

Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos*

Roxana Maurizio

Universidad Nacional de General Sarmiento

2008

Resumen

El objetivo de este trabajo es evaluar diferentes esquemas de transferencias monetarias a los hogares tendientes a reducir los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad que aún persisten en el país. Para ello se simulan transferencias a los hogares con presencia de menores que no acceden al sistema contributivo de asignaciones familiares, a los mayores que no perciben jubilaciones ni pensiones y a los desocupados sin seguro de desempleo. El impacto y costo de las diferentes alternativas son evaluados en cada caso.

Una de las conclusiones del estudio es que resulta necesario avanzar hacia un sistema de protección social integrado y coordinado –que tome en cuenta no sólo esquemas de transferencias monetarias sino también el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda– de modo de maximizar el impacto positivo de los beneficios que reciben las familias, de suprimir duplicaciones y de direccionar correctamente los fondos. Ello se vuelve más imperioso aún en el actual contexto de crisis internacional dado el efecto negativo que la misma puede tener sobre la dinámica laboral, la generación de ingresos y los niveles de pobreza en el país.

* Este documento fue realizado en el marco del Proyecto OIT “Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización” coordinado por Saúl Keifman. Los resultados del proyecto serán próximamente publicados en un libro. Asimismo, la realización de este estudio ha contado con la muy valiosa colaboración de Bárbara Perrot y Soledad Villafañe.

INTRODUCCIÓN¹

Las dificultades macroeconómicas experimentadas durante los últimos años de la década de los noventa más la posterior crisis desencadenada hacia fines de 2001 tuvieron graves consecuencias sobre las variables sociales y el bienestar de la población. El nivel de pobreza, medido según el enfoque de ingresos, alcanzó en octubre de 2002 el 42.3% en los hogares y el 54.3% en la población, siendo éstos valores nunca antes registrados en el país. La indigencia afectaba a casi un cuarto de la población total, después de haber crecido un 86% entre octubre de 2001 y mayo de 2002. Si bien los niveles de pobreza e indigencia sufrieron un fuerte incremento en los primeros meses de 2002 como consecuencia de la devaluación de la moneda y del posterior alza en el nivel de precios, estos indicadores venían registrando una tendencia creciente ya desde fines de 1994.

Por lo tanto, el grave deterioro de la situación social a partir del colapso de la convertibilidad se explica no sólo por la magnitud del *shock* –medido en términos de caída de las remuneraciones reales y del empleo–, sino también por la situación de extrema vulnerabilidad social previa al cambio de régimen. La misma estaba caracterizada por bajos ingresos, alto nivel de desempleo y una estructura distributiva muy desigual.

En este contexto, la devaluación profundizó la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios e, inicialmente, agudizó la caída del empleo. Sin embargo, a mediados de 2002 se revirtió la fase descendente del nivel de actividad y desde ese momento se ha venido registrando una intensa recuperación que ha permitido mejorar los niveles de empleo y, con menor intensidad, el poder de compra de las remuneraciones. Este incremento en la masa de ingresos totales provenientes del trabajo –conjuntamente con cierta mejora distributiva– constituyen los factores que han permitido una significativa reducción en la incidencia de pobreza y la indigencia hasta 2006.

Sin embargo, a pesar de esta evolución favorable en las condiciones de vida de la población aún existe un amplio conjunto de hogares en situación de alta vulnerabilidad. Por su parte, la experiencia reciente y la situación social actual hacen inferir que aún de verificarse una continuidad en las tasas de crecimiento económico y de generación de empleo, como así también cierta recuperación salarial, no parecen ser éstos elementos suficientes para revertir completamente el panorama de privación social que aún afecta a un conjunto importante de la población. Ello implica, por tanto, la necesidad de llevar a cabo políticas sociales dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

El documento avanza en este sentido evaluando los impactos que sobre la pobreza, la indigencia y la distribución familiar del ingreso tendrían diferentes esquemas de políticas de transferencias monetarias. A partir de la aplicación de técnicas de simulación microeconómicas se cuantifica el efecto sobre aquellos indicadores del otorgamiento de una asignación universal por hijo, una para los adultos mayores que no perciben jubilación ni pensiones y otra para los desocupados sin seguro de desempleo.

¹ Se agradecen los comentarios de Saúl Keifman, Roberto Pereyra, Marta Novick, Fabio Bertranou, Emilia Roca, Luis Castillo Marín y Marita González a una versión anterior del mismo.

En cada ejercicio se estiman, asimismo, los costos directos de los programas² y se evalúan las estrategias de implementación.

El documento continúa con una revisión de los debates y consensos existentes en torno a los programas de transferencias monetarias en la región. La sección 2 presenta una breve descripción de la evolución y características del mercado de trabajo, pobreza e indigencia en Argentina el período 2003-2006. La sección 3 hace un repaso de los programas de transferencias monetarias puestos en marcha en el país. La sección 4 describe la metodología y la fuente de información utilizadas. La sección 5 detalla los diferentes esquemas de políticas simulados. La sección 6 analiza el alcance del actual sistema contributivo de asignaciones familiares mientras que las tres secciones siguientes analizan, por separado, el impacto sobre la pobreza, indigencia y desigualdad y el costo de las transferencias a los hogares con menores, a los adultos mayores y a los desocupados, respectivamente. La sección 10 analiza las estrategias de implementación de los programas mientras que en la sección 11 se plantean algunas consideraciones adicionales en torno a estos esquemas. En la sección 12 se discute en qué medida este tipo de políticas puede tener impactos positivos o negativos en el mercado de trabajo. Las principales conclusiones del estudio conforman la última sección.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA: CONSENSOS Y DEBATES

En la actualidad casi la totalidad de los países de la región cuenta con algún esquema de transferencias monetarias no contributivas a los hogares. Algunos de ellos son de temprana creación como el “Bolsa Escola” en 1995 en Brasil, que en 2003 se transformó en “Bolsa Familia”; el “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” y el “Programa para la Erradicação do Trabalho Infantil” del mismo país creados en 1995 y 1996, respectivamente; el “Programa de Asignación Familiar” implementado en 1990 en Honduras, el “Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)” del año 1997 en México que luego pasó a denominarse “Oportunidades” en el año 2002; el “Bono Solidario” creado en Ecuador en 1998 y que en 2003 se transformó en el “Bono de Desarrollo Humano”.

Entre los programas más recientes se encuentran la “Red de Protección Social” creado en Nicaragua en 2000; “Familias en Acción” puesto en marcha ese mismo año en Colombia; “Chile Solidario” creado en 2002 al igual que el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” y el “Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano” en Argentina. En el año 2005 se ponen en marcha nuevos programas de este tipo: “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)” en Uruguay; “Plan Familias por la Inclusión Social” en el país; “Juntos” en Perú; “Red de Protección y Promoción Social” en Paraguay; “Red Solidaria” en El Salvador y “Solidaridad” en República Dominicana. En el año 2006 se crean “Avancemos” en Costa Rica y “Red de Oportunidades” en Panamá. Por último, en 2007 se crea el “Plan de Equidad” en Uruguay luego de dar por finalizado el “PANES”³ mientras que en 2008 se reformula el régimen de asignaciones familiares profundizando la naturaleza no contributiva del mismo.

² No se consideran los costos administrativos de implementación o cualquier otro costo indirecto que la aplicación de los programas pueda generar.

³ Para un análisis de las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay véase, Banco Mundial (2007), OIT (2007).

Los programas tienen diseños, alcance, procedimientos administrativos, marco legal, condicionalidades, criterios de elegibilidad y ámbito de acción diferentes. El objetivo más inmediato, en general, es reducir los índices de pobreza e indigencia mientras que el de más largo plazo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En su mayoría tienen condicionalidades (o corresponsabilidades) relacionadas con ciertos objetivos en materia de nutrición, educación y salud, especialmente en el caso de los menores.

Luego de más de 10 años de existencia de estos programas se ha acumulado en la región una vasta experiencia y literatura que analiza diferentes aspectos relacionados con los mismos.⁴

Medeiros *et al.* (2008) estudian los dos programas vigentes en Brasil (Bolsa Familia y BPC) y analizan los debates existentes en torno a estos esquemas. Uno de ellos refiere a la elección entre programas universales versus focalizados donde, por un lado, estos últimos al beneficiar generalmente a la población de menores recursos no siempre cuentan con el suficiente consenso para su implementación. Los programas universales, por otro lado, suelen tener menor impacto en la desigualdad y la pobreza.

Adicionalmente, los autores plantean que si bien las evaluaciones de ambos programas sugieren que existen beneficiarios con ingresos superiores a los máximos establecidos, es necesario tener en cuenta las limitaciones de cualquier mecanismo de focalización basado en esta dimensión. En particular, es importante considerar las fluctuaciones del ingreso de los hogares a lo largo del tiempo lo cual implica que si bien en el momento de la evaluación pueden existir hogares con ingresos superiores a los topes máximos, ello no necesariamente sugiere que éstos hayan sido incorrectamente identificados en el momento del otorgamiento del beneficio y que no puedan volver a ubicarse por debajo de aquel límite en el futuro. Este es un aspecto muy relevante por cuanto los hogares más pobres son los que, en general, sufren con mayor intensidad la inestabilidad de sus ingresos.

En ese mismo sentido, pero en relación al programa Oportunidades,⁵ aparece el debate acerca de la “puerta de salida”, esto es, la duración óptima del programa y los criterios apropiados para decidir discontinuar la transferencia. Tal como lo mencionan Yashine y Dávila (2008), el programa establece que los beneficiarios deben abandonarlo cuando sus ingresos superan cierta línea de pobreza. La estrategia de salida apunta a evitar la dependencia de los beneficiarios y a asegurar que sólo las familias elegibles continúen en él, especialmente atendiendo a la posibilidad de que existan otros hogares que originalmente no fueron incluidos y que calificaban para ello. Los autores argumentan que el criterio de salida debiera estar basado en el objetivo principal del programa que es consolidar la acumulación de capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, procesos que requieren un extenso período de tiempo y que, por lo tanto, no son compatibles con programas transitorios.

⁴ Para una descripción y evaluación conjunta de los programas véase, por ejemplo, OIT/IPEC (2007). Para una revisión de los debates en torno a los programas de transferencias condicionadas, véase, Ribas *et al.* (2008), Villatoro (2007, 2008). Para un análisis de las posibilidades de implementar un piso de protección social básico no contributivo en la región véase, Bertranou *et al.* (2007a). Para el caso argentino ver, Bertranou *et al.* (2007b).

⁵ Para una descripción y evaluación del programa véase, además, Escobar *et al.* (2004, 2005).

Un aspecto a destacar del nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay es que las transferencias no contributivas a los hogares con menores surgieron integradas completamente al sistema de seguridad social existente, aspecto poco usual en la experiencia latinoamericana de los programas de transferencias condicionadas. A su vez, desde el punto de vista institucional, es también destacable la creación del Banco de Previsión Social (BPS) a cargo de la supervisión de todo el sistema de transferencias de ingresos lo cual apunta a la coordinación e integralidad de las políticas sociales en dicho país.

Por su parte, tal como destacan Medeiros *et al.* (2008), una característica relevante del BPC en Brasil tiene que ver con que dicho programa es un derecho constitucional⁶ lo cual implica que cualquier individuo que cumpla con los requisitos de elegibilidad puede recibir el beneficio. Asimismo, este marco legal le otorga independencia del poder político, aspecto que lo diferencia sustancialmente del programa Bolsa Familia.

A partir de la experiencia obtenida en los diferentes países de la región existe, en general, consenso respecto de que este tipo de programas están bien focalizados (más allá de ciertos errores de exclusión y filtración) y que son efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ello, sumado a la sostenibilidad fiscal de los mismos, impulsa la continuación de esquemas de este tipo y, más importante, su ampliación de modo de lograr una protección social universal.

En relación a ello, en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 se reconoció explícitamente la necesidad de otorgar máxima prioridad a las políticas que otorguen seguridad social a todas aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. Para ello es necesario avanzar en el logro de una política nacional que brinde seguridad social para todos pero que, a su vez, esté estrechamente relacionada con la estrategia de trabajo decente y con todo el conjunto de políticas sociales.

Finalmente, y consistente con ello, en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015 para las Américas se reconoce que el principal problema de los regímenes de protección social en América Latina y el Caribe es su baja cobertura tanto en relación al número de trabajadores como a los riesgos considerados. Por ello, se establece como uno de los objetivos estratégicos en la región mejorar la calidad de estos regímenes y ampliar su cobertura (OIT, 2006).

2. MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA EN ARGENTINA POST-CONVERTIBILIDAD⁷

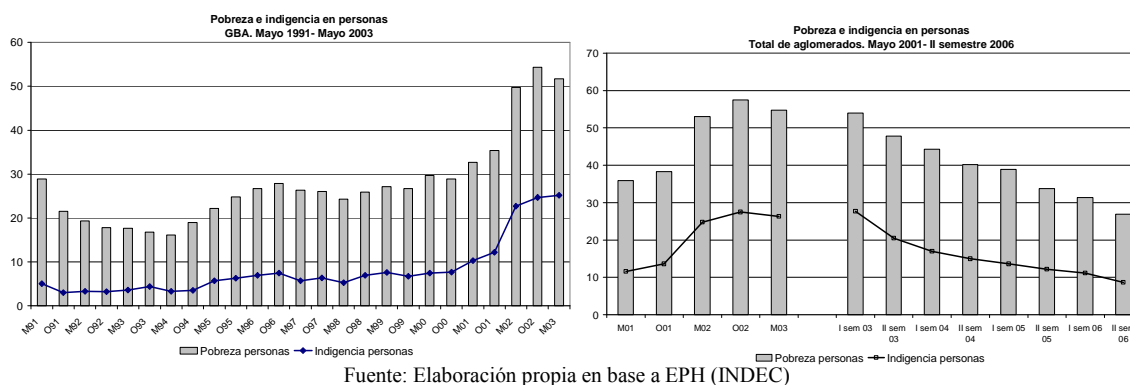
El análisis del mercado de trabajo y de la evolución de la pobreza e indigencia permite observar la magnitud de la crisis que atravesó Argentina en los últimos años. Antes del

⁶ Establecido en la Constitución de 1988.

⁷ Como se explicará en detalle en la Sección 4, la información utilizada proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En el año 2003 experimentó un cambio sustancial ya que se transformó en un relevamiento continuo (EPH Continua) que sustituyó al de tipo puntual (EPH Puntual), cuya última onda fue la de mayo de ese año (ver www.indec.gov.ar). Además, en algunas dimensiones se modificó la estrategia de indagación y la metodología de medición por lo que las estadísticas provenientes de ambos operativos no son directamente comparables. Asimismo, la última onda para la cual se cuenta con los microdatos es la correspondiente al segundo semestre de 2006.

abandono de la convertibilidad el 38% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Sin embargo, esta situación crítica ya se hacía evidente desde mediados de los noventa. Si bien entre 1991 y 1994 los índices de pobreza e indigencia lograron reducirse de manera significativa como consecuencia del incremento en el empleo y en las remuneraciones reales, en el año 1996 esta mejora en los niveles de bienestar de la población se había erosionado. Luego de una leve reducción entre ese año y 1998, estos indicadores nuevamente experimentaron una tendencia creciente que se exacerbó con la crisis final de la convertibilidad y con la devaluación de la moneda. En octubre de 2002 la pobreza alcanzó al 57.5% de las personas y sólo entre octubre de 2001 y mayo de 2002 el porcentaje de hogares pobres se incrementó en 13.4 p.p. en el total de los aglomerados urbanos del país (Gráfico 1). Este empeoramiento de las condiciones de vida se refleja también en la brecha de pobreza, ya que para la misma fecha los hogares pobres necesitaban en promedio más que duplicar sus ingresos para escapar de esta situación.

Gráfico 1



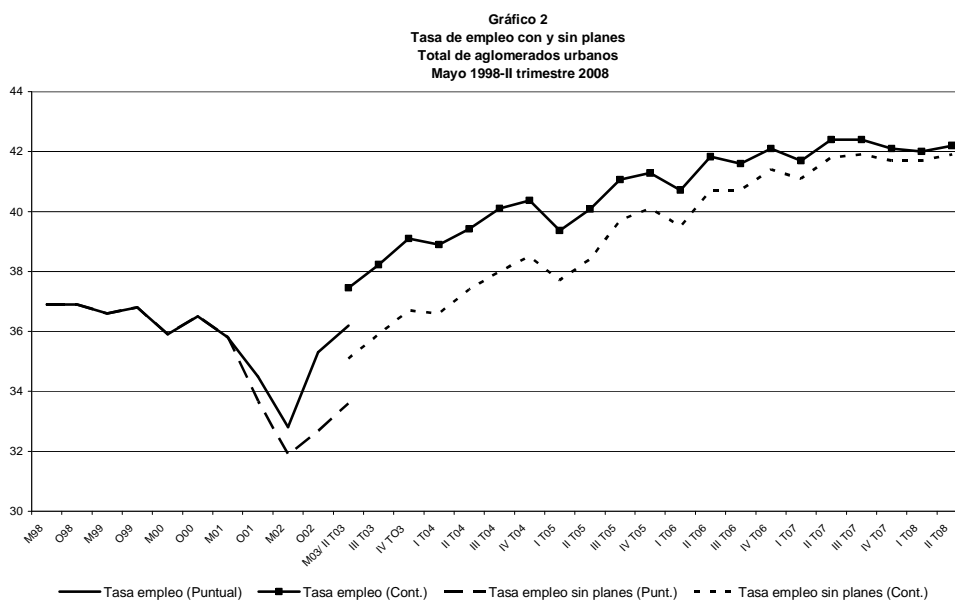
Durante 2001 la caída de los ingresos nominales de los hogares explicó la mayor parte del aumento de la pobreza, aún cuando la deflación morigeró levemente la caída de los ingresos reales al abaratar la canasta básica. El empeoramiento de la distribución del ingreso contribuyó también a este proceso.⁸ A partir de 2002 el agravamiento de los niveles de pobreza estuvo asociado fundamentalmente al deterioro de los ingresos reales debido a la inflación del primer semestre de dicho año. En efecto, entre mayo y octubre de 2002, el incremento de ingresos nominales de las familias no alcanzó a compensar el aumento de precios, de manera que la pobreza continuó elevándose, aún cuando lo hiciera a tasas menores que en el semestre anterior. El incremento de los ingresos familiares en este período se explica, en parte, por la instauración y rápida extensión del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) que llegó a cubrir a cerca de 2 millones de beneficiarios, tal como se detalla en la sección siguiente.

El proceso de crecimiento de los niveles de privación de la población comenzó a revertir su tendencia a principios de 2003. Entre ese año y 2006 la pobreza logró disminuir a la mitad desde 54% a 26.9% mientras que la indigencia entre individuos experimentó una reducción aún mayor, del orden del 70%, pasando del 27.7% al 8.7% (Gráfico 1).

El mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental en esta dinámica. En efecto, el nuevo régimen macroeconómico ha estado acompañado de un fuerte dinamismo en la

⁸ El índice de Gini de los ingresos totales familiares pasó de 0.479 en mayo de 2001 a 0.489 en octubre de ese año.

generación de puestos de trabajo. En octubre de 2002 la tasa de empleo incluyendo a los beneficiarios de planes se ubicaba por encima de la observada un año antes mientras que en el tercer trimestre de 2003 había superado el valor de 1998, máximo de la segunda mitad de los noventa. Por su parte, la tasa de empleo excluyendo los planes se había recuperado completamente de la caída post-devaluación en el segundo trimestre de 2003 mientras que hacia mediados de 2005 superaba los niveles registrados en los noventa (Gráfico 2).⁹

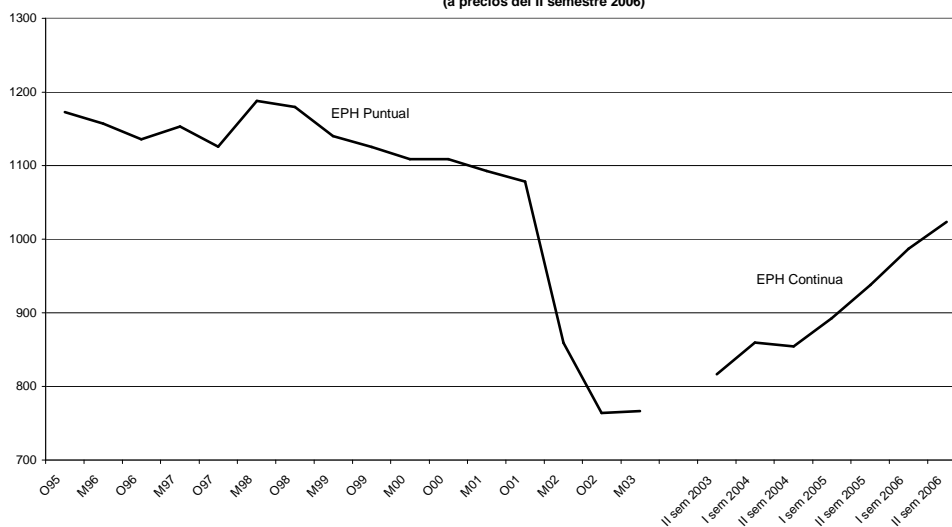


Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Esta evolución positiva —explicada tanto por las elevadas tasas de crecimiento del nivel de actividad como por la intensidad en el uso de mano de obra— fue acompañada de cierta recomposición salarial, aunque de menor intensidad que la experimentada por el empleo. En efecto, los salarios reales medios comenzaron un proceso de crecimiento en 2003. Sin embargo, dada la fuerte reducción previa (del 30% en promedio entre octubre de 2001 y 2002), en el segundo semestre de 2006 todavía no habían alcanzado los valores previos al cambio de régimen (Gráfico 3).

⁹ Para la comparación entre las cifras correspondientes a la EPH puntual y continua se aplicó a la serie el coeficiente de ajuste que surge de la relación entre la tasa de empleo observada en el segundo trimestre de 2003 (EPH continua) y mayo de ese año (EPH puntual). Dicho coeficiente fue de alrededor de 4%.

Gráfico 3
 Ingreso mensual real de la ocupación principal. Excluye planes de empleo
 Total de aglomerados. Octubre 1995- II semestre 2006
 (a precios del II semestre 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

El resultado agregado del aumento de la ocupación, de las remuneraciones y de las jubilaciones se refleja en el crecimiento de los ingresos familiares, proceso que se verificó conjuntamente con una mejora paulatina en su distribución. Sin embargo, a pesar de este dinamismo favorable evidenciado luego del cambio de régimen macroeconómico, el mercado de trabajo continúa exhibiendo dificultades para mejorar la calidad del empleo y apuntalar un crecimiento más vigoroso de la capacidad adquisitiva de los salarios. En efecto, luego de tantos años de persistencia de indicadores laborales desfavorables, la generación de puestos de trabajo se ha visto caracterizada, en parte, por no ser capaz de resolver plenamente los problemas de precariedad –generación de puestos asalariados no registrados en la seguridad social–. En el segundo semestre de 2006 éstos representaban 41.4% del empleo asalariado total (Cuadro 1). Un informe del INDEC indica que en el segundo trimestre de 2008 36.5% de los asalariados no tenían descuento jubilatorio.¹⁰

La precariedad es uno de los rasgos más importantes del fuerte deterioro que ha venido experimentando el mercado de trabajo en nuestro país, fundamentalmente desde la segunda mitad de la década pasada.¹¹ Dado que las ocupaciones asalariadas no registradas en la seguridad social obtienen, en promedio, el 45% de las remuneraciones de los trabajadores registrados,¹² esta dimensión también resulta relevante para explicar la desigualdad existente dentro de la fuerza de trabajo.

Por su parte, la reducción en la tasa de pobreza e indigencia no ha sido homogénea entre los hogares. En particular, la composición en el hogar y la situación laboral del jefe son dos factores que resultan particularmente relevantes para explicar comportamientos diferenciados. La clasificación de los hogares según composición se realizó tomando como punto de referencia el Nomenclador de Hogares utilizado en el Censo Nacional de

¹⁰ Encuesta Permanente de Hogares, Indicadores socioeconómicos, Resultados del segundo trimestre de 2008, INDEC. www.indec.gov.ar

¹¹ Beccaria *et al.* (2005), Maurizio (2007).

¹² Cifra correspondiente al segundo semestre de 2006.

Población y Vivienda de 2001¹³ y a partir de allí se colapsaron las categorías que resultaban poco relevantes a la vez que se abrieron otras en las cuales se evidenciaban diferencias importantes en relación a la incidencia de la pobreza.

Los cambios más significativos respecto del Nomenclador fueron, por un lado, que mientras en éste los hogares son clasificados según la presencia de hijos, aquí se tomó como criterio la presencia/ausencia de menores de 18 años.¹⁴ Por otro lado, dentro de los hogares unipersonales se distinguió el sexo y la edad (mayores y menores de 65 años) y dentro de los hogares nucleares completos¹⁵ con niños se hizo la apertura según la cantidad de menores en el hogar.

A partir de esta clasificación, se observa que mientras en el segundo semestre de 2006 los hogares en los cuales había menores de 18 años representaban, aproximadamente, el 49% del total de los hogares (Cuadro 2a, columna 7), dicho porcentaje se elevaba al 76% entre los hogares pobres (Cuadro 2a, columna 9). Ello señala una mayor incidencia de la pobreza dentro de este tipo de hogares. En efecto, la tasa específica de pobreza para los hogares con menores era 30% mientras que se reducía a 9% en el resto de los hogares (Cuadro 2a, columna 8). Sin embargo, esos resultados promedian situaciones aún más heterogéneas: dentro de los hogares con presencia de niños, en aquellos donde se encuentra sólo uno de los padres (hogares nucleares incompletos) la incidencia de la pobreza es mayor, especialmente si la jefa es mujer.

Ambos factores –presencia de niños y jefatura femenina en hogares incompletos– hacen que, por ejemplo, en el segundo semestre de 2006 el 64% de estos hogares con tres niños fuera pobre mientras que dicha cifra se elevaba al 84% en el caso de hogares con más de tres menores (Cuadro 2a, columna 8). La asociación positiva entre cantidad de niños y pobreza se verifica también en el caso de los hogares completos, si bien la incidencia es sistemáticamente menor que en los hogares incompletos.

Estos resultados sugieren también la mayor vulnerabilidad que, en promedio, experimentan los niños y adolescentes.¹⁶ En efecto, mientras en el segundo semestre de 2006 la incidencia de la pobreza entre los individuos era de 27%, alcanzaba al 40% entre los menores de 18 años. Este fenómeno resulta de importancia por cuanto, tal como muestran diferentes estudios para el mundo desarrollado y también para Argentina, existen numerosos mecanismos que hacen que la situación de pobreza en la infancia persista en el tiempo configurando una crítica situación de transmisión intergeneracional de desventajas.¹⁷

¹³ Véase Anexo II.

¹⁴ Dado que la unidad de análisis es el hogar (no la familia o el núcleo) lo relevante para el estudio de la pobreza es el número de niños. En el caso de usar la categoría de hijo se perderían aquellos que no siendo hijos del jefe habitan en el hogar cuyos ingresos y otros atributos se están considerando. Asimismo, para el diseño de las políticas sociales lo que resulta importante es la presencia o no de menores en el hogar independientemente de la relación de parentesco con el jefe. De todas maneras, sólo el 8% del total de menores en la muestra no son hijos.

¹⁵ Aquellos en los cuales el jefe y el cónyuge están presentes.

¹⁶ En un estudio realizado por UNICEF (2005) se muestra que también en los países miembros de la OCDE la pobreza infantil es significativamente más elevada que la de los adultos. Asimismo, durante la década de los noventa la pobreza infantil aumentó en la mayoría de estos países.

¹⁷ Machin (1998), entre otros.

Por otro lado, durante el período considerado los hogares unipersonales registraron las tasas de pobreza más bajas, especialmente si son mujeres y, además, si son mayores de 65 años. Esto último podría estar asociado, al menos en parte, a las menores necesidades energéticas estipuladas para este grupo etareo lo que redundaría en una reducción del valor de la línea de indigencia y pobreza en relación a la del adulto equivalente.¹⁸ En efecto, en el segundo semestre de 2006 el costo de la canasta alimentaria correspondiente a los hombres mayores de 65 años viviendo solos era de \$102 mientras que entre las mujeres descendía a \$79. En el caso de los individuos menores de 65 años residiendo en hogares unipersonales los valores promedio eran \$123 y \$90, respectivamente. Por su parte, para la misma fecha la mediana de los ingresos de los dos grupos etareos era \$640 y \$1000. Estos resultados sugieren que la menor incidencia de la pobreza entre los adultos mayores viviendo en este tipo de hogares parece estar más asociado a un relativamente bajo valor de la canasta alimentaria que a elevados ingresos.

A lo largo del período considerado (2003-2006) se observa que la evolución de la pobreza también ha sido diferencial según los distintos tipos de hogares, si bien en todos los casos se verificó una reducción en su incidencia. En particular, ésta fue más intensa entre los hogares sin presencia de niños por lo cual la brecha según esta dimensión aumentó (Cuadro 2a, columna 10). Ello indica que los hogares con presencia de menores no sólo experimentan mayores tasas de pobreza sino que se vieron beneficiados en menor magnitud del mejoramiento en las condiciones de vida de la población en los últimos años.

Tal como mencionó, ciertas características de los jefes de hogar también resultan relevantes. El nivel educativo presenta una relación inversa con la pobreza mientras que ésta no tiene un comportamiento monótono con la edad sino que crece (o se mantiene relativamente estable) en los primeros grupos etareos y luego disminuye. Los hogares con jefatura femenina registran, en promedio, similares tasas de pobreza que los que tienen jefatura masculina. En el caso de las mujeres este resultado es el neto entre las menores tasas de aquellas que viven en hogares unipersonales y las mayores tasas de las jefas de hogares con niños, tal como se mencionó anteriormente.

Respecto de la situación laboral del jefe, la incidencia de la pobreza es más elevada entre los hogares cuyos jefes se encuentran desocupados (53%) o inactivos sin percibir jubilación (41%) (Cuadro 2a, columna 8). Sin embargo, lo que resulta quizá más llamativo es que tener un trabajo no es un seguro contra la pobreza. En el segundo semestre de 2006 aproximadamente 33% de los hogares con jefes ocupados en puestos no registrados en la seguridad social y 27% de los que desarrollan actividades por cuenta propia eran pobres frente al 7% de los jefes ocupados en posiciones cubiertas. En términos de la composición de la pobreza, ello implica que más de la mitad de los hogares pobres tienen su jefe ocupado. Las horas trabajadas también tienen una influencia importante: 43% de los hogares con jefe subocupado eran pobres, cifra que se compara con el 14% en el caso de los trabajadores a tiempo completo. Este panorama indica que no sólo la falta de trabajo es un factor asociado a los elevados índices de pobreza que aún persisten sino que también la deficiente inserción laboral en términos

¹⁸ Los hombres mayores de 59 años tienen un valor de la línea de indigencia que representa el 82% de la del adulto equivalente (hombre entre 30 y 59 años de edad) mientras que en el caso de las mujeres es el 64%. Véase “Tabla de necesidades energéticas y unidades consumidoras según sexo y edad”, INDEC. www.indec.gov.ar.

de horas trabajadas y calidad de los puestos de trabajo resultan ser dimensiones también relevantes (constituyendo el fenómeno de *trabajador pobre*).

A su vez, durante el período considerado la mayor reducción se verificó entre aquellos hogares con jefe asalariado registrado en la seguridad social seguido por los inactivos que perciben jubilación (Cuadro 2a, columna 10). Ello estaría reflejando, al menos parcialmente, el efecto de la recuperación salarial y de los haberes jubilatorios operadas desde 2003.

Por último, observando los cambios en la composición de la pobreza según la distancia a la línea parece haberse verificado un “corrimiento hacia la derecha” de la distribución lo que se refleja en un aumento de la importancia relativa de los hogares más cercanos a la línea (Cuadro 2a, columna 10).

Por lo tanto, los indicadores de pobreza e indigencia en los hogares revelan que el país continúa atravesando una situación social complicada a pesar del buen comportamiento del mercado laboral. Similar panorama surge al analizar los datos del pool de paneles de la EPH para el período 2003-2006 (Cuadro 2b).

Asimismo, la incidencia de la pobreza y su evolución en el tiempo lejos están de comportarse de manera aleatoria dado que la composición del hogar y la inserción laboral de los jefes parecen ser factores observables relevantes. Lo que resulta aún más importante es que la importancia de estas dimensiones ha crecido a lo largo de este período de reducción global de la pobreza.

Un análisis de los factores directamente asociados a las tasas de salida desde la pobreza¹⁹ confirma que entre 2003-2006 el mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental, tanto a través de la generación de empleo como de la recuperación salarial. En particular, casi el 80% de los hogares pobres experimentó algún episodio “positivo” que potencialmente los saca de la pobreza. Sin embargo, de ese total, sólo el 43% efectivamente salieron de la pobreza mientras que el 57% permanecieron en esta situación. La mitad de las salidas está asociada a episodios laborales donde se observa una mayor importancia del aumento de los salarios que del empleo. Asimismo, entre los hogares pobres predominó la generación de puestos no registrados en la seguridad social, fenómeno que reduce significativamente las posibilidades de salir de la pobreza como consecuencia de la obtención de un nuevo empleo.

En la indigencia se observan tendencias similares aunque de mayor intensidad: del 80% de hogares que experimentó un evento “positivo” cerca del 67% logró salir de la situación de extrema pobreza. También aquí los eventos laborales son los que más se asocian con estas transiciones si bien la generación de empleo (y en particular de puestos no cubiertos) es más importante que el incremento de salarios.

Por lo tanto, como ya fue mencionado, para muchos hogares la mejora en las condiciones del mercado de trabajo no fue suficiente para sacarlos de la pobreza. En 2003 cuatro grupos de individuos registraban un mayor grado de vulnerabilidad social: asalariados no cubiertos, desocupados, adultos mayores (con y sin jubilación) y menores de 18 años. Entre ese año y 2006 algunos de esos conjuntos de población lograron salir

¹⁹ La metodología y los resultados se encuentran detallados en Maurizio *et al.* (2007, 2008)

de la situación de pobreza con mayor intensidad que otros: los desocupados (como consecuencia del aumento del empleo) y los adultos mayores con jubilación (Cuadro 2b, columna 10). Por su parte, los asalariados registrados también experimentaron una relativamente elevada tasa de salida de la pobreza debido, entre otros factores, a la recomposición del salario mínimo, a la política de ingresos impulsada por el gobierno nacional y a las negociaciones colectivas (Cuadro 2b, columna 10).

De lo visto hasta aquí surge claramente que la elevada precariedad y, en menor medida, el desempleo que aún se evidencian en el mercado de trabajo argentino hace que las políticas dirigidas sólo a los trabajadores formales deje a un conjunto importante de la población fuera de su alcance. Es por ello que conjuntamente con un régimen macroeconómico que posibilite una dinámica generación de puestos de trabajo, una política de ingresos tendiente a apuntalar la recuperación salarial y programas de regularización del empleo, la política social debiera estar focalizada en la situación de los niños, de los desocupados no cubiertos por el seguro de desempleo y de los mayores que no perciben jubilación ni pensión, los cuales se encuentran en la actualidad entre los grupos más vulnerables. Sobre estos ejes en la Sección 7 se plantean y discuten algunos esquemas de transferencias monetarias dirigidos a estos conjuntos de población.

3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN ARGENTINA. BREVE RESEÑA DE SUS ANTECEDENTES

El sistema de protección social en Argentina ha estado históricamente vinculado directamente al mundo del trabajo y, en particular, al empleo formal a través de esquemas contributivos. Desde allí se articulaba el acceso a beneficios previsionales (jubilaciones), asignaciones familiares y a la cobertura de salud. En un contexto caracterizado por una baja tasa de desempleo y un elevado porcentaje del empleo formal este esquema implicaba cubrir a un porcentaje elevado de la población. Ello coexistía, a su vez, con una amplia red de escuelas y centros de salud públicos.

Sin embargo, el continuo proceso de precarización y aumento de la desocupación hizo que el alcance del esquema contributivo se redujera significativamente. Inclusive el seguro de desempleo instaurado en 1991²⁰ nunca cubrió a más del 10% de los desocupados.²¹ En este marco, frente a la crisis macroeconómica y laboral de mediados de los noventa, se puso en marcha en el año 1995 el “Plan Trabajar”, un programa de transferencia monetaria con contraprestación laboral²² dirigido a personas desocupadas. El plan tuvo una cobertura superior a otros implementados previamente y estuvo

²⁰ Para acceder al seguro de desempleo los postulantes deben cumplir los siguientes requisitos: (1) haber regido su relación laboral por la Ley de Contrato de Trabajo (no resultan elegibles, entre otros, los trabajadores rurales, de la Construcción, ni del Servicio doméstico); (2) estar en situación legal de desempleo (despido sin causa justa, entre las situaciones legales más importantes); (3) estar inscripto en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; (4) haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de seis meses durante los tres años anteriores a la finalización de la relación laboral que dio lugar a la situación legal de desempleo; (5) no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas y (6) haber solicitado el beneficio de la prestación en tiempo y forma. La duración de la prestación está en función del tiempo cotizado (www.anses.gov.ar).

²¹ Los datos mostrados en Bertranou y Paz (2007) sugieren que una de las razones importantes por la cual los cesantes no acceden al seguro de desempleo es porque no tienen una ocupación anterior registrada en la seguridad social.

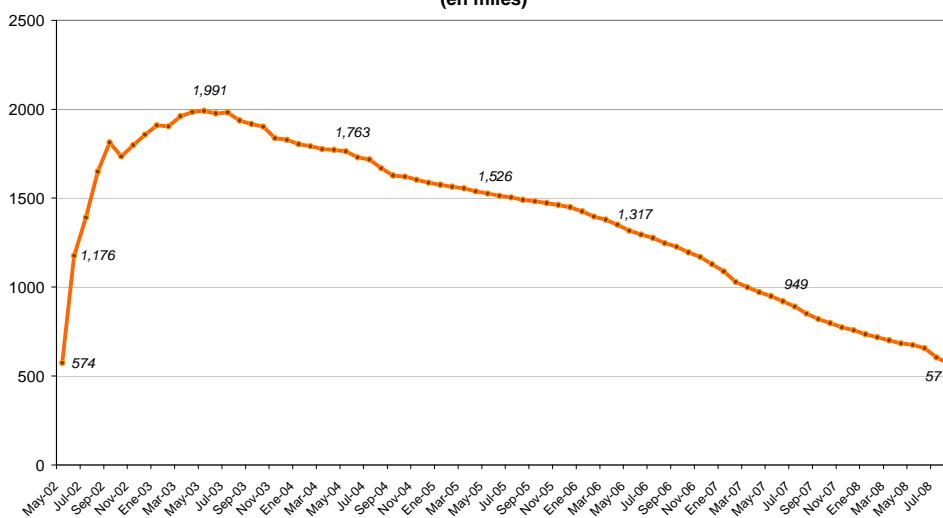
²² Esta demandaba una dedicación horaria de entre 30 y 40 horas por semana.

fuertemente focalizado en la población pobre: el 80% de los trabajadores del Trabajar residían en hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población.²³

En el año 2002 se implementó el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)” en respuesta a la crítica situación laboral, social y política imperante en el país. Al igual que el Trabajar, este programa se creó bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El mismo consiste en una transferencia de un monto fijo que desde sus comienzos fue de \$150 para los jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad. Los beneficiarios deben realizar una contraprestación laboral o de capacitación y cumplimentar con los controles de salud y asistencia escolar en el caso de los menores. La contraprestación requiere participar en trabajos comunitarios de 20 horas semanales o de actividades de formación. Si los beneficiarios logran ocuparse en un empleo formal, el empleador percibe un subsidio por un periodo de seis meses.

Una de las características destacables de este programa es la celeridad con la que se implementó y se expandió como así también el volumen de beneficiarios que alcanzó, significativamente superior al del resto de los programas sociales o de empleo vigentes en el país.²⁴ En efecto, en el año 2003 el programa cubrió a cerca de 2 millones de personas, si bien luego comenzó a reducirse sistemáticamente (Gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en miles)



Fuente: MTEySS (2008b)

Las diferentes evaluaciones del plan concluyen que el mismo estuvo correctamente focalizado en los hogares más pobres. Sin embargo, el reducido monto de la transferencia en relación al valor de la canasta de pobreza hizo que el impacto sobre la incidencia de la pobreza fuera reducido. El efecto sobre la indigencia ha sido mayor.²⁵

²³ Galasso y Ravallion (2004).

²⁴ Golbert (2004) analiza los factores que permitieron la rápida implantación del plan: existencia de un consenso previo para un programa de estas características, capacidad de organización de los actores sociales involucrados, existencia de experiencia previa surgida de otros programas sociales y de empleo y el propio diseño del programa.

²⁵ Para una evaluación del programa véase, Galasso y Ravallion (2004), CELS (2003), Golbert (2006), entre otros.

Parte de la reducción en la cobertura del PJJHD que ha venido operando desde 2003 estuvo asociada al no cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, a la expansión del empleo (especialmente de las ocupaciones registradas en la seguridad social debido a que en ese caso se pierde el beneficio del programa) y a la migración de sus beneficiarios a otros dos nuevos programas: “Plan Familias por la Inclusión Social” y “Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)”. El objetivo de los mismos fue ir gradualmente convirtiendo al PJJHD, el cual estuvo pensado para un momento de crisis extrema, en esquemas más permanentes de ayuda a los grupos más vulnerables.

En efecto, el Decreto N° 1506/04 estableció que el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) debían realizar una clasificación de los beneficiarios del PJJHD en base a sus “condiciones de empleabilidad” a partir de la cual se definiría su migración hacia uno de los dos nuevos esquemas. Los beneficiarios que tuvieran mayores probabilidades de empleo continuarían obteniendo su beneficio bajo la órbita del MTEySS mientras que el resto pasaría a los programas del MDS, en particular, al Plan Familias.

Por lo tanto, este programa puesto en marcha en 2005 se nutrió de los beneficiarios del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV, creado en 1996 y que a partir de la crisis del 2001 había incorporado un componente de transferencia monetaria llamado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)²⁶) y de los provenientes del PJJHD. Las características que deben reunir los beneficiarios para acceder a esta prestación son la de ser jefe de hogar con nivel educativo bajo –secundario completo o menos– y con dos o más hijos menores de 19 años. El objetivo es proteger e integrar a los hogares en situación de riesgo social a través del otorgamiento de una transferencia monetaria y del acceso a la salud, la educación y el desarrollo de capacidades (Resolución MDS N° 825/05). Para ello se establece una asignación no remunerativa bajo la condicionalidad de la asistencia escolar y controles de salud para los menores y embarazadas.

El plan cuenta con tres componentes principales. El primero de ellos consiste en “Ingresos no remunerativos” destinado a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias con hijos o menores de 19 años de edad a cargo que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. El segundo componente “Promoción Familiar y Comunitaria Local” está destinado a reforzar la estrategia de creación de capital humano y promover la inserción social de las familias mediante el acceso a la oferta de servicios sociales ((i) apoyo escolar, (ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario y (iii) remoción de barreras para promover el acceso de beneficiarios a la oferta de servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa). Por último, el componente “Comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional” está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios y cumplir con sus requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.

²⁶ Creado mediante decreto N°808/02 y destinado a “responder a los desafíos de pobreza y distribución del ingreso exacerbados en la actual crisis económica” y como una “estrategia hacia el conjunto de las familias pobres, priorizando además aquellas con hijos menores de edad”. El monto mensual del subsidio se calculaba en proporción al tamaño del hogar: se percibía \$100 por hijo o mujer embarazada y \$25 por cada hijo adicional hasta un máximo de 5 hijos. El subsidio para ser percibido implicaba una contraprestación de salud y educación (CELS, 2007).

A diferencia del PJJHD que otorga una suma fija, el Plan Familias parte de un monto inicial de \$155 y luego un adicional por hijo de \$30 con un monto máximo de \$305 para el caso de los hogares con seis o más hijos menores. La percepción del beneficio no requiere de contraprestación laboral y es independiente de la situación del titular en el mercado de trabajo. La única restricción es que el ingreso total del hogar no sea superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil.

El SCE, como se comentó, se desarrolla en el ámbito del MTEySS y está destinado a personas desocupadas a las que se les transfiere un monto fijo de \$225 mensuales²⁷ y se les brinda un conjunto de servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo a través de las Oficinas y Agencias de Empleo del país. En este sentido, el SCE se convierte en una política activa del mercado de trabajo por cuanto tiene por objetivo brindar orientación laboral, formación, capacitación laboral, entrenamiento, y terminalidad educativa al desocupado, intermediar con la demanda de empleo y brindar apoyo a emprendimientos individuales.

A diferencia del PJJHD y del Plan Familias este programa tiene una duración limitada a dos años. Dos aspectos resultan particularmente relevantes. El primero es que el tiempo que el beneficiario permanece en el programa es computado para la jubilación futura. El segundo tiene que ver con que el beneficiario puede cobrar la prestación paralelamente a estar trabajando por un período de hasta seis meses si el puesto es en el sector privado y hasta un año en el caso del sector público. Ello tiene por objetivo disminuir el potencial desincentivo a aceptar un empleo, especialmente aquel registrado en la seguridad social, por parte del beneficiario.

Si bien, como ya se mencionó, la cantidad de beneficiarios del PJJHD ha venido decreciendo sistemáticamente, 570.648 personas continuaban en el plan en agosto de 2008 a la vez que el Plan Familias cubría en diciembre de 2007 a un total de 539.386 personas y el Seguro de Capacitación a 97.405 en julio de 2008.²⁸ Esta última cifra es similar a la cobertura del seguro de desempleo el cual alcanzaba a 100.869 desocupados en diciembre 2007.

Paralelamente a estos programas, existe otro conjunto de planes tanto en la órbita del MTEySS como en la del MDS. En relación al primero, además del SCE pueden mencionarse el “Programa de Empleo Comunitario”²⁹, el “Programa de Inserción Laboral” centrado en la promoción del empleo asalariado y del autoempleo de los trabajadores desocupados beneficiarios de los programas de empleo, el “Programa de entrenamiento para el trabajo”, el “Plan Integral de Promoción del Empleo” (“Más y mejor trabajo”), la “Red de empresas jóvenes con futuro” desarrollado en el marco de la responsabilidad social empresaria y centrado en generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes desocupados, el “Programa de formación continua” y el “Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad”.

²⁷ Los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo perciben este monto durante los primeros 18 meses y luego se reduce a \$200 durante los últimos 6 meses.

²⁸ MTEySS (2008a).

²⁹ Programa destinado a afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional. Tiene por objeto promover la participación de trabajadores desocupados en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral. Los proyectos están orientados a obras o servicios comunitarios, productivos, de formación profesional o acciones de orientación y de reinserción laboral. Los proyectos tienen una duración de hasta tres meses y los beneficiarios perciben una prestación básica no remunerativa de \$150.

El programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” está destinado a generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes entre 18 y 24 años de edad. Las ayudas económicas no remunerativas alcanzan los \$150 mensuales durante un período variable de 2 a 18 meses en función del tipo de prestación. Asimismo, se otorga hasta \$4.000 a cada joven que integra un proyecto de emprendimiento independiente en concepto de apoyo a la formación del capital con un límite máximo de \$20.000 por proyecto. A las PyMES que contratan jóvenes participantes de este programa se les descuenta del salario a abonar una suma mensual de \$400 por un plazo de 6 meses, suma que el MTEySS luego otorga al joven.³⁰ Al igual que en el caso de SCE, el tiempo de permanencia en el programa es computado para la jubilación futura. Finalmente, el programa “Interzafra” fue creado para atender a la mejora de la empleabilidad e inserción de trabajadores desocupados de las cadenas citrícola y azucarera.

En el ámbito del MDS existen, entre otros, el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social” (“Manos a la Obra”) y el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (“El hambre más urgente”), además del mencionado Plan Familias.

Por último, el Gobierno Nacional llevó a cabo en el año 2005 otro programa –no comparable estrictamente con las anteriores pero sí de gran alcance– que fue el régimen de moratoria previsional. En efecto, mediante la ley 25.994 y el decreto 1454/05 se puso en marcha el “Plan de Inclusión Previsional” el cual permitió que las personas que se encontraban en edad jubilatoria³¹ y les faltaban años con aportes formales o bien que habían logrado acumular 30 años de aportes pero que por su edad se encontraban en una situación de difícil reinserción laboral, pudieran acceder a una jubilación. El criterio sobre el cual se implementó la moratoria tuvo que ver con el mencionado proceso de aumento de la precariedad y del desempleo el cual no sólo repercutió negativamente en el alcance de los esquemas contributivos para los trabajadores (asignaciones familiares, seguro de desempleo, entre otros) sino también sobre los adultos mayores que no logran cumplimentar los requisitos establecidos para alcanzar una jubilación. La puesta en marcha de este plan permitió aumentar la tasa de cobertura de los adultos mayores de 65 años del mínimo histórico de 63.5% en 2005 a 78% en 2006.³² Los beneficiarios de la moratoria a julio del 2007 eran aproximadamente 1.4 millones.³³

Sin embargo, en el país ya existían beneficios especiales destinados a la población en edad avanzada cuando se puso en marcha este programa. En efecto, la resolución 155/03 del MTEySS había creado el Plan Mayores destinado a garantizar la contención integral de mujeres y varones mayores de 70 años sin ingresos fijos o suficientes para su sustento y que no percibieran otro beneficio no contributivo o previsional. El monto del beneficio es de \$150 mensuales. El plan nunca alcanzó a cubrir un número elevado de personas (en agosto de 2008 tenía aproximadamente 3500 beneficiarios) y de hecho su alcance ha venido disminuyendo en los últimos años. La población objetivo del mismo fue parcialmente cubierta por la creación del Programa para el Adulto Mayor Mas

³⁰ MTEySS (2008a).

³¹ El sistema previsional argentino requiere 30 años de servicios con aportes para acceder a la prestación por vejez, además de acreditar 60 años de edad en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los varones. (ley 24.241).

³² D’Elia (2007).

³³ Para una evaluación del perfil de los beneficiarios y del impacto en la tasa de cobertura y del costo del Plan de Inclusión Previsional, véase Boudou *et al.* (2007).

(PAMM) en agosto de ese mismo año.³⁴ El programa también está dirigido a las personas de 70 años o más que se encuentran sin amparo provisional o no contributivo.³⁵ La prestación que se otorga es del 70% del haber mínimo jubilatorio que en el momento en que se implementó el plan era de \$220, lo cual fijó la prestación del programa en \$150.³⁶

A partir de lo expuesto en esta sección es posible realizar algunas reflexiones. Por un lado, que Argentina cuenta hoy con una importante experiencia acumulada en materia de políticas de transferencias monetarias a los hogares de gran alcance a partir de la cual pueden extraerse valiosos aprendizajes. Por otro lado, que los programas existentes parecen contar con insuficiente grado de articulación. Asimismo, es necesario establecer un sistema de evaluaciones de los programas que esté diseñado desde el comienzo de su implementación sobre la base de criterios consensuados, tanto sobre los mecanismos para llevarlo a cabo como sobre los aspectos a ser evaluados. Por último, es preciso avanzar en el diseño y aplicación de un conjunto más integral y abarcativo de políticas sociales y, en particular, de esquemas de transferencias dirigidas a los grupos vulnerables que aún no están cubiertos por los programas vigentes, tal como se discute en las secciones siguientes.

4. METODOLOGÍA Y FUENTE DE INFORMACIÓN

Los ejercicios que se detallan en la sección siguiente están basados en los microdatos de la EPH del segundo semestre de 2006 (última base de datos disponible). Sobre esta información se llevaron a cabo las diferentes microsimulaciones correspondientes a los diferentes esquemas propuestos.

El método de microsimulaciones viene siendo frecuentemente utilizado a nivel nacional e internacional a partir de la disponibilidad de los microdatos de las encuestas a hogares. En nuestro país existe una vasta literatura basada en estas técnicas con el objetivo de descomponer los cambios verificados en la desigualdad y la pobreza a lo largo de cierto período de tiempo o con el propósito de simular los efectos de diferentes factores sobre estos indicadores.³⁷

Dado que la EPH cubre sólo a 31 aglomerados urbanos fue necesario realizar una expansión de estos datos al total de la población del país de modo de contar con valores absolutos de beneficiarios y costo estimado de la propuesta que pueda ser comparado con el PIB. Para ello se tomaron las proyecciones de población que surgen del Censo de

³⁴ Decreto 582/03 y 583/03. Luego del recambio presidencial de ese año, el nuevo gobierno creó el PAMM el cual removió los obstáculos presupuestarios que impedían una mayor extensión del sistema de pensiones asistenciales para la vejez del Plan Mayores y profundizó el proceso iniciado en marzo de 2003 con la implementación de este último. Para más detalle sobre el Programa para el Adulto Mayor Más véase, por ejemplo, Campos (2004).

³⁵ El PAMM, a diferencia del Plan Mayores, establece que ni el beneficiario ni el cónyuge deben estar amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna.

³⁶ Tal como se menciona en Campos (2004), el Plan Mayores era un sistema de altas por bajas por lo que sólo se otorgaba un nuevo beneficio a partir de la baja de uno preexistente. A partir del PAMM se realizaron modificaciones a los requisitos para acceder a la pensión por vejez y se pasó a un sistema de cobertura universal para todos aquellos que reunieran los requisitos establecidos.

³⁷ Beccaria y González (2006) y Gasparini *et al.* (2005) han utilizado, entre otros, esta técnica para analizar los cambios en la desigualdad y pobreza en Argentina.

Población de 2001(CNP01) correspondientes al total país para el año 2006. Asimismo, con el objetivo de tener alguna estimación más actual del impacto y de los costos de estos programas se actualizó el dato de población que surge en la EPH 2006 a 2008. Para ello nuevamente se tomaron las proyecciones de población del CNP01. En particular, a los datos del aglomerado GBA de la EPH 2006 se le aplicó la tasa de crecimiento verificada entre 2005 y 2006 de modo de llevar la población de ese año a 2008. Luego, por diferencia entre el total de población del país y esta cifra se estimó el dato correspondiente a la población del resto del país a 2008. En función de ello se reponderaron las observaciones de la base de datos.

Estas decisiones estuvieron basadas en el hecho de que no se dispuso de alternativas más confiables debido a la falta de información. Por ejemplo, no se obtuvo una cifra agregada del total de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares, dato que hubiera sido de gran utilidad para corroborar los valores absolutos de beneficiarios que surgen de estas expansiones. Tampoco se contó con información referida al área rural. En ese caso la expansión de la EPH hubiera sido sólo para el área urbana.

Asimismo, dado que el análisis estará basado en el año 2006 y que sólo han sido actualizados los datos de población pero no así los ingresos de los hogares, el costo de los esquemas simulados para el año 2008 serán comparados con el PIB de 2006 ajustado a dicho año: PIB per cápita de 2006 corregido por el crecimiento de la población entre ese año y 2008.

Por lo tanto es importante tener en cuenta que los datos que de aquí surgen pueden sufrir de imprecisiones e inexactitudes debido a que la EPH utilizada como base corresponde al año 2006, que no existen validaciones externas confiables y que se está suponiendo que el resto del país no cubierto por la EPH (rural y urbano) se comporta como el interior cubierto por la encuesta. En este sentido, la falta de información refuerza la idea de que los ejercicios que se llevan a cabo sirven fundamentalmente para comparar alternativas y dar una idea del rango de magnitud de impactos y costos más que para arrojar valores exactos de los mismos en cada uno de los esquemas simulados.

5. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS SIMULADOS

Los esquemas de políticas simulados se focalizaron en los tres ejes mencionados previamente: asignación universal a hogares con niños, asignaciones no contributivas a adultos mayores que no perciben jubilaciones ni pensiones y transferencias monetarias a los desocupados sin seguro de desempleo.³⁸

◆ Asignación universal a hogares con niños

El objetivo de la propuesta es, como se mencionó anteriormente, ampliar la cobertura de la asignación familiar por hijo y constituirlo en un régimen de carácter universal para los niños. Para ello se plantea un esquema no contributivo pero manteniendo la conexión con el sistema contributivo en el sentido de que la transferencia se interpreta como una extensión de las asignaciones familiares dirigida a aquellos hogares que no las perciben por estar fuera del mercado de trabajo formal.

³⁸ Para un estudio de los programas de protección a los desocupados implementados en Argentina, véase Bertranou y Paz (2007).

Teniendo en cuenta estos criterios se llevó a cabo un conjunto significativo de simulaciones a partir de la combinación de dos universos de hogares, 3 grupos etareos y 6 montos de transferencia diferentes. Algunos ejercicios están simulados para el año 2006 mientras que otros fueron “actualizados” al año 2008. Asimismo, algunos de los montos otorgados guardan relación con los correspondientes al sistema contributivo en ambos años mientras que otros están basados en el valor de la transferencia que otorga el Plan Familias. Esto último tiene el objetivo de evaluar una posible extensión del plan o la aplicación de otros nuevos pero que tengan en cuenta su existencia y, por lo tanto, la compatibilización de los montos otorgados. A continuación se detallan los diferentes esquemas.

* Universos de hogares considerados

- Universo I. Con restricción de ingresos. Transferencia monetaria a todos los hogares con menores no cubiertos por asignaciones familiares y que al menos un miembro percibe ingresos de hasta \$2600/\$4000 (montos de salarios máximos para percibir asignaciones familiares en 2006 y 2008,³⁹ respectivamente).

- Universo II. Sin restricción de ingresos. Transferencia monetaria a todos los hogares con menores no cubiertos por asignaciones familiares. Se incluyen como beneficiarios a todos aquellos que, aún estando en el mercado de trabajo formal, no perciben asignaciones familiares por tener ingresos superiores al máximo establecido.

En el esquema presentado a continuación se detallan los hogares beneficiarios que quedarían incluidos en este programa en cada uno de los dos universos propuestos. Es necesario hacer aquí una aclaración. Si bien la EPH indaga acerca de la percepción de asignaciones familiares por parte del hogar dicha información no estaba disponible en la base usuaria utilizada. Es por ello que como variable “proxy” se utilizó la presencia de jefe o cónyuge en hogares con menores que esté ocupado como asalariados en la seguridad social o como desocupado con seguro de desempleo o como jubilado, con ingresos no superiores a los establecidos por el régimen contributivo para acceder a esta asignación.

³⁹ Si bien a partir del 1/9/08 el decreto 1591/08 modificó los montos de asignaciones familiares, así como los topes de ingresos hasta los cuales es posible percibir esta asignación, aquí han sido considerados los valores vigentes hasta el 31/8/08 establecidos por el decreto 1345 del año 2007 debido a que los ejercicios fueron realizado con anterioridad al cambio.

Categoría ocupacional del jefe/conyugue	UNIVERSO I		UNIVERSO II	
	Beneficiario	No beneficiario	Beneficiario	No beneficiario
Hogares con al menos un Asalariado registrado / Jubilado / Seguro Desempleo, con ingreso hasta 2600/4000		X		X
Hogares con al menos un Asalariado registrado / Jubilado / Seguro Desempleo, con ingreso mayor 2600/4000		X	X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con Asalariado No Registrado e ingreso hasta 2600/4000	X		X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con Asalariado No Registrado e ingreso mayor 2600/4000		X	X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con No Asalariados e ingreso hasta 2600/4000	X		X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con No Asalariados e ingreso mayor 2600/4000		X	X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con Desocupado sin Seguro de Desempleo	X		X	
Hogares sin Asignaciones Familiares con Inactivos sin Jubilacion	X		X	

* Montos de transferencia simulados:

- \$60 por hijo. Respeta el esquema de Asignaciones Familiares vigente en el segundo semestre de 2006
- \$155 por un hijo más \$30 por hijo adicional. Respeta los montos otorgados por el Plan Familias.
- \$155 por un hijo más \$60 por hijo adicional. Combinación del monto del esquema contributivo de 2006 con el del Plan Familias.
- \$100 por hijo. Respeta el esquema de Asignaciones Familiares de 2008.
- \$155 por un hijo más \$100 por hijo adicional. Combinación del monto del esquema contributivo de 2008 con el del Plan Familias.
- \$155 por un hijo, \$200 por 2 hijos, \$100 por hijo adicional. Asociado (parcialmente) a los montos del Plan Familias y del régimen contributivo. Este esquema parte del objetivo de respetar el monto de asignaciones familiares pero toma en cuenta la existencia de beneficiarios de dicho plan y, por lo tanto, la restricción de que ningún hogar reduzca el monto del beneficio obtenido hasta el momento.

* Grupos etareos:

- Menores de 6 años
- Menores de 15 años
- Menores de 18 años

El primer tramo etareo se corresponde con la primera infancia, el segundo con la edad a partir de la cual está permitido trabajar y el tercero con la finalización teórica de los estudios secundarios.

◆ **Asignación no contributiva a los adultos mayores que no perciben jubilaciones**

Se simularon dos esquemas alternativos. En el primero de ellos se otorga una transferencia equivalente al valor de la jubilación mínima vigente en 2006 (\$470) a todos aquellos varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 que no perciben una jubilación o pensión o que el monto de la misma es inferior al que se está simulando

(en este último caso sólo se otorga la diferencia). En el segundo caso se restringe la transferencia sólo a los adultos pobres.⁴⁰

Es necesario tener en cuenta que en ambos ejercicios puede aparecer una inexactitud importante en los resultados debido a la utilización de la base de datos de 2006 lo cual no permite tener en cuenta los aumentos de la jubilación mínima otorgados con posterioridad (en el año 2007 y 2008) como así tampoco la extensión de la cobertura del régimen jubilatorio a través de la moratoria previsional. Por lo tanto, los resultados podrían estar sobreestimando el efecto sobre la pobreza como así también los costos de dicha política debido a que si se implementara un programa de esta naturaleza probablemente el alcance sería menor debido a que en la actualidad el porcentaje de adultos con cobertura previsional es significativamente superior al de 2006.

◆ **Transferencias monetarias a los desocupados que no perciben seguro de desempleo**

Aquí se plantean variantes de extensión del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) con una transferencia de \$225 a todos los desocupados, sólo a los jefes de hogar o sólo a los desocupados mayores de 24 años de edad.⁴¹ Esta última restricción tiene que ver con la existencia del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” dirigido a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, mencionado en la Sección 3, lo cual permite considerar la posibilidad de que este subsidio se otorgue sólo a aquellos que no están comprendidos por los programas de esta naturaleza ya vigentes.

Asimismo, es importante mencionar que aquí resulta complejo simular el impacto real de una extensión del SCE que vaya dirigido exclusivamente a los desocupados por cuanto en una situación de elevada informalidad como la que aún persiste en el país no es posible (o es muy difícil y probablemente costoso) contar con los instrumentos adecuados para diferenciar un episodio de desempleo de uno de empleo no registrado en la seguridad social (incluyendo también a los trabajadores independientes). Por lo tanto, al aplicar un programa de estas características se debe tener en cuenta que en la práctica podrían demandarlo no sólo los desempleados sino también aquellos ocupados no registrados o personas que estaban previamente inactivas, tal como sucedió cuando se implementó el PJJHD.

Es por ello que para contar con una medida de sensibilidad de los resultados, se llevó a cabo otro conjunto de ejercicios donde se incorporan como beneficiarios a los ocupados no registrados y a los cuenta propia, ambos a tiempo parcial⁴² bajo el supuesto de que la condicionalidad de capacitación y búsqueda de empleo desincentivaría la demanda de este beneficio por parte de los ocupados a tiempo completo.

Asimismo, teniendo en cuenta que la situación de desempleo vigente en 2006 cambió en 2008 (la tasa de desocupación se redujo de 9.5% en el segundo semestre de 2006 a 8.2% en el primer semestre de 2008 en el total de aglomerados urbanos) las simulaciones se llevaron a cabo para ambos años. En particular, para realizar los ejercicios

⁴⁰ En ambos casos la transferencia fue otorgada a los adultos mayores inactivos, desocupados u ocupados como asalariados no registrados o como cuenta propias.

⁴¹ Recordemos que el SCE tiene una duración acotada a dos años y que el monto del beneficio disminuye luego de transcurridos los primeros 18 meses. Aquí se simuló un monto fijo por mes por beneficiario a partir del cual luego se obtuvo el costo anual del programa.

⁴² Asalariados no registrados y cuenta propia que trabajan hasta 35 horas semanales.

correspondientes a 2008 se simuló la reducción en el desempleo estimando la probabilidad de que un individuo desocupado pase a estar ocupado a partir de la aplicación de un modelo Probit. Luego, a partir de una ecuación minceriana de ingresos se estimaron los salarios de los nuevos ocupados y se reconstruyó el ingreso familiar. Ello hace que los indicadores de pobreza e indigencia de partida en estos ejercicios sean diferentes a los de 2006.

Por último, los ejercicios se realizaron bajo dos supuestos diferentes en relación a la situación del PJJHD en un escenario de extensión del SCE. En primer lugar se supuso que tal extensión se haría independientemente de la existencia del PJJHD por lo cual se consideró que los actuales beneficiarios de este programa continuarían percibiendo el beneficio de \$150. Por el contrario, en un segundo escenario se supuso que la extensión se haría en reemplazo del PJJHD por lo que la totalidad de los actuales beneficiarios del PJJHD migrarían al nuevo esquema.⁴³ En este caso, por lo tanto, los costos de implementación de este programa surgen de descontar el monto correspondiente al PJJHD.

A continuación se detalla el conjunto completo de programas simulados:

Nº de simulación	Descripción de la transferencia	Año
Transferencia a los hogares con presencia de menores		
I	\$60 por hijo. Universo I	2006
II	\$60 por hijo. Universo II	2006
III	\$155 + \$30 por hijo. Universo I	2006
IV	\$155 + \$30 por hijo. Universo II	2006
V	\$155 + \$60 por hijo. Universo I	2006
VI	\$155 + \$60 por hijo. Universo II	2006
VII	\$100 por hijo. Universo I	2006
VIII	\$100 por hijo. Universo II	2006
IX	\$155 + \$100 por hijo. Universo I	2006
X	\$155 + \$100 por hijo. Universo II	2006
XI	\$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo I	2006
XII	\$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo II	2006
XIII	\$100 por hijo. Universo I	2008
XIV	\$100 por hijo. Universo II	2008
XV	\$155 + \$100 por hijo. Universo I	2008
XVI	\$155 + \$100 por hijo. Universo II	2008
XVII	\$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo I	2008
XVIII	\$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo II	2008
XIX	\$60 por hijo. Sólo a los hogares pobres	2006
XX	\$155 + \$60 por hijo. Sólo a los hogares pobres	2006
XXI	Erradicación de la pobreza en hogares	2006
XXII	Erradicación de la pobreza en menores de 18 años	2006
XXIII	Erradicación de la indigencia en menores de 18 años	2006
XXIV	Reasignación del costo de esquemas para menores de 18 a menores de 6 años. Universo I	2006
XXV	Reasignación del costo de esquemas para menores de 18 a menores de 6 años. Universo II	2006
Transferencia a los adultos mayores sin jubilación ni pensión		
I	Jubilación Mínima (\$470) a varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años	2006
II	Jubilación Mínima (\$470) a varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años pobres	2006
Transferencia a los desocupados sin seguro de desempleo		
I	\$225 a todos los jefes de hogar desocupados	2006
II	\$225 a todos los jefes de hogar desocupados o no registrados en la seguridad social a tiempo parcial	2006
III	\$225 a todos los desocupados	2006
IV	\$225 a todos los desocupados mayores a 24 años	2006
V	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seguridad social a tiempo parcial	2006
VI	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seg. social o cuenta propia, a tiempo parcial	2006
VII	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seg. social a tiempo parcial, mayores a 24 años	2006
VIII	\$225 a todos los jefes de hogar desocupados	2008
IX	\$225 a todos los jefes de hogar desocupados o no registrados en la seguridad social a tiempo parcial	2008
X	\$225 a todos los desocupados	2008
XI	\$225 a todos los desocupados mayores a 24 años	2008
XII	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seguridad social a tiempo parcial	2008
XIII	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seg. social o cuenta propia, a tiempo parcial	2008
XIV	\$225 a todos los desocupados o no registrados en la seg. social a tiempo parcial, mayores a 24 años	2008

⁴³ Por lo tanto a estos individuos se les descontó de los ingresos familiares el monto correspondiente al PJJHD y se le sumó el del nuevo esquema.

6. SISTEMA CONTRIBUTIVO DE ASIGNACIONES FAMILIARES: ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CUBIERTOS

Aproximadamente 2.7 millones de hogares de un total de 11.6 millones percibía asignaciones familiares a través del sistema contributivo en 2006. Ello representa el 23% del total de hogares y aproximadamente la mitad de los hogares que tienen menores (que suman alrededor de 5.7 millones).

Los motivos por los cuales un hogar puede quedar excluido de este beneficio son tres: (1) ausencia de menores, (2) presencia de menores pero sin jefe o cónyuge ocupado en un puesto registrado en la seguridad social o jubilado o desocupado con seguro de desempleo (grupo que, a su vez, puede ser diferenciado según los ingresos sean inferiores o superiores al máximo que establece el sistema contributivo para acceder a este beneficio) o (3) presencia de menores con jefe o cónyuge en la seguridad social pero percibiendo ingresos laborales superiores al tope del sistema contributivo.

Tal como se muestra en el Cuadro 3, el 69% de los hogares totales no cubiertos por el sistema contributivo no cumple con el primer requisito mientras que 30% no cumple con el segundo (29% poseen ingresos inferiores al tope del sistema contributivo) y sólo 1% no lo hace con el tercero. Por lo tanto, excluyendo aquellos hogares sin presencia de menores, casi el 94% de los hogares no obtiene asignaciones familiares cuando, en realidad, accederían a este beneficio si el jefe o cónyuge estuvieran insertos laboralmente como asalariados registrados.⁴⁴ Si se restringe el análisis a los hogares pobres la importancia del primer factor se reduce, como era esperable, dado que sólo el 31% de estos hogares no tiene menores mientras que el 69% restante no accede a este beneficio exclusivamente por no tener un miembro (a cargo de los niños) que esté inserto en el mercado de trabajo formal.

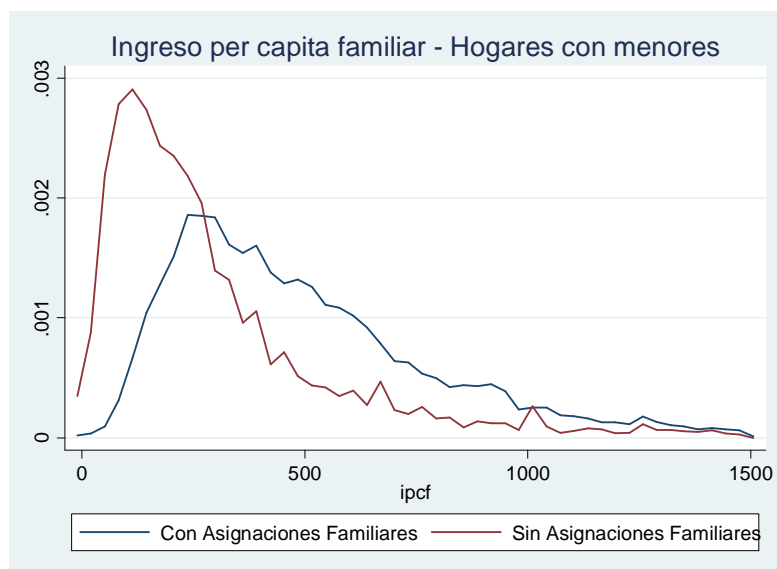
Los hogares cubiertos por asignaciones familiares presentan características diferentes a las del resto de los hogares con presencia de menores. En el Cuadro 4 se observa que el 13% de los hogares del primer grupo eran pobres en el segundo semestre de 2006, cifra que se compara con el 46% en el resto de los hogares con menores de 18 años (valor correspondiente al universo II).⁴⁵ Prácticamente no hay hogares indigentes en el primer grupo mientras que alrededor del 17% del segundo grupo se encuentran en esta situación.

El ingreso promedio de los hogares cubiertos es alrededor de \$2200 y la mediana \$1800; las cifras correspondientes a los hogares no cubiertos son \$1500 y \$980, respectivamente. Asimismo, mientras el 56% de los hogares pertenecientes al primer grupo se ubica en la primera mitad de la distribución del ingreso per cápita familiar (IPCF) dicho valor se incrementa al 81% en el resto de los hogares con menores. Ello se visualiza claramente en el Gráfico 5 en el cual se muestran las funciones de densidad de Kernel separadamente para cada uno de estos dos grupos. Allí se observa el “corrimiento hacia la derecha” de la distribución correspondiente a los hogares que perciben asignaciones familiares en relación al resto de los hogares con menores.

⁴⁴ O como desocupados con seguro o como jubilados.

⁴⁵ Es importante recordar que los beneficiarios en los esquemas que serán analizados bajo el universo II, donde no hay restricción de ingresos, son todos aquellos no incluidos en el sistema contributivo de asignaciones familiares.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Si se analiza la inserción laboral de los jefes/cónyuges también se verifican diferencias significativas entre ambos grupos. Como era esperable, la casi totalidad de los jefes/cónyuges en el primero de ellos son asalariados registrados en la seguridad social (de allí derivan la percepción de asignaciones familiares) mientras que un porcentaje muy reducido son inactivos con jubilación. Por el contrario, cerca del 66% de los jefes en el segundo grupo de hogares se encuentran ocupados en puestos asalariados no registrados en la seguridad social o son cuenta propia. Sólo el 6% son patrones y una cifra similar son desocupados (Cuadro 4).

Si se restringe el análisis a los hogares no cubiertos que perciben ingresos inferiores al máximo establecido en el sistema contributivo para acceder a este beneficio (universo I) se observa con más claridad aún que dichos hogares se ubican entre los más pobres de la población. En particular, el 87% de ellos se concentra en la primera mitad de la distribución del IPCF a la vez que el 72% de los jefes/cónyuges se desempeñan como cuenta propia o como asalariados no cubiertos en la seguridad social (Cuadro 4, universo I).

Asimismo, antes de analizar los resultados de las simulaciones propuestas resulta interesante estudiar el impacto en términos de pobreza y desigualdad de un incremento en el monto de las asignaciones familiares focalizado exclusivamente en los beneficiarios del esquema contributivo. Para ello se simularon de manera conjunta los dos aumentos otorgados durante 2007 en el monto de la asignación (el primero de ellos en el mes de enero que implicó pasar de \$60 a \$72 por hijo y luego el otorgado en el mes de octubre) que incrementaron el beneficio de \$60 a \$100 para los tramos más bajos de ingresos a la vez que extendieron el tope para acceder a este beneficio desde \$2600 a \$4000.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados. Allí se observa que el impacto en la incidencia de la pobreza e indigencia entre personas y hogares es muy reducido. En todos los casos las tasas experimentan una reducción del orden del 4% a la vez que el índice de Gini del IPCF se mantiene sin cambios.

Existen tres factores que están relacionados con este resultado. Por un lado, que sólo el 23% de los hogares totales están alcanzados por el sistema contributivo; por otro lado, que un porcentaje significativo de hogares incluidos en el sistema contributivo no son pobres (13%); por último, podría suceder que el incremento en el ingreso familiar asociado al aumento en las asignaciones no sea suficiente como para sacarlos de la pobreza. En el Cuadro 6 se muestra el porcentaje de hogares beneficiarios pobres que salen de esta situación luego del aumento en el beneficio. Como allí se observa, sólo el 28% de estos hogares experimenta este tipo de transiciones mientras que el 72% restante permanece en esta situación. Ello se explica por el reducido incremento del beneficio en relación a la brecha inicial de la pobreza.

Por lo tanto, el dato alentador es que la gran mayoría de los hogares cubiertos no son pobres; sin embargo, existen hogares pobres aún percibiendo esta asignación y los aumentos en el valor de la misma no son suficientes como vía de escape de esta situación.

Ello sugiere que para lograr reducciones significativas en estos indicadores es necesario avanzar hacia un esquema más amplio de transferencias a la niñez y constituirlo en un régimen de carácter universal (no contributivo) para los menores, tal como se analiza a la sección siguiente. En este sentido, es importante recordar que esquemas de este tipo apuntan a alcanzar a hogares ubicados en su gran mayoría en la mitad inferior de la distribución del ingreso. De hecho, un porcentaje significativo de ellos estarían cubiertos por el sistema contributivo si el grado de informalidad laboral fuera inferior al existente en el país.

7. TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES

Como fue mencionado en la metodología, los ejercicios se llevarán a cabo tomando como base el año 2006 y 2008 a partir de los ajustes allí detallados. En primer lugar se simulan transferencias monetarias basadas en el esquema de asignaciones familiares vigente en 2006, en los montos otorgados por el Plan Familias y una combinación de ambos. La ventaja de estos ejercicios es que los montos simulados son consistentes con los de la base de microdatos utilizados; la desventaja es que están desactualizados. Es por ello que se llevaron a cabo otras simulaciones donde se “corrige” la situación de partida actualizando el valor de las asignaciones familiares; o sea se modifican inicialmente los montos por este concepto y se reconstruye el ingreso de los hogares que están incluidos en el sistema contributivo. Sobre esta situación luego se llevan a cabo otros ejercicios.

Finalmente, se realiza el análisis para 2008 donde sólo se actualizó la población. Por lo tanto, la situación de pobreza inicial difiere de la de 2006 por este motivo y también porque se actualizaron los montos de asignaciones familiares. Estos ejercicios tienen por finalidad estimar de una manera más actualizada los costos y los valores absolutos de individuos y hogares en situación de pobreza e indigencia. Sin embargo, como ya se mencionó, dado que no se pudieron actualizar los ingresos, la estructura ocupacional ni el valor de la línea de pobreza, los ejercicios pueden arrojar resultados que no son exactos. En particular, en estos ejercicios se está subestimando la cantidad de hogares que perciben asignaciones familiares dado que no se corrigió la base de datos de modo

de incorporar el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social operado desde 2006 hasta la actualidad.

7.1. Alcance, focalización y cobertura del programa

Comenzamos analizando los esquemas basados en el año 2006. Para ello se presenta a continuación el número de personas y hogares (en millones) para el total del país, el total de pobres e indigentes, el de beneficiarios en cada uno de los dos universos de hogares y el de beneficiarios pobres e indigentes.

Beneficiarios de transferencias a los hogares con presencia de menores (en millones)				Universo I (con restric. Ingresos)			Universo II (sin restric. Ingresos)		
	TOTAL	POBRES	INDIGENTES	Benef. Totales	Benef. Pobres	Benef. Indigentes	Benef. Totales	Benef. Pobres	Benef. Indigentes
ESQUEMAS PARA MENORES DE 18 AÑOS									
Hogares	11.6	2.3	0.7	2.7	1.4	0.5	3.0	1.4	0.5
Personas	38.9	10.7	3.5	13.0	7.4	2.9	14.5	7.4	2.9
Menores de 18	12.1	5.0	1.8	6.2	3.9	1.7	6.7	3.9	1.7
ESQUEMAS PARA MENORES DE 15 AÑOS									
Hogares	11.6	2.3	0.7	2.4	1.3	0.5	2.7	1.3	0.5
Personas	38.9	10.7	3.5	11.9	7.0	2.8	13.2	7.1	2.8
Menores de 15	9.9	4.1	1.5	5.0	3.2	1.4	5.5	3.2	1.4
ESQUEMAS PARA MENORES DE 6 AÑOS									
Hogares	11.6	2.3	0.7	1.4	0.8	0.3	1.5	0.8	0.3
Personas	38.9	10.7	3.5	7.3	4.5	1.8	8.0	4.5	1.8
Menores de 6	3.9	1.4	0.5	1.9	1.2	0.5	2.1	1.2	0.5

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Como allí se observa, en 2006 residía en el país aproximadamente un total de 12 millones de hogares, 39 millones de personas y 12 millones de menores de 18 años; de este total, alrededor de 5 millones eran pobres y 1.8 millones eran indigentes. También allí se observa que la universalización de las asignaciones implicaría llegar a una cantidad de menores que es superior al total de niños pobres, 6.2 millones en el universo I y 6.7 en el universo II. Sin embargo, el número de menores pobres beneficiarios es claramente inferior, alrededor de 3.9 millones. Asimismo, esta política implicaría alcanzar a cerca de 3 millones de hogares, cifra similar a la de los cubiertos por el sistema contributivo.

A partir de esta información es posible construir tres indicadores: alcance, focalización y cobertura. El alcance refiere al porcentaje de menores cubiertos por este programa en relación al total de personas en este tramo etareo; la focalización indica que porcentaje de menores beneficiarios son pobres/indigentes; la cobertura indica el porcentaje de menores pobres/indigentes que están alcanzados por el programa. A continuación se muestran dichos indicadores para cada uno de los dos universos en el caso de las transferencias a los menores de 18 años.

Alcance, focalización y cobertura de transferencias a hogares con presencia de menores

Universo I. Con restricción de ingresos

	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
POBRES	3.9	1.1	5.0
	78%	22%	100%
	64%		
NO POBRES	2.2	4.9	7.1
	36%		
TOTAL	6.2	5.9	12.1
	51%	49%	100%
	100%		

Universo I. Con restricción de ingresos

	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
INDIGENTES	1.7	0.1	1.8
	93%	7%	100%
	27%		
NO INDIGENTES	4.5	5.8	10.3
	73%		
TOTAL	6.2	5.9	12.1
	51%	49%	100%
	100%		

Universo II. Sin restricción de ingresos

	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
POBRES	3.9	1.1	5.0
	78%	22%	100%
	58%		
NO POBRES	2.8	4.3	7.1
	42%		
TOTAL	6.7	5.4	12.1
	56%	44%	100%
	100%		

Universo II. Sin restricción de ingresos

	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
INDIGENTES	1.7	0.1	1.8
	93%	7%	100%
	25%		
NO INDIGENTES	5.1	5.2	10.3
	75%		
TOTAL	6.7	5.4	12.1
	56%	44%	100%
	100%		

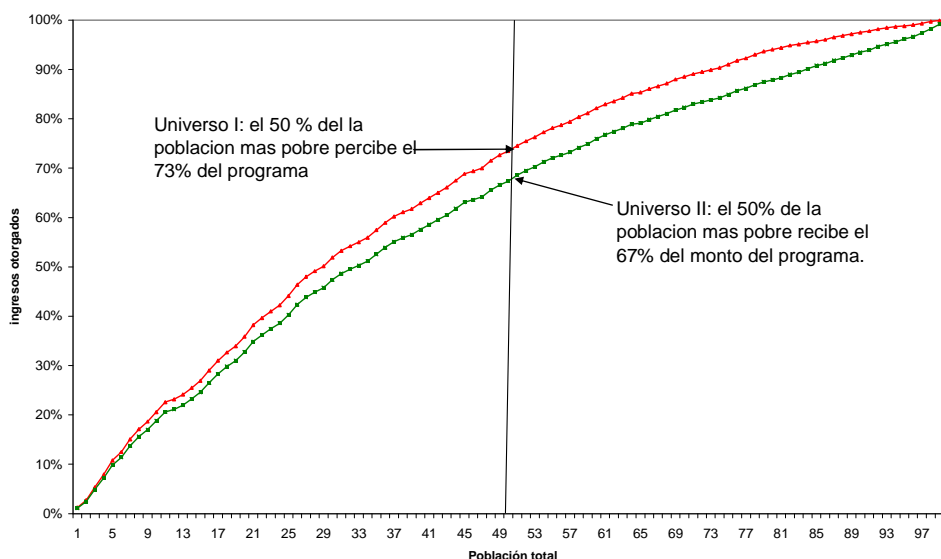
ALCANCE
 COBERTURA
 FOCALIZACIÓN

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

El alcance del programa es algo superior al 50% indicando que aproximadamente la mitad de los menores no están cubiertos por el esquema contributivo. Como era esperable, el universo I logra una mejor focalización en los pobres/indigentes que el universo II debido a que la restricción de ingresos hace que se reduzca sólo la cantidad de beneficiarios pertenecientes a hogares no pobres. Sin embargo, las diferencias no son demasiado significativas. En particular, en el primer universo el 64% de los beneficiarios son pobres mientras que en el segundo el 58% se encuentra en dicha situación. En el caso de la indigencia las cifras son más parecidas entre sí, 27% y 25%, respectivamente. En un esquema universal como el aquí planteado la focalización en los indigentes es menor que en los pobres.

Estos datos indican que si bien existe un porcentaje importante de hogares que serían beneficiarios sin ser pobres, la mayoría lo son en ambos universos, aún en aquel que no requiere ningún tipo de control ni monitoreo adicional al de no estar cubierto por el esquema contributivo. Compatible con ello, en el Gráfico 6 se presenta la distribución de los beneficios según percentiles de IPCF. Allí se observa que en el universo I la mitad inferior de la distribución concentra el 73% del total de beneficios mientras que en el universo II dicha cifra se reduce levemente al 70%.

Gráfico 6
Curva de Concentración. Transferencia de \$100 a menores de 18 años en cada universo



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Por último, bajo este esquema queda cubierto el 78% de los menores pobres. El 22% restante –que constituye el error de exclusión– pertenece a hogares con padre o madre perceptores de asignaciones familiares pero que obtienen ingresos totales por debajo de la línea de pobreza. Un análisis más detallado de este grupo indica que muchos de ellos son subocupados, trabajando en promedio 24 horas semanales. En la casi totalidad de estos casos sólo uno de los dos padres está registrado en la seguridad social. El ingreso total familiar promedio es \$920 mientras que el valor de la línea de la pobreza es de \$1270. Por el contrario, la casi totalidad de los menores indigentes serían alcanzados por este programa (sólo el 7% de ellos quedaría excluido).

7.2. Impacto sobre la pobreza, indigencia y desigualdad

Comenzamos el análisis tomando como base la situación de pobreza y el esquema de asignaciones familiares vigente en 2006 (universos I al VI). El Cuadro 7 muestra que los diferentes programas tienen impactos significativos en los niveles de indigencia y, en menor intensidad, en la pobreza.

En el esquema I la tasa de pobreza en menores de 18 años disminuye alrededor de 10% (pasado del 41.4% al 37.1%) mientras que la indigencia lo hace en un 50% (pasando del 14.7% al 7.3%). A medida que avanzamos en los siguientes esquemas con montos de la transferencia mayores el impacto positivo sobre ambos indicadores se incrementa. En el caso de la simulación VI (\$155 más \$60 por hijo adicional) la reducción de la pobreza es del 18% (del 41.4% al 33.8%) mientras que en el caso de la indigencia es del 66% (del 14.7% al 5%).

Es interesante notar que si bien la extensión de las asignaciones familiares (esquemas I y II) o del Plan Familias (esquemas III y IV) tienen similar impacto tanto en la pobreza como en la indigencia en los menores de 18 años, ello no es así cuando se restringe la transferencia a los menores de 6 años. En este caso, un monto inicial mayor es más

efectivo que una suma fija por hijo. En efecto, mientras en el esquema III la pobreza en este grupo etareo se reduce 14% (pasando de 36.9% a 31.6%) sólo lo hace en un 8% (de 36.9% a 33.9%) en el otro caso. Las disminuciones en el caso de la indigencia son 42% (de 12.7% a 7.3%) y 25% (de 12.7% a 9.5%), respectivamente. Ello se explica por la diferente composición de los hogares en relación a la cantidad de menores dado que para todos aquellos con hasta 4 hijos el esquema III otorga un beneficio mayor que el esquema I.

Asimismo, considerando este esquema, el cuadro a continuación muestra que el índice de Gini del IPCF se reduce levemente pasando de 0.479 a 0.469 en el caso de los menores de 18 años. La brecha de la pobreza disminuye con mayor intensidad –de 0.42 a 0.364– mientras que en el caso de la indigencia pasa de 0.465 a 0.427. No obstante, la distancia a la línea de la pobreza (diferencia monetaria promedio entre los ingresos familiares y el valor de la canasta básica) sigue siendo elevada, de alrededor de \$330 (el ingreso familiar medio de los pobres es del \$630 y el valor de la canasta es de aproximadamente \$960).

Impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Simulación I y II

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(I) \$60 por hijo. Universo I			(I) \$60 por hijo. Universo II		
		Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18
Brecha pobreza	0.420	0.403	0.374	0.364	0.403	0.374	0.365
Brecha indigencia	0.465	0.441	0.427	0.427	0.441	0.427	0.427
Dist a la línea de pobreza	401	384	347	335	384	347	335
Distancia a la línea de indigencia	183	166	138	130	166	138	130
Gini IPCF	0.479	0.476	0.471	0.469	0.476	0.471	0.469
Ingreso medio hogares pobres	567	587	624	633	587	623	632
Ingreso medio hogares indigentes	260	272	271	269	272	271	269
Valor de la línea de pobreza	969	971	971	968	971	970	967
Valor de la línea de indigencia	444	439	410	399	439	410	399

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Como es esperable, cuando tomamos como base la situación de 2008 –con los montos actualizados de asignaciones familiares– el impacto sobre la pobreza e indigencia crece significativamente (Cuadro 8). Tal como se observa en todas las simulaciones (XIII-XVIII), la incidencia de la pobreza en menores se reduce en un rango de 22%-31% mientras que la indigencia lo hace en un 80%-87%.

El esquema de \$100 fijo por hijo (esquemas XIII y XIV) tiene similar impacto en la reducción de la indigencia en menores de 6 años que el esquema combinado de \$155 iniciales más \$60 por hijo adicional (esquemas V y VI), siendo la disminución en ambos casos alrededor del 45%. Sin embargo, el primer esquema parece ser más efectivo que el segundo para reducir la indigencia entre los menores de 18 años. Nuevamente, el mayor tamaño de las familias con menores de 18 años en relación a aquellos que sólo tienen menores de 6 años puede explicar este impacto diferencial.

Asimismo, cuando se compara el esquema del monto fijo de \$100 con el que comienza con \$155 y luego continúa con \$100 por hijo adicional se observa que las diferencias en el impacto sobre la pobreza no parecen ser significativas pero sí lo son en la indigencia, especialmente entre los menores de 6 años. Sin embargo, es necesario tener en cuenta aquí si se prioriza la compatibilidad de los montos con los del sistema contributivo o con los de las políticas sociales vigentes. Esto último resulta importante considerando la posible migración desde los programas existentes a los aquí propuestos. En este sentido, el esquema de \$155 + \$100 por hijo adicional puede ser entendido como un programa que respeta el sistema contributivo más un adicional (los \$55 para el primer hijo) para

estos hogares que, en general, son más pobres que los que ya están cubiertos. De esta manera ningún hogar reduciría su ingreso en concepto de transferencias monetarias (habría que mantener los montos por los otros conceptos del Plan Familias).

Por su parte, en todos los casos simulados se obtienen los mismos resultados en los dos universos supuestos, con y sin restricción de ingresos. Ello sugiere un impacto nulo de otorgar el beneficio a hogares cuyos padres obtienen ingresos superiores a los máximos estipulados en el sistema de asignaciones contributivas. Sin embargo, el aspecto a tener en cuenta aquí son las posibilidades reales con las que cuenta el país para poder aplicar algún mecanismo de exclusión basado en los ingresos. En particular, dado el grado de informalidad y de no registración en el mercado de trabajo aquella no parece ser una tarea sencilla y existen altas chances de que los costos administrativos superen el ahorro monetario de dicha exclusión.

Finalmente, tomando como base las simulaciones para 2008, en valores absolutos los diferentes esquemas permiten sacar de la pobreza a aproximadamente 400 mil hogares y 1.4 millones de niños menores de 18 años (Cuadro 8). Similares cifras se observan en el caso de la indigencia, siendo la disminución algo mayor en el caso de los menores y levemente inferior en el caso de los hogares. Ello es reflejo de la mayor concentración de menores en los hogares más pobres.

7.3. Costos directos del programa

En todos los esquemas dirigidos a los menores de 18 años el costo directo⁴⁶ de implementación representa como máximo 1.5% del PIB en 2006 (Cuadro 7) y algo menor (1.4%) cuando lo comparamos con el PIB ajustado a 2008 (Cuadro 8), cifran que sugieren que estos programas son fiscalmente viables. Aquí resulta importante mencionar que en estos ejercicios no se ha descontado el costo del Plan Familias debido a que en la base de microdatos no fue posible identificar con exactitud los beneficiarios del mismo. Por lo tanto, en el caso en que se decidiera sustituir este plan por alguno de los esquemas aquí simulados debiera tenerse en cuenta que los costos netos serían inferiores a los que aquí reportados.⁴⁷

La diferencia de costos entre el universo I y II en cada esquema es de alrededor de \$500 mil al año en 2008. La mayor focalización del primer universo también se manifiesta en términos de costo-beneficio de los esquemas: el costo de reducir en 1 punto porcentual la pobreza o de sacar 1 persona de esta situación es sistemáticamente mayor en el universo II. Finalmente, estos indicadores son similares en los esquemas de \$100 por hijo (XIII) y de \$155 + \$100 (XV) por hijo adicional mientras que el costo en relación a la reducción de la pobreza suele ser algo mayor en el esquema de \$155, \$200 + \$100 por hijo adicional. Por lo tanto, este caso que fue pensado como una versión menos onerosa que el esquema XV no siempre resulta ser más eficiente.

7.4. La dimensión regional

Hasta aquí el análisis ha sido realizado para el conjunto de la población del país. Sin embargo, las importantes heterogeneidades que se observan en materia distributiva y de pobreza en las diferentes regiones del país hacen que sea relevante analizar el impacto

⁴⁶ Sin considerar los costos administrativos de implementación.

⁴⁷ También sería inferior el impacto sobre la pobreza e indigencia.

de los esquemas propuestos teniendo en cuenta esta dimensión. En efecto, tal como se muestra en el cuadro a continuación, mientras en el año 2006 la pobreza en menores de 18 años era 41% para el promedio del país, ascendía al 60% en el NEA y 53% en el NOA. Asimismo, la reducción en su incidencia como consecuencia del programa es inferior en las regiones que registran tasas más elevadas indicando la mayor distancia a la línea que, en promedio, tienen los hogares que allí residen. Dado que aquí se simula una suma fija por menor, la distribución de los beneficios guarda relación directa con la de los niños en el país e inversa con la tasa de cobertura de asignaciones familiares.

Impacto de las transferencias a los menores según región del país.

Menores de 18 años. Simulación I. Universo I.

Región	Tasa de Pobreza Inicial en menores	Incluidas las transferencias	Variación	Distribución de las transferencias	Distribución de los menores
GBA	40%	36%	-9%	32%	31%
NOA	53%	47%	-10%	17%	15%
NEA	60%	56%	-7%	10%	8%
CUYO	39%	33%	-15%	9%	9%
PAMPEANA	36%	32%	-12%	30%	31%
PATAGONIA	22%	19%	-12%	3%	5%
Total	41%	37%	-10%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Finalmente, en los cuadros mostrados a continuación se observa que, consistente con lo dicho previamente, el alcance del programa es mayor en aquellas regiones donde la precariedad es más elevada, como es el caso del NOA y NEA. También allí es donde se alcanza una focalización más alta debido a que con mayor frecuencia que en otras regiones los niños no cubiertos por el sistema de seguridad social pertenecen a hogares pobres. Por ejemplo, es de destacar que en el NEA el 75% de los menores beneficiarios de esta política universal (sin restricción de ingresos) serían pobres mientras que la focalización asciende al 79% bajo el universo I. Similar comportamiento presenta el NOA.

Alcance, focalización y cobertura de transferencias a hogares con presencia de menores por región.

Menores de 18 años. Simulación I. Universo I.				Menores de 18 años. Simulación I. Universo II.			
	Alcance	Focalización	Cobertura		Alcance	Focalización	Cobertura
Total País	51%	64%	78%	Total País	56%	58%	78%
GBA	53%	60%	79%	GBA	58%	55%	80%
NOA	56%	74%	79%	NOA	60%	69%	79%
NEA	57%	79%	76%	NEA	61%	75%	76%
CUYO	50%	62%	79%	CUYO	54%	57%	79%
PAMPEANA	48%	59%	78%	PAMPEANA	53%	54%	78%
PATAGONIA	31%	51%	72%	PATAGONIA	44%	36%	72%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Por último, la cobertura es similar en todos los casos. Las mejores condiciones generales del mercado de trabajo en la región patagónica explican por qué el alcance y la focalización son más bajas que en el resto del país.

7.5. Otros ejercicios adicionales

Finalmente, adicionalmente a los esquemas ya analizados se llevaron a cabo otras simulaciones bajo diferentes criterios (Cuadro 9). Las dos primeras (esquemas XIX y XX) simulan transferencias monetarias sólo a los hogares pobres, en el primer caso de \$60 por hijo y en el segundo de \$155 más \$60 por hijo adicional. Si se comparan estos resultados con los correspondientes a las mismas simulaciones pero para el total de la población (esquemas II y VI) se observa que el costo en relación al PIB se reduce casi a

la mitad: en el primer ejercicio se pasa de 0.7% a 0.4% mientras que en el segundo de 1.3% a 0.7%.

Ello indica que algún mecanismo de focalización en los más pobres puede tener un impacto importante en los costos del programa. Esta reducción es claramente superior a la observada cuando el criterio de focalización se establece a partir de las restricciones de ingresos del esquema contributivo (universo I versus universo II). Esto estaría reflejando el hecho de que si bien la gran mayoría de los hogares con presencia de menores sin asignaciones familiares obtienen ingresos inferiores al máximo establecido por este régimen⁴⁸, aproximadamente la mitad no son clasificados como pobres. Otra manera alternativa de interpretarlo es diciendo que los ingresos totales de estos hogares superan el valor de la línea de la pobreza sin ser extremadamente elevados.

En línea con estos ejercicios, las tres simulaciones siguientes –presentadas en el mismo cuadro– intentan medir el costo de erradicar la pobreza en hogares y en menores y de eliminar la indigencia, respectivamente. En el primer caso, el programa implica destinar recursos equivalentes al 1.7% del PIB, en el segundo 1.5% y en el tercero 0.2%. En los dos primeros casos los costos resultan similares, por ejemplo, al del esquema XVI (Cuadro 8) donde luego del programa la pobreza en menores continuaba siendo de alrededor del 30%.

Aquí caben tres comentarios. El primero, ya mencionado, se relaciona con las capacidades reales que se disponen para llevar a cabo algún mecanismo de focalización y el costo de su implementación. El segundo tiene que ver con que si este tipo de transferencias deben estar dirigidas sólo a los pobres o si se plantea como un derecho universal para todos los niños. En ese sentido es importante recordar que la casi totalidad de los no cubiertos por el esquema contributivo calificarían para acceder a este esquema si estuvieran insertos en el mercado de trabajo formal, lo cual evidencia una clara situación de inequidad horizontal. El tercero refiere a si la pobreza o indigencia medidas por ingresos son las únicas dimensiones a considerar en este tipo de programas o si se requiere avanzar hacia una más completa batería de indicadores con una mirada multidimensional de estos procesos.

Por último, las simulaciones XXIV y XXV (Cuadro 9) plantean reasignar el costo total de una transferencia de \$60 a los menores de 18 años sólo entre los menores de 6 años. Los resultados de estos esquemas se comparan, por lo tanto, con los esquemas I y II, respectivamente (Cuadro 7). Resulta interesante notar que la pobreza en este grupo etareo disminuye significativamente, alrededor de un 30%, sin que se altere la intensidad de la reducción de la pobreza entre los menores de 15 y de 18 años. Los hogares recibirían en estos esquemas alrededor de \$270, en promedio. En el caso de la indigencia, su incidencia disminuye 70% entre los menores de 6 años (antes lo hacía en un 50%) pero a expensas de una menor reducción en el resto de los menores.

8. TRANSFERENCIAS MONETARIAS A ADULTOS MAYORES

En esta sección se analiza el impacto de los dos esquemas alternativos definidos en la Sección 5. En el primero de ellos se otorga una transferencia equivalente al valor de la

⁴⁸ Aún cuando el máximo era de \$2600 en 2006.

jubilación mínima vigente en 2006 (\$470) a todos aquellos varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años que no perciben una jubilación o pensión o que el monto la misma es inferior al que se está simulando (en este último caso sólo se otorga la diferencia).⁴⁹ En el segundo caso se restringe la transferencia sólo a los adultos mayores pobres.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro, en el año 2006 había 4,7 millones de adultos mayores en el país (aproximadamente 14% del total de población) de los cuales cerca de 500 mil vivían en situación de pobreza (representando el 11.7%, cifra que se compara con el 27% de pobreza para el total de los individuos) y alrededor de 170 mil en la indigencia (3.5%).

Beneficiarios de transferencias a adultos mayores (en millones)						
	TOTAL	POBRES	INDIGENTES	Benef. Totales	Benef. Pobres	Benef. Indigentes
Esquema para total mayores						
Hogares	11.6	2.3	0.7	2.1	0.4	0.1
Personas	38.9	10.7	3.5	6.1	1.6	0.5
Adultos mayores	4.7	0.5	0.2	2.4	0.5	0.2
Esquema para mayores pobres						
Hogares	11.6	2.3	0.7	0.3	0.3	0.1
Personas	38.9	10.7	3.5	1.3	1.3	0.4
Adultos mayores	4.7	0.5	0.2	0.5	0.5	0.2

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Asimismo, casi 1,4 millones de adultos mayores no percibían ni jubilaciones ni pensiones⁵⁰ (36 % del total de personas en este grupo etareo) mientras que alrededor de 970 mil tenían ingresos por estos conceptos inferiores al valor de la jubilación mínima establecida en 2006. Por lo tanto, ello suma un total de aproximadamente 2,4 millones de adultos mayores viviendo en 2.1 millones de hogares que serán beneficiarios de la transferencia aquí simulada. Tal como se hizo en el esquema anterior, a partir de estos datos es posible construir indicadores de alcance, cobertura y focalización, tal como se muestra a continuación.

Alcance, focalización y cobertura de transferencias a adultos mayores			
	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
POBRES	0.50	0.05	0.55
	91%	9%	100%
	21%		
NO POBRES	1.9	2.2	4.1
	79%		
TOTAL	2.4	2.3	4.7
	51%	49%	100%
	100%		

	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL
INDIGENTES	0.2	0.0	0.2
	98%	2%	100%
	7%		
NO INDIGENTES	2.2	2.3	4.5
	93%		
TOTAL	2.4	2.3	4.7
	51%	49%	100%
	100%		

ALCANCE
 COBERTURA
 FOCALIZACIÓN

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Aquí se comprueba lo dicho anteriormente respecto de que en el primer esquema se cubre a aproximadamente 2.4 millones de adultos mayores con un alcance del 50%.

⁴⁹ Siendo inactivos, desocupados u ocupados como asalariados no registrados o cuenta propias.

⁵⁰ En la EPH no es posible diferenciar entre beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, este dato puede estar refiriéndose mayormente a pensionados que perciben un beneficio inferior al de la jubilación mínima.

Asimismo, se cubre al 91% de los adultos mayores pobres. El error de exclusión estaría explicado, al menos en parte, por los bajos montos por jubilación que reciben algunos adultos lo que los ubica en situación de pobreza.⁵¹ Finalmente, el indicador de focalización indica que la misma no es muy elevada: sólo el 20% del total de los beneficiarios son pobres. Esto se debe al hecho de que si bien los beneficiarios no pobres tienen una jubilación o pensión significativamente inferior a la mínima, en promedio de \$370, o directamente no perciben este beneficio, viven en hogares que tienen un ingreso promedio de alrededor de \$1500 y un valor de la línea de pobreza inferior al mismo. Es decir que estos individuos no están en situación de pobreza gracias a la existencia de otros ingresos en el hogar; incluso, en muchos casos esas otras fuentes de recursos monetarios provienen de otros perceptores. Ello puede estar evidenciando, a su vez, una dificultad en el acceso a la vivienda por parte del adulto mayor o de los otros miembros de la familia.

En el Cuadro 10 se presentan los resultados de los dos esquemas simulados. Como allí se observa, la pobreza en hogares y personas no sufre una reducción significativa (13% en el primer caso y 9% en el segundo) debido a que el grupo etareo aquí considerado representa un reducido porcentaje de la población total; la tasa de indigencia cae en 16% en los hogares y 11% en los individuos. Sin embargo, estos indicadores experimentan reducciones muy significativas en el caso de los adultos mayores: la pobreza se reduce 76% (quedando con una tasa del 2.8%) mientras que prácticamente se elimina la indigencia. Por su parte, el índice de Gini del IPCF pasa de 0.479 a 0.459 en el primer esquema y a 0.469 en el segundo.

Finalmente, en el Cuadro 10 también se detalla el costo de estos esquemas. El primero de ellos implica un esfuerzo fiscal del orden del 1.4% del PIB donde los hogares beneficiados recibirían, en promedio, una asignación de \$380 mensuales. Este costo es similar al de algunos esquemas de transferencias a los menores. En el caso de restringir el programa a los adultos mayores pobres el costo se reduce a una tercera parte (0.4% del PIB) a la vez que el monto promedio del beneficio asciende a \$480.⁵² Aquí caben dos comentarios: por un lado, como ya fue mencionado para el caso de las transferencias hacia los menores, para llevar a cabo alguna restricción de ingresos es necesario contar con la información requerida; por otro, los adultos mayores que no son pobres tampoco perciben ingresos elevados y muchos de ellos dependen de otras fuentes de recursos, tal como se mostró anteriormente.

Por último, es necesario recordar que este costo probablemente esté sobreestimado debido al crecimiento de los haberes jubilatorios y de la extensión de la cobertura que se verificaron durante 2007 y 2008, procesos que no han podido ser tenidos en cuenta aquí. De alguna manera el primero de los dos ejercicios puede ser interpretado como una evaluación de la moratoria jubilatoria operada en el país, la cual fue detallada en la Sección 3.⁵³

⁵¹ Este grupo vivía en hogares con ingresos medios de \$760; percibían, en promedio, un haber jubilatorio de alrededor de \$552 (superior a la jubilación mínima) y el valor de la línea era de \$975.

⁵² Ello se debe a que en este subconjunto es más probable encontrar individuos que no perciben ningún ingreso por jubilación o pensión.

⁵³ Una evaluación del costo y cobertura de la moratoria realizada por Boudou *et al.* (2007) estima un total de 1,4 millones de nuevos beneficiarios, un haber neto promedio percibido por cada beneficiario de \$322 mensuales y un costo total equivalente al 1% del PIB para el año 2007. Ello resulta equivalente al costo obtenido en los ejercicios aquí simulados.

9. TRANSFERENCIAS MONETARIAS A DESOCUPADOS

Como ya fue señalado, aquí se plantean variantes de extensión del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) con una transferencia de \$225 a todos los desocupados, sólo a los jefes de hogar o sólo a los desocupados mayores de 24 años de edad. Al igual que en el caso de las transferencias a los menores, aquí también se realizaron ejercicios tomando como base la situación de 2006 y de 2008. En 2006 aproximadamente 1.5 millones de personas en el país se encontraban desocupadas sin cobrar el seguro de desempleo⁵⁴, 45% de las cuales eran menores de 25 años y 23% eran jefes de hogar. Cuando se incorporan los ocupados a tiempo parcial no registrados en la seguridad social las cifras se incrementan significativamente, reflejo de la precariedad que aún persiste en el mercado de trabajo. En efecto, el total de individuos ahora alcanza a 3.9 millones. Cuando se incorpora a este universo el universo a los cuenta propia a tiempo parcial la cifra de beneficiarios se eleva a casi 5 millones.

Por lo tanto, como es esperable, los diferentes ejercicios arrojan resultados muy dispares debido a que cubren a colectivos de diferente tamaño. En particular, existen importantes discrepancias en la cantidad de beneficiarios dependiendo (1) si la transferencia monetaria se otorga sólo a los mayores de 24 años, a todos los desocupados o a los jefes de hogar y (2) si sólo va dirigida a individuos en esta situación o si se incluyen los ocupados a tiempo parcial no registrados en la seguridad social o cuenta propia.

En efecto, tal como se observa en el Cuadro siguiente, cuando se restringe el beneficio a los jefes desocupados (esquema I) se alcanza a sólo al 3% de los hogares mientras que cuando se lo extiende a todos los desocupados u ocupados no registrados o cuenta propia (esquema VI) el alcance asciende a 33% de los hogares. El resto de los ejercicios arrojan resultados intermedios. El primer esquema sólo cubre el 8% de hogares pobres mientras que con el esquema VI la cobertura llega a casi el 52%.

Alcance, focalización y cobertura de transferencias a desocupados							
INDICADORES	I	II	III	IV	V	VI	VII
	Jefes desocupados	Jefes desocupados y no registrados a tiempo parcial	Total desocupados	Desocupados mayores 24 años	Desocupados y no registrados a tiempo parcial	Desocupados y no registrados + cuenta propia a tiempo parcial	Desocupados y no registrados a tiempo parcial, mayores 24 años
ALCANCE							
% Hogares beneficiarios / Total de hogares	3%	9%	11%	7%	27%	33%	19%
FOCALIZACION							
% Hogares pobres beneficiarios/ Total hogares beneficiarios	53%	39%	41%	41%	32%	31%	33%
% Hogares indigentes beneficiarios/ Total hogares beneficiarios	30%	18%	17%	20%	11%	11%	12%
COBERTURA							
% de hogares pobres beneficiarios/ total hogares pobres	8%	18%	24%	15%	44%	52%	32%
% de hogares indigentes beneficiarios/ total hogares indigentes	14%	26%	30%	21%	47%	55%	36%

En términos de focalización claramente el esquema I –dirigido a los jefes desocupados– es el que alcanza con mayor éxito este indicador debido a que la transferencia va dirigida en un 53% a hogares pobres. En el esquema II –donde se incorporan los jefes no registrados– la focalización disminuye (porque a diferencia del caso anterior el jefe aquí obtiene algún ingreso laboral) a 39%. Los esquemas V y VI son los que arrojan el menor valor en este indicador. Lo mismo sucede con la indigencia.

⁵⁴ Ni estaban comprendidas por el PJJHD.

En relación al impacto de estos esquemas, tal como se observa en el Cuadro 11 (donde se supone que se mantiene sin cambios el PJJHD), en todos los casos la mejora en el bienestar de la población es débil siendo la mayor reducción en la pobreza obtenida en el esquema VI (debido a su mayor alcance), del orden del 20% en hogares y personas. Por el contrario, la disminución menos significativa se verifica en el esquema I cuando el beneficio se restringe sólo a los jefes de hogar desocupados (la reducción es de tan sólo 2%). Ello se explica totalmente por su menor alcance dado que, como vimos, la focalización es superior en este caso que en el resto de los esquemas. El impacto en la indigencia es superior: bajo el esquema I se logra una reducción del 10% mientras que en el VI es del orden del 40%.

En el Cuadro 12 se presentan las mismas simulaciones pero suponiendo que los actuales beneficiarios del PJJHD migran hacia este nuevo programa. Por supuesto, el impacto del mismo en términos de reducción de pobreza e indigencia se eleva en relación a las simulaciones anteriores. En particular, el esquema IV logra reducir en un 30% la pobreza y casi un 60% la indigencia en hogares alcanzando a 5.7 millones de individuos. Los resultados no se modifican sustancialmente cuando tomamos como base el año 2008 (Cuadro 13).

En el Cuadro 11 y Cuadro 12 se detallan los costos de implementación de estos esquemas tomando como base 2006. Como ya se mencionó, en el primero de ellos se supone que el PJJHD se mantiene sin cambios mientras que en segundo se plantea la migración completa de aquellos beneficiarios al nuevo programa. Tal como se observa en el Cuadro 11, el rango varía entre 0.1% (esquema I) y 2.1% del PIB (esquema VI). Dado que un hogar puede recibir más de un beneficio (excepto en los dos primeros esquemas dirigidos exclusivamente a los jefes de hogar) los montos promedio de estas transferencias pueden ser levemente superiores a \$225 mensuales (\$292 es el máximo registrado en el esquema VI). Cuando se incorporan los actuales beneficiarios del PJJHD al nuevo programa los costos netos varían entre 0.3% (esquema I) y 2.2% del PIB (esquema VI). Finalmente, cuando se toma como base 2008 (Cuadro 13) el costo de alcanzar a todos los desocupados es de 0.5% del PIB (esquema XX) y se eleva a 2% cuando se suman los ocupados no registrados y los cuenta propia (esquema XIII). Por lo tanto, los esquemas de transferencias para los desocupados parecen ser fiscalmente asequibles incrementándose sustancialmente los costos cuando se incorporan potenciales demandantes de programas de este tipo como pueden ser los trabajadores no registrados o los cuenta propias.

10. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Como se mencionó previamente, para la implementación de los programas analizados es necesario tener en cuenta que el país ya posee experiencia previa en la implementación de transferencias monetarias a los hogares. Sería conveniente, por tanto, considerar los aprendizajes y experiencias adquiridos en este proceso de modo de potenciar los efectos positivos de los esquemas propuestos a la vez que disminuir los posibles errores cometidos en el pasado.

En el caso de las transferencias a los hogares con menores el proceso de selección de los beneficiarios podría implicar el requisito de presentar la partida de nacimiento y DNI de cada hijo y de los padres de modo de corroborar el vínculo familiar y de evitar

duplicaciones. Luego, a partir del DNI de los padres puede cruzarse esta información con la obtenida de los registros administrativos de la seguridad social con el objetivo de verificar que el hogar no sea beneficiario de asignaciones familiares. En el caso en que se tome la decisión de establecer algún tope máximo a los ingresos, estos mismos registros podrían ser usados a tal fin pero sólo para aquellos individuos que trabajan en el sector formal. En este sentido, tal como se mencionó, cualquier decisión de establecer algún requisito adicional a la presencia de menores en el hogar debiera considerar los posibles costos administrativos que tal condicionalidad puede implicar y compararlos con la reducción del monto total de las transferencias.

Asimismo, con el objetivo de aumentar la transparencia en el otorgamiento de estos beneficios, los mismos deberían ser transferidos a los hogares a través del sistema bancario a partir del otorgamiento de una tarjeta de débito, tal como ya se hace con otros programas de transferencias monetarias, como el PJJHD y el Plan Familias. Asimismo podría realizarse una devolución del impuesto al valor agregado (IVA) en el consumo de ciertos bienes como alimentos o útiles escolares de modo de incrementar el poder adquisitivo del beneficio.

11. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES

Esta sección tiene por objetivo reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con los esquemas de transferencias monetarias a los hogares que están presentes en el debate internacional y que aún no han sido abordados directamente en este documento.

- ¿Condicionalidades o derechos de los niños?

El primero de ellos tiene que ver con el establecimiento o no de condicionalidades en el otorgamiento de transferencias a los hogares con menores. Los argumentos a favor tienen que ver con que las condicionalidades, cuando están asociadas a la asistencia escolar y a los controles periódicos de salud para niños y embarazadas, pueden constituirse en un mecanismo que promueve la acumulación de capital humano y permite romper la transmisión intergeneracional de pobreza. Sin embargo, aquí se plantea, por lo tanto, la necesidad de cambiar la idea de “condicionalidad” por la de un derecho universal de los niños al acceso de estos servicios básicos.

Entendido de esta manera, para su cumplimiento es necesario tener en cuenta la oferta de centros de salud y de educación existentes en las zonas de residencia de los beneficiarios como así también la calidad de los mismos. Asimismo, es importante considerar que los montos que recibirían los hogares con niños a través de los esquemas simulados seguramente no serán suficientes para lograr plenamente los objetivos que se establecen de este tipo de programas como son, entre otros, la eliminación del trabajo infantil y del abandono escolar. Para ello no sólo se requiere montos superiores a los aquí simulados sino una política integral que incorpore otros elementos más allá de la transferencia monetaria.

Por otro lado, como Medeiros *et al.* (2008) y Reis y Camargo (2007) sugieren, la condicionalidad en sí misma no parece tener un impacto adicional al de la transferencia; o sea, es el incremento en el ingreso familiar más que los requisitos establecidos el factor que podría estar asociado a una mayor asistencia a la escuela y a los controles de salud de los niños y jóvenes. Ello sugiere, asimismo, que no sólo las transferencias

dirigidas a los menores pueden tener impacto en las decisiones de los hogares respecto de la oferta de trabajo y de asistencia escolar sino también otras que incrementen los ingresos familiares y que permitan nuevos arreglos al interior de los mismos. Como también se menciona en Medeiros *et al.* (2008) muchas veces la existencia de condicionalidades se justifica más por el mayor consenso que ello genera sobre estos programas que por el efecto independiente que realmente poseen.

Por lo tanto, para lograr plenamente el objetivo de acumulación de capital humano y mejoramiento en las condiciones de salud de los menores es necesario asegurar la existencia de, al menos, los siguientes factores: transferencias monetarias a los hogares, una política activa por parte del Estado brindando estos servicios (y de calidad) y todos los medios necesarios para que los hogares puedan hacer una demanda efectiva de los mismos.

- *¿Transferencias monetarias a la niñez o a emprendimientos productivos?*

Otro debate importante tiene que ver con el otorgamiento de una transferencia monetaria a los hogares con menores versus transferencias monetarias para llevar adelante algún tipo de emprendimiento productivo. En primer lugar, parece poco adecuado plantear la discusión considerando a estos dos esquemas como alternativos cuando en realidad podrían ser complementarios teniendo en cuenta las heterogéneas situaciones por las que atraviesan los individuos y familias más vulnerables.

En este sentido, una ventaja del primer esquema es que la transferencia por niño no sólo implica un aumento del ingreso familiar en los hogares de bajos recursos sino que les asegura un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Ello resulta de gran importancia por cuanto los hogares más pobres son los que en general experimentan mayor inestabilidad en sus ingresos.⁵⁵ Por lo tanto, en los casos en los cuales el hogar percibe una transferencia monetaria para emprender o desarrollar algún tipo de actividad económica, puede entenderse el beneficio a la niñez como garantizando un monto mínimo de ingreso familiar que es independiente de los resultados económicos de aquellas.

Asimismo, este tipo de actividades suele desarrollarse fuera del mercado de trabajo formal. La transferencia a la niñez, por lo tanto, debe ser entendida en concepto de asignaciones familiares de las cuales esos hogares serían beneficiarios si estuvieran insertos en la formalidad.

Por lo tanto, este programa no se contrapone a medidas más focalizadas para hogares o grupos más vulnerables atendiendo a necesidades más específicas. Por el contrario, como ya se mencionó, debiera ser parte de un programa más integral de reducción de la pobreza que incorpore como ejes centrales la asistencia escolar, la eliminación del trabajo infantil y la preservación/mejoramiento de la salud. De todas maneras, la cobertura de este programa seguramente es difícil de ser alcanzada por otros esquemas que impongan mayores condicionalidades o que tengan otra operatoria, requisitos y controles. Por último, dado que es una transferencia a todos los niños no cubiertos por el sistema contributivo se garantiza una mayor transparencia del programa.

⁵⁵ Beccaria y Groisman (2006).

- *¿Cuando salir del programa?*

Otro aspecto ampliamente debatido en la literatura, como fue mencionado en la Sección 1, es la duración de los beneficios y los mecanismos de salida de estos programas, en el caso en que sean considerados como transitorios. Se argumenta que una larga duración de los mismos puede generar dependencia por parte de los hogares que los lleva a no buscar o considerar fuentes alternativas de ingresos, especialmente aquellas provenientes del mercado de trabajo.

Este aspecto es particularmente relevante en el caso de las transferencias a la niñez debido a que en otro tipo de esquemas suele estar más claramente definido el criterio de salida (por ejemplo, el caso del seguro de desempleo que deja de percibirse cuando el individuo encuentra empleo) o no son programas transitorios (como es el caso de las transferencias a los adultos mayores que no perciben jubilación).

En algunos esquemas los beneficiarios dejan de ser elegibles, y por lo tanto deben abandonar el programa, cuando los ingresos familiares superan cierto límite establecido. Sin embargo, aquí puede ocurrir que, por un lado, esta situación no sea perdurable en el tiempo debido a la elevada inestabilidad del empleo e ingresos y la precariedad que enfrentan este tipo de hogares; por otro lado, que en este contexto laboral y social, esta restricción genere cierto desincentivo al trabajo dado que el beneficiario debe optar entre continuar percibiendo un beneficio estable o aceptar un empleo precario e inestable.

Sin embargo, quizá el aspecto más relevante es en qué medida los objetivos de estos programas son consistentes con el diseño de los mismos dentro de los cuales el criterio de salida (al igual que el monto de la transferencia) es parte fundamental. Muchos de ellos establecen como objetivo eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza e incrementar el capital humano de niños y jóvenes lo cual implica necesariamente la continuidad de los programas por un extenso período de tiempo.

Sin embargo, en el caso de Argentina, quizá una cuestión previa a ésta es cómo expandir la cobertura a partir de los programas existentes y otros a implementar, tal como se ha propuesto en este documento.

12. POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y MERCADO DE TRABAJO

Se suele argumentar que las transferencias monetarias a los hogares pueden tener ciertos impactos (que son considerados negativos) sobre el mercado de trabajo. Algunos de ellos son: (1) desincentiva la participación en el mercado de trabajo debido al incremento en los ingresos familiares que la transferencia implica; (2) reduce los incentivos por parte del trabajador a la registración en el sistema de seguridad social y (3) presiona al alza de salarios por el mayor costo de oportunidad que tienen quienes obtienen un beneficio de este tipo. Estos efectos, a su vez, pueden estar interrelacionados entre sí.

Sin embargo, en términos conceptuales existen otros argumentos válidos que pueden contraponerse a aquellos. Respecto de (1) existe la posibilidad de que un individuo que logra obtener cierto nivel de ingresos (individual o familiar) decida trabajar menos o

inclusive dejar de trabajar, sugiriendo una curva de oferta de trabajo con pendiente negativa. No obstante, es válido recordar que la teoría predice esta relación sólo a niveles altos de ingresos. Por lo tanto, lo que parece razonable pensar aquí es que para que esta posibilidad se verifique el monto de la transferencia que recibe el individuo o el hogar debiera ser relativamente elevado como para generar efectivamente un efecto desincentivo al trabajo.

Por otro lado, no necesariamente una búsqueda de trabajo de mayor duración se encuentra asociada siempre con una menor intensidad de la misma (problemas de *moral hazard*). Este debate puede ser enmarcado en el que se ha venido dando especialmente en los países europeos respecto del impacto de los beneficios por desempleo. También allí se ha planteado que éstos aumentan la duración del desempleo como consecuencia de una búsqueda menos intensa de trabajo. Sin embargo, nuevos estudios⁵⁶ han mostrado que si bien la extensión del desempleo se incrementa frente a la percepción del seguro ello redundaría en un mejor “*matching*” entre las características de los trabajadores y de los puestos a los que acceden generando una mayor estabilidad en el puesto y reduciendo los flujos desde el empleo hacia el desempleo. Por lo tanto, aún en ese contexto donde los montos otorgados son sensiblemente superiores a los que se plantean aquí, no existe evidencia clara del impacto neto de este tipo de transferencias.

Podría argumentarse, por otro lado, que si los montos de estas transferencias son lo suficientemente importantes como para generar desincentivos a participar en el mercado de trabajo también existe la posibilidad de que aquellas tengan el efecto contrario. O sea, que la percepción de este beneficio permita “levantar” barreras a la entrada a ciertas actividades/emprendimientos productivos o activar ciertas decisiones económicas que de otra manera no serían posibles llevar a cabo. En este sentido, estas transferencias podrían sustituir (parcialmente) la falta de acceso al crédito que estos hogares experimentan.

Finalmente, en relación a (1) puede considerarse que no necesariamente la reducción en la participación en el mercado de trabajo es siempre un hecho negativo. La evaluación en estos términos deberá tener en cuenta otros aspectos como, por ejemplo, cual es el miembro del hogar que reduce su participación en el mercado de trabajo y la calidad del puesto y tipo de tarea a la que renuncia. Respecto de lo primero, no parece ser un aspecto negativo que frente a la percepción de esta transferencia los jóvenes o niños del hogar decidan abandonar el mercado de trabajo, especialmente (en el caso de los jóvenes) si se desarrollan en puestos de trabajo que no cumplen con los requisitos mínimos como para ser considerados trabajos decentes.⁵⁷

Finalmente, existe otro debate respecto de la posible vinculación entre la participación en el mercado de trabajo de los padres y los logros educativos de niños y jóvenes. En

⁵⁶ Ehrenberg y Oaxaca (1976) son los primeros en tomar en cuenta el efecto del seguro sobre los resultados post-desempleo, en particular, sobre los salarios obtenidos. Algunos otros estudios son: Belzil (2001), van Ours y Vodopivec (2006), Tatsiramos (2006) y Fitzenberger, B. y R. Wilke (2007).

⁵⁷ Existe una amplia literatura que sugiere una correlación negativa entre la participación en el mercado de trabajo y la asistencia escolar en el caso de los jóvenes. En particular, se verifica que aquellos jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos se enfrentan con la necesidad de aportar a los ingresos familiares insertándose, por ello, tempranamente en el mercado de trabajo y desertando de la escuela. Véase, por ejemplo, Gallart *et al.* (1993), Jacinto (1996), Feldman (1996), Miranda y Salvia (2001), Filmus *et al.* (2001), Marchionni *et al.* (2007).

este sentido, se plantea que la mayor intensidad laboral de los mayores, y por ende el menor tiempo dedicado al hogar, atenta contra el rendimiento escolar de los menores.⁵⁸

Por lo tanto, estos argumentos sugieren que una correcta evaluación del impacto de estos programas no debiera basarse exclusivamente en criterios de eficiencia económica sino en una visión más amplia que considere otras dimensiones que hacen al bienestar de la personas como, por ejemplo, la producción en el hogar sin valor monetario.

Respecto de (2), el efecto real que las transferencias puedan tener sobre el incentivo por parte del trabajador de permanecer en la informalidad depende de, por un lado, si efectivamente es el asalariado quien toma voluntariamente esa decisión o si por el contrario, éste se encuentra en esta situación frente a la ausencia de alternativas. Por otro lado, aún en el primer caso, seguramente tal decisión estará influenciada por la diferencia entre los ingresos que obtendría en un puesto registrado en relación a uno informal. En este sentido, muchas veces aquella hipótesis parte de la idea de que el trabajador informal recibe como salario neto los aportes que el empleador deja de hacer al sistema de seguridad social (lo que, a igualdad de otras características, debiera implicar salarios más elevados que en el sector formal), argumento que en general no es verificado a partir de la evidencia empírica.⁵⁹

De todas maneras, es necesario tener en cuenta que (2) puede ser relevante sólo en aquellos casos en donde la percepción de la transferencia es incompatible con la condición de estar ocupado. Ello podría, en principio, suceder con los esquemas de transferencias hacia los desocupados que, como se planteó, se enfrentan a la existencia de un amplio conjunto de trabajadores informales que a estos fines no se diferenciarían de los desempleados. Sin embargo, no es el caso de una transferencia universal a los hogares con menores.

En relación a (3) cabe mencionar, nuevamente, que el impacto que las transferencias puedan tener en los salarios depende crucialmente de los montos de cada uno de ellos. En ese sentido, es más probable que se verifique en el caso de los trabajadores con bajos ingresos, muchos de los cuales obtienen ingresos por debajo del salario mínimo debido a que se desempeñan como trabajadores informales. En este caso no parece ser un efecto negativo el que ocasionan las transferencias.

Asimismo, en la gran mayoría de los casos los argumentos esgrimidos no están basados en evidencia empírica, al menos no en el caso argentino.⁶⁰ Si bien resulta difícil contar con evidencia directa sobre el impacto negativo que la transferencia puede tener sobre los incentivos a participar en el mercado de trabajo, existen ciertos datos que permiten suponer que dicho efecto (de existir) no sería relevante. Los montos promedio de transferencia en los diferentes esquemas dirigidos a hogares con menores o desocupados son de alrededor de \$200/\$300. El ingreso promedio de un asalariado registrado era en 2006 de \$1300, de un no registrado era de \$560 y de \$800 de un cuenta propia. Estos datos sugieren que la transferencia no compensa el salario que se podría obtener, en promedio, estando ocupados (aún como no registrado en la seguridad social). Tampoco compensaría la diferencia entre estar registrado o no registrado por lo cual no parece

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Arends-Kuenning y Duryea (2006).

⁵⁹ Beccaria y Groisman (2008).

⁶⁰ Medeiros *et al.* (2008) plantean que el potencial desincentivo a trabajar asociado a este tipo de transferencias no es verificado con los datos en el caso de Brasil.

haber un efecto desincentivo a la registraci3n, al menos no por parte del empleado. Inclusive, en el caso de las transferencias a los hogares con menores si el valor de la misma se iguala al de las asignaciones familiares del sistema contributivo no habr3a preferencias por permanecer en la no registraci3n.

En relaci3n a ello, los resultados del m3dulo de informalidad aplicado a la EPH del aglomerado Gran Buenos Aires durante el cuarto trimestre de 2005 sugieren que la registraci3n/ no registraci3n no es una decisi3n que toma el trabajador. En particular, el 95% de los asalariados informales respondi3 que se encuentra en esa situaci3n debido a que “el patr3n s3lo lo aceptaba trabajando en negro”, indicando el car3cter claramente involuntario de esta situaci3n por parte del trabajador.⁶¹ Modificar los incentivos por parte del empleador a no registrar la relaci3n laboral escapa al alcance de los esquemas aqu3 propuestos.

Finalmente, se ha argumentado que las transferencias monetarias a los adultos mayores que no perciben jubilaci3n pueden desincentivar el pago de aportes previsionales por parte de los trabajadores. El efecto podr3a ser a3n m3s importante si el beneficio se otorga a trav3s del sistema contributivo, tal como oper3 el proceso de moratoria de las jubilaciones. Nuevamente, no se cuenta con informaci3n directa que permita validar o refutar este argumento pero, tal como se mencion3, la decisi3n de registraci3n o no en el sistema de seguridad social (y por lo tanto el pago de aportes) no parece ser tomada por el trabajador sino por el empresario.

En el caso de los trabajadores independientes el m3dulo de informalidad revel3 que el 60% no hace aportes jubilatorios regularmente.⁶² El 77% de ellos plantea como motivo la falta de dinero para hacer frente a este pago mientras que el 23% no lo hace por otras razones. Estos datos tampoco parecen sugerir que la raz3n del incumplimiento de las obligaciones previsionales est3 asociada mayormente a alg3n efecto desincentivo o a la falta de credibilidad en el sistema. De todas maneras, es importante tener en cuenta que este m3dulo fue aplicado con anterioridad a la reforma mencionada lo cual no permite verificar el efecto que la misma puede haber tenido.

Contrario a todos estos argumentos podr3a plantearse que este tipo de transferencias monetarias a los hogares puede tener un impacto positivo sobre el mercado de trabajo. Por un lado, como ya se mencion3, las mismas pueden producir nuevos arreglos intra-familiares que activen ciertas decisiones de participaci3n econ3mica o pueden ayudar a iniciar emprendimientos productivos (seguramente el impacto depender3 del monto del beneficio). Asimismo, si este tipo de transferencias va acompa3ada de una pol3tica activa de empleo (como puede ser el caso de los programas dirigidos a las personas desocupadas) a trav3s de la oferta de capacitaci3n y entrenamiento o de la ayuda en la b3squeda de empleo, es probable que ello tenga consecuencias favorables para el mercado de trabajo.

⁶¹ MTEySS y Banco Mundial (2008).

⁶² Bertranou y Casal3, coord., (2007) presentan un an3lisis de la situaci3n de los trabajadores independientes en Argentina y discuten los factores que estar3an favoreciendo o desincentivando la adhesi3n de los mismos a los r3gmenes nacionales de Aut3nomos y Monotributo.

13. REFLEXIONES FINALES

Dada la magnitud de los problemas sociales que continúa exhibiendo Argentina el logro de niveles razonables de bienestar a partir sólo de la buena performance macroeconómica y del mercado de trabajo resulta de difícil cumplimiento, al menos en el corto plazo.

El extenso período caracterizado por elevados niveles de desigualdad, desempleo y precariedad ha generado un grado de vulnerabilidad social sin antecedentes en el país el cual requiere importantes esfuerzos por parte del Estado para su completa reversión. Sin bien las políticas ejecutadas desde 2002 han sido importantes, la desigualdad preexistente antes de la devaluación de la moneda hace que las mismas hayan sido insuficientes para alterar profundamente el panorama de fragmentación social vigente en el país. Por lo tanto, el objetivo de llevar a valores reducidos los niveles de pobreza vigentes requiere implementar políticas públicas que atiendan explícitamente las necesidades más urgentes de la población.

Ello, por supuesto, no supone relativizar el rol importante que tiene la continuidad de la estabilidad macroeconómica y, fundamentalmente, el dinamismo de la demanda de empleo para mejorar el nivel de bienestar de la población. Tampoco desconoce el rol del mercado de trabajo como eje de integración social. Sin embargo, en el contexto de vulnerabilidad social, aún los universos más favorables no parecen ser suficientes para reducir a niveles razonables los niveles de privación de un conjunto importante de la sociedad.

El propósito del trabajo ha sido evaluar el impacto de diferentes políticas de transferencias monetarias sobre el bienestar de la población. Las alternativas que se analizaron han sido: asignación universal por hijo, transferencias monetarias para adultos mayores que no perciben jubilaciones ni pensiones y transferencias para los desocupados que no acceden al seguro de desempleo. A partir de la evidencia obtenida ha sido posible dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal para llevar a cabo estos esquemas.

Un resultado importante del estudio es que, en general, todos los esquemas parecen ser fiscalmente viables. Aquí no se ha discutido, debido a que escapa ampliamente el alcance del trabajo, cuáles serían las fuentes de financiamiento que podrían utilizarse para encarar programas de este tipo.

Los ejercicios realizados también permiten concluir que asignación universal por hijo tiene un alto impacto en la reducción de los niveles de indigencia en este grupo etareo. En ese sentido, es interesante notar que en la mayoría de los hogares beneficiarios de esta transferencia el jefe se encuentra ocupado pero en un puesto no registrado en la seguridad social. Es por ello que las políticas que focalizan sólo sobre los jefes desocupados o aquellas que finalmente tienen impacto mayoritariamente sobre los ocupados en puestos cubiertos dejan a un conjunto muy importante de la población fuera de su alcance. Este resultado, por tanto, refuerza la importancia de basar la política pública en criterios universales y no sólo en relación a la inserción en el mercado de trabajo de los jefes de hogar.

Resulta importante remarcar que estos esquemas están pensados en directa conexión con el sistema contributivo en el sentido que se propone sean una universalización del sistema de asignaciones familiares ya existente. Ello resulta consistente con la idea de fortalecer al sistema de seguridad social como eje de la inclusión social.

Asimismo, las transferencias a los hogares con menores no sólo suponen un aumento del ingreso familiar en hogares con bajos recursos sino que les asegura un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Ello reviste gran importancia por cuanto los hogares más pobres son los que, en general, experimentan mayor inestabilidad en sus ingresos.

Por su parte, la universalización de derechos que implica un esquema de este tipo evita la estigmatización que ciertos programas potencialmente pueden generar en los beneficiarios a la vez que no parecen generar desincentivos a la aceptación de un puesto registrado en la seguridad social por parte del trabajador (si es que efectivamente existen casos donde esta decisión es tomada por el asalariado y no por el empleador). Asimismo, el impacto positivo en términos de reducción de la indigencia de esquemas de este tipo parece ser superior al potencial desincentivo a la búsqueda de empleo que pueda generar como así también a posibles errores de inclusión. En este sentido, aproximadamente 60% de los hogares beneficiarios son pobres a la vez que aproximadamente el 70% de los beneficios se ubica en la mitad inferior de la distribución del ingreso.

Por último, resulta evidente que es necesario avanzar hacia un sistema de protección social integrado y coordinado –que tome en cuenta no sólo esquemas de transferencias monetarias sino también el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda– de modo de maximizar el impacto positivo de los beneficios que reciben las familias, de suprimir duplicaciones y de direccionar correctamente los fondos. Sin embargo, una de las condiciones iniciales para ello es la disponibilidad de información confiable y actualizada que permita una adecuada evaluación de impactos y costos para la correcta toma de decisiones por parte de los hacedores de política.

REFERENCIAS

- Arends-Kuenning, M. y S. Duryea (2006) “The effect of parental presence, parents’ education, and household headship on adolescents’ schooling and work in Latin America”, **The Journal of Family and Economic Issues**, 27(2): 263-286.
- Banco Mundial (2007) **Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar**, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Beccaria L., V. Esquivel y R. Maurizio (2005) “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”, *Desarrollo Económico* N° 178, Argentina, ISSN: 0046-001X.
- Beccaria, L. y M. González (2006) “Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina”, **Revista Problemas del Desarrollo**, vol. 37, núm. 146, julio–septiembre.
- Beccaria, L. y F. Groisman (2006) “Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 89: 133-156.

- Beccaria, L. y R. Maurizio (2006) “Factors associated to poverty mobility in Greater Buenos Aires”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Beccaria, L. y F. Groisman (2008) “Informalidad y Pobreza: una relación compleja”, en Beccaria, L. y F. Groisman (ed.) **Argentina Desigual**, Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN 978-987-630-018-6.
- Belzil, C. (2001) “Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: job matching vs. unobserved heterogeneity”, **Journal of Applied Econometrics**, 16:5, pp. 619-636.
- Bertranou, F. L. Gasparini, F. Crosta, F. Haimovich, A. Ham, B. Álvarez y R. Sánchez (2007a) “Un piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales”, OIT (mimeo).
- Bertranou, F. L. Gasparini, F. Crosta, F. Haimovich, (2007b) “Un piso de Protección Social para Argentina: Una discusión sobre sus costos fiscales e impactos sociales”, OIT (mimeo).
- Bertranou, F y J. Paz. (2007) **Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina**, OIT, Oficina Buenos Aires. ISBN 978-92-2-320952-0
- Bertranou, F y P. Casalí (coord.) (2007) **Los trabajadores independientes y la seguridad social**, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-OIT.
- Boudou, A., V. D’Elia y E. Lo Valvo (2007) “El plan de inclusión previsional. Resultados preliminares”, Estudios Especiales de la Seguridad Social – ANSES.
- Cafferata, A., H. Chitarroni y E. Cimillo (2006) “El índice combinado de transferencia (ICT): un ejercicio de discriminación sobre la población beneficiaria del PJYJHD.” SIEMPRO-SISFAM.
- Campos, L. (2004) “El Programa para el Adulto Mayor Más”. Mesa de Políticas Sociales Instituto de Estudios y Formación Central de los Trabajadores Argentinos – CTA.
- CELS (2003) “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, documento de trabajo.
- CELS (2007) “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, Colección Investigación y Análisis N° 4.
- Cortés R., F. Groisman y A. Hosowszki (2003) “Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas”. Documento presentado en el 6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Cruces, G., N. Epele y L. Guardia. (2008) “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina”, **Serie Políticas Sociales** N° 142, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2008) “Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura”, Documento de Trabajo N° 77, CEDLAS.
- Cruces, G. y L. Gasparini. (2008) “Plan Familias: Integrando a la población vulnerable”, mimeo.
- Cruces, G., H. Rovner y A. Schijman. (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
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002) “Argentina: A decade of currency board. An analysis of growth, employment and income distribution”, **Employment Paper** 2002/42, International Labour Office, Geneva.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2003) “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa”, **Serie Financiamiento del Desarrollo** N° 135, CEPAL, Chile.

- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2007) "Macroeconomic policy changes in Argentina in the turn of the century", International Institute for Labour Studies of the International Labour Organization, OIT, Ginebra.
- D'Elia, V. (2007) "Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión previsional", Estudios Especiales de la Seguridad Social – ANSES.
- Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (2007) "Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2006, Serie Gasto Público", Documento de Trabajo N° GP/18.
- Ehrenberg, R. y R. Oaxaca (1976) "Unemployment Insurance, Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain", **American Economic Review**, 66:5, pp. 754-776.
- Escobar, A. y M. González de la Rocha (2004) "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en las zonas rurales", en Hernández, B. y M. Hernández (eds.) **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades**, México, INSP.
- Esquivel, V. y R. Maurizio (2005) "The Social Impact of the Crisis. Long-Term Perspective and Future Scenarios". Paper presented at Ethics and Debt: Reflections on the Argentine Experience. The Argentina Observatory, Graduate Program in International Affairs, New School University, New York.
- Feldman, S. (1996) "El trabajo de los adolescentes en Argentina. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?" en Konterllnik, I. y C. Jacinto **Adolescencia, pobreza, educación y trabajo**, Losada, Buenos Aires.
- Filmus, D., A. Miranda y J. Zelarayán (2001) En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral. Presentado en el 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Fitzenberger, B. y R. Wilke, (2007) "New insights on unemployment duration and post unemployment earnings in Germany: Censored Box-Cox Quantile Regression at Work", IZA Discussion Paper N° 2609.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2004) "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", **World Bank Economic Review**, Oxford University Press, vol. 18(3).
- Gallart, M., M. Moreno y M. Cerruti, (1993): Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación, CENEP, Buenos Aires.
- Gasparini L., M. Marchionni y W. Sosa Escudero (2005) "Characterization of Inequality Changes through Microeconomic Decompositions: The Case of Greater Buenos Aires. En Bourguignon, F. y F. Ferreira (eds.) **The Microeconomics of Income Distribution Dynamics**, Oxford University Press.
- Gasparini, L. F. Crosta, F. Haimovich, B. Alvarez, A. Ham y R. Sánchez (2008) "Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales", Documento CEDLAS N° 71.
- Golbert, L (2004) "¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", **Serie Políticas Sociales** N° 84, CEPAL, Buenos Aires.
- Golbert (2006) "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina". Documento presentado en la Reunión de Expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Chile.
- Jacinto, C. (1996) "Transición laboral de los jóvenes, políticas públicas y estrategias de los actores". Documento presentado en el 2do Congreso Nacional de Sociología del Trabajo, organizado por ASET, Buenos Aires.
- Machin, S. (1998) "Childhood Disadvantage and Intergenerational Transmissions of Economic Status", en A. Atkinson y M. Hill (eds) **Exclusion, Employment and**

- Opportunity.** London: Suntory and Toyota International Centers For Economics and Related Disciplines, London School of Economics.
- Marchionni, M., G. Bet y A. Navarro (2007) “Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información”, Documento de trabajo N° 61, CEDLAS, La Plata.
- Maurizio, R. (2007) “Macroeconomic regime, trade openness, unemployment and inequality: the Argentine Experience”, IDEAs Working Paper N° 03/2009.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2007) “Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad”, **Serie Estudios 6. Trabajo, ocupación y empleo**, Ministerio de Trabajo.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2008) “How important were social and labour market policies in reducing poverty across different families in Argentina? A dynamic approach”. Documento presentado en Income Distribution and the Family Conference, Kiel (Alemania), 1-3 de septiembre.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras Soares (2008) “Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and The Bolsa Familia”, Documento de Trabajo N° 46, International Poverty Centre, Brasilia.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007) “Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo. Balance del 2007”.
- 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.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Banco Mundial (2008) **Aportes a una nueva visión de la informalidad en la Argentina**, Argentina.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (2008a) Programas y Acciones de Empleo de Transferencia Directa, Secretaria de Empleo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (2008b) Informe Resumen Programas Jefes de Hogar, Secretaria de Empleo.
- Miranda, A. y A. Salvia (2001) “Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de determinantes a través de regresiones”, Cuadernos del CEPED N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- OIT / IPEC (2007) Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina.
- OIT (2006) “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia.
- OIT (2007) **Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reformas**, Oficina Santiago de Chile.
- Reis, M. y J. Camargo (2007) “Rendimentos Domiciliares com Aposentadorias e Pensões e as Decisões dos Jovens Quanto à Educação e à Participação na Força de Trabalho”, Texto para Discussão N° 1262, IPEA, Brasil.
- Ribas, R., F. V. Soares y G. Hirata (2008) “The Impact of CCTs. What we know and what we are not sure about”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa an Latin America”, Brasil
- Tatsiramos, K. (2006) “Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability”, IZA Discussion Paper N° 2280.
- UNICEF (2005) “Pobreza infantil en países ricos”, Report Card N° 6, Instituto de Investigaciones Innocenti, Italia.

- van Ours, J. y M. Vodopivec (2006) “Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does not Affect the Quality of Post-Unemployment Job: Evidence from a Natural Experiment”, IZA Discussion Paper No. 2171.
- Villatoro, P. (2007) “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, CEPAL, Chile.
- Villatoro, P. (2008) “CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa an Latin America”, Brasil.
- Vinocur, P. y L. Halperín (2004) “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”, **Serie Políticas Sociales** N° 85, CEPAL, Buenos Aires.
- Yaschine, I. y L. Dávila (2008) “Why, when and how should beneficiaries leaves a CCT programme?”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa an Latin America”, Brasil.

ANEXO

Cuadro 1									
Estructura del empleo según categoría, nivel educativo y rama de actividad									
Total de algerados urbanos. II semestre 2003- II semestre 2006									
Excluye planes de empleo									
	II Sem. 2003	I Sem. 2004	II Sem. 2004	I Sem. 2005	II Sem. 2005	I Sem. 2006	II Sem. 2006	Var.2003/2006	Contrib. al crec. del empleo
Empleo total	100	100	100	100	100	100	100	16%	100%
Categoría ocupacional									
Asalariado registrado	39.6	40.8	40.5	41.2	41.9	43.6	44.0	29%	72%
Asalariado no registrado	31.5	32.0	32.1	32.2	31.7	31.2	31.2	15%	29%
Cuenta propia	22.4	21.5	21.6	21.4	20.9	20.1	19.4	1%	1%
Patrón	4.0	4.0	4.4	4.0	4.3	4.1	4.2	21%	5%
Trabajador Familiar	1.8	1.7	1.4	1.1	1.3	1.1	1.1	-26%	-3%
Ns/Nr	0.7	-	-	-	-	-	-		
<i>% Asal. No Reg. / Total Asal.</i>	44.3	44.0	44.2	43.9	43.1	41.7	41.4		
Nivel educativo									
Hasta primaria incompleta	7.1	7.2	6.9	6.7	7.1	6.8	6.9	13%	6%
Primaria completa	21.7	22.5	22.4	22.5	21.5	21.4	20.5	10%	13%
Secundaria incompleta	18.3	17.4	17.3	17.0	17.0	16.9	17.0	8%	9%
Secundaria completa	20.5	20.8	21.3	21.4	21.1	21.9	21.9	24%	31%
Terciaria incompleta	13.6	14.0	13.9	14.0	14.1	14.2	14.5	23%	20%
Terciaria completa	18.8	18.1	18.3	18.4	19.3	18.7	19.2	18%	22%
Ns/Nr	0.1	-	-	-	-	-	-		
Rama de actividad									
Industria	14.4	14.6	14.9	14.9	14.4	14.7	14.2	15%	13%
Construcción	7.4	8.0	8.1	8.2	8.8	8.6	8.9	39%	18%
Comercio	24.7	25.0	25.4	24.0	24.3	23.9	24.4	15%	23%
Transporte	7.0	6.8	7.3	7.0	7.0	6.7	6.6	8%	4%
Sistema Financiero	9.6	9.7	9.2	10.3	9.7	10.3	10.2	23%	14%
Servicios personales	6.7	6.4	6.4	6.3	6.5	6.5	6.7	15%	6%
Servicio doméstico	8.1	7.9	7.9	8.1	8.0	8.0	8.1	17%	9%
Sector público	14.3	13.4	13.6	13.5	13.5	13.9	13.7	11%	10%
Otras ramas	7.2	7.8	7.0	7.5	7.5	7.2	6.9	12%	6%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 2a. Estructura de los hogares, tasas específicas de pobreza. Encuestas originales (sección cruzada).

Total aglomerados urbanos. Período 2003 - 2006

CARACTERISTICAS DEL JEFE	Promedio período			2 sem 2003			2 sem 2006			Variación tasa pobreza 2003-2006
	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Nivel educativo										
Hasta primaria completa	43%	40%	61%	45%	50%	61%	40%	31%	65%	-38%
Secundaria incomp. - Secundaria completa	33%	27%	32%	33%	35%	32%	34%	17%	29%	-53%
Universitaria incomp. - Universitaria completa	24%	8%	7%	23%	12%	8%	26%	5%	6%	-63%
Edad										
Hasta 24 años	4%	31%	4%	5%	40%	5%	4%	20%	5%	-50%
25 a 40 años	29%	34%	34%	28%	42%	33%	30%	23%	35%	-46%
41 a 65 años	47%	30%	49%	44%	40%	48%	46%	21%	50%	-47%
Más de 65 años	21%	16%	12%	23%	23%	14%	20%	10%	10%	-57%
Genero										
Varón	69%	29%	70%	68%	38%	70%	69%	19%	67%	-50%
Mujer	31%	28%	30%	32%	34%	30%	31%	20%	33%	-41%
Región										
GBA	56%	27%	53%	57%	35%	54%	54%	18%	52%	-48%
NOA	8%	40%	12%	8%	49%	11%	8%	30%	12%	-39%
NEA	4%	45%	7%	4%	53%	6%	4%	34%	8%	-36%
CUYO	6%	29%	6%	6%	41%	6%	6%	20%	6%	-50%
PAMPEANA	24%	25%	21%	23%	33%	21%	24%	16%	20%	-52%
PATAGONIA	2%	19%	2%	2%	27%	2%	3%	13%	2%	-54%

VARIABLES LABORALES	Promedio Período			2 sem 2003			2 sem 2006			Variación tasa pobreza 2003-2006
	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Categoría ocupacional del jefe										
Asalariado Registrado	31%	13%	14%	28%	20%	16%	33%	7%	12%	-65%
Asalariado No Registrado	20%	48%	33%	21%	58%	33%	18%	33%	32%	-43%
Cuenta propia	15%	35%	19%	14%	43%	17%	15%	27%	21%	-38%
Patrón	3%	10%	1%	2%	15%	1%	4%	6%	1%	-57%
Desocupado	5%	60%	11%	6%	66%	12%	3%	53%	10%	-20%
Inactivos con jubilación	19%	14%	9%	21%	18%	11%	18%	8%	8%	-57%
Inactivos sin jubilación	7%	49%	12%	7%	59%	12%	8%	41%	16%	-30%
mayor 65 años	2%	52%	3%	2%	66%	4%	2%	39%	3%	-41%
menor 65 años	5%	48%	9%	5%	56%	8%	6%	41%	13%	-26%
Tiempo de trabajo del jefe de hogar										
Subocupados	11%	60%	25%	16%	68%	29%	8%	43%	21%	-37%
Ocupados Plenos*	46%	23%	40%	44%	31%	37%	48%	14%	42%	-53%
Sobreocupados	43%	22%	35%	41%	30%	33%	44%	14%	37%	-54%

Fuente: Elaboración propia en base EPH (INDEC)

Cuadro 2a (cont). Estructura de los hogares, tasas específicas de pobreza. Encuestas originales (sección cruzada).

Total aglomerados urbanos. Período 2003 - 2006

COMPOSICIÓN DEL HOGAR	Promedio Período			2 sem 2003			2 sem 2006			Variación tasa pobreza 2003 2006
	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa pobreza específica	Composición Pobres	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
Familias sin presencia de menores	51%	14%	25%	51%	20%	28%	51%	9%	24%	-55%
Unipersonal Varón mayor 65 años	2%	11%	1%	2%	17%	1%	2%	11%	1%	-34%
Unipersonal Mujer mayor 65 años	5%	6%	1%	6%	6%	1%	5%	3%	1%	-53%
Unipersonal varon menor 65 años	5%	14%	2%	4%	21%	2%	4%	12%	3%	-43%
Unipersonal mujer menor 65 años	5%	9%	1%	5%	11%	2%	5%	7%	2%	-37%
Hogar nuclear completo de pareja sola. Jefe mayor 65	6%	15%	3%	6%	21%	4%	6%	5%	1%	-77%
Hogar nuclear completo de pareja sola. Jefe menor 65	8%	14%	4%	7%	20%	4%	8%	7%	3%	-63%
Hogar con/sin núcleo familiar con otros familiares, no familiares y multipersonal no familiar	21%	17%	13%	19%	26%	14%	21%	12%	13%	-55%
Familias con presencia de menores	49%	43%	75%	49%	54%	72%	49%	30%	76%	-44%
Hogar nuclear incompleto con jefe varon	2%	47%	3%	2%	55%	2%	2%	33%	3%	-40%
Hogar nuclear incompleto con jefa mujer	9%	53%	17%	10%	64%	17%	9%	40%	20%	-37%
con 1 niño	4%	35%	5%	4%	48%	6%	4%	25%	6%	-48%
con 2 niños	3%	54%	5%	3%	66%	5%	3%	37%	5%	-43%
con 3 niños	1%	73%	3%	1%	79%	3%	1%	64%	4%	-19%
con más de 3 niños	1%	91%	4%	1%	91%	3%	1%	84%	4%	-8%
Hogar Nuclear Completo de pareja	38%	40%	54%	37%	52%	53%	37%	27%	53%	-47%
con 1 niño sin otros familiares	8%	20%	6%	9%	32%	7%	8%	11%	5%	-67%
con 2 niños sin otros familiares	9%	32%	10%	9%	42%	10%	9%	19%	9%	-55%
con 3 niños sin otros familiares	4%	53%	8%	4%	62%	7%	4%	36%	8%	-42%
con más de 3 niños sin otros familiares	3%	74%	7%	3%	84%	7%	3%	67%	9%	-20%
con otros familiares/no familiares	14%	46%	23%	12%	60%	21%	13%	33%	22%	-46%

DISTANCIA A LA LINEA DE POBREZA	Promedio Período		2 sem 2003		2 sem 2006		Variación composición 2003 - 2006
		Composición Pobres		Composición Pobres		Composición Pobres	
Entre 0 y 0,25		15%		19%		15%	-20%
Entre 0,25 y 0,50		23%		26%		21%	-16%
Entre 0,5 y 0,75		31%		28%		29%	5%
Entre 0,75 y 0,9		18%		17%		20%	15%
Entre 0,9 y 1		12%		10%		14%	39%

TASA DE POBREZA EN HOGARES	28%	36%	19%	-47%
-----------------------------------	------------	------------	------------	-------------

Fuente: Elaboración propia en base EPH (INDEC)

Cuadro 2b. Estructura de los hogares, tasas específicas de pobreza (Pool de paneles).

Total aglomerados urbanos. Período 2003 - 2006

CARACTERISTICAS DEL JEFE	Promedio Período			2 sem 2003			2 sem 2006			Tasa de salida	Tasa de entrada
	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
Nivel educativo											
Hasta primaria completa	42%	40%	60%	45%	47%	60%	40%	35%	62%	29%	11%
Secundaria incomp. - Secundaria	33%	28%	33%	32%	34%	31%	34%	21%	31%	36%	8%
Universitaria incomp. - Universitaria completa	25%	9%	8%	23%	13%	8%	26%	6%	7%	53%	3%
Edad											
Hasta 24 años	4%	35%	5%	5%	44%	6%	3%	26%	4%	37%	11%
25 a 40 años	30%	34%	36%	30%	40%	34%	31%	29%	39%	28%	8%
41 a 65 años	45%	30%	47%	42%	38%	46%	47%	23%	47%	34%	9%
Más de 65 años	22%	15%	12%	24%	22%	15%	19%	12%	10%	44%	5%
Genero											
Varón	69%	29%	70%	68%	37%	71%	69%	22%	68%	34%	8%
Mujer	31%	27%	30%	32%	32%	29%	31%	23%	32%	32%	6%
Región											
GBA	53%	25%	47%	51%	33%	49%	53%	20%	46%	34%	7%
NOA	8%	41%	12%	8%	47%	11%	8%	36%	14%	27%	12%
NEA	5%	47%	8%	5%	55%	9%	5%	43%	9%	23%	14%
CUYO	7%	31%	7%	7%	41%	8%	7%	25%	8%	37%	8%
PAMPEANA	25%	27%	24%	25%	29%	21%	24%	21%	22%	37%	7%
PATAGONIA	3%	20%	2%	3%	29%	2%	3%	13%	1%	44%	6%
VARIABLES LABORALES											
	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Tasa de salida	Tasa de entrada
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Categoría ocupacional del jefe											
Asalariado Registrado	31%	14%	15%	30%	19%	17%	34%	10%	15%	47%	5%
Asalariado No Registrado	20%	49%	34%	19%	57%	31%	19%	41%	35%	25%	14%
Cuenta propia	15%	35%	19%	14%	43%	17%	17%	32%	24%	33%	12%
Patrón	3%	9%	1%	2%	12%	1%	3%	8%	1%	34%	5%
Desocupado	4%	59%	9%	5%	61%	8%	3%	59%	7%	31%	11%
Inactivos con jubilación	20%	13%	10%	22%	19%	12%	18%	9%	7%	45%	4%
Inactivos sin jubilación	7%	50%	12%	8%	60%	14%	6%	41%	12%	33%	12%
mayor 65 años	2%	54%	4%	3%	64%	5%	1%	55%	3%	36%	15%
menor 65 años	5%	48%	8%	5%	59%	9%	5%	37%	8%	32%	11%
Tiempo de trabajo del jefe de hogar											
Subocupados	12%	56%	25%	15%	62%	27%	10%	45%	22%	25%	11%
Ocupados Plenos*	43%	24%	38%	44%	30%	39%	43%	19%	39%	31%	6%
Sobrecupados	45%	23%	37%	41%	28%	34%	46%	18%	39%	36%	8%

Fuente: Elaboración propia en base EPH (INDEC)

Cuadro 2b (cont). Estructura de los hogares, tasas específicas de pobreza (Pool de paneles).

Total aglomerados urbanos. Período 2003 - 2006

COMPOSICIÓN DEL HOGAR	Promedio Período			2 sem 2003			2 sem 2006			Tasa de salida	Tasa de entrada
	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres	Composición Total	Tasa Pobreza específica	Composición Pobres		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
Familias sin presencia de menores	52%	14%	26%	50%	18%	25%	51%	11%	24%	47%	5%
Unipersonal Varón mayor 65 años	2%	13%	1%	2%	33%	2%	2%	14%	1%	19%	3%
Unipersonal Mujer mayor 65 años	6%	5%	1%	8%	6%	1%	6%	4%	1%	58%	3%
Unipersonal varon menor 65 años	5%	14%	3%	5%	20%	3%	6%	12%	3%	45%	6%
Unipersonal mujer menor 65 años	5%	8%	2%	5%	8%	1%	5%	5%	1%	51%	3%
Hogar nuclear completo de pareja sola. Jefe mayor 65	6%	17%	4%	7%	17%	3%	6%	15%	4%	48%	6%
Hogar nuclear completo de pareja sola. Jefe menor 65	8%	14%	4%	7%	19%	4%	9%	11%	4%	45%	6%
Hogar con/sin núcleo familiar con otros familiares, no familiares y multipersonal no familiar	19%	18%	12%	17%	23%	11%	18%	12%	9%	49%	7%
Familias con presencia de menores	48%	43%	74%	50%	52%	75%	49%	35%	76%	28%	11%
Hogar nuclear incompleto con jefe varon	1%	41%	2%	1%	67%	2%	1%	25%	1%	27%	14%
Hogar nuclear incompleto con jefa mujer	9%	54%	17%	10%	61%	18%	9%	49%	20%	24%	14%
con 1 niño	4%	37%	6%	5%	45%	6%	5%	33%	6%	34%	11%
con 2 niños	2%	60%	5%	3%	73%	6%	2%	52%	6%	24%	22%
con 3 niños	1%	75%	4%	2%	75%	4%	2%	80%	5%	23%	13%
con más de 3 niños	1%	86%	3%	1%	87%	2%	1%	75%	3%	7%	19%
Hogar Nuclear Completo de pareja	37%	41%	54%	39%	49%	55%	38%	32%	54%	30%	11%
con 1 niño sin otros fliares	9%	24%	8%	9%	31%	8%	9%	18%	8%	41%	7%
con 2 niños sin otros fliares	10%	33%	12%	11%	39%	12%	10%	26%	12%	35%	10%
con 3 niños sin otros fliares	5%	56%	9%	5%	66%	9%	4%	48%	9%	28%	17%
con más de 3 niños sin otros fliares	3%	74%	7%	4%	82%	8%	3%	75%	9%	11%	19%
con otros familiares/no familiares	11%	47%	18%	10%	59%	17%	11%	33%	17%	30%	12%

DISTANCIA A LA LINEA DE POBREZA	Promedio Período		2 sem 2003		2 sem 2006	
		Composición Pobres		Composición Pobres		Composición Pobres
Entre 0 y 0,25		14%		16%		13%
Entre 0,25 y 0,50		24%		26%		23%
Entre 0,5 y 0,75		29%		28%		28%
Entre 0,75 y 0,9		19%		19%		21%
Entre 0,9 y 1		13%		12%		15%

TASA DE POBREZA EN HOGARES	27%	35%	19%	33%	8%
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	-----------

Fuente: Elaboración propia en base EPH (INDEC)

Cuadro 3. Hogares sin asignaciones familiares. 2do. Sem. 2006. Total País		
	Total	Pobres
Sin presencia de menores en el hogar	69%	31%
Hogares con menores, sin jefe o cónyuge en puestos registrados/jubilados/seguro desempleo, con ingresos inferiores al máximo	29%	69%
Hogares con menores, sin jefe o cónyuge en puestos registrados/jubilados/seguro desempleo, con ingresos superiores al máximo	1%	0%
Hogares con menores, con jefe o cónyuge en puestos registrados/jubilados/seguro desempleo, con ingresos superiores al máximo	1%	0%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 4. Comparación entre hogares con menores según perciban o no asignaciones familiares. 2do. Sem. 2006. Total País

	Con asignaciones Familiares	Sin Asignaciones Familiares	
		Universo I (con restricción de ingresos)	Universo II (sin restricción de ingresos)
	(i)	(ii)	(iii)
Total de hogares	2,675,479	2,708,706	3,030,864
Nº de hogares pobres	336,002	1,398,056	1,406,313
Nº de hogares no pobres	2,339,477	1,310,650	1,624,551
Pobres (en porcentaje)	13%	52%	46%
No pobres (en porcentaje)	87%	48%	54%
Nº de hogares indigentes	33,870	519,295	519,543
Nº de hogares no indigentes	2,641,609	2,189,411	2,511,321
Indigentes (en porcentaje)	1%	19%	17%
No indigentes (en porcentaje)	99%	81%	83%
Categoría ocupacional del jefe o cónyuge			
Asalariados registrados	96%	0%	4%
Asalariado no registrado	0%	43%	38%
Cuenta propia	0%	29%	27%
Patrón	0%	5%	6%
Desocupado	0%	6%	6%
Inactivo	4%	16%	19%
Total	100%	100%	100%
Ingreso total familiar (previa simulación)			
Promedio	2,162	1,169	1,528
Mediana	1,800	870	980
Percentil 25	1,200	500	550
Percentil 75	2,700	1,500	1,800
Distribución decílica según IPCF			
Decil 1	5%	35%	32%
Decil 2	11%	21%	19%
Decil 3	13%	15%	14%
Decil 4	15%	10%	10%
Decil 5	12%	6%	6%
Decil 6	13%	4%	5%
Decil 7	12%	4%	5%
Decil 8	10%	2%	3%
Decil 9	7%	2%	4%
Decil 10	3%	1%	3%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 5. Impacto del aumento en el monto de asignaciones familiares entre 2006 y 2007. Total País

	Con asignaciones Reg.2006	Con Asignaciones Reg. 2007	Variación respecto a situación inicial
INDICADORES	(i)	(ii)	(iii)=(ii)/(i)
Tasa de Pobreza (hogares)	19.6	18.9	-4%
Tasa de Indigencia (hogares)	6.5	6.3	-2%
Tasa de Pobreza (personas)	27.5	26.2	-4%
Tasa de Indigencia (personas)	9.0	8.6	-4%
Nº de hogares pobres	2,272,196	2,190,994	-4%
Nº de personas pobres	10,683,470	10,205,696	-4%
Brecha pobreza	0.420	0.422	0%
Brecha indigencia	0.465	0.470	1%
Distancia línea pobreza en \$	401	398	-1%
Distancia línea indigencia en \$	183	184	0%
Gini IPCF	0.479	0.480	0%
Ingreso medio hogares pobres	567	562	-1%
Ingreso medio hogares indigentes	260	255	-2%
Valor línea de pobreza	969	960	-1%
Valor línea de indigencia	444	439	-1%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 6. Transiciones desde la pobreza luego del aumento en el monto de asignaciones familiares entre 2006 y 2007. Total País

	No Pobres		Pobres		Total
Inicialmente Pobres	128,672 28%		336,002 72%		464,674 100%
	<i>Brecha Inicial</i>	<i>Var. Ingreso Medio (\$)</i>	<i>Brecha Inicial</i>	<i>Var. Ingreso Medio (\$)</i>	
	0.075	155	0.414	188	

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 7. Simulación transferencias monetarias a los hogares con presencia de menores. Simulación I a VI. Año 2006

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(I) \$60 por hijo. Universo I			(II) \$60 por hijo. Universo II			(III) \$155+ \$30 por hijo. Universo I			(IV) \$155 + \$30 por hijo. Universo II			(V) \$155 + \$60 por hijo. Universo I			(VI) \$155 + \$60 por hijo. Universo II		
		Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL																			
Hogares	11,596,065																		
Hogares con menores	5,706,343																		
Personas Totales	38,924,061																		
Menores de 18	12,101,736																		
Menores de 15	9,942,816																		
Menores de 6	3,890,682																		
TASAS DE POBREZA																			
Hogares	19.6	19.0	18.1	17.8	19.0	18.1	17.8	18.4	17.2	16.9	18.4	17.2	16.8	18.3	16.8	16.3	18.2	16.7	16.2
Personas Totales	27.5	26.6	25.4	24.9	26.6	25.3	24.8	25.8	24.3	23.8	25.7	24.2	23.8	25.6	23.5	22.8	25.5	23.4	22.8
Menores de 18	41.4	40.0	37.9	37.1	40.0	37.8	37.0	38.7	36.3	35.7	38.6	36.3	35.6	38.3	34.9	33.8	38.3	34.8	33.8
Menores de 15	41.3	39.7	37.4	36.9	39.7	37.3	36.8	38.2	35.7	35.5	38.2	35.7	35.4	37.8	34.1	33.5	37.7	34.0	33.5
Menores de 6	36.9	33.9	32.7	32.3	33.9	32.6	32.2	31.6	30.9	30.7	31.6	30.9	30.7	30.7	28.9	28.7	30.7	28.9	28.6
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-3%	-7%	-9%	-3%	-8%	-9%	-6%	-12%	-14%	-6%	-12%	-14%	-7%	-14%	-17%	-7%	-15%	-17%
Personas Totales		-3%	-8%	-9%	-3%	-8%	-10%	-6%	-12%	-13%	-6%	-12%	-13%	-7%	-14%	-17%	-7%	-15%	-17%
Menores de 18				-10%			-11%			-14%			-14%			-18%		-18%	-18%
Menores de 15				-9%			-10%			-14%			-14%			-19%		-18%	-19%
Menores de 6		-8%	-11%	-13%	-8%	-12%	-13%	-14%	-16%	-17%	-14%	-16%	-17%	-17%	-22%	-22%	-17%	-22%	-22%
TASAS DE INDIGENCIA																			
Hogares	6.5	5.9	4.7	4.3	5.9	4.7	4.3	5.3	4.0	3.8	5.3	4.0	3.8	5.2	3.7	3.3	5.2	3.7	3.3
Personas Totales	9.0	8.0	5.8	5.2	8.0	5.8	5.2	7.1	5.1	4.7	7.1	5.1	4.7	6.9	4.4	3.8	6.9	4.4	3.8
Menores de 18	14.7	12.7	8.4	7.3	12.7	8.4	7.3	11.1	6.9	6.9	11.1	7.4	6.9	10.8	5.9	5.0	10.8	5.9	5.0
Menores de 15	14.8	12.6	8.0	7.3	12.6	8.0	7.3	10.8	7.1	6.8	10.8	7.1	6.8	10.4	5.4	4.9	10.4	5.4	4.9
Menores de 6	12.7	9.5	6.9	6.5	9.5	6.9	6.5	7.3	5.9	5.8	7.3	5.9	5.8	6.7	4.4	4.0	6.7	4.4	4.0
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-9%	-28%	-34%	-9%	-28%	-34%	-18%	-38%	-42%	-18%	-38%	-42%	-19%	-43%	-49%	-19%	-43%	-49%
Personas Totales		-11%	-35%	-42%	-11%	-35%	-42%	-21%	-43%	-47%	-21%	-43%	-47%	-23%	-51%	-57%	-23%	-51%	-57%
Menores de 18				-50%			-50%			-53%			-53%			-69%		-68%	-68%
Menores de 15				-51%			-52%			-54%			-54%			-67%		-67%	-67%
Menores de 6		-25%	-46%	-49%	-25%	-46%	-49%	-42%	-53%	-55%	-42%	-53%	-55%	-47%	-65%	-68%	-47%	-65%	-68%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)																			
Hogares	2,272,196	2,202,463	2,103,034	2,067,534	2,202,199	2,100,732	2,064,447	2,129,747	1,995,244	1,955,763	2,127,994	1,992,434	1,952,289	2,116,179	1,943,909	1,886,960	2,114,078	1,940,762	1,883,350
Personas Totales	10,683,470	10,349,278	9,872,910	9,684,577	10,347,430	9,853,677	9,661,410	10,024,016	9,444,263	9,279,673	10,010,876	9,424,207	9,254,680	9,947,745	9,143,456	8,891,728	9,931,125	9,120,107	8,866,055
Menores de 18	5,007,379	4,841,239	4,586,143	4,489,375	4,840,975	4,579,737	4,481,154	4,680,027	4,393,029	4,321,056	4,676,567	4,386,659	4,312,309	4,638,800	4,218,701	4,094,442	4,633,600	4,210,853	4,085,423
Menores de 15	4,102,381	3,945,048	3,715,741	3,665,432	3,944,784	3,709,536	3,658,433	3,796,687	3,550,449	3,530,007	3,793,227	3,544,401	3,522,482	3,756,767	3,387,250	3,335,083	3,751,567	3,379,925	3,327,286
Menores de 6	1,434,840	1,318,990	1,271,349	1,255,041	1,318,726	1,268,498	1,252,190	1,230,463	1,203,105	1,196,079	1,228,710	1,200,656	1,193,228	1,195,104	1,125,828	1,115,306	1,192,655	1,122,841	1,112,319
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)																			
Hogares	749,239	679,547	540,733	495,660	679,547	540,733	495,660	614,910	466,416	436,291	614,910	466,168	436,043	605,151	424,085	381,109	605,151	423,837	380,861
Personas Totales	3,487,189	3,095,169	2,274,558	2,035,494	3,095,169	2,274,558	2,035,494	2,762,451	1,974,589	1,842,479	2,762,451	1,973,597	1,841,487	2,694,370	1,700,652	1,492,593	2,694,370	1,699,660	1,491,601
Menores de 18	1,778,621	1,537,127	1,019,510	886,924	1,537,127	1,019,510	886,924	1,344,847	898,131	832,650	1,344,847	897,883	832,402	1,300,968	716,995	603,415	1,300,968	716,747	603,167
Menores de 15	1,468,101	1,248,198	796,821	724,837	1,248,198	796,821	724,837	1,073,544	705,501	677,845	1,073,544	705,253	677,597	1,031,792	540,634	486,245	1,031,792	540,386	485,997
Menores de 6	492,907	370,314	268,412	253,265	370,314	268,412	253,265	284,254	230,764	223,927	284,254	230,764	223,927	259,680	170,319	155,597	259,680	170,319	155,597
COSTO																			
Hogares Beneficiarios totales	1,381,443	2,419,590	2,708,706	1,533,590	2,691,034	3,030,864	1,381,443	2,419,590	2,708,706	1,533,590	2,691,034	3,030,864	1,381,443	2,419,590	2,708,706	1,533,590	2,691,034	3,030,864	1,381,443
Asignación promedio por hogar \$	83	124	136	83	122	134	167	187	192	166	186	191	178	219	229	178	217	227	227
Costo Total Mensual en \$	115,190,519	300,849,885	369,322,853	126,673,798	329,036,764	404,658,836	230,264,445	451,974,573	520,684,803	255,024,362	499,991,695	578,615,881	246,405,225	528,912,696	621,519,905	272,342,427	582,873,121	687,447,843	687,447,843
COSTO TOTAL																			
	1,382,286,233	3,610,198,619	4,431,874,242	1,520,085,575	3,948,441,165	4,855,906,032	2,763,173,340	5,423,694,874	6,248,217,636	3,060,292,341	5,999,900,343	6,943,390,577	2,956,862,700	6,346,952,348	7,458,238,862	3,268,109,121	6,994,477,446	8,249,374,114	8,249,374,114
% de PIB (2006)																			
	0.2%	0.6%	0.7%	0.2%	0.6%	0.7%	0.4%	0.8%	1.0%	0.5%	0.9%	1.1%	0.5%	1.0%	1.1%	0.5%	1.1%	1.1%	1.3%
% de Gasto Público Social (2006)																			
	0.7%	1.7%	2.1%	0.7%	1.9%	2.3%	1.3%	2.6%	3.0%	1.4%	2.8%	3.3%	1.4%	3.0%	3.5%	1.5%	3.3%	3.9%	3.9%
RELACION COSTO-BENEFICIO																			
<i>Costo por reducción de 1 p.p (en miles)</i>																			
En pobreza en personas	1,607,310	1,727,368	1,724,465	1,747,225	1,853,728	1,846,352	1,625,396	1,700,218	1,730,808	1,768,955	1,851,821	1,891,932	1,564,478	1,602,766	1,617,839	1,684,592	1,739,920	1,766,461	1,766,461
<i>Costo por reducción de 1 pobre</i>																			
En pobreza en personas	4,136	4,454	4,437	4,524	4,758	4,751	4,190	4,377	4,451	4,550	4,765	4,860	4,019	4,121	4,163	4,344	4,474	4,539	4,539

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 7 (cont.). Simulación transferencias monetarias a los hogares con presencia de menores. Simulación VII a XII.

INDICADORES	Situación Inicial 2006 con régimen 2007	(VII) \$100 por hijo. Universo I			(VIII) \$100 por hijo. Universo II			(IX) \$155 + \$ 100 por hijo. Universo I			(X) \$155 + \$100 por hijo. Universo II			(XI) \$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo I			(XII) \$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo II		
		Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18
HOGARES Y POBLACION TOTAL																			
Hogares	11,596,065																		
Personas Totales	38,924,061																		
Menores de 18	12,101,736																		
Menores de 15	9,942,816																		
Menores de 6	3,890,682																		
TASAS DE POBREZA																			
Hogares	18.89	17.9	16.2	15.6	17.9	16.2	15.6	17.4	15.5	14.8	17.4	15.5	14.8	17.6	15.9	15.4	17.5	15.9	15.4
Personas Totales	26.22	24.8	22.3	21.3	24.7	22.2	21.3	24.1	21.3	20.3	24.1	21.2	20.2	24.3	22.0	21.2	24.3	21.9	21.1
Menores de 18	39.19	36.8	32.4	30.7	36.8	32.3	30.7	35.7	30.8	29.1	35.7	30.7	29.0	36.1	32.0	30.7	36.1	32.0	30.7
Menores de 15	39.06	36.3	31.4	30.4	36.3	31.3	30.3	35.1	29.7	28.7	35.0	29.7	28.6	35.6	31.1	30.4	35.5	31.1	30.3
Menores de 6	35.08	29.9	26.9	26.0	29.8	26.8	26.0	28.0	25.1	24.3	27.9	25.0	24.2	28.9	26.5	26.0	28.9	26.4	25.9
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-5%	-14%	-17%	-5%	-14%	-17%	-8%	-18%	-22%	-8%	-18%	-22%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%
Personas Totales		-6%	-15%	-19%	-6%	-15%	-19%	-8%	-19%	-23%	-8%	-19%	-23%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%
Menores de 18																			
Menores de 15																			
Menores de 6		-15%	-20%	-22%	-15%	-20%	-22%	-20%	-24%	-27%	-20%	-24%	-27%	-18%	-20%	-22%	-18%	-20%	-22%
TASAS DE INDIGENCIA																			
Hogares	6.3	5.3	3.5	3.0	5.3	3.5	2.9	5.0	3.1	2.6	5.0	3.1	2.6	5.1	3.3	2.9	5.1	3.3	2.9
Personas Totales	8.6	6.9	3.8	2.9	6.9	3.8	2.9	6.4	3.2	2.5	6.4	3.2	2.5	6.6	3.7	3.1	6.6	3.7	3.0
Menores de 18	14.1	10.7	4.4	2.9	10.7	4.4	2.9	9.7	3.4	2.2	9.7	3.4	2.2	10.2	4.4	3.3	10.2	4.4	3.3
Menores de 15	14.1	10.4	3.7	2.7	10.4	3.7	2.7	9.2	2.8	2.0	9.2	2.8	2.0	9.7	3.8	3.1	9.7	3.8	3.1
Menores de 6	12.1	6.7	2.7	2.1	6.7	2.7	2.1	5.4	2.1	1.6	5.4	2.1	1.6	6.1	2.9	2.5	6.1	2.9	2.5
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-16%	-44%	-53%	-16%	-44%	-54%	-21%	-51%	-58%	-21%	-51%	-59%	-20%	-47%	-54%	-20%	-47%	-54%
Personas Totales		-20%	-56%	-66%	-20%	-56%	-66%	-26%	-63%	-72%	-26%	-63%	-72%	-23%	-58%	-65%	-23%	-58%	-65%
Menores de 18																			
Menores de 15																			
Menores de 6		-45%	-78%	-82%	-45%	-78%	-82%	-56%	-83%	-87%	-56%	-83%	-87%	-50%	-76%	-79%	-50%	-76%	-79%
HOGARES Y POBLACION POBRES (Valores absolutos)																			
Hogares	2,190,994	2,073,902	1,881,708	1,810,682	2,072,367	1,878,561	1,807,362	2,018,804	1,796,631	1,717,188	2,016,703	1,793,248	1,713,868	2,035,814	1,847,894	1,783,390	2,034,061	1,844,747	1,780,070
Personas Totales	10,205,696	9,633,440	8,667,665	8,299,074	9,621,826	8,644,316	8,276,591	9,380,491	8,292,038	7,898,952	9,363,871	8,267,273	7,876,469	9,466,819	8,551,325	8,241,398	9,453,679	8,527,976	8,218,915
Menores de 18	4,742,105	4,453,007	3,915,204	3,717,297	4,450,201	3,907,356	3,709,438	4,323,470	3,724,462	3,518,244	4,318,270	3,715,670	3,510,385	4,372,661	3,876,398	3,716,943	4,369,201	3,868,550	3,709,084
Menores de 15	3,883,816	3,609,338	3,123,727	3,019,921	3,606,532	3,116,402	3,012,994	3,489,406	2,955,997	2,853,768	3,484,206	2,948,200	2,846,841	3,536,688	3,095,749	3,020,330	3,533,228	3,088,424	3,013,403
Menores de 6	1,364,848	1,162,384	1,045,148	1,012,912	1,160,849	1,042,161	1,009,925	1,087,931	975,497	945,057	1,085,482	972,510	942,070	1,124,296	1,031,653	1,011,787	1,122,543	1,028,666	1,008,800
HOGARES Y POBLACION INDIGENTES (Valores absolutos)																			
Hogares	730,732	611,400	407,102	345,902	611,400	407,102	345,902	573,986	357,913	303,339	573,986	357,665	303,091	587,053	387,075	339,051	587,053	386,827	338,803
Personas Totales	3,364,388	2,696,907	1,473,879	1,141,753	2,696,907	1,473,879	1,141,753	2,482,353	1,235,018	956,461	2,482,353	1,234,026	955,469	2,572,673	1,425,779	1,185,477	2,572,673	1,424,787	1,184,485
Menores de 18	1,704,202	1,298,636	534,170	350,694	1,298,636	534,170	350,694	1,172,049	413,311	266,716	1,172,049	413,063	266,468	1,227,887	529,620	401,956	1,227,887	529,372	401,708
Menores de 15	1,404,244	1,030,782	369,524	270,704	1,030,782	369,524	270,704	916,186	275,679	201,895	916,186	275,431	201,647	968,104	375,207	312,414	968,104	374,959	312,166
Menores de 6	471,529	261,244	105,508	83,031	261,244	105,508	83,031	208,965	80,120	60,576	208,965	80,120	60,576	236,897	112,480	96,884	236,897	112,480	96,884
COSTO																			
Hogares Beneficiarios totales		1,399,646	2,457,711	2,754,421	1,486,227	2,600,703	2,926,181	1,399,646	2,457,711	2,754,421	1,486,227	2,600,703	2,926,181	1,399,646	2,457,711	2,754,421	1,486,227	2,600,703	2,926,181
Asignación promedio por hogar		139	207	226	138	205	223	194	260	278	193	258	276	176.9	228.8	243.9	176.5	227.0	241.4
Costo Total Mensual en \$		194,369,540	507,866,808	623,833,938	205,325,678	531,893,177	653,966,925	271,312,699	640,043,489	766,777,371	287,030,859	671,934,792	806,356,871	247,646,645	562,366,795	671,911,255	262,329,915	590,364,002	706,345,564
COSTO TOTAL																			
		2,332,434,478	6,094,401,696	7,486,007,261	2,463,908,140	6,382,718,122	7,847,603,095	3,255,752,392	7,680,521,864	9,201,328,448	3,444,370,309	8,063,217,501	9,676,282,456	2,971,759,739	6,748,401,542	8,062,935,062	3,147,958,979	7,084,368,026	8,476,146,774
% de PIB (2006)																			
		0.4%	0.9%	1.1%	0.4%	1.0%	1.2%	0.5%	1.2%	1.4%	0.5%	1.2%	1.5%	0.5%	1.0%	1.2%	0.5%	1.1%	1.3%
% de Gasto Público Social (2006)																			
		1.1%	2.9%	3.5%	1.2%	3.0%	3.7%	1.5%	3.6%	4.3%	1.6%	3.8%	4.6%	1.4%	3.2%	3.8%	1.5%	3.3%	4.0%

RELACION COSTO-BENEFICIO

Costo por reducción de 1 p.p (en miles)

En pobreza en personas	863,865	1,176,525	1,221,208	902,530	1,218,076	1,267,787	971,866	1,248,865	1,285,102	1,016,038	1,298,425	1,342,064	949,444	1,231,460	1,283,907	996,190	1,278,767	1,339,044
------------------------	---------	-----------	-----------	---------	-----------	-----------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	---------	-----------	-----------	---------	-----------	-----------

Costo por reducción de 1 pobre

En pobreza en personas	4,076	3,962	3,926	4,220	4,088	4,068	3,945	4,014	3,989	4,092	4,160	4,154	4,022	4,079	4,105	4,186	4,223	4,266
------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 8. Simulación transferencias monetarias a los hogares con presencia de menores. Simulación XIII a XVIII. Año 2008

INDICADORES	Situación Inicial 2008	(XIII) \$100 por hijo. Universo I			(XIV) \$100 por hijo. Universo II			(XV) \$155 + \$100 por hijo. Universo I			(XVI) \$155 + \$100 por hijo. Universo II			(XVII) \$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo I			(XVIII) \$155, \$200 + \$100 por hijo. Universo II		
		Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18
Mayores de 59																			
Hogares	11,836,658																		
Hogares con menores	5,825,439																		
Personas Totales	39,736,449																		
Menores de 18	12,356,067																		
Menores de 15	10,151,556																		
Menores de 6	3,971,928																		
TASAS DE POBREZA																			
Hogares	18.90	17.9	16.2	15.62	17.9	16.2	15.6	17.4	15.5	14.8	17.4	15.5	14.8	17.6	15.9	15.38	17.5	15.9	15.4
Personas Totales	26.22	24.8	22.3	21.32	24.7	22.2	21.3	24.1	21.3	20.3	24.1	21.2	20.2	24.3	22.0	21.18	24.3	21.9	21.1
Menores de 18	39.19	36.8	32.4	30.72	36.8	32.3	30.7	35.7	30.8	29.1	35.7	30.7	29.0	36.1	32.0	30.71	36.1	32.0	30.7
Menores de 15	39.06	36.3	31.4	30.37	36.3	31.3	30.3	35.1	29.7	28.7	35.1	29.7	28.6	35.6	31.1	30.38	35.5	31.1	30.3
Menores de 6	35.09	29.9	26.9	26.04	29.8	26.8	26.0	28.0	25.1	24.3	27.9	25.0	24.2	28.9	26.5	26.01	28.9	26.4	25.9
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-5%	-14%	-17%	-5%	-14%	-18%	-8%	-18%	-22%	-8%	-18%	-22%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%
Personas Totales		-6%	-15%	-19%	-6%	-15%	-19%	-8%	-19%	-23%	-8%	-19%	-23%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%
Menores de 18																			
Menores de 15																			
Menores de 6		-15%	-20%	-22%	-15%	-20%	-22%	-24%	-24%	-29%	-24%	-24%	-27%	-18%	-20%	-22%	-18%	-20%	-22%
TASAS DE INDIGENCIA																			
Hogares	6.30	5.3	3.5	2.98	5.3	3.5	3.0	5.0	3.1	2.6	5.0	3.1	2.6	5.1	3.3	2.92	5.1	3.3	2.9
Personas Totales	8.65	6.9	3.8	2.93	6.9	3.8	2.9	6.4	3.2	2.5	6.4	3.2	2.5	6.6	3.7	3.04	6.6	3.7	3.0
Menores de 18	14.08	10.7	4.4	2.90	10.7	4.4	2.9	9.7	3.4	2.2	9.7	3.4	2.2	10.2	4.4	3.32	10.2	4.4	3.3
Menores de 15	14.13	10.4	3.7	2.72	10.4	3.7	2.7	9.2	2.8	2.0	9.2	2.8	2.0	9.7	3.8	3.14	9.7	3.8	3.1
Menores de 6	12.12	6.7	2.7	2.13	6.7	2.7	2.1	5.4	2.1	1.6	5.4	2.1	1.6	6.1	2.9	2.49	6.1	2.9	2.5
Variación (%) respecto de la situación inicial																			
Hogares		-16%	-44%	-53%	-16%	-44%	-53%	-21%	-51%	-58%	-21%	-51%	-59%	-20%	-47%	-54%	-20%	-47%	-54%
Personas Totales		-20%	-56%	-66%	-20%	-56%	-66%	-26%	-63%	-72%	-26%	-63%	-72%	-24%	-58%	-65%	-24%	-58%	-65%
Menores de 18																			
Menores de 15																			
Menores de 6		-45%	-74%	-82%	-45%	-74%	-82%	-56%	-80%	-87%	-56%	-80%	-87%	-50%	-73%	-78%	-50%	-73%	-78%
HOGARES Y POBLACION POBRES (Valores absolutos)																			
Hogares	2,319,801	1,921,009	1,848,526	2,115,711	1,917,796	1,845,135	2,061,061	1,834,102	1,753,034	2,058,920	1,830,647	1,749,643	2,078,409	1,886,456	1,820,617	2,076,624	1,883,243	1,817,226	
Personas Totales	10,908,553	8,849,663	8,473,475	9,824,281	8,825,832	8,450,520	9,578,069	8,465,917	8,064,820	9,561,134	8,440,634	8,041,865	9,666,134	8,730,776	8,414,408	9,652,759	8,706,945	8,391,453	
Menores de 18	5,113,115	3,997,509	3,795,506	4,543,993	3,989,492	3,787,473	4,414,721	3,802,641	3,592,194	4,409,418	3,793,656	3,584,161	4,464,912	3,957,859	3,795,061	4,461,389	3,949,842	3,787,028	
Menores de 15	4,188,889	3,685,310	3,189,293	3,083,329	3,682,456	3,181,812	3,076,252	3,017,924	2,913,586	3,557,678	3,009,959	2,906,509	3,611,218	3,160,708	3,083,676	3,607,695	3,153,227	3,076,599	
Menores de 6	1,465,023	1,186,823	1,067,101	1,034,201	1,185,261	1,064,052	1,031,152	1,110,863	995,950	964,884	1,108,366	992,901	961,835	1,147,959	1,053,328	1,033,021	1,146,174	1,050,279	
HOGARES Y POBLACION INDIGENTES (Valores absolutos)																			
Hogares	746,094	624,160	415,524	353,038	624,160	415,524	353,038	585,912	365,282	309,587	585,912	365,028	309,333	599,262	395,074	346,043	599,262	394,820	345,789
Personas Totales	3,435,451	2,753,421	1,504,239	1,165,130	2,753,421	1,504,239	1,165,130	2,534,035	1,260,269	976,020	2,534,035	1,259,253	975,004	2,626,352	1,455,164	1,209,790	2,626,352	1,454,148	1,208,774
Menores de 18	1,740,347	1,325,929	545,142	357,816	1,325,929	545,142	357,816	1,196,508	421,732	272,167	1,196,508	421,478	271,913	1,253,581	540,527	410,174	1,253,581	540,273	409,920
Menores de 15	1,433,981	1,052,370	377,051	276,173	1,052,370	377,051	276,173	935,218	281,241	205,996	935,218	280,987	205,742	988,276	362,885	318,767	988,276	362,631	318,513
COSTO																			
Hogares Beneficiarios totales	1,428,667	2,508,828	2,811,608	1,517,081	2,654,878	2,987,012	1,428,667	2,508,828	2,811,608	1,517,081	2,654,878	2,987,012	1,428,667	2,508,828	2,811,608	1,517,081	2,654,878	2,987,012	
Asignación promedio por hogar	139	207	227	138	205	224	194	260	278	193	258	276	177	229	244	177	227	241	
Costo Total Mensual en \$	198,401,558	518,475,649	636,870,824	209,592,174	543,018,923	667,647,065	276,939,812	653,399,415	782,778,659	292,993,247	685,975,342	823,201,988	252,782,196	574,099,376	685,930,572	268,523,337	602,657,306	719,869,892	
COSTO TOTAL																			
	2,380,818,695	6,221,707,787	7,642,449,886	2,515,106,086	6,516,227,077	8,011,764,781	3,323,277,741	7,840,792,982	9,393,343,904	3,515,918,960	8,231,704,107	9,878,423,853	3,033,386,349	6,889,192,515	8,231,166,861	3,222,280,044	7,231,887,672	8,638,438,704	
% de PIB 2006 (extrapolado con crecimiento poblacional 2006 - 2008)																			
	0.3%	0.9%	1.1%	0.4%	1.0%	1.2%	0.5%	1.1%	1.4%	0.5%	1.2%	1.4%	0.4%	1.0%	1.2%	0.5%	1.1%	1.3%	
% de Gasto Público Social 2006 (extrapolado con crecimiento poblacional 2006-2008)																			
	1.1%	2.9%	3.5%	1.2%	3.0%	3.7%	1.5%	3.6%	4.3%	1.6%	3.8%	4.6%	1.4%	3.2%	3.8%	1.5%	3.3%	4.0%	

RELACION COSTO-BENEFICIO

Costo por reducción de 1 p.p. (en miles)

En pobreza en personas	1,619,605	1,575,116	1,559,684	1,676,737	1,624,994	1,618,538	1,567,584	1,596,903	1,586,713	1,627,740	1,652,953	1,651,910	1,604,966	1,620,986	1,633,168	1,669,575	1,677,932	1,693,812	
Costo por reducción de 1 pobre																			
En pobreza en personas	2,220	3,022	3,138	2,320	3,129	3,259	2,498	3,210	3,303	2,609	3,335	3,446	2,442	3,163	3,300	2,566	3,285	3,432	

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 9. Simulación transferencias monetarias a los hogares con presencia de menores. Simulación XIX a XXV. Ejercicios adicionales. Año 2006

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(XIX) 60 por hijo. Sólo a hogares pobres			(XX) 155+ 60 por hijo. Sólo a hogares pobres			(XXI) Erradicar la pobreza en hogares	(XXII) Erradicar pobreza de menores de 18	(XXIII) Erradicar la indigencia de menores de 18	(XXIV) Reasignar el costo de \$60/hijo a menores de 18 a menores de 6. Escenario I	(XXV) Reasignar el costo de \$60/hijo a menores de 18 a menores de 6. Escenario II
		Menores 6	Menores 15	Menores 18	Menores 6	Menores 15	Menores 18					
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL												
Hogares	11,596,065											
Hogares con menores	5,706,343											
Personas Totales	38,924,061											
Menores de 18	12,101,736											
Menores de 15	9,942,816											
Menores de 6	3,890,682											
TASAS DE POBREZA												
Hogares	19.6	19.0	18.1	17.8	18.3	16.8	16.3		4.6	19.6	17.5	17.5
Personas Totales	27.5	26.6	25.4	24.9	25.6	23.5	22.8		3.1	27.5	24.4	24.4
Menores de 18	41.4	40.0	37.9	37.1	38.3	34.9	33.8			41.4	36.3	36.3
Menores de 15	41.3	39.7	37.4	36.9	37.8	34.1	33.5			41.3	35.4	35.4
Menores de 6	36.9	33.9	32.7	32.3	30.7	28.9	28.7			36.9	26.6	26.5
Variación (%) respecto de la situación inicial												
Hogares		-3%	-7%	-9%	-7%	-14%	-17%		-77%	0%	-11%	-11%
Personas Totales		-3%	-8%	-9%	-7%	-14%	-17%		-89%	0%	-11%	-11%
Menores de 18		-3%	-8%	-10%	-7%	-16%	-18%				-12%	-12%
Menores de 15		-4%	-9%	-11%	-8%	-17%	-19%				-14%	-14%
Menores de 6		-8%	-11%	-13%	-17%	-22%	-22%				-28%	-28%
TASAS DE INDIGENCIA												
Hogares	6.5	5.9	4.7	4.3	5.2	3.7	3.3		1.7	1.7	4.7	4.7
Personas Totales	9.0	8.0	5.8	5.2	6.9	4.4	3.8		1.0	1.0	5.9	5.9
Menores de 18	14.7	12.7	8.4	7.3	10.8	5.9	5.0				8.5	8.5
Menores de 15	14.8	12.6	8.0	7.3	10.4	5.4	4.9				7.9	7.9
Menores de 6	12.7	9.5	6.9	6.5	6.7	4.4	4.0				3.6	3.6
Variación (%) respecto de la situación inicial												
Hogares		-9%	-28%	-34%	-19%	-43%	-49%		-74%	-74%	-27%	-27%
Personas Totales		-11%	-35%	-42%	-23%	-51%	-57%		-89%	-89%	-35%	-35%
Menores de 18		-14%	-43%	-50%	-27%	-60%	-66%				-42%	-42%
Menores de 15		-15%	-46%	-51%	-30%	-63%	-67%				-46%	-46%
Menores de 6		-25%	-46%	-49%	-47%	-65%	-68%				-71%	-71%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)												
Hogares	2,272,196	2,202,463	2,103,034	2,067,534	2,116,179	1,943,909	1,886,960		529,881	2,272,196	2,033,333	2,030,897
Personas Totales	10,683,470	10,349,278	9,872,910	9,684,577	9,947,745	9,143,456	8,891,728		1,200,701	10,683,470	9,504,149	9,484,112
Menores de 18	5,007,379	4,841,239	4,586,143	4,489,375	4,638,800	4,218,701	4,094,442			5,007,379	4,394,911	4,388,172
Menores de 15	4,102,381	3,945,048	3,715,741	3,665,432	3,756,767	3,387,250	3,335,083			4,102,381	3,523,467	3,516,929
Menores de 6	1,434,840	1,318,990	1,271,349	1,255,041	1,195,104	1,125,828	1,115,306			1,434,840	1,032,783	1,029,666
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)												
Hogares	749,239	679,547	540,733	495,660	605,151	424,085	381,109		195,826	195,826	543,832	543,832
Personas Totales	3,487,189	3,095,169	2,274,558	2,035,494	2,694,370	1,700,652	1,492,593		385,753	385,753	2,278,949	2,278,949
Menores de 18	1,778,621	1,537,127	1,019,510	886,924	1,300,968	716,995	603,415				1,030,957	1,030,957
Menores de 15	1,468,101	1,248,198	796,821	724,837	1,031,792	540,634	486,245				786,668	786,668
Menores de 6	492,907	370,314	268,412	253,265	259,680	170,319	155,597				140,731	140,731
COSTO												
Hogares Beneficiarios totales		771,195	1,298,146	1,398,056	771,195	1,298,146	1,398,056	2,319,801	1,742,315	553,413	1,381,443	1,517,081
Asignación promedio por hogar \$		91	149	168	186	242	259	401	462	207	267	264
Costo Total Mensual en \$		70,414,738	192,863,474	234,708,437	143,655,814	314,422,645	362,525,288	931,306,845	804,105,553	114,587,814	368,966,848	400,464,934
COSTO TOTAL												
		844,976,861	2,314,361,690	2,816,501,249	1,723,869,767	3,773,071,734	4,350,303,453	11,175,682,146	9,649,266,631	1,375,053,770	4,427,602,176	4,805,579,202
% de PIB (2006)												
		0.1%	0.4%	0.4%	0.3%	0.6%	0.7%	1.7%	1.5%	0.2%	0.7%	0.7%
% de Gasto Público Social (2006)												
		0.4%	1.1%	1.3%	0.8%	1.8%	2.1%	5.3%	4.6%	0.6%	2.1%	2.3%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 10. Simulación transferencias monetarias a los adultos mayores: mujeres adultas mayores de 59 años y hombres adultos mayores de 64 años. Simulación I y II.

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(I) Jubilación Mínima a los adultos mayores	(II) Jubilación Mínima sólo a los adultos mayores pobres
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL			
Hogares	11,596,065		
Personas	38,924,061		
Adultos Mayores ⁽¹⁾	4,666,160		
Adultos Mayores con jubilación o pensión	2,993,434		
Adultos Mayores con jubilación o pensión inferior a la mínima	963,625		
Adultos Mayores sin jubilación o pensión	1,672,726		
TASAS DE POBREZA			
Hogares	19.6	17.0	17.0
Personas	27.5	25.0	25.0
Adultos Mayores	11.7	2.8	2.8
Variación (%) respecto de la situación inicial			
Hogares		-13%	-13%
Personas		-9%	-9%
Adultos Mayores		-76%	-76%
TASAS DE INDIGENCIA			
Hogares	6.5	5.4	5.4
Personas	9.0	8.0	8.0
Adultos Mayores	3.5	0.3	0.3
Variación (%) respecto de la situación inicial			
Hogares		-16%	-16%
Personas		-11%	-11%
Adultos Mayores		-91%	-91%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)			
Hogares pobres	2,272,196	1,965,383	405,179
Personas pobres	10,683,470	9,711,579	1,573,213
Adultos Mayores	546,961	129,787	129,787
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)			
Hogares indigentes	749,239	627,822	627,822
Personas indigentes	3,487,189	3,110,084	3,110,084
Adultos Mayores	163,748	14,703	14,703
COSTO			
Hogares Beneficiarios totales		2,071,176	405,179
Asignación promedio por hogar \$		380	479
Costo Total Mensual en \$		787,442,682	193,930,946
COSTO ANUAL en \$		9,449,312,181	2,327,171,356
% de PIB (2006)			
		1.4%	0.4%
% de Gasto Público Social (2006)			
		4.5%	1.1%

RELACION COSTO-BENEFICIO

Costo por reducción de 1 p.p (en miles)

En pobreza en personas	3,779,725	930,869
------------------------	-----------	---------

Costo por reducción de 1 pobre

En pobreza en personas	9,723	255
------------------------	-------	-----

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

(1) Adultos mayores: comprende varones y mujeres inactivos, asalariados no registrados, cuenta propistas y desocupados mayores de 64 en el caso de los varones y mayores de 59 en el caso de las mujeres

Cuadro 11. Simulación transferencias a los desocupados manteniendo el PJJHD sin cambios. Año 2006

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(I) Jefes desocupados	(II) Jefes desocupados y no registrados a tiempo parcial	(III) Desocupados	(IV) Desocupados mayores 24 años	Desocupados mayores 45 años	(V) Desocupados y no registrados a tiempo parcial	(VI) Desocupados y no registrados + cuenta propia a tiempo parcial	(VII) Desocupados y no registrados a tiempo parcial, mayores 24 años
VALORES ABSOLUTOS. TOTAL PAIS									
Hogares	11.596.065								
Personas	38.924.061								
TASAS DE POBREZA (%)									
Hogares	19,6	19,2	18,5	18,1	18,8	19,3	16,0	15,0	17,3
Personas	27,5	27,1	26,5	25,7	26,6	27,2	23,0	21,9	24,9
Variación (%) respecto de la situación inicial									
Hogares		-2%	-6%	-8%	-4%	-2%	-18%	-23%	-11%
Personas		-1%	-3%	-7%	-3%	-1%	-16%	-20%	-9%
TASAS DE INDIGENCIA (%)									
Hogares	6,5	5,9	5,4	5,1	5,6	6,1	4,2	3,7	4,8
Personas	9,0	8,4	7,8	7,2	8,0	8,6	5,9	5,3	7,0
Variación (%) respecto de la situación inicial									
Hogares		-9%	-17%	-22%	-14%	-6%	-36%	-43%	-25%
Personas		-6%	-13%	-19%	-11%	-4%	-34%	-41%	-22%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)									
Hogares pobres	2.272.196	2.226.588	2.142.245	2.100.551	2.181.515	2.235.546	1.854.749	1.743.873	2.010.858
Personas pobres	10.683.470	10.562.196	10.311.488	9.984.983	10.357.239	10.577.108	8.942.234	8.542.226	9.685.264
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)									
Hogares indigentes	749.239	684.532	621.974	587.101	646.083	706.347	482.071	424.840	558.115
Personas indigentes	3.487.189	3.282.220	3.044.150	2.808.207	3.110.187	3.352.221	2.309.419	2.047.007	2.715.763
COSTO									
Hogares Beneficiarios totales		352.892	1.065.119	1.316.568	801.369	286.223	3.079.212	3.839.872	2.218.752
Asignacion promedio por hogar \$		225	225	261	235	229	283	292	251
Costo Total Mensual en \$		79.400.700	239.651.775	343.798.825	188.474.616	65.558.691	870.227.496	1.121.984.871	556.617.205
COSTO ANUAL en \$		952.808.400	2.875.821.300	4.125.585.899	2.261.695.394	786.704.295	10.442.729.957	13.463.818.455	6.679.406.458
% de PIB (2006)		0,1%	0,4%	0,6%	0,3%	0,1%	1,6%	2,1%	1,0%
% de Gasto Público Social (2006)		0,5%	1,4%	1,9%	1,1%	0,4%	4,9%	6,4%	3,2%

RELACION COSTO-BENEFICIO

Costo por reducción de 1 p.p (en miles)

<i>En pobreza en personas</i>	3.028.544	2.999.695	2.295.141	2.688.764	2.847.295	2.332.809	2.446.133	2.601.481
-------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Costo por reducción de 1 pobre

<i>En pobreza en personas</i>	7.857	7.731	5.906	6.933	7.396	5.997	6.288	6.691
-------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

<i>Beneficiarios Directos</i>	352.892	1.065.119	1.527.995	837.665	291.372	3.867.678	4.986.600	2.473.854
-------------------------------	---------	-----------	-----------	---------	---------	-----------	-----------	-----------

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 12. Simulación transferencias a los desocupados, transfiriendo beneficiarios del PJJHD al nuevo programa. Año 2006

INDICADORES	Situación Inicial 2006	(I) Jefes desocupados	(II) Jefes desocupados y no registrados a tiempo parcial	(III) Desocupados	(IV) Desocupados mayores 24 años	(V) Desocupados y no registrados a tiempo parcial	(VI) Desocupados y no registrados + cuenta propia a tiempo parcial	(VII) Desocupados y no registrados a tiempo parcial, mayores 24 años
VALORES ABSOLUTOS. TOTAL PAIS								
Hogares	11,596,065							
Personas	38,924,061							
TASAS DE POBREZA (%)								
Hogares	19.6	18.70	17.98	17.61	18.32	15.50	13.81	16.89
Personas	27.5	26.51	25.86	25.00	25.99	22.34	20.34	24.32
Variación (%) respecto de la situación inicial								
Hogares		-5%	-8%	-10%	-7%	-21%	-30%	-14%
Personas		-3%	-6%	-9%	-5%	-19%	-26%	-11%
TASAS DE INDIGENCIA (%)								
Hogares	6.46	5.44	4.89	4.62	5.11	3.72	2.77	4.34
Personas	8.96	7.82	7.19	6.62	7.39	5.35	3.95	6.35
Variación (%) respecto de la situación inicial								
Hogares		-16%	-24%	-28%	-21%	-42%	-57%	-33%
Personas		-13%	-20%	-26%	-18%	-40%	-56%	-29%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)								
Hogares pobres	2,272,196	2,168,473	2,084,855	2,041,508	2,123,912	1,797,441	1,601,044	1,958,967
Personas pobres	10,683,470	10,317,865	10,066,955	9,729,359	10,114,902	8,693,851	7,917,632	9,464,579
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)								
Hogares indigentes	749,239	630,353	567,166	535,779	592,630	431,285	321,126	503,594
Personas indigentes	3,487,189	3,045,649	2,799,721	2,578,295	2,875,271	2,081,315	1,535,946	2,470,703
COSTO								
Hogares Beneficiarios totales		1,092,970	1,775,270	1,965,557	1,512,475	3,604,315	4,323,560	2,854,885
Asignación promedio por hogar \$		235	235	265	242	291	300	257
Costo Total Mensual en \$		256,505,195	416,756,172	520,903,268	365,579,122	1,047,332,121	1,299,089,264	733,721,718
COSTO BRUTO anual en \$		3,078,062,335	5,001,074,061	6,250,839,212	4,386,949,467	12,567,985,453	15,589,071,172	8,804,660,614
Beneficiarios PJJHD		787,131	787,131	787,131	787,131	787,131	787,131	787,131
Monto PJJHD		150	150	150	150	150	150	150
COSTO PJJHD (anual)		1,416,835,800	1,416,835,800	1,416,835,800	1,416,835,800	1,416,835,800	1,416,835,800	1,416,835,800
COSTO NETO del PJJHD anual en \$		1,661,226,535	3,584,238,261	4,834,003,412	2,970,113,667	11,151,149,653	14,172,235,372	7,387,824,814
Costo Bruto / PIB (2006)		0.5%	0.8%	1.0%	0.7%	1.9%	2.4%	1.3%
Costo Bruto / Gasto Público Social (2006)		1.5%	2.4%	3.0%	2.1%	5.9%	7.4%	4.2%
Costo Neto / PIB (2006)		0.3%	0.5%	0.7%	0.5%	1.7%	2.2%	1.1%
Costo Neto / Gasto Público Social (2006)		0.8%	1.7%	2.3%	1.4%	5.3%	6.7%	3.5%
RELACION COSTO-BENEFICIO								
Costo por reducción de 1 p.p (en miles)								
En pobreza en personas		1,762,909	2,258,591	1,969,642	2,029,106	2,180,265	1,993,626	2,356,937
Costo por reducción de 1 pobre								
En pobreza en personas		4,544	5,814	5,067	5,224	5,605	5,124	6,061
Beneficiarios Directos		1,140,023	1,852,250	2,315,126	1,624,796	4,654,809	5,773,731	3,260,985

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

Cuadro 13. Simulación transferencias a los desocupados manteniendo el PJHD sin cambios. Año 2008

INDICADORES	Situación Inicial 2008	(VIII) Jefes desocupados	(IX) Jefes desocupados y no registrados a tiempo parcial	(X) Desocupados	(XI) Desocupados mayores 24 años	(XII) Desocupados y no registrados a tiempo parcial	(XIII) Desocupados y no registrados + cuenta propia a tiempo parcial	(XIV) Desocupados y no registrados a tiempo parcial, mayores 24 años
VALORES ABSOLUTOS. TOTAL PAIS								
Hogares	11.836.658							
Personas	39.736.449							
TASAS DE POBREZA (%)								
Hogares	18,5	18,2	17,5	17,3	17,8	15,2	15,0	16,4
Personas	25,9	25,5	24,9	24,3	25,1	21,8	21,7	23,5
Variación (%) respecto de la situación inicial								
Hogares		-2%	-5%	-6%	-3%	-17%	-19%	-11%
Personas		-1%	-4%	-6%	-3%	-16%	-16%	-9%
TASAS DE INDIGENCIA (%)								
Hogares	6,0	5,6	5,1	4,9	5,4	4,0	3,8	4,6
Personas	8,4	8,0	7,4	7,0	7,6	5,7	5,4	6,6
Variación (%) respecto de la situación inicial								
Hogares		-6%	-15%	-18%	-10%	-33%	-36%	-23%
Personas		-5%	-12%	-17%	-9%	-32%	-36%	-21%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (Valores absolutos)								
Hogares pobres	2.185.105	2.155.273	2.070.912	2.043.088	2.111.006	1.803.580	1.777.184	1.943.604
Personas pobres	10.284.792	10.162.975	9.913.523	9.673.269	9.973.194	8.671.016	8.629.779	9.320.054
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (Valores absolutos)								
Hogares indigentes	711.388	667.790	605.194	585.246	637.564	477.753	453.999	548.102
Personas indigentes	3.338.569	3.172.111	2.938.082	2.774.780	3.037.111	2.267.808	2.131.548	2.639.915
COSTO								
Hogares Beneficiarios totales		262.961	989.835	1.147.942	679.343	2.981.139	3.782.130	2.140.587
Asignación promedio por hogar \$		225	225	257	233	279	289	250
Costo Total Mensual en \$		59.166.225	222.712.875	294.591.993	158.543.779	831.890.415	1.094.389.573	534.225.655
COSTO TOTAL		709.994.700	2.672.554.500	3.535.103.919	1.902.525.343	9.982.684.984	13.132.674.870	6.410.707.865
% de PIB		0,1%	0,4%	0,5%	0,3%	1,5%	2,0%	1,0%
RELACION COSTO-BENEFICIO								
<i>Costo por reducción de 1 p.p (en miles)</i>								
En pobreza en personas		1.918.905	2.868.119	2.300.851	2.433.994	2.459.586	3.155.027	2.643.234
<i>Costo por reducción de 1 pobre</i>								
En pobreza en personas		5.828	7.198	5.781	6.106	6.186	7.935	6.645
Beneficiarios Directos		302.472	1.029.346	1.309.298	704.639	3.697.291	4.863.954	2.374.336

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.

ANEXO II

Nomenclador de hogares del CNPV 2001

El nomenclador de hogares que se utiliza en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 establece la siguiente clasificación:

HOGAR UNIPERSONAL

HOGAR MULTIPERSONAL FAMILIAR

Hogar nuclear

Hogar nuclear completo

Hogar nuclear completo de pareja sola

Hogar nuclear completo de pareja e hijos

Hogar nuclear incompleto

Hogar extendido

Hogar nuclear completo con otros familiares

Hogar nuclear completo de pareja sola con otros familiares

Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros familiares

Hogar nuclear incompleto con otros familiares

Hogar sin núcleo familiar con otros familiares

Hogar compuesto

Hogar nuclear completo con otros no familiares (con o sin otros familiares)

Hogar nuclear completo de pareja sola con otros no familiares (con o sin otros familiares)

Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros no familiares (con o sin otros familiares)

Hogar nuclear incompleto con otros no familiares (con o sin otros familiares)

Hogar sin núcleo familiar con otros no familiares (con otros familiares)

HOGAR MULTIPERSONAL NO FAMILIAR (JEFES Y OTROS NO FAMILIARES)

Definiciones básicas⁶³:

Se considera *Hogar* al grupo de personas que comparten una misma vivienda.

Los hogares pueden ser unipersonales y Multipersonales, según la cantidad de individuos que habitan en ellos.

Los hogares multipersonales se clasifican en familiares y no familiares:

Se considera hogar *Familiar* a aquel dónde dos o más miembros del hogar están emparentados entre sí por sangre, adopción o matrimonio.

Estos a su vez son *Hogar nucleares*, cuando se presentan algunas de las siguientes formas de familia: (i) pareja sin hijos; (ii) pareja con uno o más hijos; (iii) un progenitor (padre o madre) con uno o más hijos. Por lo tanto *Hogar no nuclear* es aquel donde no están presentes (o no existen) cónyuge e hijos.

A su vez el hogar nuclear es *completo* cuando ambos cónyuges están presentes e *incompleto* cuando falta alguno de ellos.

Por otro lado las familias nucleares pueden estar habitadas además por otros parientes que no pertenecen al núcleo (abuelos, hermanos, primos, etc.) o por otros no parientes (amigos, etc.) lo que da lugar a los conceptos de *Familia extendida* y *Familia compuesta* respectivamente.

Por último los hogares multipersonales no familiares son aquellos donde no hay ninguna relación de parentesco entre sus integrantes (i.e.: hogar integrado por amigos).

⁶³ Para mayor detalle puede consultarse http://www.indec.gov.ar/censo2001s2_2/datos/defifami.doc.