanto administrativos como presupuestarios – que se utilizaban en la administración y el control de programas

¹⁹ Por ejemplo, al momento de publicarse este documento, una campaña nacional señalaba un aumento del 25% en el número de inscriptos en escuelas, pero sin citar fuentes o metodología de estimación.

atomizados. Estos recursos, entonces, podrán ser invertidos en políticas sociales específicas, en aquellos problemas que no pueden ser solucionados simplemente mediante transferencias de ingreso. Las asignaciones universales, por lo tanto, deberían complementarse con el avance en áreas prioritarias a establecerse a nivel nacional y regional – por ejemplo, vivienda, salud o nutrición, entre muchas otras.

6. COMENTARIOS FINALES

Existe un extenso consenso acerca de la conveniencia de implementar un programa masivo de transferencias monetarias basado en la niñez. Sobre la base de ese consenso el gobierno nacional modificó en 2009 a través de un decreto de necesidad y urgencia la ley de asignaciones familiares para incluir a hijos de desempleados e informales. Esta modificación constituye en la práctica un sustancial acercamiento a la universalización de la ayuda social a la niñez. El documento argumenta la consolidación de una medida de este tipo permitirá liberar recursos administrativos y presupuestarios para el desarrollo de mejores políticas sociales en áreas específicas.

La reforma del sistema de protección social que se está gestando es, potencialmente, de gran magnitud, relevancia y perdurabilidad. Para realizar este potencial, sin embargo, resulta indispensable consolidar la medida a través de los caminos legislativos normales. Es, de hecho, una oportunidad histórica para consensuar una política de Estado en el área social que establezca un escenario estable y transparente para garantizar un mínimo de bienestar para las generaciones presentes y futuras.

Este documento señaló una serie de impactos positivos de esta medida. Gran parte de la variabilidad en las estimaciones de impacto, sin embargo, se deben a la falta de precisión del decreto con que fueron implementadas, y de hecho algunas de sus falencias hubieran surgido – y hubieran sido remediadas – en el marco de un debate parlamentario. Se argumenta aquí que es factible y deseable rescatar los aspectos positivos de la medida promulgada por decreto, eliminando sus falencias y por sobre todo consolidándola como pilar de una política de Estado de protección social de largo plazo mediante la promulgación de una ley que universalice las asignaciones por hijo. Una ley del Congreso Nacional permitiría también establecer mecanismos automáticos de ajuste de los beneficios, establecer criterios de monitoreo y evaluación, y precisar la cobertura y la compatibilidad con otros programas. Si bien, como se argumenta en este documento, el impacto de la universalización no sería muy diferente al del sistema recientemente promulgado, sería más abarcativo y transparente, evitando errores de exclusión y minimizando el clientelismo.

Una posibilidad en esta dirección es mantener el esquema propuesto por el gobierno de asignaciones familiares, pero extendiendo el subsidio a todos aquellos hijos que no reciban asignaciones por el empleo formal de sus padres o por deducciones del impuesto a las ganancias.

Una segunda alternativa es derogar el sistema de asignaciones familiares y deducciones al impuesto a las ganancias, y crear un programa de ingreso garantizado a la niñez de carácter universal y no vinculado a la situación laboral de los padres. La combinación de un programa de este tipo con impuestos a las ganancias de hogares de mayores ingresos permitiría además aumentar su progresividad.

La universalización alcanzada a través de cualquiera de estos mecanismos tiene un costo presupuestario – y por ende social – sustancial. Los recursos que el Estado gasta en proveer la asignación por hijo a familias de ingresos medios y altos podrían asignarse a mejorar la educación, la salud y las condiciones de vida de los hogares de menores ingresos. En las circunstancias actuales ese costo es inevitable, dada la incapacidad del Estado para administrar un programa focalizado masivo, el generalizado consenso por la universalidad, y la dificultad política en reasignar subsidios. La agenda de largo plazo, sin embargo, debería incluir tanto este debate como la idoneidad de combinar sistemas de protección social con elementos contributivos y no contributivos y reformas impositivas progresivas, como lo ha hecho en varios otros países de la región.

REFERENCIAS

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina.
- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2010). “Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America”, Documento de trabajo CEDLAS N. 95.
- CEDLAS (2009). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (SEDLAC). A joint project between the Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (UNLP) and the World Bank. Available online at www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac
- CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis 4. Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). “Programas sociales: Integrando a la Población Vulnerable”, Documento de trabajo CEDLAS 77, UNLP.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009). “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192 (primera parte); Vol. 49, N° 193 (segunda parte).
- Cruces, G. y Rovner, H. (2008). “Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina”, Capítulo 2 de Cruces et al. (editores), 2008.
- Cruces, G., Guardia, L. y Epele, N. (2008). “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina”. Serie Políticas sociales no. 142, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R. – editores (2008). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial, Buenos Aires, ISBN 9-789879-805763. Disponible en www.cedlas.org/epps
- Deaton, A. (1997). *The analysis of household surveys*. John Hopkins University Press.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18(3), pp. 367-399.
- Gasparini, L., Marchionni, M. y Sosa Escudero, W. (2001). *La Distribución del Ingreso en la Argentina. Perspectivas y Efectos sobre el Bienestar*. Premio Fulvio Salvador Pagani 2001, Fundación Arcor, Córdoba, Argentina.
- Gasparini, L. (2005). “El fracaso distributivo de Argentina: El papel de la integración y las políticas públicas”, en Marquez, G. (ed.) *Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*, Inter-American

- Development Bank. Una versión de este documento también está disponible como Gasparini, L. (2003), “Argentina’s Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies”, Documento de trabajo CEDLAS 1.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2008). “A Distribution in Motion: The Case of Argentina A Review of the Empirical Evidence”, Documento de Trabajo CEDLAS 78, UNLP, Argentina.
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007) “Labor Informality Effects of a Poverty-Alleviation Program”, Documento de Trabajo 53, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999). “Income gains to the poor from workfare - estimates for Argentina’s TRABAJAR Program,”, Policy Research Working Paper Series 2149, The World Bank.
- Lambert, P. (2001). *The distribution and redistribution of income*. Tercera edición. Manchester University Press.
- Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingreso”. Disponible como documento de trabajo CEDLAS N. 76 y publicado como Capítulo 6 de Cruces et al. (editores), 2008.
- Mauricio, R. (2008). “Políticas de transferencias monetarias en Argentina. Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y sus costos”. Documento de trabajo, OIT.
- Moreno, J.M. (2006). “Revisión bibliográfica sobre protección social en Argentina”, documento de trabajo, Protección Social – América Latina, Banco Mundial.
- Ravallion, M. (2005). “Evaluating anti-poverty programs.” *World Bank Policy Research Working Paper* 3625, June.
- Veras Soares, F., Perez Ribas, R. y Guerreiro Osório, R. (2007). “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective”, *International Poverty Centre Evaluation Note* No. 1, Brasilia.