

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Universidad Nacional de La Plata



**Programas Sociales en Argentina: Alternativas para
la Ampliación de la Cobertura**

Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini

Documento de Trabajo Nro. 77
Noviembre, 2008

Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura*

Guillermo Cruces**
Leonardo Gasparini

C|E|D|L|A|S
Universidad Nacional de La Plata***

Esta versión: 21 de Septiembre de 2008

* Este trabajo fue realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la República Argentina. Su contenido representa únicamente la opinión de sus autores. Las interpretaciones y conclusiones expresadas no reflejan necesariamente la opinión del BID ni del MDS.

El trabajo de análisis fue desarrollado por los investigadores del CEDLAS bajo la supervisión del equipo del BID, compuesto por Hugo Florez Timoran, Laura Ripani y Mario Sánchez. Agradecemos la colaboración de Nicolás Epele (CEDLAS-UNLP) y los comentarios detallados realizados por colegas del BID y del MDS. Laura Guardia realizó una excelente tarea de revisión y preparación del documento final para su publicación. Las opiniones, errores y omisiones son de nuestra responsabilidad.

**Contacto: gcruces@cedlas.org y leonardo@depeco.econo.unlp.edu.ar

***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. Email: cedlas@depeco.econo.unlp.edu.ar Sitio web: www.cedlas.org

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	3
2	LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN ARGENTINA	5
2.1	JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS	5
2.2	SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO	6
2.3	FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL	7
3	COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	9
3.1	COBERTURA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: UNA RED DE PROTECCIÓN PARCIAL.....	9
3.2	HOGARES CUBIERTOS Y NO CUBIERTOS: LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL PJJHD Y SUS EFECTOS ACTUALES	10
3.3	HOGARES CUBIERTOS: LOS INCENTIVOS AL TRASPASO A LOS NUEVOS PROGRAMAS.....	12
4	CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA	14
4.1	DEFINICIÓN DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA.....	14
4.2	CARACTERIZANDO A LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA	14
4.3	CARACTERIZANDO A LOS PROTEGIDOS Y A LOS NO PROTEGIDOS.....	16
4.4	LA EMPLEABILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS	17
5	EXTENDIENDO EL FAMILIAS: FASE I – TRANSICIÓN DE BENEFICIARIOS DEL PJJHD	19
5.1	LIMITACIONES A LAS OPCIONES DE TRASPASO EXISTENTES.....	19
5.2	ALTERNATIVAS PARA LOS BENEFICIARIOS RESIDUALES DEL PJJHD	20
5.3	IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS	22
6	EXTENDIENDO EL FAMILIAS: FASE II – HACIA UNA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL	24
6.1	LOS PROBLEMAS DE EXCLUSIÓN DEL SISTEMA ACTUAL.....	24
6.2	PROGRAMAS ALTERNATIVOS PARA INCLUIR A LOS DESPROTEGIDOS	25
6.3	SIMULACIÓN DE UN PROGRAMA CON MAYOR FLEXIBILIDAD	28
6.4	LA EXPERIENCIA RECIENTE	32
7	COMENTARIOS FINALES	34
8	REFERENCIAS	37
9	CUADROS Y GRÁFICOS	39

1 Introducción

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos constituyen una modalidad relativamente nueva en la política social argentina. Durante el siglo XX, el cúmulo de políticas de protección social se estructuró, generalmente, alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, de larga data y cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina. Los trabajadores registrados accedían a beneficios contributivos, como los previsionales y las asignaciones familiares. Otras transferencias monetarias directas, como las pensiones no contributivas, eran administradas por el mismo sistema y tenían por objeto fundamental asistir a quienes por alguna razón no habían logrado acceder a los beneficios contributivos. En paralelo, el Estado desarrolló una serie de políticas universales en salud y educación, no vinculadas al mercado de trabajo, y algunas intervenciones puntuales como programas de salud materno-infantil y de alimentación, entre muchos otros (Cruces *et al.*, 2007).

A partir de la década del 80 parecen a nivel nacional los primeros antecedentes de programas de transferencias de ingresos a la población más desprotegida. En una primera etapa, los “fondos sociales” plantearon una ruptura con el sistema de protección social tradicional, basado principalmente en beneficios asociados al empleo formal (Cruces *et al.*, 2007). Durante la década del 90, las reformas estructurales y los elevados niveles de desempleo motivaron intervenciones orientadas a promover el empleo, además de políticas activas del mercado laboral fragmentadas y de baja cobertura (Roca y Moreno, 1998).

En 1995, la recesión provocada por el contagio de la crisis financiera en México impulsó la creación del Plan Trabajar, un programa de empleo de emergencia en el que los participantes recibían un beneficio monetario a cambio de una contraprestación laboral en el ámbito comunitario¹. Por su amplia difusión y cobertura, este programa marcó un hito en los programas sociales en Argentina. No obstante, la política de alivio a la pobreza durante la segunda mitad de los 90 siguió caracterizándose por su baja cobertura y alta fragmentación.

En 2002, con niveles de desempleo superiores al 20% y tasas de pobreza superiores al 50%, el gobierno nacional crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que alcanzó a cubrir cerca de dos millones de hogares, equivalentes al 20% del total del país.

En 2004, la nueva administración del presidente Kichner adopta una estrategia de transición para los beneficiarios del PJJHD basada en dos nuevos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (Seguro) y el Programa Familias por la Inclusión Social (Familias).

¹ Aunque se suele distinguir entre programas de transferencias de ingreso y programas de empleo de emergencia, en el caso argentino la principal función de estos últimos fue la paliación de la pobreza, y por ello se los considera en una misma categoría. Moreno (2006) presenta una discusión más detallada de los programas sociales, los programas de empleo y las políticas de protección social en Argentina.

En este contexto, este trabajo tiene como objetivo central el estudio de las posibilidades de expansión de la cobertura del Familias. En base a la información de encuestas de hogares disponible, el análisis caracteriza a los grupos de población en situación de pobreza moderada y extrema y analiza mecanismos alternativos para su inclusión en el marco de una red de protección social integral basada en el Familias y en otros programas relacionados. El tipo de medidas analizadas consiste en transferencias uniformes y generalizadas a hogares de bajos recursos. Esto no significa desconocer la heterogeneidad de situaciones y necesidades de la población, ni reducir los derechos sociales a la recepción pasiva de un beneficio monetario. Por el contrario, la discusión se plantea en términos de garantizar un nivel de vida mínimo. Por ello, aborda el número de beneficiarios posibles, el monto del beneficio y aspectos presupuestarios relacionados.

En función de este objetivo, el resto del trabajo está estructurado de la siguiente forma. La sección 2 describe brevemente las características del PJJHD, del Seguro y del Familias, como elementos de la red parcial de protección social existente en Argentina. La sección 3 pondera los mecanismos existentes de selección y auto-selección que determinan la asignación entre los distintos programas. La sección 4 se nutre de información de la Encuesta Permanente de Hogares para caracterizar a la población en situación de pobreza, tanto la cubierta como la no incluida en los programas de transferencias monetarias actualmente vigentes. La sección 5 analiza mecanismos para integrar a los beneficiarios del PJJHD al Familias, mientras que la sección 6 discute mecanismos para una política social más flexible, que incluya a la población en situación de pobreza hoy no protegida por los programas de ingresos no remunerativos. El trabajo se cierra en la sección 7 con comentarios y recomendaciones.

2 Los programas de transferencias monetarias en Argentina²

2.1 Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Como se señaló en la Introducción, la situación de emergencia social originada en la crisis económica de 2001-2002 motivó el diseño e implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), un programa de transferencias de ingreso de emergencia dirigido a jefes o jefas de hogar desempleados y con hijos menores, ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este programa se caracterizó por su rápida implementación y amplia cobertura, llegando a cubrir cerca de dos millones de hogares.

Aunque fue presentado como un derecho familiar de inclusión social (Decreto 565/02), los fondos limitados en un período de alta pobreza forzaron al gobierno a suspender la incorporación de nuevos beneficiarios en mayo de 2002, si bien la cantidad de beneficiarios activos continuó aumentando durante el transcurso de 2002 y 2003. Hasta ese momento, se utilizó un proceso de autoselección mediante el cual los jefes y jefas de hogar se presentaban de manera espontánea en las municipalidades para solicitar su inclusión en el programa, evitando de este modo las demoras asociadas a la utilización de una metodología de focalización (Golbert, 2004).

El beneficio mensual otorgado es de ARS \$150, monto que no fue ajustado desde el inicio del programa. En contrapartida, se exige a los beneficiarios del programa que participen en proyectos productivos, servicios comunitarios o cursos de capacitación. Por focalizar en jefes de hogar desempleados, el beneficio es incompatible con el empleo formal.³ Además de esta contraprestación laboral, el PJJHD incorporó prácticas novedosas como la condicionalidad del beneficio al cumplimiento de controles de asistencia escolar y de salud para los niños de los hogares beneficiarios.

De acuerdo a las evaluaciones existentes, el programa ayudó a paliar la emergencia social que determinó su rápida y masiva implementación (Galasso y Ravallion, 2004; MTEySS, 2004). Sin embargo, tuvo una serie de problemas relacionados con la situación de emergencia que le dio origen y con la rapidez con que tuvo que ser implementado, los cuales son discutidos en la siguiente sección.

Frente a la reactivación de la economía a partir de 2003, el nuevo gobierno de Néstor Kichner opta por una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos

² La descripción de los programas sociales en esta sección está basada en Cruces *et al.* (2008).

³ La importante reducción en el número de beneficiarios del PJJHD en el período 2003-2007 se debe principalmente a la incorporación al mercado laboral formal, que implica una discontinuidad automática del plan mediante el cruce de padrones de beneficiarios y de la base del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que registra los aportes y contribuciones laborales.

programas, el “Seguro de Capacitación y Empleo” y “Familias por la Inclusión Social” (Decreto 1506/04). De esta forma, y a diferencia de lo sucedido con experiencias anteriores, la creación de estos nuevos programas planteó la continuidad de una política de sostenimiento de ingresos, independientemente de la emergencia económica que le había dado origen. La estrategia de desdoblamiento divide a los beneficiarios en dos grupos diferenciados. El Seguro busca atraer a quienes tienen una mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. El Familias, en cambio, apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas de pobreza estructural.⁴

2.2 *Seguro de Capacitación y Empleo*

El Seguro se plantea como una alternativa para brindar capacitación y facilitar la inserción y la intermediación laboral de los beneficiarios. Entra en funcionamiento de manera efectiva en marzo de 2006, a través del decreto 336/2006. En una primera etapa, está abierto únicamente a los beneficiarios del PJJHD. El programa prevé el despliegue de Oficinas y Gerencias de Empleo en municipios participantes⁵, para ofrecer un conjunto de servicios destinados a apoyar a las personas en la búsqueda activa de empleo. A fines de 2007, el programa contaba con más de 70.000 beneficiarios.

Los beneficiarios firman un documento mediante el cual se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo y participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que mejoren sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo; y a aceptar las ofertas de trabajo que surjan mientras sean adecuadas para su experiencia y nivel de calificación laboral.

El monto que recibe cada beneficiario que opta voluntariamente por el traspaso al Seguro es de ARS \$225 (un 50% por encima del beneficio del PJJHD), y para reforzar su relación con el mercado laboral el tiempo de permanencia en el programa es computado para la futura jubilación. Sin embargo, a diferencia del PJJHD, el beneficio es otorgado por un plazo máximo de dos años.

Un aspecto innovador con respecto al PJJHD es que los beneficiarios que obtienen un empleo pueden continuar recibiendo la prestación por un plazo determinado (hasta doce meses en el sector público y hasta seis meses en el sector privado). De este modo, se reduce

⁴ Dado que el traspaso del PJJHD al Seguro o al Familias es voluntario, los tres programas coexisten a principios de 2008.

⁵ A marzo de 2008, se habían creado Oficinas de Empleo en 186 municipios del país.

el potencial desincentivo a la participación laboral, ya que los beneficiarios pueden aceptar una oferta de trabajo y no perder el beneficio si el empleo dura menos de seis meses.

2.3 *Familias por la Inclusión Social*

El Familias apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas de pobreza estructural. Este programa empezó a delinearse en la órbita del MDS a comienzos de 2005 (Resolución 825/05), como una transformación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables – módulo Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), con apoyo del BID. El objetivo fundamental del programa es promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social por medio de una transferencia monetaria, promoviendo además el acceso a la salud y la educación de los niños y embarazadas en los hogares beneficiarios.

Para la puesta en marcha de la primera fase de aplicación del programa, se identificaron 403 municipios prioritarios, que concentran cerca de 700 mil potenciales beneficiarios. Al igual que el Seguro, el Familias está abierto únicamente a traspasos de beneficiarios del PJJHD.⁶ En diciembre de 2007, el programa atendía a 539.386 hogares (incluyendo 1.887.851 niños) en 22 provincias y 357 municipios del país. Cerca de la mitad de los hogares beneficiarios provienen del IDH; el resto corresponde a traspasos del PJJHD.

El criterio de elegibilidad es el de ser jefe de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo (o discapacitados de cualquier edad).⁷ El programa está dirigido especialmente a mujeres madres de familia. En caso de que el titular del PJJHD traspasado sea hombre, debe pertenecer a una familia monoparental, o bien debe efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a su esposa, cónyuge o madre de los menores a cargo. Esta política implica que el 94,4% de los titulares del Familias sean mujeres (MDS, 2007a).

El subsidio monetario mensual que el programa otorga es de ARS \$155 con un menor a cargo, y se suman ARS \$30 por hijo/a hasta alcanzar un máximo de ARS \$305 correspondientes a seis hijos menores⁸. A diferencia del Seguro de Capacitación y Empleo, no existe un límite temporal para la participación en el programa y la recepción del beneficio es compatible con otros ingresos en el hogar, siempre y cuando sumados no superen el salario mínimo vital y móvil (MDS, 2007).

⁶ Con la excepción de la incorporación de nuevas altas en “situaciones de riesgo social y/o emergencia territorial, fundamentalmente en comunidades aborígenes” (Resolución 825/06).

⁷ Estos requisitos se aplican a los traspasos del PJJHD. Los beneficiarios con menos de dos hijos provienen del IDH.

⁸ A partir de los siete hijos menores de edad a cargo es posible acceder a una pensión no contributiva.

Dicho subsidio está sujeto a que los beneficiarios cumplan con el calendario de vacunación para los menores, con los controles de salud para las embarazadas y con la regularidad escolar o la culminación del nivel secundario o polimodal para los niños a cargo del titular. El cumplimiento de estas condiciones se verifica con la presentación de los certificados correspondientes.

Por último, debe destacarse que el Familias también cuenta con un componente comunitario, con elementos de apoyo escolar y desarrollo familiar, así como con un módulo de “remoción de barreras”, que ofrece una beca o asignación adicional de ARS \$50 para cubrir parcialmente los costos de cuidado infantil, transporte y refrigerio, con el objetivo de fomentar la terminalidad educativa o la capacitación profesional. Está previsto que los Centros Integradores Comunitarios (CICs), emplazados en las localidades con beneficiarios y concebidos para integrar los servicios y prestaciones sociales y de salud del Familias, cumplan un papel cada vez mayor en la implementación del componente comunitario.

De esta forma, el Familias plantea una serie de ventajas con respecto al PJJHD para los beneficiarios. En primer lugar, al no exigir una contraprestación laboral no impone un costo directo al hogar. En segundo lugar, la participación está directamente relacionada a las características de los beneficiarios y su nivel de pobreza, y no indirectamente a través de la condición de actividad. Esto último, junto con la compatibilidad del beneficio con los ingresos laborales, implica que no genera desincentivos importantes al empleo o a la formalidad.

3 Cobertura y focalización de los programas sociales⁹

En esta sección se describen los criterios de incorporación de beneficiarios adoptados por los dos principales programas de transferencia de ingresos nacionales en Argentina, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Familias por la Inclusión Social, y se analizan los problemas derivados de estos mecanismos de selección.

3.1 Cobertura de los programas sociales: una red de protección parcial

La estructura actual de los programas sociales nacionales implica que los beneficiarios provienen, fundamentalmente, de dos grupos: los beneficiarios originales del IDH (el antecesor del Familias) y los beneficiarios originales del PJJHD que no dejaron de recibir el beneficio (por haber obtenido un empleo formal o por incumplimiento de condicionalidades). Estos últimos, a su vez, pueden permanecer en el PJJHD, o pueden haber optado por el Familias o el Seguro. Dado que los programas son mutuamente excluyentes, los hogares pueden estar recibiendo alguno de esos tres programas, o no estar cubiertos.¹⁰

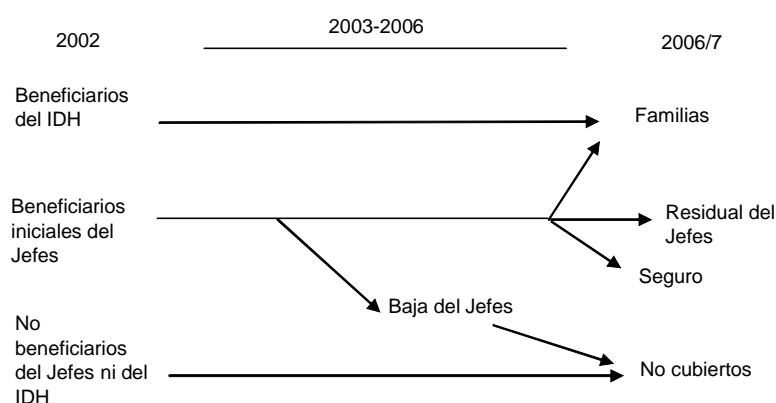
El resto de este trabajo se concentra en la población en situación de pobreza y la divide en cuatro grupos excluyentes: (a) los beneficiarios del PJJHD; (b) los beneficiarios del Familias; (c) los beneficiarios del Seguro; y (d) los hogares no cubiertos por los tres anteriores.¹¹ La distribución de la población en estos cuatro grupos está determinada por la incorporación original de beneficiarios al PJJHD, y por los requisitos de selección de los nuevos programas. El Gráfico 3.1 presenta un esquema de la evolución de la cobertura de estos programas.

⁹ Este informe se limita a analizar los programas nacionales de transferencia de ingresos. La expresión “programas sociales” se utiliza en este sentido acotado, pero ello no implica desconocer el alcance más amplio de la esfera de la política social.

¹⁰ Esta “desprotección” debe interpretarse en términos del objetivo de este estudio, el análisis de los programas de transferencias monetarias. Los hogares pueden recibir transferencias monetarias y no monetarias del Estado a través de otros mecanismos, como ayuda directa, pensiones graciables, empleo público a nivel local, o programas sociales y de empleo provinciales y municipales (Cruces *et al.*, 2007, encuentran una incidencia relativamente acotada de estos últimos).

¹¹ Este trabajo tiene por objeto estudiar a la población en situación de pobreza, por lo que no cubre el problema de los beneficios que se filtran a sectores menos necesitados de la población. Sin embargo, los estudios disponibles sugieren un buen nivel de focalización de los programas de ingreso no remunerativo de este tipo en la población de menores ingresos.

Gráfico 3.1 - Esquema estilizado de distribución de población cubierta por los programas sociales 2002-2007



3.2 Hogares cubiertos y no cubiertos: la selección de beneficiarios del PJJHD y sus efectos actuales

Aunque las evaluaciones existentes destacan el impacto positivo del PJJHD en el bienestar de los hogares y como red de contención ante la crisis, el programa tuvo una serie de problemas relacionados con la situación de emergencia que le dio origen y con la rapidez con que tuvo que ser implementado. Dado que el PJJHD determina el origen de los beneficiarios del Seguro y el Familias, algunos de estos problemas persisten en la actualidad.

En primer lugar, las condiciones sociales extraordinarias de la crisis de 2001-2002, con altos niveles de desempleo y de pobreza, implicaron que el PJJHD recibiera un grupo de beneficiarios extremadamente heterogéneo, incluyendo tanto pobres estructurales como pobres transitorios. Además, el elevado número de beneficiarios potenciales determinó la necesidad de un programa con una estructura simple, poco flexible en sus requisitos y en sus beneficios, y sin capacidad para atender la heterogeneidad de problemas enfrentados por sus beneficiarios, lo que dificulta la adopción de estrategias de protección y promoción social en el periodo post-crisis.

En segundo lugar, una proporción significativa de la población bajo la línea de pobreza no fue cubierta por el programa. Los requisitos de acceso y permanencia, diseñados para simplificar la administración y la focalización de los beneficiarios, no incluyeron a todos los grupos en situación de pobreza, como por ejemplo los hogares sin hijos menores de 18 años.¹²

Asimismo, aunque muchos de los pobres transitorios incorporados durante la crisis lograron reinsertarse en el mercado de trabajo y por ello abandonaron el PJJHD, es probable que una fracción importante de los que perdieron el beneficio por acceder a un empleo formal

¹² Sólo tienen cobertura en la actualidad los hogares con estas características que fueron incorporados al IDH antes de la creación del Familias.

tenga una alta probabilidad de volver a la pobreza en caso de deterioro de las condiciones económicas agregadas.

En tercer lugar, la rápida implementación del programa impidió que se incorporaran previsiones a futuro, como la flexibilidad ante cambios en la situación de necesidad del hogar, y la incorporación de incentivos para una rápida inserción en el mercado laboral cuando mejorara la situación económica. Por ejemplo, existe cierta evidencia de un incentivo a la informalidad del PJJHD por la incompatibilidad del beneficio con el empleo formal (Gasparini *et al.*, 2007). Tanto el Familias como el Seguro intentan solucionar estos problemas incorporando algún tipo de compatibilidad del beneficio con el empleo.

En cuarto lugar, la magnitud de la demanda también se enfrentó a la limitada capacidad de gestión existente, lo que produjo problemas en el monitoreo de las condicionalidades y contraprestaciones (Galasso y Ravallion, 2004).

Finalmente, el aspecto más importante es que la fuerte demanda inicial de asistencia desbordó la disponibilidad de recursos del gobierno nacional, que se vio obligado a terminar con la incorporación de beneficiarios al poco tiempo de su inicio, a pesar de que el programa fuera planteado en términos de un programa universal de derechos de la ciudadanía (CELS, 2007). De esta manera, existe una proporción de la población excluida de los programas sociales por razones no relacionadas con sus necesidades. Asimismo, existen hogares que cayeron en la pobreza en el período 2003-2008, a pesar del importante crecimiento económico, y que no pueden acceder a los nuevos programas.¹³

De este modo, la cobertura de los programas sociales actuales está aún signada por la limitación en el ingreso de beneficiarios al PJJHD en 2002 y por el hecho de que desde ese momento no se hayan producido nuevas incorporaciones.¹⁴ Esta restricción y la limitación de los nuevos programas (Familias y Seguro) a los traspasos del PJJHD implican que el núcleo de los hogares actualmente cubiertos se compone mayoritariamente de personas que accedieron al PJJHD en 2002.

Los problemas de cobertura actuales están directamente relacionados con la selección original de beneficiarios del PJJHD, y aún con programas más flexibles y con diseño más cuidadoso como el Familias o el Seguro, la estructura de incentivos de los nuevos programas no solucionan todos los problemas asociados al PJJHD, como se detalla a continuación.

¹³ Cruces (2005) muestra que aún en períodos de crecimiento una fracción importante de la población cambia de estatus de pobreza entre períodos de medición.

¹⁴ Aunque los padrones de beneficiarios tuvieron altas en el período 2003-2008, la gran mayoría de los beneficiarios del PJJHD, del Seguro y del Familias proviene de los inscriptos originalmente en el PJJHD durante 2002, con la excepción de los provenientes del IDH.

3.3 Hogares cubiertos: los incentivos al traspaso a los nuevos programas

El traspaso de los beneficiarios del PJJHD a los nuevos programas sociales es voluntario, y por ello tanto el Seguro como el Familias fueron diseñados para incentivar la migración. Sin embargo, de acuerdo a los indicadores existentes, el PJJHD sigue teniendo un número importante de beneficiarios, seguido por el Familias y por el Seguro, como puede apreciarse en el Cuadro 3.1.

Los incentivos para migrar a uno u otro programa dependen de varios factores, como las perspectivas laborales de los beneficiarios, la difusión de información sobre las alternativas existentes, las propias características de los nuevos programas y la incertidumbre asociada a los mismos.

Las características del Familias parecen establecer claros incentivos al traspaso para la mayor parte de beneficiarios del PJJHD. El monto de la transferencia es superior, compatible con otros ingresos, y se complementa con otros beneficios directos (apoyo escolar, becas, etc.). Asimismo, un aspecto fundamental del Familias para los beneficiarios potenciales es que no requiere contraprestación laboral (ICS, 2005).

El traspaso del PJJHD al Seguro, en cambio, no implica necesariamente ventajas para todos los beneficiarios. Si bien supone un aumento del 50% en el monto de la prestación y ofrece beneficios relacionados con el mercado de trabajo (capacitación e intermediación), la participación en el programa tiene un costo claro en términos de su duración (máximo de dos años). Por lo tanto, existe una serie de factores que influyen en la opción del traspaso, como la aversión al riesgo del beneficiario, su percepción acerca de la continuidad del PJJHD, sus perspectivas laborales, y su valoración de los servicios de capacitación e intermediación.

La evidencia disponible sugiere que los grupos de bajos ingresos consideran el monto del beneficio como una de las características más importantes, por lo que se podría esperar un traspaso masivo hacia alguno de los nuevos programas. Asimismo, estos grupos valoran los beneficios relacionados al mercado laboral, por lo que existiría un incentivo para migrar hacia el Seguro (ICS, 2005; Cruces *et al.*, 2007). Por último, los grupos de menores ingresos también asignan una ponderación importante a la duración del beneficio, lo que puede explicar el mayor número de traspasos hacia el Familias (Cruces *et al.*, 2007).

A pesar de estos incentivos, no se ha observado un traspaso masivo de beneficiarios. Esto puede explicarse por las distintas restricciones al traspaso a los nuevos programas. En primer lugar, como se discutió en la sección anterior, ninguno de los dos programas fue desplegado en todo el territorio nacional, por lo que los beneficiarios se ven limitados por la disponibilidad de uno u otro programa en su municipio de residencia. En consecuencia,

existen beneficiarios del PJJHD que cumplen los requisitos para transferirse al Familias o al Seguro, pero no lo pueden hacer por una restricción de oferta que está más allá de su control.

En segundo lugar, además de estas limitaciones de oferta, las características de los programas imponen restricciones. No todos los beneficiarios del PJJHD cumplen con los requisitos más restrictivos para la entrada al Familias, lo que constituye un obstáculo adicional al traspaso. El Familias introduce básicamente dos restricciones con respecto al PJJHD: aumenta el mínimo de menores a cargo (de 1 a 2) y condiciona el traspaso al nivel educativo del beneficiario¹⁵. Existe una limitación adicional proveniente de la focalización del Familias en las mujeres. Los beneficiarios varones del PJJHD cuya cónyuge no cumple con los requisitos del Familias, o que estaban irregularmente anotados junto a su cónyuge, tendrían dificultades en el traspaso.

Esta serie de circunstancias explican la situación actual de un programa virtualmente discontinuado como el PJJHD que mantiene un número sustancial de beneficiarios.

En la siguiente sección se analizan las características de los hogares en situación de pobreza cubiertos y no cubiertos por los programas actuales.

¹⁵ El alcance de esta segunda limitación es dudoso, dado que es relativamente fácil no revelar información sobre el nivel educativo.

4 Caracterización de los hogares en situación de pobreza¹⁶

4.1 Definición de hogares en situación de pobreza

Los conceptos de pobreza presentan ciertas ambigüedades a nivel teórico y son difíciles de implementar estrictamente en la práctica (Morduch, 1994; Cowell, 2003). En este documento, se utiliza una definición tradicional de pobreza de ingresos (medida con respecto a una línea dada por el costo de una canasta básica para un adulto equivalente). En concreto, en esta sección se utilizan dos definiciones alternativas de pobreza: moderada y extrema. Se consideran pobres moderados a aquellos individuos que viven en familias cuyo ingreso equivalente es inferior a la línea de la pobreza moderada oficial de la región que habitan y pobres a aquellas personas que viven en familias cuyo ingreso equivalente es inferior a la línea de la pobreza extrema (indigencia) oficial de la región que habitan.

Estas simples definiciones operativas de pobreza tienen la ventaja de que pueden ser fácilmente implementadas con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que constituye la principal fuente de información sobre temas sociales y laborales en la Argentina. El trabajo empírico de esta sección se basa en la EPH del segundo semestre de 2006, la última disponible. Para obtener resultados actualizados, se tomó la distribución del ingreso del segundo semestre de 2006 y se expandieron los ingresos a marzo de 2008, en función de la evolución estimada del PBI per cápita. El análisis es realizado sobre esa distribución simulada.¹⁷

4.2 Caracterizando a los hogares en situación de pobreza

Las últimas estadísticas disponibles de pobreza por ingreso (EPH, 2do semestre 2006) arrojan un 8.7% de la población en situación de pobreza extrema (indigencia) y 26.2% en situación de pobreza moderada. Además, la incidencia y la distribución de la pobreza se concentra en la población joven. De hecho, el número de niños promedio y la tasa de dependencia (miembros de la familia sobre perceptores de ingreso) resulta sustancialmente mayor en las familias pobres. No se registran diferencias de género significativas entre varones y mujeres en situación de pobreza moderada y extrema, pero si es considerablemente mayor la incidencia de la pobreza extrema en los hogares con jefatura femenina (cuadro 4.1).

Las tasas de pobreza son muy superiores en la región del Noroeste (NOA) y del Noreste (NEA) en comparación con el resto del país. Sin embargo, y debido a la mayor

¹⁶ En Cruces y Gasparini (2008) se presenta un análisis más detallado de los datos presentados en esta sección.

¹⁷ La utilización de la EPH también implica restringir el análisis a las áreas urbanas.

concentración poblacional, la mitad de la población en situación de pobreza reside en el Gran Buenos Aires (GBA) y cerca de un 20% en la región pampeana (cuadro 4.2).

Como puede esperarse, en promedio las familias en situación de pobreza viven en peores condiciones habitacionales (cuadro 4.3) y presentan un perfil educativo claramente inferior a la no pobre (cuadro 4.4). Por ejemplo, mientras que el 69.9% de los adultos pobres extremos tienen educación baja (menos de 9 años de educación), ese porcentaje cae a 35.4% en el caso de los no pobres. Las tasas de asistencia de los niños de 6 a 12 años (escuela primaria) son semejantes entre grupos. En cambio, la brecha de escolaridad aumenta para los adolescentes y se hace más notoria para los jóvenes de 18 a 23 años. De cualquier forma, existe un fuerte grado de superposición que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar mecanismos de focalización (Ravallion y Wodon, 1999).

En todos los grupos etarios la inserción laboral es mayor entre los no pobres. Sin embargo, la gran mayoría de los adultos bajo la línea de pobreza tiene contacto con este el mundo laboral: más del 70% de los adultos entre 25 y 55 años en situación de pobreza moderada forman parte de la población económicamente activa (PEA), y su tasa de empleo llega al 60%. La tasa de desempleo de los adultos pobres entre 25 y 55 años es 14.6% entre los moderados y 26.2% entre los extremos (cuadro 4.5).¹⁸ Estas tasas, sin duda altas y preocupantes, también reflejan que la mayoría de los adultos pobres, incluidas las mujeres, tienen algún empleo aunque sea de manera esporádica. Esto no significa poner en duda la necesidad de brindar ayuda social a estos grupos, pero sí resalta la importancia de evitar en el diseño de los programas los desincentivos a la inserción laboral de los beneficiarios.

El ingreso per cápita de una familia en situación de pobreza extrema es menos de un 10% del ingreso per cápita familiar promedio del resto de la población (cuadro 4.6). Esta importante diferencia de ingresos es sólo parcialmente el resultado de una mayor tasa de fertilidad, ya que el ingreso total de esas familias (ignorando la composición) es sólo el 12% del promedio del resto de las familias. Sólo el sistema de transferencias sociales reduce la brecha de ingresos entre estos dos grupos.

Si bien estos programas han tenido un desempeño muy positivo en términos de cobertura y focalización, tienen una cobertura limitada para la población pobre y filtraciones significativas hacia la que no lo es. En efecto, solo benefician al 32% de los pobres moderados y al 33% de los extremos, lo cual implica que la enorme mayoría de los hogares

¹⁸ El análisis del mercado laboral se ve dificultado por el hecho de que el INDEC incluye como empleado a todo beneficiario del PJJHD que debe realizar una contraprestación laboral, aunque no se verifique el cumplimiento de esta actividad. De todos modos, estos valores no cambian significativamente al excluir a los beneficiarios del PJJHD del análisis (Cruces y Gasparini, 2008).

bajo la línea de pobreza está afuera de la ayuda social (cuadro 4.7). El resto de esta sección se realiza una comparación entre ambos grupos.

4.3 Caracterizando a los protegidos y a los no protegidos

El siguiente ejercicio consiste en caracterizar a la población en situación de pobreza no protegida en comparación con la protegida por programas de transferencias monetarias.¹⁹ Debe notarse que se incluye en la categoría de protegido a todo individuo cuyo hogar recibe asistencia, y no sólo al titular legal del programa.

Una primera observación importante es que el valor expandido a nivel nacional de los beneficiarios del PJJHD y otros programas de empleo que surge de la EPH representa sólo un 65% del número total de beneficiarios de acuerdo a fuentes administrativas. Esta diferencia puede deberse a problemas en el marco muestral de la EPH, que incluye sólo ciudades grandes, a subdeclaración de la ayuda social en la encuesta, o a problemas en el registro administrativo. Si la muestra de beneficiarios del PJJHD captados en la EPH no es representativa del padrón real del programa, los resultados presentados a continuación estarán sesgados.

Del total de pobres moderados, el 37.8% se encontraba protegido por programas de transferencias monetarias, mientras que del total de pobres extremos, la tasa de protección era sólo algo mayor: 41.5% (cuadro 4.8). Las tasas de protección son mayores entre los pobres más jóvenes, lo cual es consecuencia de los requisitos de entrada a los programas sociales que exigen menores en el hogar. También es más alto el porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina protegidos, tanto entre los pobres extremos como entre los moderados. Por último, el tamaño del hogar y el número de niños es mayor entre los hogares protegidos. En síntesis, los programas sociales de transferencias monetarias están más inclinados a favorecer a hogares con menores y con jefatura femenina, hecho que se refleja en las condiciones de acceso al Familias.

La distribución espacial de la protección social en general responde a la distribución espacial de la incidencia de la pobreza, con un ligero sesgo a favor del NEA, el NOA y la región Pampeana, en contra del GBA, Cuyo y la Patagonia (comparación entre cuadros 4.2 y 4.9).

¹⁹ Dado que la EPH pertenece al segundo semestre de 2006, capta principalmente la cobertura del PJJHD. Como se aprecia en el cuadro 3.1, presentado en la sección anterior, la cantidad de beneficiarios de este programa se redujo significativamente entre diciembre de 2006 y 2007 (de 1.128.942 a 757.505), ya sea porque optaron por el traspaso al Familias o al Seguro, o debido a que fueron dados de baja, sin incorporarse a ningún otro programa nacional de transferencia de ingresos. Lamentablemente, a partir de la información de la EPH disponible no es posible identificar a este grupo de beneficiarios. En el análisis siguiente, además de los beneficiarios del PJJHD, también se incluye como protegidos a los encuestados que declaran tener un plan de empleo.

La población en situación de pobreza que quedó afuera del sistema asistencial presenta características habitacionales relativamente superiores a la de los hogares protegidos, especialmente en la propiedad de la vivienda y en el acceso a baños higiénicos y cloacas (cuadro 4.10). El nivel educativo de los pobres no protegidos también es algo superior al de los protegidos, aunque la dominancia no es completa (cuadro 4.11).

El perfil comparativo de empleo entre protegidos y el resto se ve fuertemente trastocado por el hecho de que buena parte de los beneficiarios de programas sociales figuran en las estadísticas oficiales como empleados, ya que o bien tienen un plan de empleo, o bien declaran realizar una contraprestación laboral en el PJJHD. De esta forma, el grupo de los protegidos presenta un mayor nivel de empleo y un menor nivel de desempleo. En contrapartida, los no protegidos que tienen un empleo trabajan en promedio más horas que los protegidos, pero perciben un salario horario similar (cuadro 4.12).

Es interesante notar que si bien el ingreso per cápita familiar de los pobres moderados no protegidos es levemente superior al de los protegidos, eso no ocurre al restringir la comparación a los pobres extremos, ni cuando la comparación se limita al ingreso total familiar (cuadro 4.13). Esto pone de manifiesto el problema de la falta de cobertura de una importante proporción de los hogares en situación de pobreza extrema, que por distintas circunstancias no han podido acceder a la oferta de programas de transferencia de ingresos existentes.²⁰

4.4 *La empleabilidad de los beneficiarios*

El último ejercicio de esta sección está destinado a estudiar la empleabilidad de los beneficiarios de los programas de transferencias de ingreso.²¹ Para ello, se estima en primer lugar un modelo de empleo para aquellas personas pobres no protegidas, donde la variable dependiente es igual a 1 si la persona está empleada. Los coeficientes de ese modelo, estimado para mujeres y hombres por separado, son usados para predecir la “empleabilidad” de los protegidos, entendida como la probabilidad de estar empleado en función de una serie de características observables (edad, género, educación, región, características habitacionales, asistencia a la escuela, composición familiar). Naturalmente, este ejercicio asume que no hay diferencias sistemáticas en el resto de las variables no observables en el análisis entre los dos grupos, lo cual podría ser un supuesto restrictivo.

²⁰ Existe otra dimensión relevante de diferencia entre los protegidos: dados los requisitos más restrictivos del Familias, una proporción importante de los beneficiarios del PJJHD no son “traspasables”. Cruces y Gasparini (2008) presentan un análisis más detallado de las diferencias entre traspasables y no traspasables, y concluyen que ambos grupos son relativamente similares (a excepción del tamaño del hogar y otras variables relacionadas directamente con la elegibilidad).

²¹ Ver Gasparini et al. (2006) para un estudio sobre empleabilidad en Argentina.

El cuadro 4.14 presenta los resultados de estimar las probabilidades de empleo para los protegidos (que pertenecen a la muestra), y los no protegidos (que no pertenecen a la muestra de la estimación). Entre las mujeres, la probabilidad de empleo no difiere entre las no protegidas y las protegidas, aún cuando se restringe el análisis a las mujeres en hogares no monoparentales. El gráfico 4.1 ilustra estas diferencias para toda la distribución de probabilidades, aplicando estimaciones no paramétricas. En el grupo de las mujeres protegidas, la empleabilidad es algo mayor entre las beneficiarias del Familias, respecto de las residuales del PJJHD. Los resultados son semejantes, aunque con niveles de empleo mayor, en el caso de los hombres.

5 Extendiendo el Familias: fase I – transición de beneficiarios del PJJHD

5.1 Limitaciones a las opciones de traspaso existentes

Como se discutió en las secciones anteriores, si bien el traspaso de beneficiarios del PJJHD hacia el Familias y el Seguro comenzó hace casi tres años, está todavía lejos de completarse. Este retraso responde al despliegue limitado del Familias y del Seguro en el territorio nacional, pero también a dos razones directamente relacionadas con las características de los programas. Por un lado, existen beneficiarios que, pudiendo optar por un programa alternativo, prefieren mantener el PJJHD. Por otro lado, existen beneficiarios que bajo los actuales requisitos de entrada del Familias no tienen otra alternativa que pasarse al Seguro o, si no lo consideran conveniente o no cuentan con una oficina de empleo en su municipio, quedarse en el PJJHD.

Con respecto a la primera razón, el gobierno nacional ha desarrollado dos vías principales de acción: (i) inducir la demanda de traspaso mediante campañas de promoción dirigidas a los actuales beneficiarios del PJJHD con posibilidades concretas de optar por otro programa, y (ii) extender la oferta de programas alternativos al PJJHD en jurisdicciones donde no existen, o son muy limitadas. De cualquier forma, la transición del PJJHD al Familias de aquellos que cumplen con los requisitos no parece ser un problema de largo plazo: la difusión del programa reducirá la incertidumbre, y pondrá de manifiesto las ventajas del traspaso. Puede esperarse que la cobertura geográfica y la reputación del Familias crecerán y con ello absorberán a los indecisos.

Los beneficiarios del PJJHD que no califican para el traspaso al Familias constituyen un problema más estructural. De este grupo, los que cuentan con la infraestructura en su municipio pueden optar por el Seguro, pero como se discutió en la sección 3 la duración limitada del beneficio posiblemente explique gran parte de la baja tasa de transferencias hacia ese programa. Se trata de un programa nuevo, por lo que es posible que su cobertura aumente con el despliegue de oficinas de empleo municipales y con una mayor difusión, pero aún en este caso muchos beneficiarios del PJJHD optarán por no transferirse para evitar el riesgo de perder el beneficio al término de dos años.

Dadas las reglas de entrada a los nuevos programas y las limitaciones de oferta existentes, un importante grupo de beneficiarios del PJJHD actualmente no dispone de la opción para optar por el Familias o el Seguro. El resto de esta sección analiza posibilidades de absorción de la población residual del PJJHD bajo otra modalidad, discontinuando el programa en sí pero manteniendo a sus beneficiarios con algún tipo de cobertura.

5.2 Alternativas para los beneficiarios residuales del PJJHD

En base a datos de la EPH, pueden estudiarse algunas características del escenario descrito. El cuadro 5.1 presenta los resultados de un ejercicio de simulación que computa el número potencial de traspasos del PJJHD al Familias, el costo fiscal de esta política, y el impacto sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos ante modificaciones alternativas en los requisitos de entrada al Familias. El ejercicio está basado en la EPH del segundo semestre de 2006 (ajustada a 2008 como en la sección anterior). Como todo ejercicio de esta naturaleza, su utilidad no está tanto en brindar cifras exactas, sino en ilustrar el orden de magnitud de las distintas alternativas, como insumo a la hora de tomar decisiones de política.

La primera columna del cuadro indica que bajo las actuales reglas de entrada, el número de beneficiarios transferibles del Familias al PJJHD es de alrededor de 275 mil personas, las cuales representan alrededor del 36% del padrón residual del PJJHD.²²

Para cada potencial beneficiario que podría optar por el traspaso se computó la magnitud del subsidio monetario en función del número de hijos. El costo promedio de la transferencia por hogar beneficiario sería de ARS \$226 mensuales. Naturalmente, el Estado dejaría de pagar la transferencia de ARS \$150 del PJJHD al realizarse el traspaso, por lo que el costo neto por persona se reduce a ARS \$76. El costo fiscal bruto si se efectivizaran todas las transferencias del PJJHD al Familias bajo las actuales reglas de entrada sería de ARS \$745 millones al año. El monto neto es significativamente menor: ARS \$251 millones anuales.

Aún en este escenario donde todos los beneficiarios del PJJHD que califican son transferidos al Familias, el remanente del PJJHD es importante, ya que muchos hogares no cumplen con algunos requisitos básicos de entrada al Familias. Las siguientes seis columnas del cuadro 5.1 presentan resultados obtenidos al cambiar los requisitos de acceso al Familias: la cobertura geográfica, el número de hijos, y el nivel de educación del titular del beneficio.

La columna ii ilustra el caso de extensión de la cobertura al total del país. En ese escenario, el número de beneficiarios transferibles al Familias se elevaría a 320 mil, lo cual representa alrededor del 42% de los actuales receptores del PJJHD. El costo medio de la transferencia caería muy ligeramente, lo cual refleja una estructura demográfica similar entre los individuos pobres de las jurisdicciones actualmente incluidas en el Familias y el resto. Naturalmente, esta expansión geográfica implica un aumento en el costo total del traspaso: el costo incremental sería de ARS \$291 millones anuales.

²² Este valor surge de estimar los beneficiarios del PJJHD en condiciones de acceder al Familias en 2006, (expandiendo la EPH al total nacional, y el número de beneficiarios del PJJHD al valor reportado administrativamente), y restar los que entre el segundo semestre de 2006 y la actualidad ya se han transferido a otros programas. El ejercicio también asume que los beneficiarios que tienen la posibilidad de optar por el Familias o por el Seguro, eligen el primero.

Los resultados de la columna iii ilustran el caso en el que se mantiene el requisito educativo del programa Familias (titular con nivel educativo inferior a secundaria completa), pero se permite el ingreso de hogares con un sólo hijo²³. El número de posibles traspasos asciende a 470 mil y el costo fiscal anual neto es de ARS \$341 millones. Este costo se incrementa sólo marginalmente al extender la ayuda a los hogares sin hijos, como puede apreciarse en la columna iv.²⁴

Las columnas v a vii presentan los resultados de las simulaciones de traspaso, al eliminar el requisito de que el titular tenga nivel educativo menor a secundaria completa. El impacto sobre el número de beneficiarios es importante. Por ejemplo, si se aceptan familias con un hijo, el número de beneficiarios crece de 470 mil a 622 mil. De hecho, si el programa se desplegara en todo el territorio nacional y se eliminaran los requisitos educativos y de número de hijos para el traspaso, casi la totalidad de los actuales beneficiarios del PJJHD podrían ser transferidos al Familias. En este caso el costo fiscal incremental ascendería a ARS \$450 millones anuales.²⁵

El impacto presupuestario neto calculado en el cuadro 5.1 se limita a las erogaciones en transferencias monetarias. Por lo menos hay otros cuatro aspectos que deberían ser tenidos en cuenta, en materia presupuestaria, a la hora de tomar decisiones. El primero es el derivado de los servicios relacionados que reciben los beneficiarios del Familias (como las becas de capacitación y los programas de desarrollo familiar y comunitario) y del despliegue nacional de los Centros de Integración Comunitaria (CICs), que no son contemplados en el PJJHD. En segundo lugar, la expansión del Familias implica un costo administrativo adicional, pero que probablemente se compensaría por el ahorro en los costos administrativos al discontinuar el PJJHD. En tercer lugar, la generalización de las condicionalidades de salud y educación sólo tienen sentido cuando los beneficiarios cuentan con los servicios correspondientes en su área de residencia. La implementación de un programa de transferencias condicionadas requiere de una intervención en el lado de la oferta, invirtiendo en infraestructura educativa y de salud para compensar a las áreas más relegadas. Finalmente, a diferencia del Familias, el PJJHD exige una contraprestación laboral, la cual implica costos y beneficios difíciles de estimar. De cualquier forma, el grado de cumplimiento de esas contraprestaciones ha ido en descenso con el tiempo.

²³ En éste y el resto de los casos se mantiene la cobertura geográfica nacional completa.

²⁴ Un 8% de la población relevada en la EPH dice ser beneficiaria del PJJHD y no declara tener hijos menores viviendo en el hogar.

²⁵ Naturalmente, el gobierno podría preferir mantener algún requisito educativo para una mejor focalización. En este caso, parte de la población actualmente beneficiaria del PJJHD quedaría fuera de la ayuda social, y los costos monetarios de la transición se reducirían.

5.3 *Impacto distributivo de los escenarios alternativos*

El panel inferior del cuadro 5.1 presenta una serie de indicadores de pobreza de ingresos, y de desigualdad en la distribución del ingreso, computados bajo cada escenario alternativo. La última columna del cuadro presenta estos indicadores para el sistema de protección actual como punto de comparación.

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 dos líneas oficiales: extrema y moderada. Los cuadros presentan los tres indicadores de pobreza de uso más generalizado: tasa de incidencia, brecha de la pobreza (o FGT(1)) e intensidad o profundidad de la pobreza (FGT(2)). 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 de concavidad de la función de bienestar igual a 2 (este parámetro implica fuerte ponderación en los cambios de ingresos de los más pobres).²⁶

Es importante destacar que se trabaja bajo el supuesto de que no hay cambios en el comportamiento de los hogares ante una modificación en la ayuda social: si un hogar antes recibía ARS \$150 del PJJHD y pasa a recibir ARS \$245 del Familias, se asume que su ingreso sube en ARS \$95, ignorando todo ajuste de comportamiento derivado del cambio en el ingreso proveniente de las transferencias monetarias.

De acuerdo a los resultados obtenidos, bajo ninguno de los esquemas de traspaso propuestos se lograría un impacto significativo sobre la pobreza y la desigualdad. Un esquema de traspaso de gran alcance, como el simulado en la columna vii del cuadro, implicaría una caída en la tasa de incidencia de la pobreza extrema del 7.8 al 7.4 por ciento, mientras que la pobreza moderada de ingresos sólo caería de 24.2 a 23.9. Estos efectos reducidos en los indicadores distributivos se deben a que el monto de la transferencia del Familias, aunque significativamente superior al del PJJHD y con un impacto importante en el bienestar de los hogares, sigue siendo bajo en relación al costo de una canasta básica alimentaria.

Sin duda, el análisis y los ejercicios empíricos presentados en este documento indican que es deseable acelerar la transición del PJJHD al Familias, ya que este último presenta claras ventajas en términos de diseño y el costo fiscal incremental de una transferencia masiva entre programas es moderado. La aceleración de esa transición implica, por un lado, la necesidad de relajar las condiciones de entrada al Familias y, por el otro, inducir la transición

²⁶ Ver Lambert (2001) para más detalles sobre los índices utilizados.

de manera más firme, incrementando la disponibilidad del Familias en todos los municipios del país y dando señales para discontinuar el PJJHD.

Complementariamente, es importante estudiar mecanismos para incrementar el atractivo relativo del Seguro frente al Familias, con el objeto de aumentar los incentivos de inserción laboral para la mayor cantidad de personas posibles. Entra las opciones disponibles en este sentido, cabe mencionar el incremento del beneficio del Seguro y/o la extensión de su límite temporal.

Una reforma que remplace el PJJHD por el Familias y el Seguro podría aprovecharse para repensar la estructura de cobertura de los programas sociales. Como mínimo, deberían reconsiderarse los requisitos de incorporación al Familias y al Seguro, para incrementar su atractivo y ajustar el grado de focalización y cobertura. Sin embargo, el punto más importante tal vez sea la expansión del Familias más allá de los beneficiarios originales del PJJHD y del IDH, incorporando a los hogares pobres que se encuentran actualmente desprotegidos. Como se discute en la sección siguiente, el proceso de transición presenta una ventana de oportunidad para establecer una red de protección social permanente más ambiciosa con una cobertura de todos los hogares pobres, y no sólo de aquellos que fueron identificados en el breve período 2002-3.

6 Extendiendo el Familias: fase II – hacia una red de protección social integral

6.1 Los problemas de exclusión del sistema actual

Una discusión completa de las alternativas de política social, o incluso únicamente de todas las opciones disponibles en los programas de transferencia, está más allá del alcance de este documento. El resto de esta sección contribuye a la discusión de los programas sociales en la Argentina en dos aspectos. Por un lado, amplía el análisis de la sección anterior, presentando un conjunto de simulaciones de esquemas alternativos de extensión del Familias para cubrir a las personas pobres actualmente desprotegidas. De esta manera, se plantea la utilización del Familias como la plataforma principal de una red de protección integral para toda la población. Por otro lado, las últimas páginas de la sección presentan una breve discusión de experiencias recientes de programas sociales en la Argentina y en otros países de América Latina que incorporan algunos de los elementos identificados para realizar esta expansión de la cobertura.

La cobertura actual de los programas de transferencias nacionales está signada por el proceso de incorporación de beneficiarios al PJJHD en el período 2002-3, dado que no se produjeron otras incorporaciones significativas. Este esquema rígido genera dos tipos de problemas que se acrecientan con el tiempo: por un lado, hay beneficiarios que ya no necesitan las transferencias para mantener un nivel de vida aceptable, y por otro lado existen hogares pobres que no reciben transferencias monetarias de este tipo de programas. De los dos problemas, el primero (error de inclusión) es probablemente menos importante cuantitativamente, dado que gran parte de los pobres transitorios del período 2001-2002 abandonaron el PJJHD por su incorporación al empleo formal. El segundo problema (el error de exclusión) es más relevante desde el punto de vista del bienestar de la población. La evidencia sugiere que los pobres no protegidos no son sustancialmente menos vulnerables ni más empleables que los protegidos. Esta situación señala la necesidad de avanzar hacia un sistema de protección social integral, con una mayor cobertura y una focalización más cuidadosa.

Esta sección está guiada por la búsqueda de esquemas alternativos para el sistema de transferencias monetarias con los siguientes objetivos: i) incrementar el grado de cobertura de los pobres, ii) mejorar el grado de focalización de los programas, iii) promover la equidad horizontal, iv) facilitar la implementación, v) minimizar el costo fiscal incremental con respecto a las iniciativas actuales, vi) facilitar la flexibilidad de entrada y salida de beneficiarios, y vii) reducir, en la medida de lo posible, los desincentivos al empleo y la formalidad.

Los estudios disponibles y la experiencia a nivel internacional indican que no existen mecanismos que permitan cumplir todos estos objetivos simultáneamente. Por ejemplo, ante la dificultad de relevar el ingreso familiar potencial y para promover una fácil implementación, se suele focalizar por características observables declaradas por los beneficiarios (tipo de empleo, educación, tamaño de familia), lo que genera un incentivo a la manipulación de la información provista, y distorsiones de varios tipos. Asimismo, incrementar la cobertura necesariamente implica un compromiso en términos del costo fiscal de los programas. Las simulaciones de esta sección no plantean resolver estos compromisos, pero los ilustran y permiten una aproximación a los órdenes de magnitud de cada factor.

Los esquemas propuestos a continuación asumen implícitamente que los programas de transferencias monetarias tienen una función que va más allá del alivio de una situación coyuntural de necesidad, y que constituyen en cambio instrumentos clave para la política de redistribución de ingresos por parte del Estado. En ese sentido, se buscan esquemas con cobertura amplia y de largo plazo, no ligados necesariamente a situaciones circunstanciales de desempleo o de pobreza transitoria.

6.2 Programas alternativos para incluir a los desprotegidos

Los cuadros 6.1 a 6.3 presentan los resultados de un conjunto de simulaciones sencillas en las que se mantiene el esquema de transferencias monetarias del Familias, pero se modifica el conjunto de beneficiarios.

El cuadro 6.1 presenta los resultados de simulaciones de programas que cubren a toda la población pobre (moderada o extrema). Si bien en la práctica es difícil implementar programas con este nivel de cobertura, dado que el grado de focalización alcanzado en la simulación se basa en información precisa de variables no fácilmente relevables, como el ingreso familiar, resulta interesante tener presente sus implicancias como punto de comparación.

El total de hogares participantes de un programa focalizado en la población pobre moderada (columna i) ascendería a 2.1 millones, lo cual implicaría aumentar en más de un 50% la cobertura de los programas actuales (cerca de 1.4 millones de beneficiarios entre el PJJHD, el Familias y el Seguro). El costo medio mensual de este programa sería de ARS \$203, lo cual implica un costo bruto de ARS \$5.232 millones anuales y un costo incremental de ARS \$2.192 millones anuales

Por definición, toda la población pobre, extrema o moderada, estaría cubierta por este programa, lo cual implicaría un importante avance respecto de la situación actual, en la que sólo el 32% de los pobres moderados y el 33% de los pobres extremos se encuentran

protegidos. Además, este programa tendría un impacto significativo tanto en la reducción de la pobreza extrema como moderada.

En la columna ii del cuadro se restringe la cobertura del programa social simulado únicamente a los pobres extremos. En este caso, el número de hogares beneficiarios se reduce a 700 mil (alrededor de la mitad de los beneficiarios de los programas sociales actuales), con un costo bruto de ARS \$1.784 millones anuales, que de hecho resulta más de ARS \$1.000 millones inferior al costo de la política asistencial actual (PJJHD, Familias y Seguro). El problema de esta alternativa, además de la dificultad en implementar una focalización tan precisa como la simulada, es la nula cobertura en la población pobre moderada. Este programa tendría un fuerte impacto sobre la pobreza extrema, pero el efecto sobre la pobreza moderada sería marginal. Finalmente, el efecto sobre la desigualdad depende del indicador elegido: mientras que el coeficiente de Gini cambia muy poco, las modificaciones de la relación de ingresos entre deciles extremos o el índice de Atkinson experimentan cambios sustanciales.

El cuadro 6.2 presenta la simulación de un programa semejante al Familias en cuanto a sus requisitos y su estructura de beneficios, pero bajo el supuesto de que incorpora a todos los que califican y no sólo a los traspasos del PJJHD. Bajo este esquema (columna i), el programa tendría 1.3 millones de hogares participantes, un tamaño semejante al sistema actual. El costo bruto total de este programa sería de ARS \$3.361 millones, es decir ARS \$321 millones adicionales al presupuesto vigente.

Sin embargo, una extensión del Familias bajo estos parámetros tendría serios problemas de focalización y de cobertura: el 32% de los potenciales beneficiarios no sería pobre y cerca de la mitad de los pobres extremos no calificaría para acceder al programa. De cualquier forma, la cobertura sería sustancialmente mayor que bajo el esquema actual. Por ejemplo, el porcentaje de hogares pobres extremos cubiertos subiría de 33% a 51%.

Los ejercicios presentados en las últimas dos columnas del cuadro 6.2 corresponden a programas sociales simulados en los que se relaja la condición de número mínimo de dos hijos a un hijo (columna ii) y sin hijos (columna iii), generando mayor cobertura. En este último caso se cubriría a casi el 80% de los pobres extremos. No obstante, esta propuesta implica un menor grado de focalización y un costo fiscal posiblemente difícil de financiar. A su vez, el cambio en el requisito de número de hijos no implica aumentos fuertes en el impacto sobre la pobreza y la desigualdad.

Los ejercicios presentados en el cuadro 6.3 modifican las condiciones de entrada al programa simulado, principalmente agregando variables observables ligadas al déficit

habitacional del hogar. Los participantes en estas simulaciones deben cumplir las siguientes requisitos para calificar al programa:

- i. ninguno de los jefes debe ser trabajador formal, y si alguno lo es, su salario no debe superar el mínimo;
- ii. ninguno debe recibir jubilaciones o pensiones estatales;
- iii. la máxima educación de los dos jefes no debe superar un umbral dado (educación superior incompleta o completa, alternativamente);
- iv. el número de necesidades básicas insatisfechas relacionadas con su vivienda no debe superar un umbral dado. 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.

Las columnas (i) y (ii) del cuadro fijan el umbral educativo en secundaria completa y el resto en secundaria incompleta. El umbral de NBI se establece alternativamente en valores de 1 a 3. Por ejemplo, para el programa de la columna (i) califican todas las familias cuyos jefes tienen un nivel educativo máximo hasta secundaria completa, y tienen al menos una condición de NBI habitacional. En ese caso, el programa atraería a 1.3 millones de beneficiarios y no tendría un costo incremental respecto del gasto actual. Este programa presentaría ventajas respecto al sistema vigente tanto en términos de focalización como de cobertura de la población pobre.

La alternativa de restringir la ayuda a quienes cumplan dos requisitos de NBI habitacionales reduce la presión presupuestaria, pero a costa de reducir también drásticamente el número de beneficiarios, y por ende el grado de cobertura de la población pobre. Este es un punto importante que se repite en las columnas iv y v. Esto se debe a que un gran número de pobres, aún los extremos, 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 pobre quedaría fuera del sistema asistencial. Si el objetivo es mantener el gasto actual en programas sociales e incrementar la protección de los pobres, la opción de focalizar de manera estricta en el déficit habitacional no parece conveniente.

La alternativa presentada en la columna (iii) es intermedia. El programa reúne a 1.1 millones de beneficiarios, un número algo menor al actual, con un pequeño ahorro de costos (que eventualmente permitiría aumentar el tamaño del subsidio por hogar), pero con un grado de focalización y cobertura muy superior al actual. Por ejemplo, el porcentaje de pobres extremos cubiertos pasaría del 33% al 46%, y la tasa de incidencia de la pobreza monetaria

extrema descendería de 7.8 a 6.5. El impacto redistributivo también sería considerable: el Gini caería medio punto, mientras que el Atkinson bajaría 3 puntos.

6.3 Simulación de un programa con mayor flexibilidad

El cuadro 6.4 reporta los resultados de los últimos ejercicios de simulación, en los que se adopta un esquema sustancialmente más flexible que el actual o el de las simulaciones anteriores. A diferencia de los ejercicios presentados, en los que la estructura de beneficios replicaba la vigente en el Familias, en este caso el monto del subsidio es variable y depende de una combinación de varios indicadores. 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.²⁷

Bajo este esquema, el objetivo de política también es el hogar, como en el Familias. Por otra parte, la experiencia internacional sugiere que es preferible que el beneficiario sea mujer, ya sea jefa o cónyuge del jefe. El subsidio mensual tiene un componente fijo y uno variable, que es creciente en función del número de menores en el hogar, el déficit habitacional, la educación de los jefes, el tipo de empleo y el ingreso formal. Esquemas alternativos más complejos son discutidos más adelante.

Formalmente, el subsidio por hogar S responde a la siguiente ecuación:

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

donde a , b , c , d , y t son parámetros (positivos) cuyo valor debe ser definido por los decisores de política; N es el número de niños menores de 19 en el hogar; α es un parámetro de economías de escala internas al hogar, fijado en 0.8 en el ejercicio; $NBIh$ es el número de NBI habitacionales discutido arriba (entre 0 y 5); E es el máximo nivel educativo de los jefes del hogar (desde 0 – sin educación – a 6 –superior completa); Y es el ingreso del hogar proveniente del trabajo formal por adulto equivalente; y t es la tasa en que se reduce el monto del beneficio en función de los ingresos formales del hogar.

En la simulación, el programa es asignado a todo hogar que no reciba jubilaciones estatales, y que no tenga ingresos formales, o en caso de tenerlos, que Y no supere la línea de pobreza moderada oficial correspondiente al tamaño del hogar. Adicionalmente, el estipendio no puede ser menor a los ARS \$100 ni mayor a ARS \$400: si el monto S que surge para un

²⁷ Cafferata et al. (2006) y CIEL-PIETTE (2006) también incluyen propuestas de esquemas de selección de beneficiarios más amplios.

hogar de la ecuación anterior es inferior a ARS \$100, no recibe ningún subsidio, y si es mayor a ARS \$400 recibe ese valor máximo únicamente.

Tanto el número de niños, como el nivel de educación, los NBI habitacionales y los ingresos formales son variables monitoreables por el Estado y fuertemente correlacionadas con el grado de pobreza del hogar.

La evidencia proveniente de estudios de ingreso y consumo señala la presencia de economías de escala internas al hogar, que justifican un parámetro α inferior a 1 en la ecuación (Deaton, 1997). La reducción de S con el ingreso formal responde al objetivo de focalización y ahorro de costos, mientras que un valor de t menor a 1 alivia los problemas de desincentivos a formalizarse laboralmente. Idealmente, S debería depender también del ingreso proveniente del trabajo informal, o de la condición de actividad efectiva del beneficiario, pero estas variables son menos monitoreables. Más adelante se discuten algunas alternativas en este sentido.

Los resultados del cuadro 6.4 reflejan distintas configuraciones de parámetros a , b , c , d y t que arrojan costos del sistema semejantes a los actuales.²⁸ La excepción es la columna (v), que simula un programa de mayor cobertura.

La primera columna ilustra un caso base en el que $a=b=c=d=20$ y $t=0.2$, es decir: se establece un valor de ARS \$20 para cada una de las variables incluidas en el algoritmo de determinación del beneficio, y se establece una tasa de reducción del beneficio del 20%. Esto implica un beneficio fijo de ARS \$20 por hogar, ARS \$20 por cada hijo menor de 19 años (ajustado por 0.8, el coeficiente de economías de escala), ARS \$20 por cada NBI habitacional del hogar, y ARS \$20 como suplemento por déficit de nivel educativo del jefe o jefa de hogar (ARS \$120 para hogares con jefes sin educación, y ARS \$0 para aquellos con educación superior).

Este esquema implica un número de beneficiarios potenciales 20% superior al del conjunto de programas de transferencias monetarias actuales (PJJHD, Familias y Seguro), pero a un costo bruto semejante. El programa tiene una tasa de focalización mayor: mientras que el porcentaje de pobres extremos entre los beneficiarios actuales es de 19.7%, el de este esquema sería de 25.6%. Las mayores ventajas surgen de su nivel de cobertura, significativamente más amplio, en especial en la población pobre extrema: mientras que la cobertura actual es del 33%, el programa simulado en la columna i alcanzaría una cobertura del 74% entre la población pobre extrema. Si bien el programa está mejor focalizado, al aumentar su grado de cobertura, el porcentaje de no pobres protegidos crece (de 5.6% a 8.0%). Por otra parte, bajo el nuevo esquema, si bien la protección se extiende masivamente

²⁸ Cruces y Gasparini (2008) incluye esta simulación desagregada por regiones geográficas.

sobre la población pobre, una familia pobre extrema de las hoy protegidas recibiría en promedio unos ARS \$20 menos que en la actualidad.

Esa diferencia se reduce a ARS \$13 en el esquema de la columna ii. Este es un caso en el que se aumenta el pago por NBI ($c=35$) y se reduce el pago fijo a a ARS \$10. Este esquema tiene un número de beneficiarios y un grado de focalización y cobertura de la población pobre semejante al anterior, pero focaliza mejor los montos de la ayuda social. Por ejemplo, mientras que un pobre moderado promedio recibe ARS \$151 en el primer esquema, ese monto asciende a ARS \$155 bajo el nuevo esquema con pagos mayores por NBI.

El esquema presentado en la columna iii reduce el “impuesto implícito” al trabajo formal al bajar el parámetro t a 0.1, es decir, se reduce menos el monto del beneficio para aquellos hogares que tienen ingresos por empleo formal. Para compensar el mayor costo del programa, se reduce el subsidio fijo a a ARS \$15. El programa resultante tiene menos desincentivos al trabajo formal, pero como contrapartida el monto promedio del subsidio cae (ARS \$25 menos respecto de la actualidad para los pobres extremos).

El programa correspondiente a la columna iv aumenta el aporte por niño a ARS \$30 (desde ARS \$20 en el caso base) y elimina el componente fijo a . En este caso, el programa se vuelve algo más pequeño, con una menor cobertura entre los pobres extremos, pero con un subsidio para ese grupo mayor al caso base (aunque aún inferior en ARS \$13 al actual).

Finalmente, el esquema de la columna v se construye bajo el supuesto de que aumenta el presupuesto real destinado a transferencias monetarias. Se fijan todos los parámetros en ARS \$30, y t en 0.1. Esto permite un programa con menos desincentivos al trabajo, mayor cobertura, y aumento de transferencias. La cobertura de los pobres extremos pasa de 33% a 88%, y el subsidio promedio sube de ARS \$187 a ARS \$232. En este caso, el impacto sobre la pobreza y la desigualdad resulta considerable. Por ejemplo, la tasa de pobreza de ingresos moderada caería 3 puntos, el Gini 1.3 puntos porcentuales y el ratio de ingresos 6 puntos.

Es importante tener en cuenta que una cobertura amplia de los planes simulados puede permitir reducir programas provinciales u otros programas de empleo y asistencia menores, por lo que el costo incremental puede ser más moderado al presentado en los cuadros.²⁹

Una de las principales ventajas de los cinco esquemas analizados sobre el actual sistema radica en alcanzar una cobertura de la población pobre significativamente mayor. En los cuatro primeros casos, este objetivo se alcanza con el mismo nivel de presupuesto que los programas actuales. Adicionalmente, los esquemas analizados tienen un grado de focalización mayor, tanto en términos de población cubierta, como en la asignación de recursos dentro de la población protegida. Como en el caso del Familias, una ventaja adicional radica en sus

²⁹ DGPYPs (2007) presenta una revisión sustantiva de los programas de empleo provinciales.

menores desincentivos al empleo formal, comparado con el PJJHD, en el que en teoría esos desincentivos son plenos (Gasparini *et al.*, 2007).

El esquema planteado puede 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).

Asimismo, es posible incluir una estimación del ingreso de los informales como variable en la que condicionar la ayuda social. Las ventajas de esta alternativa son múltiples: permitiría una mejor focalización del programa, agregaría flexibilidad a la entrada y salida del mismo, y reduciría los desincentivos al empleo formal. La estimación del ingreso de los informales, sin embargo, no es fácil de implementar. Aún con información confiable, los modelos de estimación de ingresos tienen en general un bajo poder predictivo, por lo que el resultado para una familia particular diferirá mucho del ingreso real, induciendo errores de focalización. Adicionalmente, la información laboral de los informales está sujeta a errores de medición, y puede prestarse a la manipulación si el auto-reporte es utilizado para determinar el monto de la ayuda asocial. Los incentivos a declararse desocupado, o subocupado, son muy grandes, y la posibilidad del Estado de monitorear las respuestas a gran escala son bajas para los trabajadores informales.³⁰

Existen algunos mecanismos para aliviar el problema de sobre-declaración de desempleo. La contraprestación laboral del PJJHD estaba motivada en gran parte por este problema, y funcionaba como un mecanismo para inducir la auto selección de beneficiarios. Un participante empleado informal tiene inconvenientes en declararse desempleado y cumplir, a la vez, con el requisito de contraprestación laboral. Sin embargo, el PJJHD enfrentó serias dificultades para organizar un sistema de contraprestaciones para la totalidad de sus beneficiarios.

Es necesario estudiar mecanismos alternativos de autoselección que incrementen los costos para un empleado informal a declararse desempleado. Una posibilidad es fijar actividades de capacitación y pequeñas tareas comunitarias en horarios sólo compatibles con el desempleo. Para desincentivar estos errores de filtración también podrían incluirse en los

³⁰ Este no es el caso de los trabajadores formales, cuya condición de actividad y nivel de ingreso laboral (formal) puede obtenerse a partir de la información de aportes cargada mensualmente en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El PJJHD utiliza esta información para determinar las bajas del programa, y otras iniciativas subnacionales (como el programa Ciudadanía Porteña, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) cruzan los padrones de beneficiarios con los datos del Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS).

programas actividades más costosas para un profesional o trabajador capacitado que para el típico beneficiario pobre del programa, como por ejemplo actividades comunitarias en localidades de menores ingresos, o la publicación de la lista de beneficiarios. 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 pobres.

Los esquemas presentados en estas páginas son sólo algunos ejemplos de la amplia gama de combinaciones posibles para mejorar la cobertura y la focalización de los programas sociales y mejorar el bienestar de la población en situación de pobreza en Argentina. La forma particular que tome el diseño de un sistema de protección social integral dependerá del conjunto de restricciones técnicas, económicas, y políticas, así como de las preferencias que enfrenten los hacedores de políticas. Existe un compromiso, sin embargo, entre la sofisticación en el diseño y la transparencia de los programas para sus potenciales beneficiarios, y entre la sofisticación y los costos administrativos de los programas.

6.4 *La experiencia reciente*

Aunque las versiones extremas de las simulaciones presentadas en este documento sirven principalmente como punto de referencia, por su alto nivel de cobertura o por su complejidad de implementación, la experiencia reciente en la región demuestra que algunas de las extensiones de cobertura de los programas sociales son factibles, tanto en términos de su envergadura como de sus mecanismos de implementación.

En términos de expansión de la cobertura, puede destacarse el caso del programa Bolsa Familia, de Brasil. En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios y de determinación del monto del beneficio, la experiencia reciente del país y de la región señala la posibilidad de incorporar dispositivos de mayor sofisticación que los actuales. 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 de Buenos Aires, demuestran la factibilidad de incorporar criterios complejos para la incorporación de beneficiarios, combinando elementos de aproximaciones de pobreza y tests de ingresos similares a otras experiencias de la región, como la ficha CAS en Chile o el SISBEN de Colombia. Existe asimismo una serie de estudios exploratorios recientes que evalúan la factibilidad de estos mecanismos (CIEL-PIETTE, 2006; Cafferata *et al.*, 2006).

El ejercicio presentado en las páginas anteriores combina en un mismo algoritmo el proceso de selección de beneficiarios y la determinación del monto del beneficio. Aunque mecanismos de este nivel de complejidad no se observan en la práctica, 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.

7 Comentarios finales

La economía argentina experimentó un notable proceso de recuperación económica en el período 2003-2007, luego de la crisis de 2001-2002. Sin embargo, existe aún un número significativo de beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, lo que sugiere que los efectos positivos del crecimiento económico no benefician necesariamente a toda la población. Se plantea entonces la necesidad de que el Estado asuma un papel en la promoción de la inclusión social y en el sostenimiento de estándares de vida más allá de los episodios de crisis económicas. En este sentido, puede destacarse la estrategia del Gobierno Nacional de reemplazo de un programa coyuntural, como el PJJHD, por iniciativas no necesariamente vinculadas al desempeño económico como el Familias y el Seguro. Esta transición plantea la oportunidad de construir una red de protección social permanente para la población más vulnerable tanto en períodos de estabilidad como de crisis, con la flexibilidad necesaria para cubrir a todos los que necesiten asistencia.

La discusión y las simulaciones presentadas en este documento señalan algunas falencias de la situación actual para lograr este objetivo, y propone algunas iniciativas.

Por un lado, aunque el desdoblamiento entre el Familias y el Seguro parte del reconocimiento de las necesidades diferenciales de los beneficiarios, puede plantearse el problema de que se genere una división espuria entre “empleables” y “no empleables”, o entre “pobres” y “trabajadores”, con el riesgo de perpetuar a los beneficiarios en condiciones que no les permitan desarrollarse y mantenerse autónomamente en el largo plazo. Los resultados de empleabilidad presentados en este documento brindan evidencia compatible con la necesidad de una estrategia más flexible, que podría evitar el encasillamiento de los beneficiarios en una u otra categoría. Este encasillamiento podría evitarse, por ejemplo, ofreciendo prestaciones de capacitación e intermediación laboral a todos los beneficiarios, y no sólo a los que hayan sido derivados a uno u otro programa.

Además, el Familias y el Seguro podrían incorporar otros elementos facilitadores de la participación laboral, como subsidios para el cuidado de niños y guarderías gratuitas de tiempo completo, que podrían ampliarse en base a los módulos existentes (como “Remoción de barreras”), y estructurarse alrededor de los Centros de Integración Comunitaria (CICs).

Por otra parte, los programas sociales nacionales están signados por la crisis de 2001-2002, de la que proviene el grueso de los beneficiarios actuales. Ambos programas sólo están disponibles para los hogares seleccionados en ese período como beneficiarios de PJJHD y del IDH (con algunas excepciones de nuevas altas para situaciones específicas), dejando sin cobertura a una importante proporción de la población con características y niveles de pobreza semejantes. De esta manera, una fracción importante de la población no está cubierta por

programas sociales por razones que no están ligadas con sus necesidades, y la situación puede agravarse de detenerse o limitarse el notable crecimiento del período 2003-2007.

La proliferación de iniciativas sub-nacionales en los últimos años también plantea un problema de equidad (dado que sólo los residentes de las jurisdicciones de mayores ingresos cuentan con asistencia económica), y este problema sólo puede ser solucionado mediante la acción generalizada del Estado nacional. En la actualidad, los programas sociales nacionales no sólo están restringidos a los beneficiarios originales del PJJHD,³¹ sino que las nuevas iniciativas como el Familias y el Seguro no están disponibles uniformemente en todo el territorio nacional.

El documento plantea, mediante una serie de ejercicios de simulación, la factibilidad de ampliar la cobertura de los programas sociales nacionales vigentes a un grupo mayor de la población en situación de pobreza, sin excluir a ningún hogar por razones históricas, a un costo relativamente reducido, y disminuyendo significativamente los niveles de pobreza y exclusión. Para ello, deben darse dos condiciones: por un lado, la apertura permanente de los programas a la incorporación de hogares que los requieran, y, por otro, la flexibilización de los requisitos de entrada.

El análisis se basa en la expansión de la cobertura del Familias, que tiene aspectos claramente superadores de algunos problemas de iniciativas anteriores, como la variación del monto en función del tamaño de la familia y la compatibilidad del beneficio con ingresos laborales, entre otros. Sin embargo, la experiencia reciente en la región sugiere otras mejoras que podrían incorporarse a los programas, como la fijación del monto del beneficio en función de las necesidades de los hogares, el ajuste por la variación de los costos de vida, el desarrollo de un padrón único de programas sociales nacionales y provinciales, y el establecimiento de criterios de selección basados en índices de condiciones de vida o aproximaciones de ingreso.

Más allá de estos ejercicios de simulación, es importante considerar algunas limitaciones al plantear un proceso de expansión de la cobertura. Por un lado, deben tenerse en cuenta las restricciones del Estado en cuanto a la velocidad de captación y formación de recursos humanos para el gerenciamiento de los programas. Aunque las simulaciones incorporan un costo administrativo como porcentaje de las transferencias totales, una expansión masiva plantea problemas logísticos más allá del costo financiero.

Por otra parte, es importante destacar que los programas de transferencias condicionadas de ingresos son parte integral del espectro más amplio de la política social, y

³¹ Con la excepción de la incorporación relativamente menor de nuevas altas en “situaciones de riesgo social y/o emergencia territorial, fundamentalmente en comunidades aborígenes”.

no pueden remplazar todas las iniciativas del Estado en esa área. Un aspecto fundamental para programas que incentiven la demanda de servicios de educación y salud es la coordinación con la oferta correspondiente. La complementariedad entre incentivos a la demanda y mejoras en la provisión (presente en iniciativas como la Red de Protección Social de Nicaragua y el programa Juntos de Perú) es un aspecto clave para el éxito de los programas sociales (Cruces *et al.*, 2008).

El tipo de medidas analizadas (consistente en transferencias uniformes y generalizadas a hogares de bajos recursos) se plantean en el espíritu de garantizar un nivel de vida mínimo. Este tipo de iniciativas puede entonces entenderse como un complemento de otras que se dirijan a las demandas y necesidades específicas propias de las realidades subnacionales, en especial en cuanto a intervenciones diferenciadas y articuladas que tiendan a apuntalar los déficits de presencia estatal en la oferta de servicios de educación, salud y vivienda, entre otros.

En este sentido, las experiencias exitosas en la región tienen en común la consolidación de iniciativas bajo un programa marco amplio (como el Bolsa Familia, en Brasil, o el Puente-Chile Solidario). Existen importantes ganancias de eficiencia al establecer programas únicos, y parece preferible reconocer y adaptar la intervención del Estado a distintas realidades territoriales mediante sub-componentes de un programa marco, más que planteando una dispersión de las intervenciones en materia social.

8 Referencias

- Cafferata, A., Chitarroni, H. y Cimillo, E. (2006). “El índice combinado de transferencia (ICT): un ejercicio de discriminación sobre la población beneficiaria del PJJHD.” SIEMPRO-SISFAM.
- CEIL-PIETTE (2006). “Propuesta de clasificador de los actuales beneficiarios del PJJHD para su posible incorporación al programa Familias y al Seguro de Capacitación y Empleo”. Mimeo, CEIL-PIETTE-CONICET.
- 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.
- Cowell (2003). *The Economics of Poverty and Inequality*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (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. y Gasparini, L. (2008). “Plan Familias: Integrando a la población vulnerable”, mimeo.
- Cruces, G., Rovner, H. y Schijman, A. (2007). “Encuesta de percepción de planes sociales en Argentina”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Banco Mundial, Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Deaton, A. (1997). *The analysis of household surveys*. John Hopkins University Press.
- DGPyPS - Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (2007): Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2006, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/18.
- 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., 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.
- Gasparini, L., Winkler, H., Haimovich, F. y Busso, M. (2006). “Employability in the Southern Cone”. Economic and Social Study Series, RE1-06-001, Inter-American Development Bank.
- Golbert, L. (2004). “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Serie Conferencias y Seminarios: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias UNFPA, Naciones Unidas y CEPAL.
- ICS-Iniciativa Ciudadanía Social (2005). “Informe Final de Monitoreo de la prueba piloto: Operativo de Transferencia de Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados al Plan Familias IDH, Partido de Ituzaingó – Pcia. de Buenos Aires”. Informe realizado por Noelia Wlasiuk-Fundación El Otro. Coordinación de Acciones de Monitoreo Ciudadano, Iniciativa Ciudadanía Social, Buenos Aires.
- Lambert, P. (2001). *The distribution and redistribution of income*. Tercera edición. Manchester University Press.
- MDS-Ministerio de Desarrollo Social (2007). “Informe de estado de avance 2007. Programa Familias por la Inclusión Social”. Informe ministerial. Buenos Aires.

- MDS-Ministerio de Desarrollo Social (2007a): Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo “Balance del 2007”.
- MTEySS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios”, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, Ocupación y Empleo.
- Morduch, J. (1994). “Poverty and Vulnerability”. *American Economic Review*, 84(2), pp. 221–225.
- Moreno, J.M. (2006). “Revisión bibliográfica sobre protección social en Argentina”, documento de trabajo, Protección Social – América Latina, Banco Mundial.
- Ravallion, M., y Wodon, Q. (1999). “Poor Areas or Only Poor People,” *Journal of Regional Science*, 39, pp. 689–711.
- Roca, E. y Moreno, J. M. (1998). “Diagnóstico del Servicio Público de Empleo” Informe de consultoría, OIT, oficina de Argentina.

9 Cuadros y gráficos

Cuadro 3.1: Cantidad de beneficiarios de los programas PJJHD, Familias y Seguro

Año (a)	PJJHD	Familias por la Inclusión Social		Seguro de Capacitación y Empleo	
	Beneficiarios	Beneficiarios	Trasposos del PJJHD	Beneficiarios	Trasposos del PJJHD
2003	1.828.182	231.421 (b)	-	-	-
2004	1.587.271	218.538 (b)	-	-	-
2005	1.449.143	243.449	9.687	-	-
2006	1.128.942	371.290	119.063	20.542	1.747
2007	757.505	539.386	14.266	71.155	4.588

(a) Todas las cifras corresponden a las respetadas para el mes de diciembre.

(b) Beneficiarios del IDH.

Fuente: Cruces et al. (2008), en base a datos de MTEySS (2008) y MDS (2007 y 2007a).

Cuadro 4.1: Perfil de pobreza - Variables demográficas

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Proporción de la población</i>	26.2	73.8	8.7	91.3
<i>Población por edad</i>				
[0,15]	40.4	59.6	14.4	85.6
[16,25]	29.5	70.5	9.4	90.6
[26,40]	21.8	78.2	6.4	93.6
[41,64]	19.2	80.8	6.2	93.8
[65+]	9.0	91.0	2.8	97.2
<i>Distribución de edades</i>				
[0,15]	40.9	21.5	44.4	24.9
[16,25]	19.7	16.7	19.1	17.3
[26,40]	19.5	24.9	17.4	24.1
[41,64]	16.5	24.6	16.0	23.1
[65+]	3.4	12.3	3.2	10.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Edad media</i>	23.8	34.6	22.9	32.6
Género				
<i>Porcentaje de hombres</i>	48.0	47.2	48.2	47.3
Tamaño de familias y estructura				
<i>Tamaño de familia</i>	4.6	3.0	4.6	3.2
<i>Niños en la familia (< 12)</i>	2.2	1.0	2.5	1.2
<i>Tasa de dependencia</i>	3.3	1.8	4.1	2.0
<i>Hogares con jefatura femenina</i>	34.2	32.1	42.0	31.9

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.2: Perfil de pobreza - Regiones

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Proporción de la población</i>				
GBA	25.2	74.8	8.3	91.7
Pampeana	21.5	78.5	8.3	91.7
Cuyo	24.3	75.7	6.3	93.7
NOA	38.0	62.0	11.2	88.8
Patagonia	14.8	85.2	5.2	94.8
NEA	44.6	55.4	15.5	84.5
<i>Distribución</i>				
GBA	49.4	52.2	49.0	51.7
Pampeana	18.1	23.5	21.1	22.2
Cuyo	6.8	7.5	5.3	7.5
NOA	15.0	8.7	13.4	10.1
Patagonia	2.1	4.4	2.3	3.9
NEA	8.6	3.8	9.0	4.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.3: Perfil de pobreza - Vivienda

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Propiedad de la vivienda</i>	55.4	65.8	53.1	64.5
<i>Número de habitaciones</i>	2.5	3.0	2.3	2.9
<i>Personas por cuarto</i>	2.2	1.1	2.4	1.3
<i>Vivienda inconveniente</i>	7.3	2.3	10.3	2.7
<i>Materiales precarios</i>	6.8	1.2	10.0	1.7
<i>Agua en el terreno</i>	95.5	99.6	95.2	99.1
<i>Baños higiénicos</i>	63.3	92.4	54.4	89.2
<i>Acceso a cloacas</i>	32.3	66.7	27.4	62.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.4: Perfil de pobreza – Educación

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Años de educación</i>				
Total	5.7	8.8	5.3	8.3
[10,20]	7.0	8.3	6.6	8.0
[21,30]	9.0	12.0	8.5	11.6
[31,40]	8.3	11.9	7.7	11.3
[41,50]	7.9	11.1	7.4	10.6
[51,60]	6.7	10.1	6.3	9.8
[61+]	5.4	8.1	5.4	7.9
<i>Grupos educativos</i>				
<i>Adultos</i>				
Baja	64.8	30.6	69.9	35.4
Media	30.1	39.6	25.7	38.4
Alta	5.1	29.9	4.4	26.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Hombres adultos</i>				
Baja	66.6	32.5	69.2	37.4
Media	28.3	41.1	26.7	39.3
Alta	5.1	26.4	4.1	23.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Mujeres adultas</i>				
Baja	63.4	28.8	70.4	33.6
Media	31.5	38.2	25.0	37.7
Alta	5.1	32.9	4.7	28.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Jefes de hogar</i>				
Baja	68.1	38.9	71.0	42.6
Media	27.2	36.2	24.0	35.2
Alta	4.7	24.9	5.0	22.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Alfabetismo</i>	97.1	99.0	95.4	98.8
<i>Asistencia al sistema educativo</i>				
[3,5]	47.2	67.2	42.6	62.4
[6,12]	99.1	99.4	98.5	99.4
[13,17]	84.8	93.6	82.1	91.4
[18,23]	28.2	49.4	25.5	45.4

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.5: Perfil de pobreza – Empleo

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>En la PEA</i>				
Total	44.7	57.4	40.8	55.6
[16,24]	44.9	51.1	44.9	49.8
[25,55]	70.1	82.3	66.6	80.6
[56+]	36.6	34.2	34.4	34.5
Hombres [25,55]	91.3	95.8	88.4	95.2
Mujeres [25,55]	53.1	70.2	51.3	67.5
<i>Tasa de empleo</i>				
Total	35.9	53.4	27.9	51.0
[16,24]	28.6	41.3	22.6	39.2
[25,55]	59.9	78.4	49.1	76.2
[56+]	30.3	32.7	25.2	32.7
Hombres [25,55]	79.8	92.7	64.6	91.6
Mujeres [25,55]	44.0	65.5	38.3	62.4
<i>Tasa de desempleo</i>				
Total	19.7	7.1	31.5	8.2
[16,24]	36.2	19.3	49.7	21.4
[25,55]	14.6	4.8	26.2	5.5
[56+]	17.1	4.5	26.6	5.2
Hombres [25,55]	12.6	3.2	26.9	3.9
Mujeres [25,55]	17.3	6.6	25.3	7.6

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.6: Perfil de pobreza - Ingresos

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Ingreso per cápita familiar</i>	153.5	936.7	68.4	793.8
<i>Ingreso total familiar</i>	712.6	2770.0	314.0	2526.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4.7: Perfil de pobreza - Programas de transferencias monetarias

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<i>Hogares cubiertos</i>	32.0	5.6	33.3	8.9

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.8: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Variables demográficas**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>Proporción de la población</i>	37.8	62.2	41.5	58.5
<i>Población por edad</i>				
[0,15]	43.4	56.6	47.2	52.8
[16,25]	36.5	63.5	42.4	57.6
[26,40]	37.1	62.9	43.0	57.0
[41,64]	30.6	69.4	29.0	71.0
[65+]	16.3	83.7	10.5	89.5
<i>Distribución de edades</i>				
[0,15]	47.0	37.2	50.5	40.0
[16,25]	19.0	20.1	19.5	18.8
[26,40]	19.1	19.7	18.0	16.9
[41,64]	13.4	18.4	11.2	19.4
[65+]	1.5	4.6	0.8	4.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Edad media</i>	20.9	25.5	19.5	25.3
Género				
<i>Porcentaje de hombres</i>	46.5	48.9	47.8	48.4
Tamaño de familias y estructura				
<i>Tamaño de familia</i>	5.5	4.3	5.7	4.0
<i>Niños en la familia (< 12)</i>	2.5	2.0	2.8	2.2
<i>Tasa de dependencia</i>	3.2	3.4	4.1	4.0
<i>Hogares con jefatura femenina</i>	41.2	30.9	47.7	39.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.9: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Regiones**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>Proporción de la población</i>				
GBA	32.7	67.3	36.2	63.8
Pampeana	44.0	56.0	51.9	48.1
Cuyo	35.7	64.3	29.7	70.3
NOA	43.2	56.8	42.6	57.4
Patagonia	31.9	68.1	38.5	61.5
NEA	47.2	52.8	51.6	48.4
<i>Distribución</i>				
GBA	42.8	53.4	42.8	53.4
Pampeana	21.1	16.3	26.4	17.3
Cuyo	6.4	7.0	3.8	6.3
NOA	17.2	13.7	13.7	13.1
Patagonia	1.8	2.3	2.1	2.4
NEA	10.7	7.3	11.2	7.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.10: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Vivienda**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>Propiedad de la vivienda</i>	48.5	58.6	43.8	57.7
<i>Número de habitaciones</i>	2.4	2.5	2.3	2.3
<i>Personas por cuarto</i>	2.8	2.0	3.1	2.1
<i>Vivienda inconveniente</i>	7.8	7.0	10.6	10.2
<i>Materiales precarios</i>	8.1	6.2	11.8	9.1
<i>Agua en el terreno</i>	94.4	96.0	92.4	96.7
<i>Baños higiénicos</i>	55.6	66.9	47.6	57.8
<i>Acceso a cloacas</i>	25.9	35.3	21.6	30.3

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.11: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Educación**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>Años de educación</i>				
Total	5.2	6.1	4.8	5.6
[10,20]	6.6	7.3	6.2	6.9
[21,30]	8.3	9.4	7.9	8.9
[31,40]	7.8	8.5	7.4	7.9
[41,50]	7.0	8.4	6.9	7.8
[51,60]	6.2	6.9	5.9	6.5
[61+]	4.4	5.7	4.2	5.6
<i>Grupos educativos</i>				
<i>Adultos</i>				
Baja	73.0	60.7	76.7	66.0
Media	25.2	32.6	21.5	28.1
Alta	1.8	6.8	1.9	5.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Hombres adultos</i>				
Baja	76.8	62.0	77.0	65.5
Media	22.3	31.0	22.3	28.8
Alta	0.9	7.0	0.7	5.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Mujeres adultas</i>				
Baja	70.2	59.5	76.4	66.4
Media	27.3	33.9	21.0	27.5
Alta	2.4	6.6	2.6	6.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Jefes de hogar</i>				
Baja	77.1	63.9	80.7	66.2
Media	21.4	29.9	17.9	27.0
Alta	1.5	6.2	1.4	6.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Alfabetismo</i>	97.4	96.9	96.9	94.4
<i>Asistencia al sistema educativo</i>				
[3,5]	46.3	47.8	40.2	44.4
[6,12]	99.1	99.0	98.9	98.1
[13,17]	83.9	85.5	83.3	80.9
[18,23]	21.1	31.7	16.4	31.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.12: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Empleo**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>En la PEA</i>				
Total	44.6	44.7	37.4	43.0
[16,24]	47.4	43.6	41.1	47.5
[25,55]	71.9	69.2	65.8	67.1
[56+]	47.1	33.7	35.5	34.1
Hombres [25,55]	92.0	91.0	87.3	89.0
Mujeres [25,55]	58.0	50.2	53.2	50.0
<i>Tasa de empleo</i>				
Total	38.2	34.6	29.1	27.1
[16,24]	33.7	25.9	23.5	21.9
[25,55]	65.0	57.2	55.3	45.3
[56+]	41.8	27.2	34.0	23.4
Hombres [25,55]	84.8	77.4	74.3	59.5
Mujeres [25,55]	51.4	39.5	44.1	34.3
<i>Tasa de desempleo</i>				
Total	14.4	22.7	22.1	37.0
[16,24]	28.9	40.6	42.8	53.9
[25,55]	9.6	17.4	16.1	32.5
[56+]	11.2	19.4	4.4	31.4
Hombres [25,55]	7.9	14.9	14.9	33.2
Mujeres [25,55]	11.4	21.4	17.2	31.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

**Cuadro 4.13: Perfil de beneficiarios de programas de transferencias monetarias
Grupo de población pobre - Ingresos**

	Criterio moderado		Criterio extremo	
	Protegidos	No protegidos	Protegidos	No protegidos
<i>Ingreso per cápita familiar</i>	145.2	158.6	76.3	62.8
<i>Ingreso total familiar</i>	795.9	673.4	435.8	253.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 4. 14: Probabilidades predichas de empleo

Grupo	Mujeres		Hombres
	Todas	En hogares no monoparentales	
No protegidos	0.309	0.261	0.624
Protegidos	0.332	0.262	0.717
Jefes	0.313	0.254	0.707
Familias	0.382	0.281	0.795

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 5.1: Transferencias del PJJH al Familias bajo escenarios alternativos

Cobertura, costos e impacto

	Requisitos actuales (i)	Cobertura geográfica total (ii)	Se mantiene requisito educativo		Sin requisito educativo			Sistema protección actual
			1 hijo (iii)	Sin hijos (iv)	2 hijos (v)	1 hijo (vi)	Sin hijos (vii)	
Número de transferibles al Familias	274447	320042	470006	536413	423896	622174	698321	
Transferibles como % del PJJH	38.3	44.6	65.5	74.8	59.1	86.7	97.3	
Costos de la transferencia								
Costo medio (\$ mensuales)								
Bruto	226.1	225.7	210.5	205.7	224.2	208.0	203.7	
Neto	76.1	75.7	60.5	55.7	74.2	58.0	53.7	
Costo total (M\$ anuales)								
Bruto	744.7	866.9	1187.5	1324.2	1140.2	1553.3	1706.9	
Neto	250.7	290.8	341.5	358.7	377.2	433.3	449.9	
Pobreza extrema								
Tasa de incidencia - FGT(0)	7.5	7.5	7.5	7.5	7.4	7.4	7.4	7.8
Brecha de la pobreza - FGT(1)	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.4
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.2
Pobreza moderada								
Tasa de incidencia - FGT(0)	24.0	23.9	23.9	23.9	23.9	23.9	23.9	24.2
Brecha de la pobreza - FGT(1)	9.8	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	10.0
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.9
Desigualdad								
Share del decil 1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Ratio de ingresos 10/1	25.8	25.7	25.7	25.7	25.6	25.6	25.6	27.0
Coefficiente de Gini	47.0	47.0	47.0	47.0	47.0	47.0	47.0	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	58.5	58.4	58.4	58.4	58.3	58.4	58.3	59.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 6.1: Programas asistenciales alternativos

Manteniendo la estructura de beneficios del Familias, pero cubriendo a toda la población pobre
Cobertura, costos e impacto

	Pobres moderados (i)	Pobres extremos (ii)	Sistema protección actual
Número de potenciales beneficiarios (millones)	2.1	0.7	
Ratio beneficiarios potenciales/actuales	1.6	0.5	
Costos de la transferencia			
Costo medio (\$ mensuales)			
	202.9	207.3	
Costo total (M\$ anuales)			
Bruto	5232	1784	
Neto	2192	-1256	
Tasa de pobreza de los participantes			
Moderada	100.0	100.0	56.6
Extrema	33.4	100.0	19.7
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo			
Pobres extremos	100.0	100.0	33.3
Pobres moderados	100.0	0.0	31.3
No pobres	0.0	0.0	5.6
Pobreza extrema			
Tasa de incidencia - FGT(0)	4.7	4.7	7.8
Brecha de la pobreza - FGT(1)	1.4	1.4	3.4
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	0.6	0.6	2.2
Pobreza moderada			
Tasa de incidencia - FGT(0)	19.4	24.2	24.2
Brecha de la pobreza - FGT(1)	6.9	8.8	10.0
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	3.5	4.3	5.9
Desigualdad			
Share del decil 1	1.6	1.5	1.3
Ratio de ingresos 10/1	21.2	22.7	27.0
Coefficiente de Gini	46.1	47.0	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	52.6	54.6	59.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 6.2: Programas asistenciales alternativos

Manteniendo la estructura de beneficios del Familias, y extendiéndolo a toda la población que cumple sus requisitos.

Cobertura, costos e impacto

	2 hijos (i)	1 hijo (ii)	0 hijos (iii)	Sistema actual
Número de potenciales beneficiarios (millones)	1.3	1.9	4.1	
Ratio beneficiarios potenciales/actuales	0.9	1.4	3.0	
Costos de la transferencia				
Costo medio (\$ mensuales)	219.8	198.6	175.1	
Costo total (M\$ anuales)				
Bruto	3361	4509	8628	
Neto	321	1469	5588	
Tasa de pobreza de los participantes				
Moderada	67.9	57.9	34.4	56.6
Extrema	26.4	21.8	13.1	19.7
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo				
Pobres extremos	51.2	61.8	79.3	33.3
Pobres moderados	40.3	51.4	64.4	31.3
No pobres	4.7	9.0	30.0	5.6
Pobreza extrema				
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.2	5.9	5.6	7.8
Brecha de la pobreza - FGT(1)	2.3	2.2	1.9	3.4
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	1.3	1.3	1.0	2.2
Pobreza moderada				
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.9	22.5	22.0	24.2
Brecha de la pobreza - FGT(1)	8.6	8.4	8.1	10.0
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	4.7	4.5	4.2	5.9
Desigualdad				
Share del decil 1	1.5	1.5	1.5	1.3
Ratio de ingresos 10/1	23.5	23.1	22.8	27.0
Coefficiente de Gini	46.6	46.4	46.1	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	55.4	54.8	54.5	59.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 6.3: Programas asistenciales alternativos

Manteniendo la estructura de beneficios del Familias, pero cambiando las condiciones de acceso (agrega condición de NBI habitacional).

Cobertura, costos e impacto

	Menos que secundaria completa		Menos que secundaria incompleta			Sistema protección actual
	+ 1 NBI (i)	+ 2 NBI (ii)	+ 1 NBI (iii)	+ 2 NBI (iv)	+ 3 NBI (v)	
Número de potenciales beneficiarios (millones)	1.3	0.4	1.1	0.4	0.1	
Ratio beneficiarios potenciales/actuales	0.9	0.3	0.8	0.3	0.1	
Costos de la transferencia						
Costo medio (\$ mensuales)	198.3	208.8	198.8	209.1	213.2	
Costo total (M\$ anuales)						
Bruto	2975	1030	2548	932	291	
Neto	-65	-2009	-491	-2108	-2749	
Tasa de pobreza de los participantes						
Moderada	63.3	72.0	66.2	73.3	81.7	56.6
Extrema	27.8	35.6	29.4	36.4	41.4	19.7
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo						
Pobres extremos	51.2	22.5	45.8	20.6	7.1	33.3
Pobres moderados	32.7	11.5	28.7	10.4	3.5	31.3
No pobres	5.1	1.3	4.0	1.1	0.2	5.6
Pobreza extrema						
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.3	7.2	6.5	7.3	7.6	7.8
Brecha de la pobreza - FGT(1)	2.3	2.9	2.5	2.9	3.2	3.4
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	1.4	1.8	1.4	1.8	2.0	2.2
Pobreza moderada						
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.9	23.8	23.1	23.9	24.1	24.2
Brecha de la pobreza - FGT(1)	8.8	9.5	8.9	9.6	9.9	10.0
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	4.8	5.4	4.9	5.4	5.7	5.9
Desigualdad						
Share del decil 1	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3
Ratio de ingresos 10/1	23.7	25.7	24.1	25.7	26.4	27.0
Coefficiente de Gini	46.6	47.0	46.7	47.0	47.1	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	55.9	58.0	56.2	58.0	58.8	59.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Cuadro 6.4: Programas asistenciales alternativos

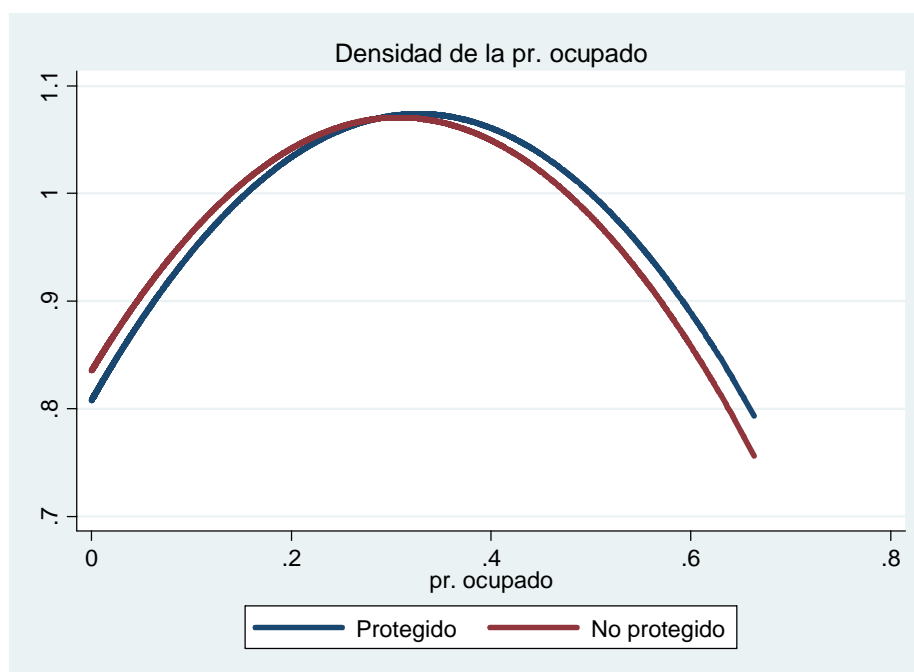
Cobertura, costos e impacto

	Base (i)	Más por NBI (ii)	Bajo t (iii)	Más por niño (iv)	Mayor costo (v)	Sistema actual
Número de potenciales beneficiarios (millones)	1.7	1.7	1.7	1.6	2.7	
Ratio beneficiarios potenciales/actuales	1.2	1.2	1.2	1.1	1.9	
Costos de la transferencia						
Costo medio (\$ mensuales)	149.7	153.0	145.1	152.8	193.0	
Costo total (M\$ anuales)						
Bruto	3021	3085	2971	2883	6179	
Neto	-19	45	-68	-157	3139	
Tasa de pobreza de los participantes						
Moderada	63.6	62.7	63.8	65.3	50.2	56.6
Extrema	25.6	25.5	25.3	25.6	19.1	19.7
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo						
Pobres extremos	74.2	73.8	74.4	69.2	87.6	33.3
Pobres moderados	55.1	54.0	56.7	53.9	71.7	31.3
No pobres	8.0	8.2	8.0	7.1	17.3	5.6
Subsidio medio (sólo participantes)						
Pobres extremos	165.8	173.3	161.1	173.8	232.0	186.8
Pobres moderados	151.0	155.1	146.6	154.1	209.9	183.1
No pobres	136.9	137.0	132.4	135.8	167.6	171.5
Pobreza extrema						
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.1	6.0	6.3	6.3	4.8	7.8
Brecha de la pobreza - FGT(1)	2.3	2.2	2.3	2.3	1.5	3.4
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	1.3	1.3	1.3	1.3	0.8	2.2
Pobreza moderada						
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.8	22.7	22.7	22.6	21.1	24.2
Brecha de la pobreza - FGT(1)	8.6	8.6	8.7	8.7	7.4	10.0
Intensidad de la pobreza - FGT(2)	4.7	4.6	4.7	4.7	3.7	5.9
Desigualdad						
Share del decil 1	1.4	1.4	1.4	1.4	1.6	1.3
Ratio de ingresos 10/1	24.2	23.9	24.3	24.0	21.4	27.0
Coeficiente de Gini	46.6	46.6	46.7	46.6	45.9	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	56.5	56.2	56.7	56.5	53.2	59.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

Gráfico 4.1: Densidad de la probabilidad de estar ocupado

Mujeres



Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, segundo semestre de 2006.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CEDLAS

Todos los Documentos de Trabajo del CEDLAS están disponibles en formato electrónico en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.

- Nro. 77 (Noviembre, 2008). Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini. "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura".
- Nro. 76 (Octubre, 2008). Mariana Marchionni y Adriana Conconi. "¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos".
- Nro. 75 (Septiembre, 2008). Marcelo Bérgholo y Fedora Carbajal. "Brecha Urbano - Rural de Ingresos Laborales en Uruguay para el Año 2006: Una Descomposición por Cuantiles".
- Nro. 74 (Agosto, 2008). Matias D. Cattaneo, Sebastian Galiani, Paul J. Gertler, Sebastian Martinez y Rocio Titiunik. "Housing, Health and Happiness".
- Nro. 73 (Agosto, 2008). María Laura Alzúa. "Are Informal Workers Secondary Workers?: Evidence for Argentina".
- Nro. 72 (Julio, 2008). Carolina Díaz-Bonilla, Hans Lofgren y Martín Cicowiez. "Public Policies for the MDGs: The Case of the Dominican Republic".
- Nro. 71 (Julio, 2008). Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Alvarez, Andrés Ham y Raúl Sánchez. "Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales".
- Nro. 70 (Junio, 2008). Mariana Viollaz. "Polarización de ingresos laborales: Argentina 1992–2006".
- Nro. 69 (Mayo, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "Efectos Distributivos de Esquemas Alternativos de Tarifas Sociales: Una Exploración Cuantitativa".
- Nro. 68 (Mayo, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Review and Lessons".
- Nro. 67 (Abril, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "La Incidencia Distributiva del Acceso, Gasto y Consumo de los Servicios Públicos".
- Nro. 66 (Abril, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Dolarización y Pobreza en Ecuador".
- Nro. 65 (Marzo, 2008). Walter Sosa Escudero and Anil K. Bera. "Tests for Unbalanced Error Component Models Under Local Misspecification".

- Nro. 64 (Febrero, 2008). Luis Casanova. "Trampas de Pobreza en Argentina: Evidencia Empírica a Partir de un Pseudo Panel".
- Nro. 63 (Enero, 2008). Francisco Franchetti y Diego Battistón. "Inequality in Health Coverage, Empirical Analysis with Microdata for Argentina 2006".
- Nro. 62 (Diciembre, 2007). Adriana Conconi, Guillermo Cruces, Sergio Olivieri y Raúl Sánchez. "E pur si muove? Movilidad, Pobreza y Desigualdad en América Latina".
- Nro. 61 (Diciembre, 2007). Mariana Marchionni, Germán Bet y Ana Pacheco. "Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información".
- Nro. 60 (Noviembre, 2007). María Gabriela Farfán y María Florencia Ruiz Díaz. "Discriminación Salarial en la Argentina: Un Análisis Distributivo".
- Nro. 59 (Octubre, 2007). Leopoldo Tornarolli y Adriana Conconi. "Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina".
- Nro. 58 (Septiembre, 2007). Leopoldo Tornarolli. "Metodología para el Análisis de la Pobreza Rural".
- Nro. 57 (Agosto, 2007). Adriana Conconi y Andrés Ham. "Pobreza Multidimensional Relativa: Una Aplicación a la Argentina".
- Nro. 56 (Agosto, 2007). Martín Cicowiez, Luciano Di Gresia y Leonardo Gasparini. "Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina".
- Nro. 55 (Julio, 2007). Leonardo Gasparini, Javier Alejo, Francisco Haimovich, Sergio Olivieri y Leopoldo Tornarolli. "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 54 (Julio, 2007). Gustavo Javier Canavire-Bacarreza y Luís Fernando Lima Soria. "Unemployment Duration and Labor Mobility in Argentina: A Socioeconomic-Based Pre- and Post-Crisis Analysis".
- Nro. 53 (Junio, 2007). Leonardo Gasparini, Francisco Haimovich y Sergio Olivieri. "Labor Informality Effects of a Poverty-Alleviation Program".
- Nro. 52 (Junio, 2007). Nicolás Epele y Victoria Dowbley. "Análisis Ex-Ante de un Aumento en la Dotación de Capital Humano: El Caso del Plan Familias de Transferencias Condicionadas".
- Nro. 51 (Mayo, 2007). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "Vulnerabilidad Individual: Evolución, Diferencias Regionales e Impacto de la Crisis. Argentina 1995 – 2005".
- Nro. 50 (Mayo, 2007). Paula Giovagnoli. "Failures in School Progression".

- Nro. 49 (Abril, 2007). Sebastian Galiani, Daniel Heymann, Carlos Dabús y Fernando Tohmé. "Land-Rich Economies, Education and Economic Development".
- Nro. 48 (Abril, 2007). Ricardo Bebczuk y Francisco Haimovich. "MDGs and Microcredit: An Empirical Evaluation for Latin American Countries".
- Nro. 47 (Marzo, 2007). Sebastian Galiani y Federico Weinschelbaum. "Modeling Informality Formally: Households and Firms".
- Nro. 46 (Febrero, 2007). Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata".
- Nro. 45 (Enero, 2007). Georgina Pizzolitto. "Curvas de Engel de Alimentos, Preferencias Heterogéneas y Características Demográficas de los Hogares: Estimaciones para Argentina".
- Nro. 44 (Diciembre, 2006). Rafael Di Tella, Sebastian Galiani y Ernesto Schargrofsky. "Crime Distribution and Victim Behavior during a Crime Wave".
- Nro. 43 (Noviembre, 2006). Martín Cicowiez, Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Áreas Rurales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y El Caribe".
- Nro. 42 (Octubre, 2006). Martín Guzmán y Ezequiel Molina. "Desigualdad e Instituciones en una Dimensión Intertemporal".
- Nro. 41 (Septiembre, 2006). Leonardo Gasparini y Ezequiel Molina. "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean".
- Nro. 40 (Agosto, 2006). Leonardo Lucchetti. "Caracterización de la Percepción del Bienestar y Cálculo de la Línea de Pobreza Subjetiva en Argentina".
- Nro. 39 (Julio, 2006). Héctor Zacaría y Juan Ignacio Zoloa. "Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones".
- Nro. 38 (Julio, 2006). Leonardo Gasparini, Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Economic Polarisation in Latin America and the Caribbean: What do Household Surveys Tell Us?".
- Nro. 37 (Junio, 2006). Walter Sosa-Escudero, Mariana Marchionni y Omar Arias. "Sources of Income Persistence: Evidence from Rural El Salvador".
- Nro. 36 (Mayo, 2006). Javier Alejo. "Desigualdad Salarial en el Gran Buenos Aires: Una Aplicación de Regresión por Cuantiles en Microdescomposiciones".
- Nro. 35 (Abril, 2006). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)".

- Nro. 34 (Marzo, 2006). Francisco Haimovich, Hernán Winkler y Leonardo Gasparini. "Distribución del Ingreso en América Latina: Explorando las Diferencias entre Países".
- Nro. 33 (Febrero, 2006). Nicolás Parlamento y Ernesto Salinardi. "Explicando los Cambios en la Desigualdad: Son Estadísticamente Significativas las Microsimulaciones? Una Aplicación para el Gran Buenos Aires".
- Nro. 32 (Enero, 2006). Rodrigo González. "Distribución de la Prima Salarial del Sector Público en Argentina".
- Nro. 31 (Enero, 2006). Luis Casanova. "Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia Empírica para el Periodo 1998-2002".
- Nro. 30 (Diciembre, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".
- Nro. 29 (Noviembre, 2005). Mariana Marchionni. "Labor Participation and Earnings for Young Women in Argentina".
- Nro. 28 (Octubre, 2005). Martín Tetaz. "Educación y Mercado de Trabajo".
- Nro. 27 (Septiembre, 2005). Matías Busso, Martín Cicowiez y Leonardo Gasparini. "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 26 (Agosto, 2005). Hernán Winkler. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Uruguay".
- Nro. 25 (Julio, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Guido G. Porto. "Trade and Labor Outcomes in Latin America's Rural Areas: A Cross-Household Surveys Approach".
- Nro. 24 (Junio, 2005). Francisco Haimovich y Hernán Winkler. "Pobreza Rural y Urbana en Argentina: Un Análisis de Descomposiciones".
- Nro. 23 (Mayo, 2005). Leonardo Gasparini y Martín Cicowiez. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 22 (Abril, 2005). Leonardo Gasparini y Santiago Pinto. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 21 (Abril, 2005). Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez. "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la Última Década en Argentina".
- Nro. 20 (Marzo, 2005). Georgina Pizzolitto. "Poverty and Inequality in Chile: Methodological Issues and a Literature Review".
- Nro. 19 (Marzo, 2005). Paula Giovagnoli, Georgina Pizzolitto y Julieta Trías. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Chile".

- Nro. 18 (Febrero, 2005). Leonardo Gasparini. "Assessing Benefit-Incidence Results Using Decompositions: The Case of Health Policy in Argentina".
- Nro. 17 (Enero, 2005). Leonardo Gasparini. "Protección Social y Empleo en América Latina: Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares".
- Nro. 16 (Diciembre, 2004). Evelyn Vezza. "Poder de Mercado en las Profesiones Autorreguladas: El Desempeño Médico en Argentina".
- Nro. 15 (Noviembre, 2004). Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Polarización del Ingreso en la Argentina: Teoría y Aplicación de la Polarización Pura del Ingreso".
- Nro. 14 (Octubre, 2004). Leonardo Gasparini y Walter Sosa Escudero. "Implicit Rents from Own-Housing and Income Distribution: Econometric Estimates for Greater Buenos Aires".
- Nro. 13 (Septiembre, 2004). Monserrat Bustelo. "Caracterización de los Cambios en la Desigualdad y la Pobreza en Argentina Haciendo Uso de Técnicas de Descomposiciones Microeconómicas (1992-2001)".
- Nro. 12 (Agosto, 2004). Leonardo Gasparini, Martín Cicowiez, Federico Gutiérrez y Mariana Marchionni. "Simulating Income Distribution Changes in Bolivia: a Microeconomic Approach".
- Nro. 11 (Julio, 2004). Federico H. Gutierrez. "Dinámica Salarial y Ocupacional: Análisis de Panel para Argentina 1998-2002".
- Nro. 10 (Junio, 2004). María Victoria Fazio. "Incidencia de las Horas Trabajadas en el Rendimiento Académico de Estudiantes Universitarios Argentinos".
- Nro. 9 (Mayo, 2004). Julieta Trías. "Determinantes de la Utilización de los Servicios de Salud: El Caso de los Niños en la Argentina".
- Nro. 8 (Abril, 2004). Federico Cerimedo. "Duración del Desempleo y Ciclo Económico en la Argentina".
- Nro. 7 (Marzo, 2004). Monserrat Bustelo y Leonardo Lucchetti. "La Pobreza en Argentina: Perfil, Evolución y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001)".
- Nro. 6 (Febrero, 2004). Hernán Winkler. "Estructura de Edades de la Fuerza Laboral y Distribución del Ingreso: Un Análisis Empírico para la Argentina".
- Nro. 5 (Enero, 2004). Pablo Acosta y Leonardo Gasparini. "Capital Accumulation, Trade Liberalization and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina".
- Nro. 4 (Diciembre, 2003). Mariana Marchionni y Leonardo Gasparini. "Tracing Out the Effects of Demographic Changes on the Income Distribution. The Case of Greater Buenos Aires".
- Nro. 3 (Noviembre, 2003). Martín Cicowiez. "Comercio y Desigualdad Salarial en Argentina: Un Enfoque de Equilibrio General Computado".

- Nro. 2 (Octubre, 2003). Leonardo Gasparini. "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".
 - Nro. 1 (Septiembre, 2003). Leonardo Gasparini. "Argentina's Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies".
-