

Banco Mundial
"Empanada Lunch Series"
Buenos Aires, 27 de agosto, 2008

Extendiendo los programas de transferencias monetarias en Argentina

Leonardo Gasparini

C | E | D | L | A | S

Universidad Nacional de La Plata

Objetivo

- Evaluar alternativas sobre los programas de transferencias monetarias (PTM)

Fuentes

- Cruces y Gasparini (2008). Extendiendo el Plan Familias. CEDLAS-BID
- Gasparini *et al.* (2008). Un piso de protección social en América Latina. CEDLAS-OIT-Eurosocial

Objetivos de los PTM

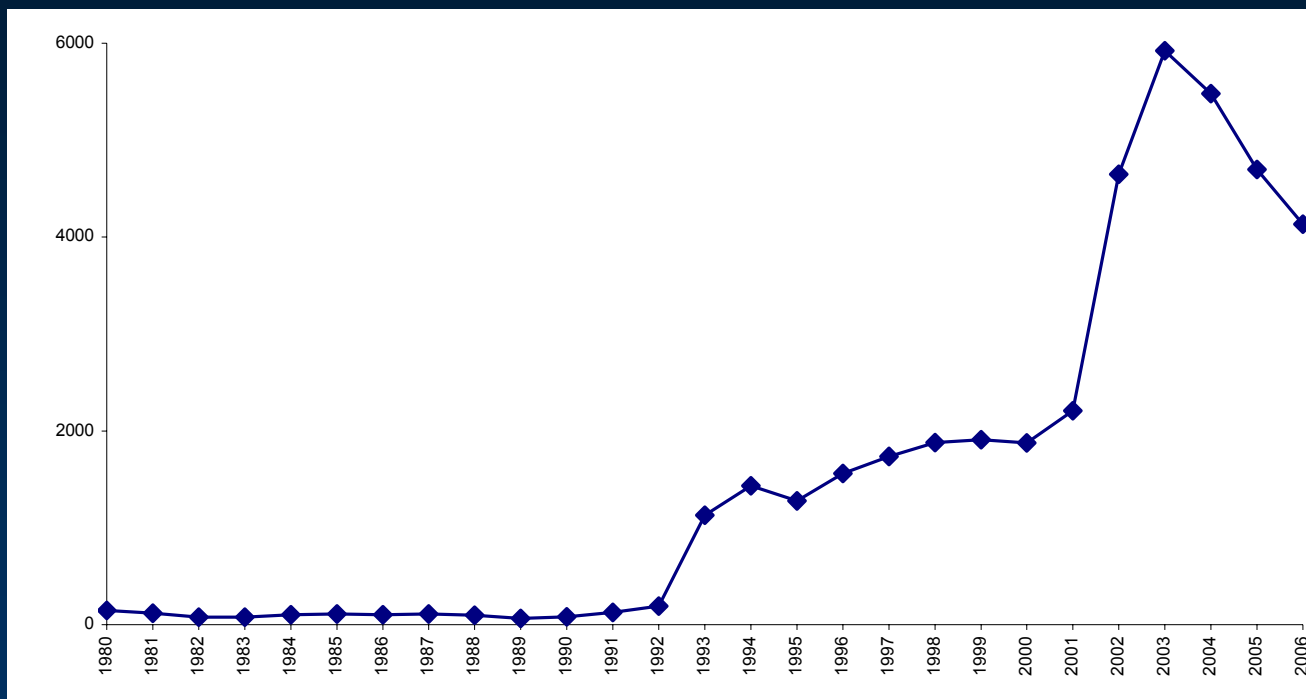
1. Alivio de la pobreza
2. Promoción de acumulación de capital humano

- Los PTM en Argentina surgieron y se mantuvieron como instrumento de alivio de la pobreza
- La pobreza ha ido cayendo y la relevancia presupuestaria de los PTM ha ido disminuyendo

La relevancia de los PTM

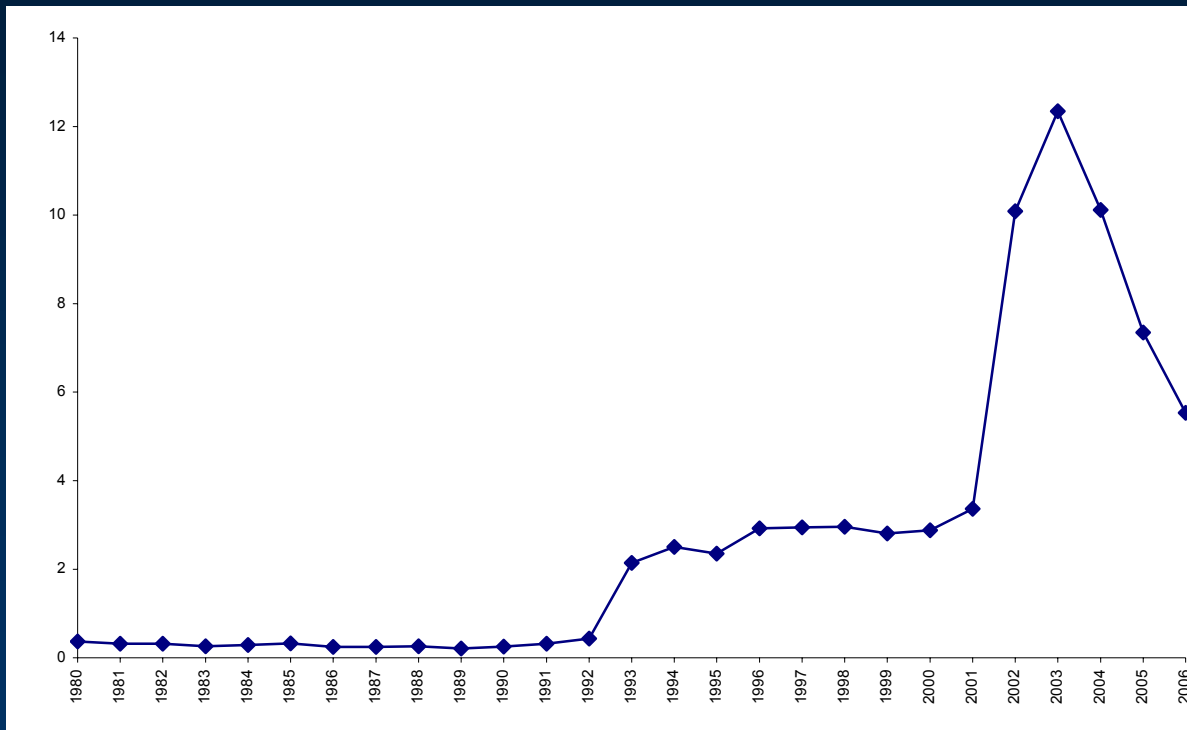
Gasto

Media 80-06=100



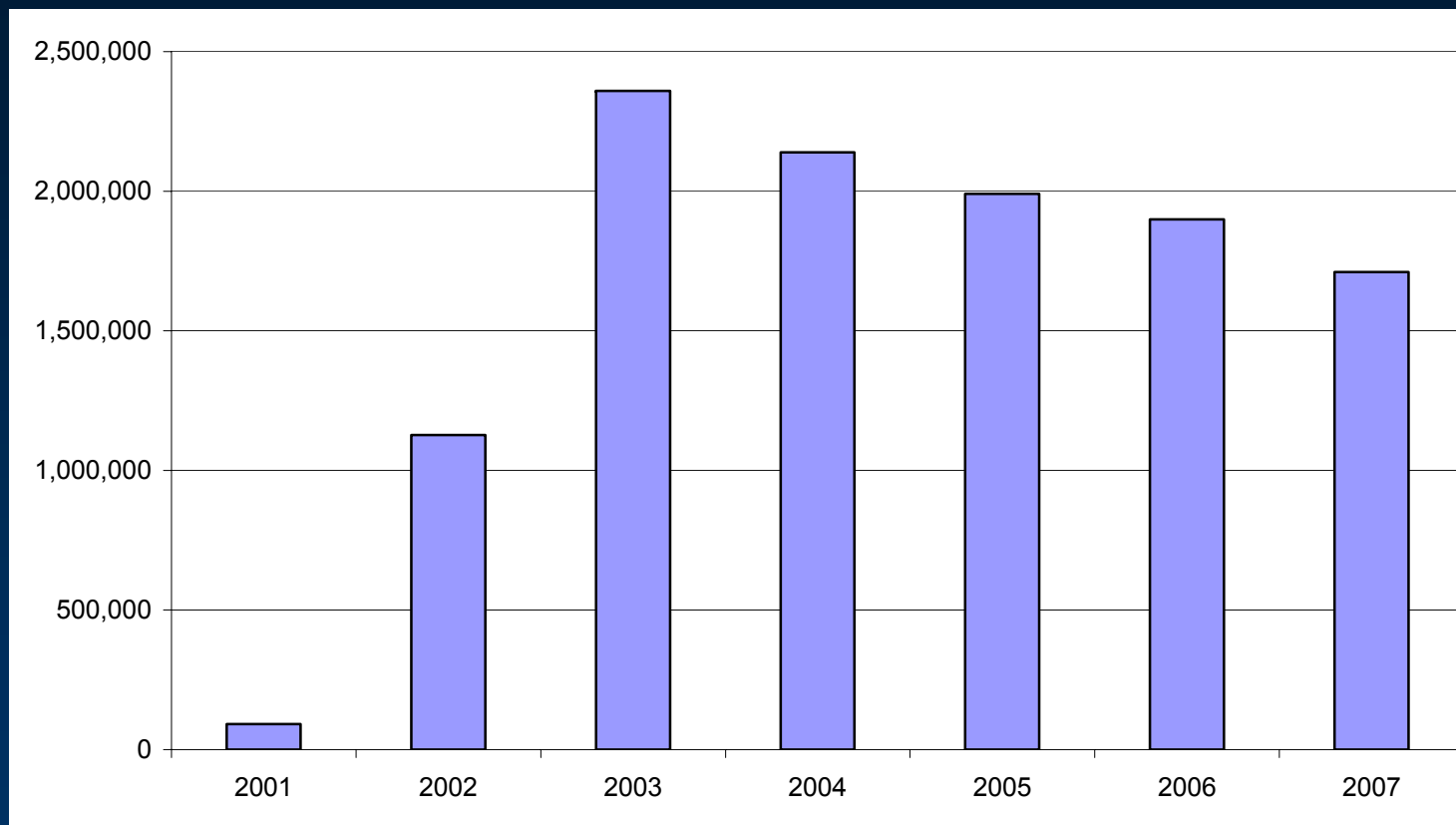
La relevancia de los PTM

Gasto como porcentaje de gasto social
(sin previsión)



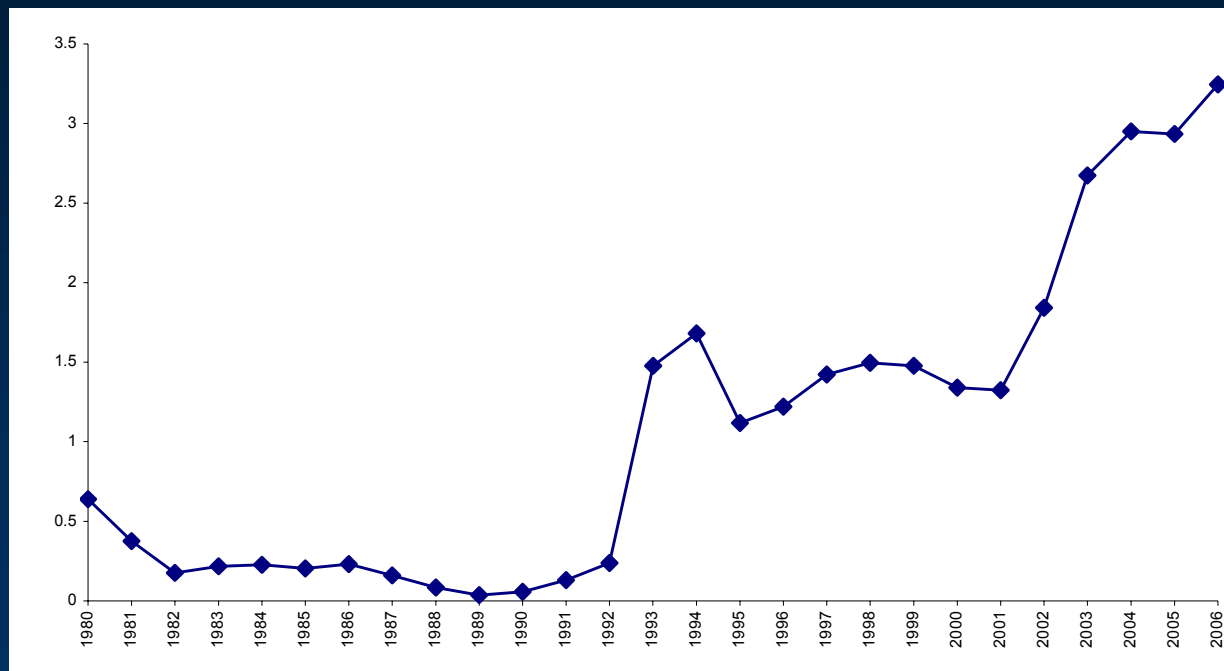
La relevancia de los PTM

Beneficiarios



La relevancia de los PTM

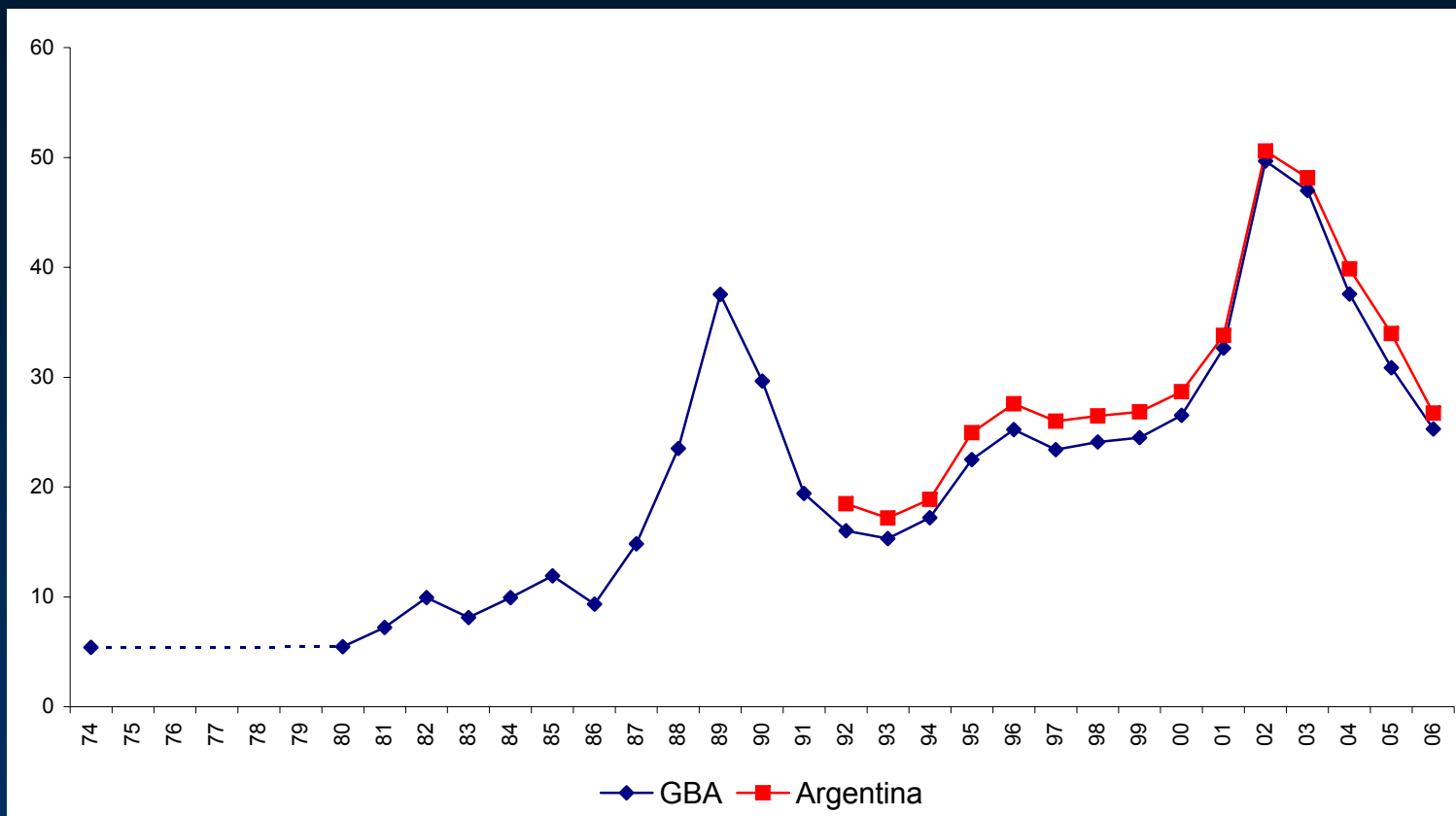
Pesos por pobre



¿Por qué sostener (o expandir) los PTM?

1. Pobreza es y seguirá siendo significativa
2. Incentivo a la acumulación de capital humano
3. PTM como instrumento redistributivo

La pobreza de ingresos

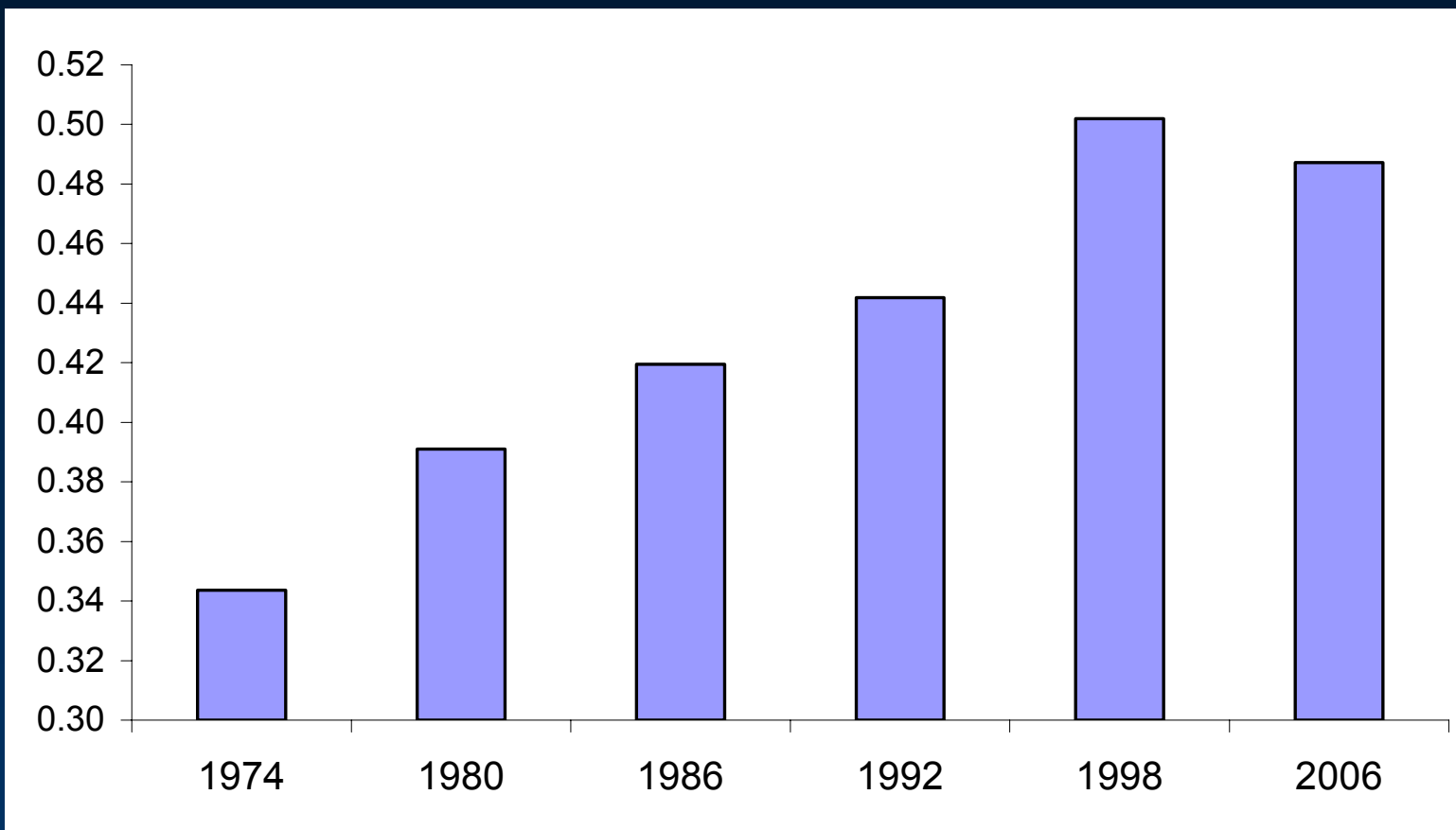


	Caida pobreza	Componentes	
		Crecimiento	Redistribución
2003-2004	-8.3	-3.4	-4.9
2004-2005	-5.9	-4.9	-1.0
2005-2006	-7.2	-4.0	-3.3
2003-2006	-21.4	-13.3	-8.1

Dificultades para bajar la pobreza

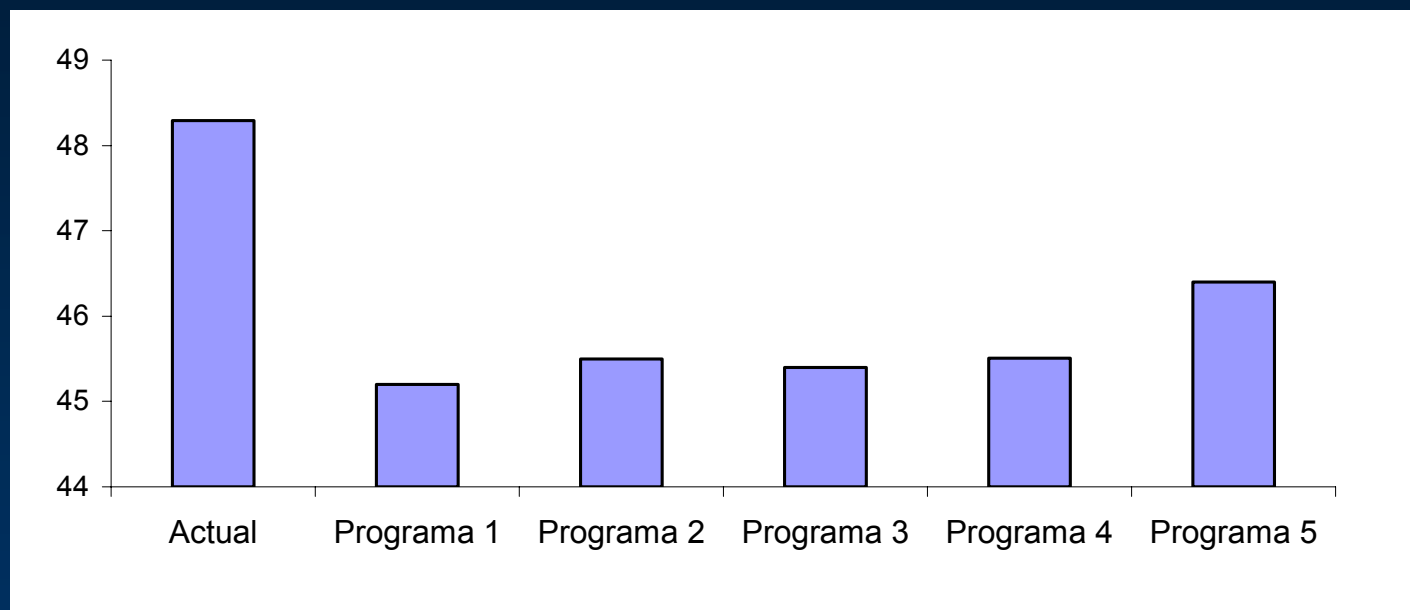
- Velocidad del crecimiento real difícil de mantener
- Rigidez en la desigualdad
- Inflación
- Más dificultad de aumentar productividad en pobres extremos
- LP ya no está en el modo de la distribución
- Es probable que la tasa de reducción de la pobreza se desacelere (o ya se haya desacelerado).

La desigualdad sigue alta



El impacto redistributivo de los PTM puede ser significativo

Gini bajo PTM alternativos con costo 1% del PBI
(incluye costo educación y administrativo)

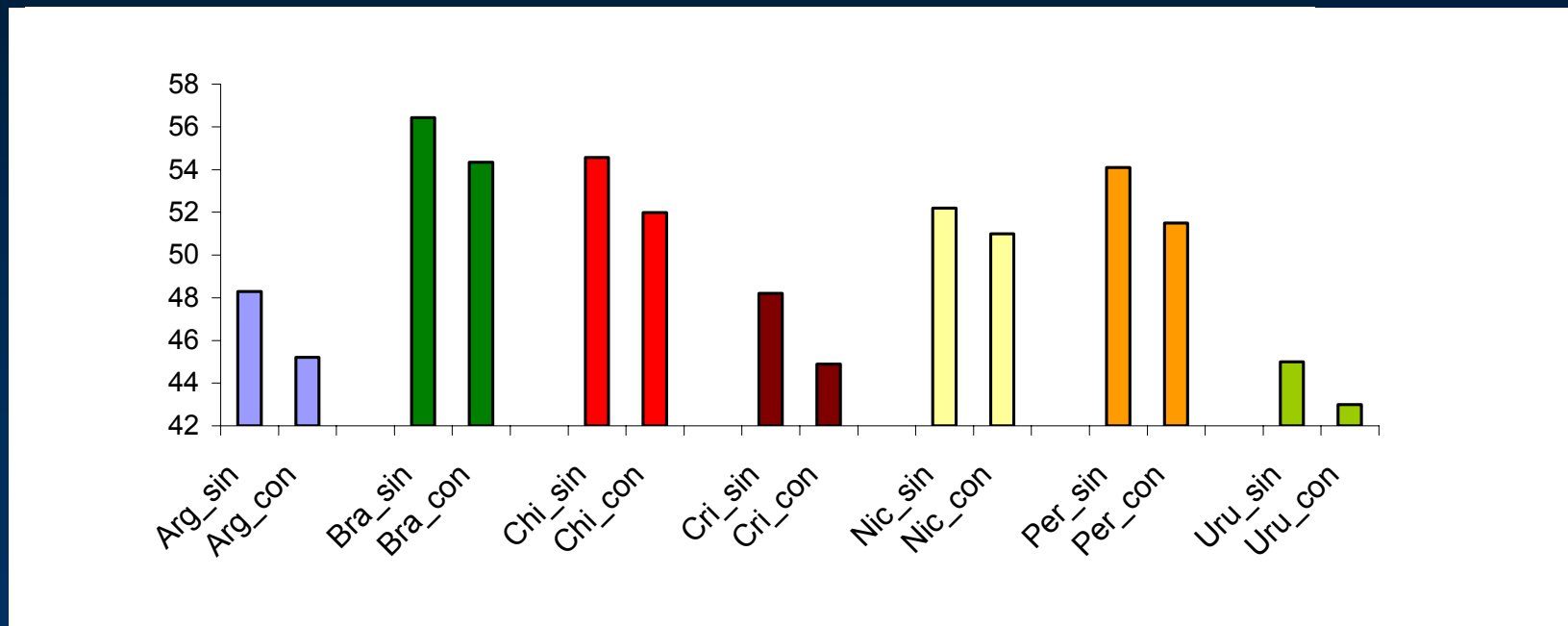


Gasparini *et al.* (2008)

- (1) Básica por niño menor de 5, ajuste por escolaridad, focalizada
- (2) Incluye familias sin hijos, ajuste menor por escolaridad, focalizada
- (3) Idem 1, pero asumiendo que 50% de jóvenes no aceptan asistir al secundario
- (4) Idem 1, pero asumiendo que se eliminan programas similares existentes
- (5) Idem 1, no focalizado

El impacto redistributivo de los PTM puede ser significativo

Gini bajo PTM con costo 1% del PBI
(incluye costo educación y administrativo)



Gasparini *et al.* (2008)

Expandiendo el Plan Familias

Guillermo Cruces
Leonardo Gasparini

C | E | D | L | A | S

Universidad Nacional de La Plata

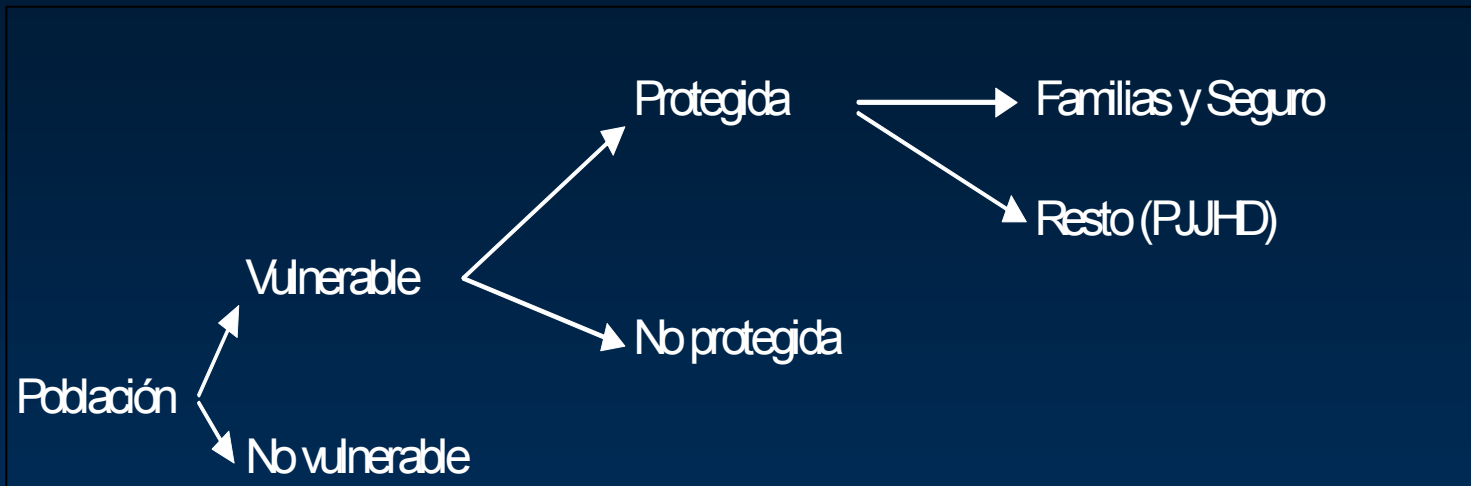
Introducción

- Se describe y analiza la transición del PJJHD al Familias y al Seguro.
- Se elige una definición de población “vulnerable”, y se discuten las características de la población cubierta y no cubierta a partir de esta definición.
- Se realizan ejercicios de simulación de los efectos de distintas opciones de expansión del Familias.

Vulnerabilidad

- Personas con nivel de vida “permanente” bajo.
- Se propone una definición simple:
Personas pobres por ingreso (definición INDEC)
 - Menos: profesionales con ingreso corriente bajo la LP
 - Más: personas en hogares con NBI (hacinamiento, vivienda precaria (ubicación y materiales), sin agua corriente, sin baño con arrastre, niños que no asistena a la escuela, jefe con menos de 5 años de educación, jefe sin educación secundaria y más de 4 miembros por perceptor de ingreso).
- Vulnerables
 - moderados (LP moderada y 2 NBI)
 - extremos (línea de indigencia, 4 NBI)

Dividimos la población en:



Analizamos diferencias entre grupos en base a la

- EPH
- EPPS

Resultados

- Los programas sociales están bien focalizados en la población vulnerable.
- La población vulnerable no protegida tiene muchas características similares a la protegida – las diferencias no parecen justificar la protección de unos y la desprotección de otros.
- Los beneficiarios del PJJHD “traspasables” al Familias son bastante parecidos en promedio (con la excepción del tamaño del hogar) a los no traspasables.

Extendiendo el Plan *Familias*

- Etapa I: *Familias* como mecanismo de absorción de beneficiarios residuales del *PJJH*
- Etapa II: Familias como base de una red de protección social integral

Etapa I: Transición de beneficiarios del PJJH

- Transición lenta desde el PJJH
 - restricciones espaciales del Familias y el Seguro
 - restricciones de acceso al Familias (requisitos)
 - preferencias por el PJJH.

- Sigüientes ejercicios cuantifican impacto de absorber a la población residual del PJJH mediante extensiones al Familias.

Las simulaciones

- Simulaciones de transferencias al Familias
- Basadas en la EPH 2006 II, ajustada a 2008
- Se expande la EPH al total nacional (proporcional)
- Se expande el total de beneficiarios del PJJH a valores administrativos
- Se asumen preferencias del Familias sobre el Seguro
- Se ignoran respuestas indirectas de comportamiento
- Se computa el impacto de cada alternativa de traspaso sobre
 - o número de beneficiarios
 - o costos presupuestarios
 - o vulnerabilidad y pobreza de ingresos
 - o desigualdad de ingresos

Transferencias del PJJH al Familias bajo escenarios alternativos

	Requisitos actuales (i)	Cobertura geográfica total (ii)	Se mantiene requisito educativo	
			1 hijo (iii)	Sin hijos (iv)
Número de transferibles al Familias	274447	320042	470006	536413
Transferibles como % del PJJH	38.3	44.6	65.5	74.8
Costos de la transferencia				
Costo medio (\$ mensuales)				
Bruto	226.1	225.7	210.5	205.7
Neto	76.1	75.7	60.5	55.7
Costo total (M\$ anuales)				
Bruto	744.7	866.9	1187.5	1324.2
Neto	250.7	290.8	341.5	358.7
Porcentaje de vulnerables				
Moderados	74.9	74.6	69.9	68.0
Extremos	27.6	27.2	24.6	23.3
Pobreza extrema				
Tasa de incidencia - FGT(0)	7.5	7.5	7.5	7.5
Pobreza moderada				
Tasa de incidencia - FGT(0)	24.0	23.9	23.9	23.9
Desigualdad				
Coefficiente de Gini	47.0	47.0	47.0	47.0
Indice de Atkinson (e=2)	58.5	58.4	58.4	58.4

Transferencias del PJJH al Familias bajo escenarios alternativos

	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	
Porcentaje de vulnerables								
Moderados	74.9	74.6	69.9	68.0	71.7	66.8	64.9	
Extremos	27.6	27.2	24.6	23.3	23.3	20.7	19.7	
Pobreza extrema								
Tasa de incidencia - FGT(0)	7.5	7.5	7.5	7.5	7.4	7.4	7.4	7.8
Pobreza moderada								
Tasa de incidencia - FGT(0)	24.0	23.9	23.9	23.9	23.9	23.9	23.9	24.2
Desigualdad								
Coficiente 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

- Significativo aumento de la cobertura al relajar condiciones de hijos y nivel educativo
- Impacto presupuestario neto relativamente bajo (entre 300 y 450 millones anuales)
- Poco impacto sobre pobreza y desigualdad de ingresos

Conclusión preliminar: es deseable acelerar la transición del PJJH al Programa Familias (o semejante).

1. Familias tiene algunas ventajas de diseño
2. Las poblaciones de ambos programas no son muy diferentes en términos de vulnerabilidad y empleabilidad
3. El costo fiscal incremental de una transferencia masiva entre programas es moderado

Etapas II: hacia una red de protección social integral

Programas asistenciales alternativos

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

	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 vulnerabilidad de participantes				
Moderados	73.8	64.0	39.9	63.4
Extremos	28.7	23.3	13.9	18.5
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo				
Vulnerables extremos	63.0	75.1	95.2	35.5
Vulnerables moderados	33.6	44.5	60.3	29.3
No vulnerables	4.0	8.0	28.5	4.9
Pobreza extrema				
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.2	5.9	5.6	7.8
Pobreza moderada				
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.9	22.5	22.0	24.2
Desigualdad				
Coefficiente de Gini	46.6	46.4	46.1	47.2
Indice de Atkinson (e=2)	55.4	54.8	54.5	59.5

- Tamaño y costos semejantes al sistema actual
- Mejoras en cobertura, pero aun insuficiente: 37% de los vulnerables extremos no califica para el Plan.
- Al relajar la condición de niños la cobertura aumenta mucho, pero (i) cae la focalización, (ii) aumenta mucho el costo fiscal y (iii) poco impacto sobre pobreza

Programas asistenciales alternativos

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

	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 vulnerabilidad de participantes						
Moderados	78.6	100.0	82.5	100.0	100.0	63.4
Extremos	29.0	44.7	34.1	49.4	77.3	18.5
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo						
Vulnerables extremos	60.6	31.9	60.3	31.7	15.1	35.5
Vulnerables moderados	35.2	13.4	29.1	11.0	1.5	29.3
No vulnerables	3.1	0.0	2.1	0.0	0.0	4.9
Pobreza extrema						
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.3	7.2	6.5	7.3	7.6	7.8
Pobreza moderada						
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.9	23.8	23.1	23.9	24.1	24.2
Desigualdad						
Coeficiente 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

Participantes en estas simulaciones deben cumplir las siguientes requisitos:

- ninguno de los jefes debe ser trabajador formal, y si alguno lo es, su salario no supere el mínimo
- ninguno debe recibir jubilaciones o pensiones estatales
- la máxima educación de los dos jefes no debe superar un umbral
- el número de necesidades básicas insatisfechas relacionadas con su vivienda debe superar un umbral

Ventajas:

- Mejor focalización → ahorro de costos → posibilidad de aumentar el beneficio.
- Grado de cobertura de la población vulnerable aumenta sustancialmente.

- Si la focalización se realiza de manera estricta en las condiciones habitacionales, una gran proporción de población vulnerable quedaría fuera del sistema asistencial (ver columna (v)).
- Opción relevante sólo si la dimensión presupuestaria domina la decisión de política.
- Opción intermedia: columna (iii)
 - moderado ahorro de costos
 - grado de focalización superior al actual
 - grado de cobertura superior al actual
 - impacto sobre pobreza y desigualdad considerable

Un programa más flexible

- Monto del subsidio variable, dependiente de una combinación de varios indicadores.

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

S = subsidio por hogar

N = número de niños menores de 19 en el hogar

NBIh = número de NBI habitacionales

E = máximo nivel educativo de los jefes del hogar

Y = ingreso del hogar proveniente del trabajo formal por adulto equivalente.

- El estipendio se trunca entre \$100 y \$400

Programas asistenciales alternativos

	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 vulnerabilidad de participantes						
Moderados	72.4	71.7	72.6	74.3	55.4	63.4
Extremos	25.5	25.6	25.2	25.3	17.7	18.5
Porcentaje de hogares cubiertos en cada grupo						
Vulnerables extremos	83.7	84.1	83.9	77.8	92.5	35.5
Vulnerables moderados	52.3	51.3	53.7	51.1	66.6	29.3
No vulnerables	6.3	6.4	6.3	5.5	16.1	4.9
Subsidio medio (sólo participantes)						
Vulnerables extremos	173.4	183.4	168.8	181.2	249.6	187.1
Vulnerables moderados	148.8	153.6	144.2	150.7	208.1	183.4
No vulnerables	129.3	124.5	125.0	128.9	157.8	171.0
Pobreza extrema						
Tasa de incidencia - FGT(0)	6.1	6.0	6.3	6.3	4.8	7.8
Pobreza moderada						
Tasa de incidencia - FGT(0)	22.8	22.7	22.7	22.6	21.1	24.2
Desigualdad						
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

- (i) $a=b=c=d=20$ y $t=0.2$
- (ii) $c=35$, $a=10$; (iii) $t=0.1$, $a=15$; (iv) $b=30$, $a=0$
- (v) $a=b=c=d=30$ y $t=0.1$

Ventajas

- sustancial aumento de la cobertura en los vulnerables
- aumento de la focalización (en población y en asignación de presupuesto)
- costo presupuestario semejante
- menos desincentivos al trabajo formal

Desventajas

- Ligera reducción del beneficio de los actuales protegidos vulnerables
- Mayor demanda informativa para implementarlo

Programa ambicioso (v)

- 3000 millones anuales más
- menos desincentivos al trabajo
- mayor cobertura (de 35% a 92.5% en los vulnerables extremos)
- aumento de transferencias (promedio sobre de \$187 a \$250)
- impacto sobre pobreza y desigualdad considerable

Extensiones

- Posible incluir localización geográfica, composición familiar, o discapacidad.
- Posible incluir una estimación del ingreso de los informales:
 - permite mejor focalización
 - agrega flexibilidad a la entrada y salida
 - reduce desincentivos al empleo formal, pero...
 - no es fácil de implementar.
- Estudiar mecanismos de autoselección (actividades costosas para un no vulnerable)

Comentarios finales

- Necesidad de avanzar en el traspaso de los beneficiarios del PJJH.
- Oportunidad para avanzar hacia un sistema integral dirigido a
 - incrementar el grado de cobertura de los vulnerables
 - mejorar el grado de focalización de los programas
 - promover la equidad horizontal
 - facilitar la flexibilidad de entrada y salida de beneficiarios
 - reducir los desincentivos al empleo y la formalidad