



MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA
TESIS DE MAESTRÍA

Título: "Los programas de transferencia condicionada en Argentina, revisión de su impacto y sugerencias"

Alumno: Martín Graschinsky

Legajo Alumno: 14B905 // 35.266.756

Fecha: Junio 2016

Tutor de tesis: Hernán Ruffo

Abstract:

En esta tesis se realiza un recorrido sobre la evolución de los programas de protección social en América Latina en general y en la Argentina en particular, haciendo hincapié en las diversas iniciativas que hubo y hay en nuestro país.

Se focaliza en aquellos esquemas no contributivos que fueron incorporando progresivamente determinadas contraprestaciones, fundamentalmente ligados a la escolarización y al cuidado de la salud de los niños y niñas de hogares más postergados económicamente, bajo la premisa que dichos atributos contribuirán a revertir la *intergeneracionalidad* de la pobreza.

A su vez, se describen y destacan los diversos aciertos, errores y omisiones que fueron presentando los distintos programas de protección a lo largo del tiempo, evidenciando la notable mejora en el diseño e implementación de las políticas.

Finalmente, se incorporan algunas críticas y sugerencias, en función del aprendizaje de los programas de transferencia condicionadas implementados en el país y en la región.

Palabras clave: Programas de transferencia condicionada. Esquemas no contributivos. Protección Social. Jefes y Jefas de Hogar. Asignación Universal por Hijo.

Introducción:

Este trabajo se enmarca en el estudio de la protección social instrumentada desde el Estado para con el territorio y población que gobiernan. La misma tiene por objetivos

fundantes poder garantizar un ingreso que permita el mantenimiento de niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas. Esto es, asegurar un nivel de ingresos monetarios que permita acceder a servicios sociales (salud y educación) y la universalización de un trabajo decente.

Si bien este abordaje es complejo e integral, en tanto y en cuanto abarca esquemas contributivos, no contributivos y la regulación de los mercados de trabajo, la tesis se centrará en esquemas no contributivos, que al calor de las transferencias monetarias condicionadas han sido intensa y extensivamente implementadas en la región, y en el país en particular.

Para ello, se analizarán los dos programas más ambiciosos que tuvo la protección social no contributiva en nuestro país en las últimas décadas, como medida de atención la pobreza de corto plazo, así como la intergeneracional: Jefes y Jefas de Hogar, y Asignación Universal por Hijo.

A partir del estudio de los mismos, problematizaré sobre su impacto, teniendo como premisa sus objetivos declarados y su instrumentación, así como incorporaré diferentes ópticas que permitan complejizar la mirada, insumo crucial para la elaboración de críticas al diseño e implementación.

Se sumará, finalmente, un pequeño análisis sobre las recientes modificaciones a la Asignación Universal por Hijo, cuyo impacto aún no pudo ser estudiado, pero su extensión incorpora parte los grises resaltados, por lo que permite ser relativamente optimista con la modificación efectuada.

Programas de Transferencias Condicionadas:

Los programas de transferencias condicionadas (en adelante, PTC) son instrumentos de política pública que

permiten proteger económicamente a los sectores (según se defina la población objetivo) de los efectos de las crisis económicas, así como reducir los niveles de pobreza que pudieran estar afectándolos, mediante la transferencia de una suma de dinero.

La principal diferencia de estas políticas con los programas asistencialistas *clásicos* son que no se concentran en una mera transferencia de ingresos corrientes como paliativo de determinada situación crítica de ingresos, sino que contiene en su seno la vocación de producir un quiebre en la reproducción intergeneracional de la pobreza: la acumulación de capital humano favorece no sólo la inserción en el mercado de trabajo, sino que consigue mejores condiciones de trabajo. Esto es, no sólo salarios presentes, sino mayor formalidad y estabilidad, menor volatilidad y menor permanencia en el desempleo. En este sentido, se introducen condicionalidades vinculadas a la escolarización de los niños y niñas del hogar, así como un control sanitario periódico, entendiéndose como factores ineludibles del capital humano. Es decir, si bien el titular del beneficio puede ser el padre o madre, los beneficiarios del programa son los niños.

Básicamente, los programas de transferencias condicionadas (en adelante, PTC) radican en la provisión de recursos -monetarios y no monetarios- a familias en situación de pobreza e indigencia que tienen hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con compromisos determinados en los ámbitos de la educación y la salud. Agregadamente, el arquetipo de estos programas implica un distanciamiento de la práctica dominante hasta entonces de entregar bolsas de alimentos e indumentaria (Fonseca, 2006), con sus grados de discrecionalidad inherente.

La introducción de la condicionalidad es novedosa, en tanto y en cuanto, no sólo genera responsabilidad en las familias, sino que la misma se extiende al Estado, al deber garantizar una provisión de servicios públicos que se corresponda. Es decir, se deja de ver el programa social bajo una perspectiva única de la demanda, sino que se incorpora la oferta de servicios por parte del Estado: si se incentiva la escolarización, se debe proveer de un establecimiento de calidad y proximidad.

Bajo la perspectiva doméstica, este es un aspecto central, en donde si bien la escolarización primaria está prácticamente universalizada, revisten enormes desafíos para el nivel secundario, pese a que estamos próximos a cumplir diez años desde que la Ley de Educación Nacional 26.206¹ determinó su obligatoriedad: desafíos que no sólo tienen que ver con la terminalidad de los estudios, y con ello de la provisión cercana tanto en el ámbito urbano como rural, sino también con la calidad de los aprendizajes.

Observamos también el pasaje de la unidad de intervención, desde los "jefes y jefas de hogar", a las familias en su conjunto, con los niños como destinatario final.

Es llamativo como aún hoy se asigna un rol protagónico a la madre, bajo el supuesto de que sus intereses están más alineados que los del padre para con sus hijos. En muchos países el receptor es directamente la mujer, mientras que si bien en Argentina no es excluyente, veremos como mayoritariamente es lo que ocurre. De hecho, según una encuesta realizada por CEDLAS (2008), "el 49% opina que la transferencia debe recibirla directamente la mujer, un 40% piensa que es indistinto, y sólo un 5% opina que debería entregarse el dinero o los bienes al hombre".

¹ La Ley 26.206 se sancionó el 14 de diciembre de 2006.

Cuadro 4. ¿A quién dentro del hogar debería entregarse el dinero o bienes que otorga el plan?
4.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
A la mujer/madre/jefa del hogar	49.6%	50.6%	60.3%	43.9%	38.1%	50.9%	49.3%
Al hombre/padre/jefe del hogar	4.9%	5.5%	4.5%	7.4%	3.3%	4.8%	5.1%
A cualquiera de los dos	39.4%	42.3%	30.6%	43.4%	55.0%	35.3%	39.7%
Otros	0.2%	0.9%	1.9%	2.8%	0.7%	0.9%	1.2%
No debe entregarse nada	6.0%	0.7%	2.7%	2.7%	2.9%	8.2%	4.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

4.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
A la mujer/madre/jefa del hogar	43.4%	52.0%	51.8%	46.4%	40.2%	52.1%	43.4%
Al hombre/padre/jefe del hogar	7.7%	3.5%	5.4%	7.2%	5.3%	4.2%	7.8%
A cualquiera de los dos	42.3%	39.6%	37.2%	42.0%	47.1%	40.1%	41.3%
Otros	1.1%	1.3%	1.6%	1.3%	3.5%	1.6%	2.1%
No debe entregarse nada	5.4%	3.7%	4.0%	3.2%	3.9%	2.0%	5.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

A1: Cedlas (2008)

Si bien por un lado empodera a la mujer en las decisiones del hogar al hacerla receptora de la transferencia, no es menos cierto que si no se acompaña con la realización de actividades que le permita el desarrollo de sus capacidades, la responsabilidad estará acotada al capital humano de sus hijos, excluyendo el propio. A su vez, de alguna manera se estaría reforzando desde el Estado el rol doméstico y de cuidado de la mujer, limitando su inserción laboral y su desarrollo profesional.

Diseño de los PTC

Los PTC deben ser abordados integralmente. Se deben tener en cuenta, a nivel diseño: la población objetivo, los mecanismos de focalización, la selección y registro de beneficiarios y las condiciones de egreso; para las condicionalidades y prestaciones, como he adelantado, tanto desde la demanda como de la oferta; la inversión y la cobertura alcanzada; el impacto de dicha inversión; y los mecanismos normativos que regulan su implementación y

financiamiento, lo que puede derivar en mayor o menor estabilidad.

La determinación de la **población objetivo** es el punto de partida para los PTC. Su definición cambia de país a país, pero prácticamente todas están enfocadas para atender pobreza, pobreza extrema y/o indigencia. Frecuentemente, su unidad de análisis varía de familias/hogares, con integrantes en edad escolar. El criterio etario es extendido y es un factor efectivo al ser eficaz en su segmentación y de bajo costo en su ejercicio: construcciones de población objetivo pueden derivar en experimentos costosos, excluyentes y, no menos grave, de lenta implementación. La agilidad de los PTC, entendidos como restituidores de derechos vulnerados, es un elemento clave, dado que se debe atender con suma urgencia a la población afectada.

Sin embargo, si bien el criterio etario luce universalizador, son frecuentes ciertas restricciones que actúan como barreras, por ejemplo antigüedad de residencia (marginando familias inmigrantes), o bien aquellos jóvenes sin hijos, o por fuera de edad escolar, que no perciben beneficios e igualmente están en situación de riesgo.

Dadas las restricciones presupuestarias que enfrentan los Estados, el diseño de un programa realmente universal, así como los errores de inclusión que traen aparejados, despiertan el interés por la confección de un foco de atención, para que que cada hogar con necesidades reciba más de lo que hubiera recibido de ser un programa universal, que -a mi criterio- luce coherente y redistribucionista, concentrando los recursos (siempre escasos) en aquellos que más los necesitan.

Sin embargo, se debe destacar que los programas focalizados pueden ser eficientes en aliviar la pobreza, pero para garantizar un piso de protección social para los

habitantes se requieren otras políticas sociales universales (CEDLAS, 2008), que deberán articular necesariamente, para no solapar esfuerzos y desperdiciar recursos, tanto financieros como humanos.

La **focalización geográfica** también reviste importancia, para poder priorizar según áreas que presenten mayores necesidades. Es frecuente la demarcación por necesidades básicas insatisfechas, así como métodos de comprobación indirecta de ingresos, etc. En nuestro país, la Encuesta Pública de Hogares que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos es una pieza clave para el diseño de los programas sociales.

También es utilizada la **focalización categórica**, en donde se define fácilmente si una población debe ser incluida o excluida de los beneficios. En aquellas regiones en donde el nivel de ingresos se correlacione con la posesión de determinado atributo puede utilizarse en forma económica y sencilla.

Existe un debate sobre la rigidez con que deben emplearse estas herramientas, ya que si bien su correcta utilización tendría un buen sesgo redistribucionista en favor de los más necesitados, "muchos PTC se concentran más en evitar los errores de inclusión (dar beneficios a quienes no entran en la población objetivo) que los de exclusión (dejar parte de una población objetivo sin beneficios), lo que ha sido cuestionado desde una perspectiva de derechos que sostiene que lo relevante es evitar los segundos (Sepulveda, 2009). Por ejemplo, en 2004, el error de exclusión era mayor que el de inclusión en Oportunidades y Bolsa de Familia (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007). En la Red de Oportunidades de Panamá, se encontró que el 56% de los pobres extremos no estaba cubierto por el PTC (error de exclusión),

pero que solo el 7% de las transferencias llegaba a los no pobres (error de inclusión) (Robles, 2009)" (CEPAL, 2011).

A su vez, la focalización geográfica si bien puede atender una necesidad extrema en determinado lugar, no debe perderse de vista que el impacto nacional puede ser limitado. Por ejemplo, el programa PROGRESA de México concentró esfuerzos en el área rural. En 2008, de los 5 millones de hogares beneficiados, 3.5 millones se corresponden a localidades de menos de 15 mil habitantes, mientras que $\frac{2}{3}$ de la pobreza mexicana se sitúa en las grandes ciudades (SEDESOL, 2008). Con el relanzamiento del programa bajo el nombre de 'Oportunidades', se extendió la cobertura a personas en extrema pobreza que residen en espacios urbanos y semiurbanos. También se extendieron, en dicho momento, los incentivos a la educación, llegando al nivel secundario cuando antes se detenían luego del nivel inicial.

En octubre de 2003, Brasil lanzó el PTC más ambicioso de la región por su magnitud, con el objetivo de fortalecer el crecimiento económico agregado, apoyando a las familias pobres para que abandonen dicho estado, a la vez que se les garantiza un derecho a la alimentación, proveyendo de alimentos.

A su vez, la condicionalidad de la educación estaba presente, demandando mayor grado de asistencia para los receptores de los beneficios que para el resto (85% de asistencia a clases frente al 75% reglamentario), debiendo además "mantener informado al docente a cargo sobre las razones de la ausencia de los niños a clase, conversar regularmente con el profesor y presentarse en las reuniones escolares" (CEDLAS, 2008).

Al 2006, el 4.9% de los hogares pobres beneficiarios PTC pudieron abandonar la pobreza, mientras que alrededor de un $\frac{1}{3}$ de los hogares en condiciones de pobreza extrema lograron

mejorar su estado hacia una pobreza categorizada como moderada (CEDLAS, 2006), dando cuentas de muy buena focalización, en tanto impactó mayoritariamente en la población de mayor vulnerabilidad.

La escasez presupuestaria de los Estados en general y de los latinoamericanos en particular, obliga a repensar cómo ejercitar estos instrumentos para que prime la progresividad de la inversión social. La **recolección de datos** sobre los beneficiarios actuales y potenciales es un insumo indispensable tanto para el diseño, como para implementación y la realización de eventuales modificaciones, en caso de ser necesarias. Es decir, el dato no sólo debe recabarse, sino que debe tener pisos mínimos de calidad y consistencia por los cuales los administradores deben bregar.

Afortunadamente, la Argentina cuenta con un sistema de seguridad social de extensa trayectoria y penetración territorial: la ANSeS cuenta con oficinas y delegaciones prácticamente en todo el país, así como cuenta con unidades móviles que rotan por donde la densidad poblacional no permite la radicación de una delegación; a su vez, la Encuesta Pública de Hogares es el programa nacional más importante en recolección y sistematización de características demográficas y socioeconómicas de la población, vinculada mayoritariamente al mercado laboral.

Uno de los principales desafíos es la periodicidad en la actualización de los datos. En este aspecto, ambos generadores de información responden favorablemente, dado que la EPH se realiza trimestralmente, mientras que la ANSeS cuenta con las altas y bajas del mercado laboral sistematizadas.

El **egreso** de los programas se da, principalmente, cuando los destinatarios pierden las condiciones que los hicieron elegibles. También existen casos más restrictivos, en donde

se da un determinado plazo para la obtención del beneficio (PTC de Trinidad y Tobago, por dos años; PTC de Bogotá, entre dos y tres años). Otros casos, más polémicos, como el caso del Sistema de Atención a Crisis de Nicaragua delimitó la implementación del programa al vencimiento del crédito multilateral mediante el cual se financiaba, sin estar previsto un esquema de transición a otro programa (CEPAL, 2011). Si bien es frecuente encontrar financiamientos mixtos, sobre todo en la puesta en marcha de los programas, el caso del SAC nicarguense es un (mal) ejemplo en este sentido.

En el caso argentino, ya veremos cómo ambos programas analizados tuvieron/tienen su criterio de salida: Jefes y Jefas de Hogar tuvo una transición hacia otros programas para aquellos sujetos que conservaban los criterios de elegibilidad, mientras que la Asignación Universal por Hijo finaliza a los 18 años de edad, articulando -de corresponder- con el programa PROGRESAR.

Con respecto a las transferencias de recursos a los titulares de beneficios se presentan dos aspectos clave: si disponer de recursos monetarios o no monetarios, y cómo hacerlos. Esto es dinero en efectivo para que la familia lo asigne según sus preferencias, cumplimentando las condiciones necesarias, o bien transferir la prestación -o parte de ella- en formato de útiles escolares, bolsones de alimentos, etc: "quizás el principal argumento a favor de las transferencias en dinero sea que permite mayor eficiencia en el consumo porque los individuos u hogares conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado, y la fungibilidad del efectivo permite una adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes" (CEDLAS, 2008).

Se agrega, según una encuesta realizada por CEDLAS (2008), que "un 67% opina que las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero que reciben mientras que

un 33% está de acuerdo con que exista algún tipo de restricción sobre el tipo de gastos”.

La segunda parte está actualmente más zanjada, al calor del avance tecnológico y del deseo de reducir la discrecionalidad: aquellos países que cuentan con la infraestructura necesaria, optan por realizar transferencias bancarias hacia una cuenta, en donde el titular consume el dinero mediante una tarjeta de débito nominalizada. Esto, a su vez, contribuye a reducir la burocracia gubernamental y los costos administrativos de los programas. Afortunadamente, la AUH se realiza de esta manera, con sobradas evidencias de mejora en la reducción de la discrecionalidad frente al Jefes y Jefas, situación que profundizaré más adelante.

Es propio del diseño de un plan de atención la consideración (o no) del grupo familiar. Si el subsidio será de igual envergadura sin importar la composición familiar es una decisión que debe tomarse por parte de los planificadores de la política pública, a sabiendos del impacto que trae aparejado.

Así como Jefes y Jefas significaba una transferencia uniforme, la AUH se extiende hasta un tope de cinco niños por familia, más que duplicando la cantidad de niños promedio por familia beneficiada. Es decir, la cobertura en este sentido es sobresaliente. No lo era, como ya se verá, Jefes y Jefas en donde no había variable de ajuste.

Este cambio en la metodología encuentra respaldo en la Encuesta CEDLAS 2008, en la cual se le preguntó al universo censado si el tamaño familiar debía influenciar en el monto transferido, encontrando un 77% de adhesión a esta disyuntiva.

Cuadro 5. Los planes deberían pagar más plata a las familias con más hijos
5.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Muy en desacuerdo	2.2%	1.9%	4.2%	2.3%	1.3%	3.5%	2.8%
En desacuerdo	6.8%	6.6%	8.7%	10.7%	12.2%	14.3%	10.8%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7.7%	12.7%	5.7%	10.9%	11.7%	6.9%	8.7%
De acuerdo	62.4%	64.8%	62.5%	59.9%	61.6%	54.1%	59.4%
Muy de acuerdo	20.9%	14.0%	18.9%	16.1%	13.1%	21.3%	18.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

5.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	2.5%	3.2%	2.1%	2.8%	3.9%	2.2%	3.1%
En desacuerdo	10.7%	10.6%	8.4%	10.9%	14.4%	7.1%	13.7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7.3%	10.7%	6.6%	11.9%	12.2%	5.6%	13.5%
De acuerdo	61.4%	58.1%	61.9%	59.9%	55.4%	63.4%	56.7%
Muy de acuerdo	18.2%	17.4%	21.0%	14.4%	14.1%	21.7%	13.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

A2: CEDLAS (2008)

A su vez, en economías en donde el nivel de precios no es estable es necesario que las transferencias sufran actualizaciones para no perder su impacto. AUH incorporó, a diferencia de Jefes y Jefas, la movilidad -primero discrecional, al depender de decretos del Poder Ejecutivo- y, finalmente, en julio de 2015, vinculando la tasa de actualización a la Ley de Movilidad Jubilatoria 26.417.

Por último, también es importante la vinculación con otros programas de capacitación que permita mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios en condiciones de trabajar, por caso conseguir un trabajo formal y pasar a un régimen de seguridad social contributivo, percibiendo asignaciones familiares y poseyendo aportes jubilatorios y cobertura médica.

Como decía anteriormente, la corresponsabilidad de los PTC involucra activamente al Estado como garante de una oferta de calidad y próxima. Deben construirse y ampliarse las instalaciones sanitarias y escolares para que la demanda encuentre disponibilidad y no comprima el lugar ocupado por quienes ya asistían. Es decir, la mayor demanda por escolarización no puede satisfacerse a costa, por ejemplo, del hacinamiento en aulas existentes, sino que es el Estado quien debe garantizar el efectivo cumplimiento de Ley

Nacional de Educación poniendo a disposición de los ciudadanos las vacantes necesarias. Va de suyo que la extensión de la obligatoriedad a los 4 años y -próximamente, según lo han manifestado las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional- a los 3 años, contribuye a esta necesidad: obliga y se obliga.

La **institucionalización** de los PTC es clave para su éxito, dadas sus metas intergeneracionales: "para cumplir con sus objetivos, los programas deben ser concebidos ex ante como programas de largo plazo y parte de una política estatal que no esté sujeta a cambios de gobierno. Esto implica el establecimiento de mecanismos estatales de financiamiento, en lugar de depender simplemente de donantes externos" (CEPAL, 2011). A su vez, deben estar enmarcados -preferentemente- en una ley, que permita el trabajo articulado de distintas dependencias estatales y comprometa a las distintas fuerzas políticas a su mantenimiento.

De la mano de esta institucionalización pretendida va el apartado anterior referido a actualización en los montos para que conserven su poder adquisitivo a lo largo del tiempo y no se vean licuados por la evolución de los precios. Va de suyo que la financiación debería surgir del Tesoro General de la Nación, en lo posible con alguna asignación específica, a lo que se puedan agregar créditos externos, pero no depositar en ellos la sostenibilidad del programa. Sería, en ese caso, delegar en una fuente externa el cumplimiento de derechos internos.

Actualmente, si bien la AUH recibe una porción del Tesoro y otra porción de organismos multilaterales, el grueso de su financiamiento proviene de los rendimientos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS. Este aspecto debería atenderse ya que si bien estos rendimientos son actualmente positivos y permiten sostener financieramente al

PTC, es preocupante la prociclicidad de las inversiones del FGS. Es decir, el fondo está invertido 100% en la Argentina, mayoritariamente en títulos de deuda nacionales. De haber una crisis macroeconómica, los rendimientos positivos -en el mejor de los casos- caerían; sin embargo, en las crisis es cuando debemos esperar mayor demanda por prestaciones sociales y menores recursos tributarios. Mención aparte, que excede este trabajo, pero que hace a la sustentabilidad, es evaluar si los ingresos financieros del FGS son rendimientos positivos reales, caso contrario se estaría consumiendo el stock de capital.

PTC en la Argentina

Argentina se incorpora a las transferencias de ingreso como herramienta de protección social en la década del 90', con el lanzamiento del **Plan Trabajar** en 1996. El alto desempleo y la pobreza extendida fue el punto de partida para este programa focalizado para jefes de familia en condiciones de necesidades básicas insatisfechas. Si bien demandaba una contraprestación, la misma se limitaba a una actividad laboral transitoria en el área de la construcción y del mantenimiento de espacios públicos, fundamentalmente en los municipios en los que residían.

Consistía en una transferencia monetaria a individuos con la mera contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. Hubo, luego, un Plan Trabajar II y III con los mismos fundamentos. Su pico de cobertura lo obtuvo en el año 1997 con 130 mil beneficiados. Se extendieron hasta el 2002, donde terminó el programa y se dio inicio al siguiente: Jefes y Jefas de Hogar. No había, sin embargo, condicionalidades para la familia beneficiada, ni una preocupación intergeneracional, propia de los PTC. Tan solo apuntaban a

elevar el nivel de ingreso de una franja de la población, duramente afectada por la crítica situación económica de aquel entonces. Su implementación también recibió severas críticas por su elevado costo y bajo impacto: un estudio de Jalan y Ravallion (2003) estimó las ganancias directas promedio del programa en torno a la mitad del monto bruto invertido en él.

En abril de 2002, en medio de la mayor crisis económica y social de la historia (al menos reciente) de nuestro país, con tasas de pobreza del orden del 50% y de desempleo superiores al 20%, se implementó el **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados** (en adelante, PJJHD), bajo la disposición del decreto 565/02. Fue, sin dudas, el primer programa realmente masivo, alcanzando a pocos meses de su lanzamiento, los dos millones de beneficiarios.

Los primeros beneficiados fueron los que estaban inmersos en el Plan Trabajar III, al pasar directamente a la órbita del nuevo programa. Si bien sus componentes principales siguieron relacionados con el fomento del empleo, comenzaron a incorporar criterios de elegibilidad y condicionalidad que le valen la denominación del primer PTC del país.

El PJJHD se **focalizó** en los hogares con hijos menores a 18 años (incluyendo jefas o cónyuges embarazadas) y cuyo sostén de hogar estuviera desocupado. Se incluyó, además, a discapacitados de cualquier edad y a mayores de 60 años sin cobertura previsional. Consistía en una **transferencia de monto fija, que no presentaba variaciones según composición familiar ni región geográfica**. Si bien comenzó siendo en efectivo, luego pudo bancarizarse a través del Banco de la Nación Argentina (Moreno, 2008). La cuantía de la misma tampoco resultó relevante, al situarse debajo del salario

promedio de los trabajadores no calificados, para no desincentivar la búsqueda activa de trabajos (CEDLAS, 2008).

Al momento de la creación del PJJHD el monto del **subsidio** se estableció en **150 pesos**, mientras que el salario mínimo se encontraba en 200 pesos, siendo sendos ingresos **insuficientes para sortear la línea de pobreza**.

Se mantuvo la contraprestación laboral, debiendo realizar trabajos comunitarios y/o actividades de capacitación con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias (MTEySS, 2004). Pero, se incorporaron condicionalidades antes ausentes: debían presentarse certificados de asistencia escolar y de vacunación al día.

Dada la emergencia económica, el programa tuvo que dar respuesta a un aluvión de interesados, por lo que debió sacrificar algunos elementos de diseño para tornarse operativo rápidamente, como por ejemplo cierta incompatibilidad entre los objetivos del programa y los criterios de elegibilidad, mediante los cuales jefes de hogares pobres pero ocupados quedaban fuera, así como también lo hacían jefes de hogar desocupados y pobres cuyos hijos tuvieran más que 18 años **-errores de exclusión-** y jefes de hogar desocupados no pobres quedaron dentro **-errores de exclusión-**.

En este sentido, y fruto de la enorme demanda, por disposición ministerial se **acotó el plazo de adhesión** hasta el 17 de mayo de 2002, quedando descubiertos quienes no hubieran presentado las solicitudes hasta ese momento. (Neffa, 2012).

La autoridad de aplicación, así como la gestión financiera del programa, quedó bajo la órbita del **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, aunque la inscripción y el control de solicitudes quedó bajo control de los **municipios**.

CIRCUITO OPERATIVO

Municipios y Comunas

Los Municipios o Comunas serán los responsables de coordinar la inscripción y registro de beneficiarios/as en cada localidad, así como asignar a los/as mismos/as en proyectos y/o actividades garantizando el efectivo cumplimiento de la contraprestación.

Los Municipios o Comunas serán los responsables de realizar la carga y administración de la información recibida a través del Formulario Único de Inscripción, así como instrumentar la demanda efectuada por los organismos responsables de proyectos y/o actividades a realizar a nivel local.

Será responsabilidad de los Municipios o Comunas informar a los/as beneficiarios/as:

a) si han sido dados de alta para el cobro del beneficio; fecha a partir de la cual comenzará a regir el mismo; el lugar de pago de acuerdo a la boca de pago seleccionada en el sistema o la asignada a la localidad y la fecha de cobro, en función del cronograma que establezca el Ministerio de Trabajo; así como indicarles si han sido observados por el sistema y el procedimiento para subsanarlo en los casos que sea posible.

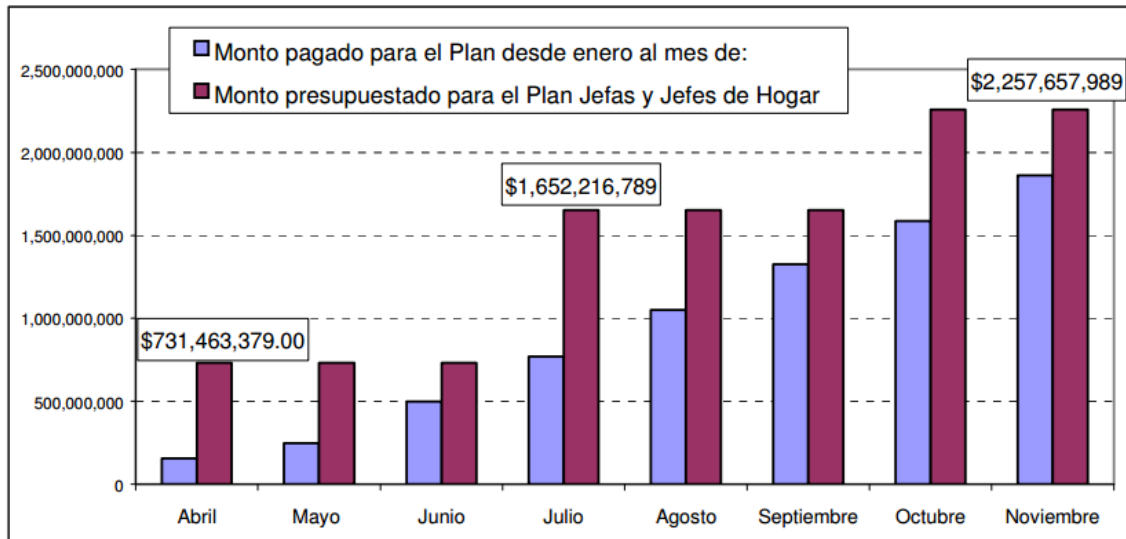
b) Las actividades que deberán realizar en concepto de contraprestación, indicando lugar de tareas, horarios y otras características. Esta comunicación deberá efectuarse en forma fehaciente, junto con la información sobre las sanciones que corresponden por la detección de irregularidades o falseamiento en la documentación de origen. Durante el período de vigencia del beneficio, los beneficiarios podrán ser reasignados a distintos proyectos o actividades, conforme lo determine el Municipio.

A3: Boletín Oficial de la República Argentina

En este sentido, se observa como no sólo tuvo su componente social, sino que también fue utilizado para empoderar a los municipios como articuladores legítimos, en medio de un clima sociopolítico sin precedentes.

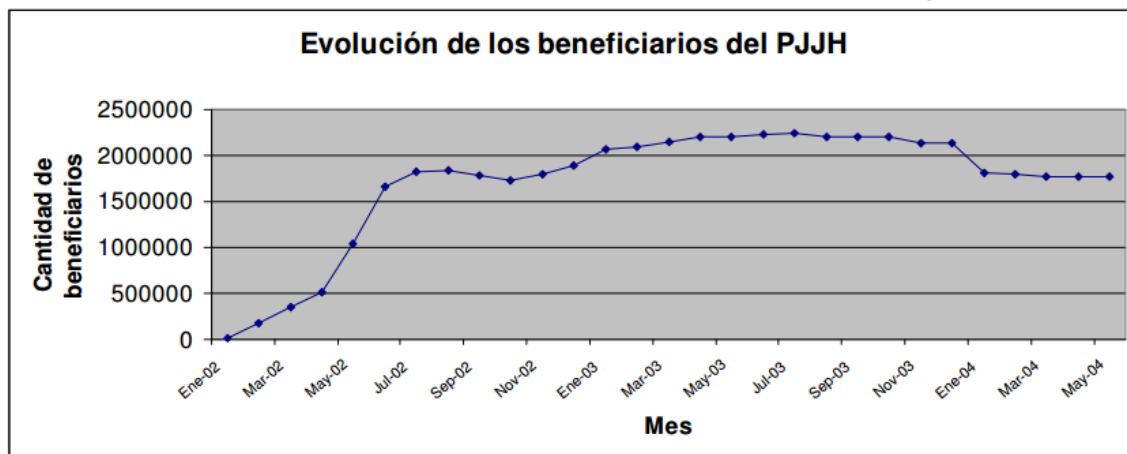
Financiamiento

Al momento de su creación, el Programa se **financió** con créditos presupuestarios reasignados por la Secretaría de Hacienda. Según el decreto 165/02, el monto original disponible ascendía a 756 millones de pesos. Sin embargo, tal demanda inusitada por adherirse al PJJHD, generó nuevas reasignaciones hasta cubrir los 2.300 millones de pesos invertidos en 2002. Es decir, **las necesidades de financiamiento se triplicaron**, frente a un Estado con aún escasos recursos. Parte del excedente necesario se cubrió con las retenciones sobre las exportaciones agrícolas.



A4

Gráfico N° 3: Evolución de la cantidad de Beneficiarios (Jefes I y Jefes II)



Fuente: M.T.E. y S.S.

A5

Para el año siguiente, se presupuestaron más de 3.000 millones de pesos, entre los cuales se contabilizaba un crédito del Banco Mundial (BIRF 7.157) por 600 millones de dólares a tasa LIBOR a 15 años de plazo, con 5 años de gracia.

Si bien el Plan tuvo varios componentes de prestaciones laborales y de capacitación, la enorme mayoría (90% aproximadamente) se concentró en "actividades comunitarias de utilidad social". Los municipios eran quienes, a partir del

listado de inscriptos y de actividades, asignaban las tareas y velaban por el cumplimiento de las jornadas y certificaban a la autoridad de aplicación las labores.

El componente productivo, mediante el cual se instaba al surgimiento de pequeños establecimientos productivos tuvo unos 25 mil inscriptos, con unas 2.500 iniciativas productivas emprendidas. Si bien no es un monto despreciable, al lado del volumen del Programa y de la necesidad del factor capital para que el emprendimiento prospere, no hay registro de que dichos emprendimientos se hayan podido consolidar y crecer.

El tercer componente en importancia relativa fue el que apuntaba a la reinserción en empresas privadas, a partir de la confección de un listado de interesadas. Si bien se sustentaba en uno de los pilares del programa, sólo 221 empresas se inscribieron en el registro, con 2.365 puestos requeridos (Neffa, 2012).

Cobertura:

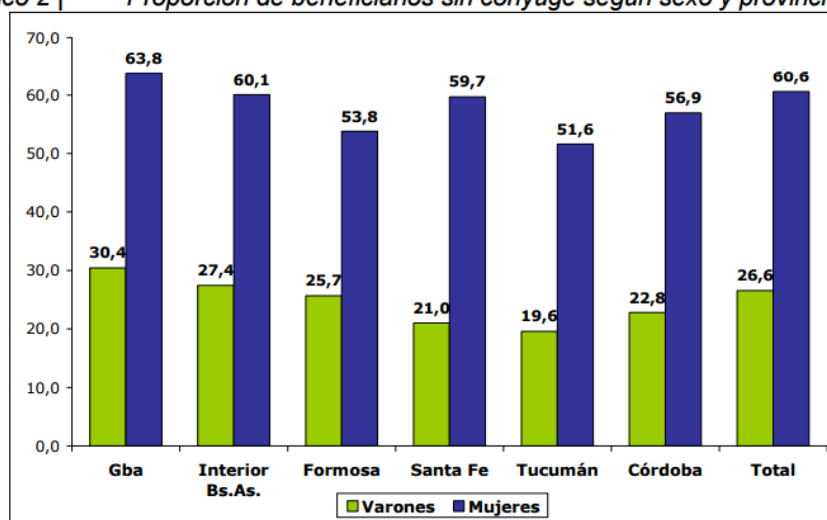
Si bien masivo, autores como Monza y Giacometti (2003) consideran la **cobertura** fue limitada, en tanto y en cuanto sólo el 12.1% de los hogares totales y el 25% de los hogares pobres se encontraban cubiertos. Sin embargo, destacan que los estratos más impactados fueron efectivamente los más pobres.

Dichos autores realizaron una estimación de los **errores de inclusión y exclusión**, cuyos resultados son alarmantes: "la distribución de los hogares que no reúnen las condiciones, pero a pesar de ello perciben el beneficio era a fines de 2012 la siguiente: pobres 3.3%, muy pobres 7.5%, indigentes 13.5% e indigentes extremos 14.9% (en total 39.2%), y que, por otra parte, los que reúnen las condiciones pero a pesar de ello no perciben el subsidio eran: pobres

4.4%, muy pobres 8.5%, indigentes 13.7% e indigentes extremos 13.6% (38.2% del total))” (Neffa, 2012).

Además de los errores de exclusión detectados, el Plan operativamente falló en no considerar casos en los que la mujer u hombre fuese jefa/e de hogar (sin su cónyuge), no pudieran garantizar el cumplimiento de las contraprestaciones por tener que ocuparse de los hijos y la casa, no accediendo a un beneficio que realmente necesitaba.

Gráfico 2 | Proporción de beneficiarios sin cónyuge según sexo y provincia



A6

Según se desprende de la siguiente tabla elaborada por Galasso y Ravallion (2003), un tercio de los incluidos en el programa no cumplía los requisitos para ser considerados elegibles, mientras que el 80% de los individuos activos

elegibles (pobres y no pobres) quedaron fuera:

Tabla 1: Errores de inclusión/exclusión

	Inelegible	Elegible	Total
Solicitantes /participantes			
No recibe Jefas/Jefes	677	824	1,500
<i>fila %</i>	45.1%	54.9%	100%
<i>columna %</i>	40.5%	26.3%	31.2
Recibe Jefas/Jefes	994	2,311	3,305
<i>fila %</i>	30.1%	69.9%	100%
<i>columna %</i>	59.5%	73.7%	68.8
Total	1,671	3,134	4,805
<i>fila %</i>	34.8	65.2%	100%
<i>columna %</i>	100%	100%	100%
Total activos			
No recibe Jefas/Jefes	22,285	6,763	29,047
<i>fila %</i>	76.7%	23.3%	100%
<i>columna %</i>	97.1%	80.2%	92.6%
Recibe Jefas/Jefes	656	1,671	2,327
<i>fila %</i>	28.2%	71.8%	100.0
<i>columna %</i>	2.9%	19.8%	7.4%
Total	22,940	8,434	31,374
<i>fila %</i>	73.1%	26.9%	100%
<i>columna %</i>	100%	100%	100%

Notas: Muestra individual de EPH de octubre de 2002. Se considera que alguien es "elegible" si vive en un hogar con dependientes (hijos de la jefa/jefe menores de 18 o discapacitados) y si no está en el mercado laboral formal según lo indicado por la recepción de los beneficios de un empleo formal.

A7: Banco Mundial (2007)

Magnitud del Plan:

La enorme cantidad de inscriptos que tuvo el Plan en tan poco tiempo se debió a una combinación de factores, entre los que se destacan: la discontinuación de otros planes para dar lugar a éste, incorporando a los beneficiarios residuales; las negociaciones entre el Ministerio con organizaciones sociales y de desempleados para que se adhieran; altas de beneficiarios desde los municipios, en algunos casos saltando ciertos procedimientos reglamentarios. También, debe decirse, la inscripción particular era sencilla.

Si bien el Plan adquirió un volumen inusitado para un programa social no contributivo en el país, dada la magnitud de los problemas de empleo y pobreza, **su cobertura no fue**

universal: a mayo de 2003, alcanzó al 25.4% de los hogares pobres y al 42.3% de los hogares indigentes. Es decir, que el 57% de los hogares indigentes, a un año del Plan, estaban descubiertos (Neffa, 2012)

Es interesante observar cómo el Gran Buenos Aires se encontraba subrepresentada en cantidad de beneficiarios, en desmedro del Noreste y Noroeste del país.

Cuadro 1
Beneficiarios del Plan Jefes según región. Septiembre 2002

Regiones	Población
GBA	362.989
Interior	953.972
Cuyo	59.774
Nordeste	178.958
Noroeste	194.916
Pampeana	477.755
Patagonia	42.569
Total nacional	1.316.961

Fuente: Estimación del Proyecto OIT según los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2001 y la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

A8

Impacto

Dados todos los problemas de diseño e implementación previamente descriptos, la cobertura si bien de magnitud, no llegó a impactar en todo el universo de potenciales beneficiarios. A su vez, dada la cuantía del subsidio, el monto inalterado por evolución de precios ni composición familiar, no logró un impacto significativo como política remediadora.

Si nos detenemos en los beneficiarios del Programa, el mayor **impacto** se le reconoce en el tratamiento frente a la indigencia, más que en la pobreza: "el 63% de los hogares beneficiarios se mantuvo en la extrema pobreza, el 33% de los indigentes pasó a ser pobre no indigente, y sólo el 4.5% de los beneficiarios superó la línea de pobreza. La implementación del programa tuvo entonces una repercusión

significativa (en los beneficiarios) en la reducción de la indigencia; con el subsidio, el 27.6% de estos hogares dejaron de ser indigentes y lograron satisfacer un consumo alimentario mínimo, aunque muy pocos lograron abandonar la condición de pobreza". (Neffa, 2012)

Se observa como la aplicación del Plan sobre los hogares beneficiados produjo un drenaje hacia la pobreza desde la indigencia, no pudiendo sortear la primera.

Cuadro 2
Efectos de la aplicación del Plan Jefes sobre la situación de pobreza de los hogares con beneficiarios. Septiembre 2002 (en %)

Hogares	Con Plan	Sin Plan
Por debajo de la línea de pobreza	93,3	97,6
Pobres	10,9	4,7
Muy Pobres	25,1	15,5
Por debajo de la línea de indigencia	57,3	77,4
Indigentes	38,1	22,3
Indigentes extremos	19,2	55,1

Fuente: Elaboración del Proyecto OIT en base a datos de la EPH y los valores de las líneas de indigencia y pobreza que surgen del INDEC (cuadro 31).

A9

El siguiente cuadro permite ver claramente cómo el subsidio apaciguaba el fenómeno de la indigencia, pero resultaba escaso para enfrentar la pobreza:

Cuadro n° 5: Valores de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente, desde septiembre 2000 en adelante

Mes	Canasta Básica Alimentaria	Canasta Básica Total
	Línea de indigencia	de Línea de pobreza
	Pesos	Pesos
Ene-2007	137,62	295,89
Feb-2007	138,73	298,27
Mar-2007	138,45	296,28
Abr-2007	138,58	296,57
May-2007	138,58	297,96
Jun-2007	139,00	298,86
Jul-2007	139,98	300,95
Ago-2007	143,05	306,13

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

A10 CONICET (2012)

Sin embargo, si evaluamos el impacto agregado de la política en el conjunto de la población, observamos que el impacto fue limitado, merced de los errores de la política, pero también influenciados por un contexto económico recesivo que no contribuía a incrementar el ingreso, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 13: Impacto del programa Jefas/Jefes sobre los índices agregados de pobreza

% bajo la línea de pobreza	Actual, posterior al programa	Contrafáctico, en ausencia del programa	
		Cálculos del INDEC (restando el ingreso de Jefas/Jefes del ingreso total del hogar)*	Nuestro cálculo basado en aumento neto estimado†
Gran Buenos Aires			
Pobreza			
Individuos	54.3	54.7	54.5
Hogares	42.3	42.6	42.5
Indigencia			
Individuos	24.7	27.0	26.2
Hogares	16.9	18.7	18.0
Total 31 aglomerados			
Pobreza			
Individuos	57.5	58.1	57.9
Hogares	45.7	46.2	46.1
Indigencia			
Individuos	27.5	30.5	29.6
Hogares	19.5	21.9	21.1

Nota: El ingreso por adulto equivalente se construyó en base a las escalas de adulto equivalente de INDEC. Para el análisis, se excluyeron las áreas nuevas así como las respuestas incompletas.

* Fuente: INDEC (2002b), INDEC (2003).

† Aumento neto estimado de ingreso de Tabla 8, estimaciones individuales con diferencia simple.

A11 Banco Mundial (2003)

A conclusiones similares arriba el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2003) en una evaluación realizada en mayo de 2003. Además del impacto analizado, dicho informe recupera críticas y cuestionamientos realizados por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN, 2003) en lo que a mecanismos de control y transparencia se refiere.

La SIGEN destacaba que la ANSES no disponía de una base de datos completa y de calidad, tal como establecía el Programa en sus considerandos, lo que llevaba a errores de carga, demoras en los cobros, e incluso duplicación/exclusión de cobro del subsidio correspondiente: a mayo de 2013, la ANSES no contaba con la base de programas asistenciales provinciales y municipales en trece provincias, entre las que se incluían Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (CELS, 2003).

El CELS realiza una medición de impacto, a partir de la comparación de dos series de la EPH 2002, en mayo y octubre. En la misma, observan que la cantidad de pobres e indigentes,

lejos de disminuir, aumentó en dicho período: "en efecto, en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24.8% era considerado indigente. Seis meses más tarde, en octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57.5% y 27.5%, respectivamente" (CELS, 2003). Excluyendo el ingreso que significó el Programa en los hogares beneficiados, la pobreza ascendería al 58.1% y la indigencia al 30.5%.

De esta manera, si bien la reducción de la indigencia es más significativa, dista mucho de revertir la problemática. En términos de pobreza, la remediación es casi inexistente. Ambos registros convalidan la tendencia de dichos indicadores en los estudios recientemente citados en relación a la población beneficiada por el Programa.

Una marcada deficiencia del Plan fue que, pese a ser catalogado como familiar/hogar, no tenía en cuenta la composición de la misma, transfiriendo el mismo monto sin importar cuántos hijos tuviera a cargo. Evidentemente, este factor presionó hacia abajo la efectividad del plan como sostén de ingresos, dado que los hogares más numerosos suelen ser los más pobres. Esto llevó a que en repetidos casos, el padre y la madre soliciten por separado el subsidio, aduciendo que cada uno tenía hijos a cargo en forma aislada, como herramienta para duplicar el subsidio.

Por otro lado, el diseño del plan tampoco tuvo en cuenta diferencias en el costo de vida interregiones, homogeneizando el subsidio. Esto llevó a que regiones como la Patagonia y el Gran Buenos Aires se vean perjudicadas, con su respectivo impacto relativo en el último caso.

Cuadro N°1: Equidad horizontal según valores de la canasta básica alimentaria y total

Región ¹	Canasta Básica Alimentaria (\$)	Canasta Básica Total (\$)	Subsidio	Subsidio en términos de CBA (%)	Subsidio en términos de CBT (%)
Gran Buenos Aires	330.26	723.28	150.00	45.42	20.74
Cuyo	294.91	631.10	150.00	50.86	23.77
NEA	296.58	640.62	150.00	50.58	23.41
NOA	290.61	624.83	150.00	51.61	24.01
Pampeana	311.75	654.68	150.00	48.12	22.91
Patagonia	341.82	687.06	150.00	43.88	21.83

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, EPH

¹ Estas seis regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla:

Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo.

Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano

Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas

Noroeste: Gran Catamarca, Tucumán-Tafi Viejo, Jujuy-Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero-La Banda

Pampeana: Bahía Blanca-Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná,

Gran Santa Fe, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, San Nicolás-Villa Constitución, Santa Rosa-Toay

Patagonia: Comodoro Rivadavia- Rada Tilly, Neuquén- Plottier, Rawson-Trelew, Río Gallegos,

Ushuaia-Río Grande, Viedma-Carmen de Patagones.

A12

Neffa (2012) describe una suerte de estrategia de supervivencia utilizada por parte de varias familias, en las que se anotaba la mujer como titular del beneficio, mientras que el hombre trabaja en condiciones informales no declaradas.

Según Barbeito y otros (2003), el PJJHD tuvo una implementación focalizada, pero con una escala, extensión y penetración territorial que supera largamente las recomendaciones internacionales sobre la magnitud de beneficiarios que permite una administración eficiente, cuyo corolario fue la enorme cantidad de personas en condiciones de elegibilidad que quedaron fuera por diversos motivos, desde errores de exclusión de corte teórico, hasta prácticos como fechas de tope arbitrarias.

En lo que a **asistencia escolar** de los hijos de los hogares beneficiados tampoco se verificaron buenos resultados: "los niños residentes en hogares con PJJHD tienen menores tasas de asistencia a la escuela. Esto está mostrando, al menos, tres cosas: a) que uno de los

principales objetivos del programa no se está alcanzando; b) que dentro de esos hogares se generan incentivos para la no concurrencia a la escuela de los menores de 18 años; c) la brecha de pobreza de largo plazo no disminuirá y hasta puede aumentar ya que la productividad laboral de estos menores en su etapa adulta será sensiblemente más baja”.

Principales críticas

Como hemos visto, PJJHD no tuvo los resultados que sus diseñadores pensaron. No sólo no revirtió los principales indicadores que se propuso afectar, sino que tampoco logró sostener las tasas de pobreza e indigencia previas a su implementación.

Si bien es cierto que las condiciones económicas del país no contribuyeron, dados los errores de diseño (inclusión-exclusión y cobertura), así como operativos por ausencia de información consistente e implementación segmentada en numerosos actores (cuyos intereses no necesariamente se encontraban alineados), considero que salvadas ciertas cuestiones, y en teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal realizado, se podrían haber alcanzado resultados más alentadores. Por ejemplo, no atender la composición familiar haciendo uniforme la transferencia es un error relativamente sencillo de salvar, con un impacto esperado determinante en la reducción de la pobreza (vía incremento del ingreso familiar), teniendo en cuenta que los hogares pobres e indigentes son estadísticamente más numerosos.

Asignación Universal por Hijo.

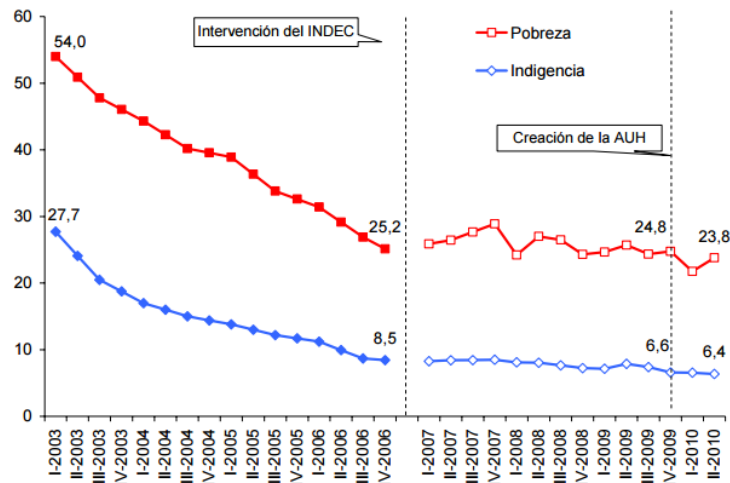
El programa Asignación Universal por hijo para la Protección Social (en adelante, AUH) surgió del Decreto 1602/09, que modifica el régimen de asignaciones familiares (Ley 24.714) extendiendo los beneficios a hijos de desocupados y trabajadores informales cuyos salarios fuesen inferiores al SMVM. La AUH se trata de un PTC mediante el cual se ejecuta una transferencia monetaria mensual por hijo (hasta cinco hijos). Se entrega el 80% del monto cada mes y 20% restante al cabo del año, contra la presentación de la acreditación de asistencia escolar a una escuela de gestión estatal (si bien luego se extendió a escuelas privadas de cuota subsidiada. Más adelante se profundizará este punto) y la documentación que certifique los controles sanitarios y vacunatorios reglamentarios.

La autoridad de aplicación del Programa, así como el financiamiento, se consolidó bajo la órbita de la **ANSeS**. Su expertise técnica y su penetración territorial fueron claves para la puesta en marcha en forma ágil y efectiva. El **financiamiento** -tema sensible, que luego se tratará- se resolvió con los rendimientos generados por Fondo de Garantía de Sustentabilidad (en adelante, FGS), que se constituyó básicamente por la estatización de los sistemas de pensión privados a finales del año 2008, mediante la ley 26.425.

Lo novedoso de esta política es que centraliza sus objetivos a los niños y adolescentes, cuyos padres no cuentan con los beneficios de una relación laboral formal. De esta manera, se genera ayuda económica por hijo (incorporando uno de los puntos débiles del PJJHD), con la condicionalidad de que se encuentre escolarizado y con controles sanitarios. Es, sin lugar a dudas, el mayor incentivo en pos de la reducción de la pobreza intergeneracional más ambicioso que se haya

lanzado en la Argentina como política social masiva: “en el mes de abril de 2011 la AUH cubría a 3.549.665 niños y adolescentes y a 1.889.458 titulares. El 48.6% de esos titulares cobró la asignación por un solo hijo, el 27.9% por dos, y un 23.5% por tres hijos o más” (MTEySS, 2003).

Gráfico N° 1. Incidencia de la pobreza y la indigencia en la población, 2003-2010 (en porcentajes)



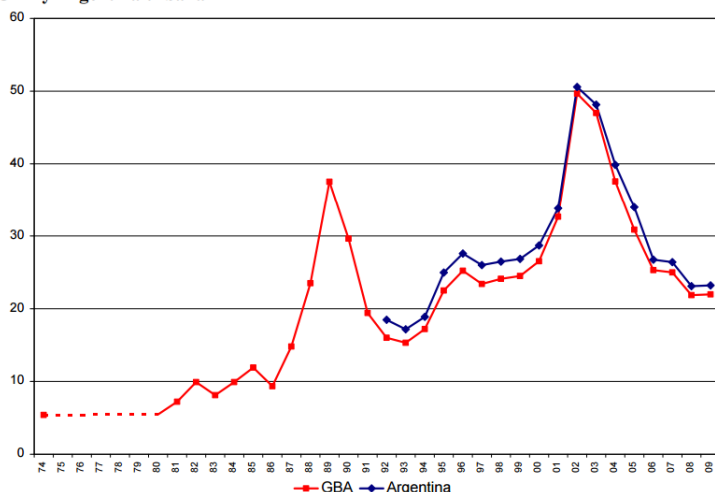
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC, IPC-INDEC e IPC-7 provincias.

Nota: Desde 2007 la incidencia de la pobreza y la indigencia fue re-estimada, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, pero corrigiendo la canasta básica de acuerdo con la evolución del IPC 7 provincias y excluyendo del cálculo a los hogares con ingresos imputados por EPH.

A13 CIFRA (2010)

Debe mencionarse, según lo destaca CEDLAS (2010), la alta concentración de la pobreza en la niñez: más del 40% de la población pobre son niños menores a 15 años y más del 60% de menores de 25. Esta situación refuerza y revitaliza los programas focalizados en la niñez y adolescencia.

Figura 2.1
Tasa de pobreza
GBA y Argentina urbana



Fuente: cálculos propios sobre la base de EPH.

A14: CEDLAS (2010)

Cuadro 2.1
Perfil de la pobreza monetaria
Características demográficas

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

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

***: diferencia significativa al 1%, **: diferencia significativa al 5%,
*: diferencia significativa al 10%.

A15: CEDLAS (2010)

La mayoría de los titulares de los beneficios son mujeres (87%), siendo la mitad de ellas cónyuge del jefe de hogar y 1/5 jefa de hogar (MTEySS,2010).

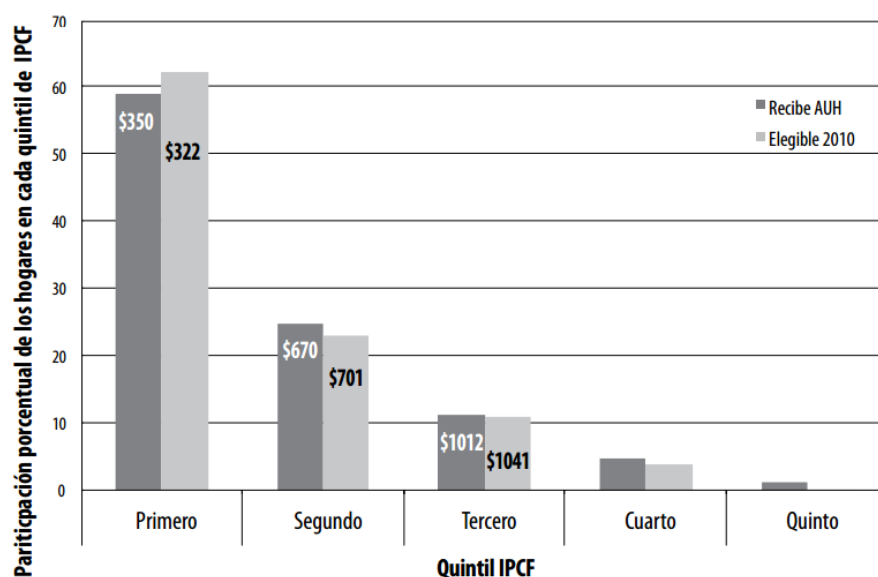
Además del género del titular, es importante destacar el nivel de estudios alcanzado por los titulares, bajo la perspectiva de que la acumulación de capital humano contribuirá a reducir la pobreza intergeneracional: el 70% de

los titulares no alcanza el nivel secundario completo obligatorio. Tan sólo 1 de cada 5 titulares logró culminar sus estudios secundarios.

La **focalización** del AUH mejoró mucho frente a su antecesor programa. El 50.9% de los hogares que lo reciben, al 2009, se encontraban dentro del 15% más pobre, reduciendo su participación en ese percentil en un 8% al cabo de un año.

GRÁFICO 3

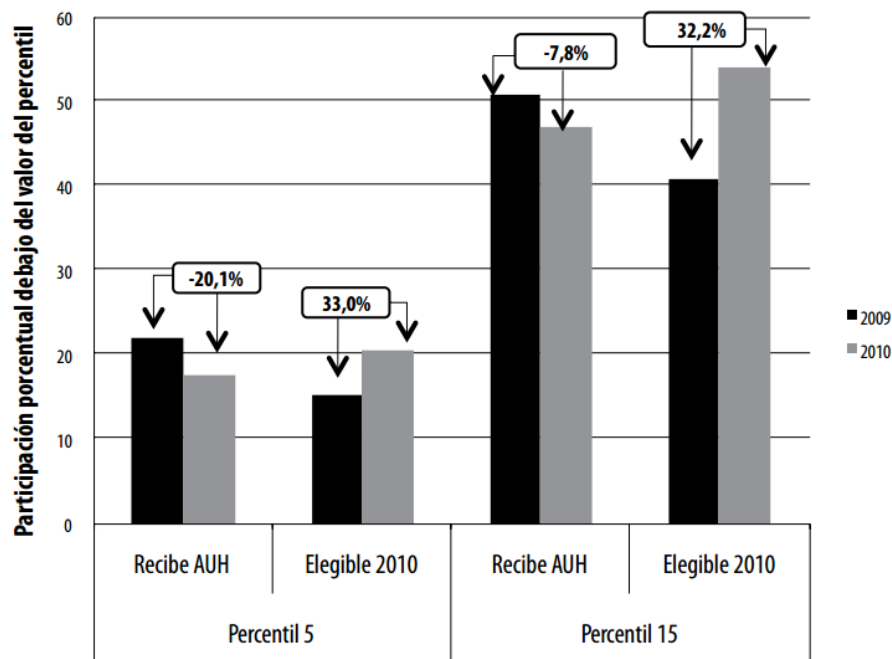
Distribución de hogares con AUH y hogares elegibles en 2010 e Ingreso *per cápita* familiar promedio (Ipcf) por quintiles de Ipcf. Segundo semestre de 2010.



A16

GRÁFICO 4

Participación de hogares con AUH y hogares elegibles en 2010 debajo del percentil 5 y el percentil 15.



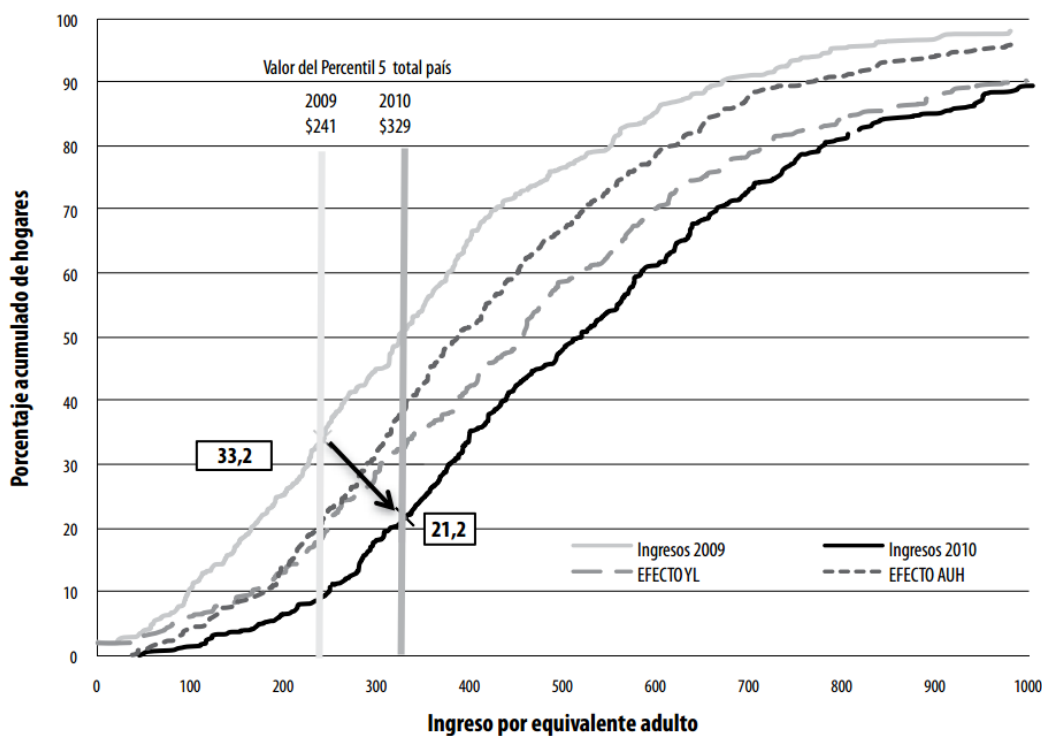
A17

Sin embargo, corresponde dilucidar si toda la mejora se debe al impacto de la AUH, teniendo presente, a su vez, que el 2010 fue un año de gran expansión del PBI. Los autores Bustos y Villafañe, en su estudio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010) destacan un incremento del 143% de los ingresos no laborales de los hogares estudiados, que se acompaña de un crecimiento del 53% de los ingresos laborales. Es precisamente la combinación de ambas alzas la que permite el salto en la condición relativa de los hogares, siendo algo más fuerte incluso el incremento del ingreso laboral.

Pero a su vez se aprecia la importancia relativa de la AUH, dado que muchos hogares no podrían haber mejorado como lo hicieron de no haber obtenido el beneficio, tal como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 7

Variación de la participación debajo de P5 en hogares elegibles en 2009 que perciben la AUH en 2010.



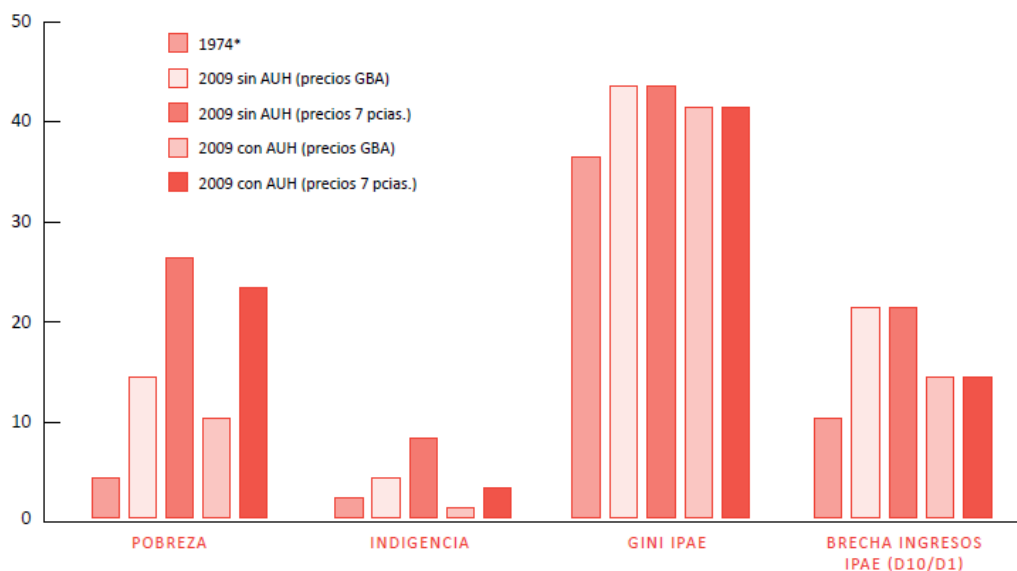
Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

A18

Impacto en pobreza, indigencia y desigualdad

Las distintas evaluaciones de impacto consultadas (CIFRA-CTA, CENDA, CEDLAS, Kliksberg y Novacovsky, entre otros) coinciden en el impacto significativo de la AUH en la reducción de la indigencia y la desigualdad, teniendo un impacto menor al esperado en lo que a reducción de pobreza se refiere. A su vez, la ausencia de información estadística oficial consistente obliga a los investigadores a construir deflatores del ingreso alternativos, como proxy de la evolución del nivel de precios. El más utilizado en estos estudios es el denominado "IPC 7 provincias", elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino.

La evaluación realizada por CENDA estima que el impacto de la AUH en 2009 reduce la pobreza en un 13%, manteniendo más de un 22% de la población en dicha condición (ajustada por IPC7prov). Mientras que sí alcanza a reducir notoriamente la indigencia, al disminuir dicho indicador en más de un 50%, dejando tan sólo un 3.5% de la población en condiciones de indigencia. También se observan resultados alentadores en lo que a distribución y brecha de ingresos se refiere.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, direcciones provinciales de estadísticas y del CEDLAS. Nota: Las variables Pobreza e Indigencia, indican la incidencia de las mismas sobre la población total. Gini es el coeficiente de Gini multiplicado por 100 (para usar la misma escala) y al igual que la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre (Brecha ingresos IPAE D10/D1) ha sido calculado en base al ingreso por adulto equivalente del hogar (IPAE), a excepción del año 1974 para el cual no se contaba con datos del IPAE y se trabajó con el IPCF.

A19

Conclusiones semejantes alcanza CIFRA-CTA, a partir del impacto de la AUH en el ingreso familiar e ingreso per capita familiar promedio recuperado de la EPH 2009. Si bien hacen hincapié en la reducción en la pobreza no es determinante, es preciso mencionar que en términos absolutos significa 1.3 millones de personas fuera de la pobreza.

Sí es asombroso el impacto en la indigencia, representando una reducción superior al 60% en niños y adolescentes (así como en sus hogares).

Cuadro Nº 5. Simulación de la incidencia de la pobreza y de la indigencia tras la implementación de la AUH, 4to. trimestre de 2009. En porcentajes.

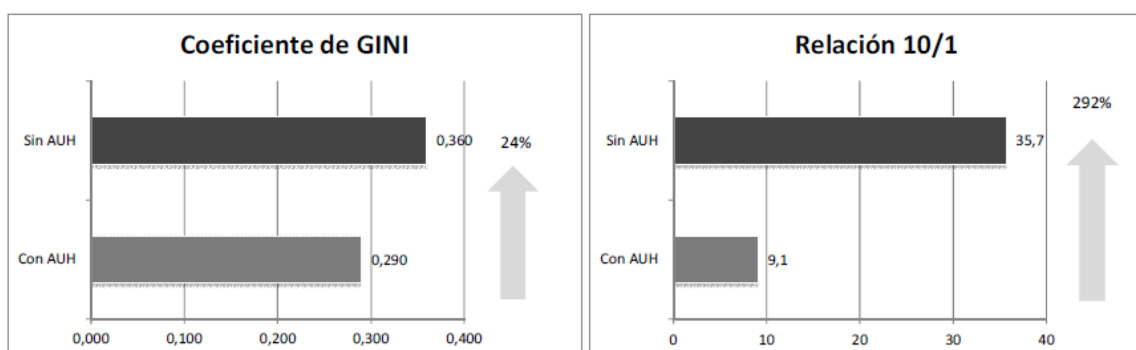
		Antes de AUH	Tras implementación AUH	Reducción
Pobreza	Personas	24,8	21,6	-13,0
	Hogares	17,4	15,2	-12,7
	Niños y adolescentes	37,5	31,7	-15,3
	Hogares con niños y/o adolescentes	40,0	34,1	-14,8
Indigencia	Personas	6,6	3,2	-50,6
	Hogares	4,8	2,8	-41,4
	Niños y adolescentes	10,2	4,0	-60,5
	Hogares con niños y/o adolescentes	10,5	4,1	-60,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

A20

En la evaluación realizada por Kliksberg y Novacovsky a partir de la EPH 2013-2014 se aprecia como el impacto en la reducción de la desigualdad se mantuvo a lo largo de la implementación de la política, favoreciendo tanto en la muestra de hogares receptores como en términos agregados. El coeficiente de GINI mejora 24% y un 292% la relación de ingresos entre el décil más pobre y el más rico, dentro de los hogares beneficiados por la AUH. Si se toma el conjunto de los hogares urbanos, los beneficios de la medida descienden casi 10 veces, pero aún así evidencian resultados favorables para la totalidad de los hogares.

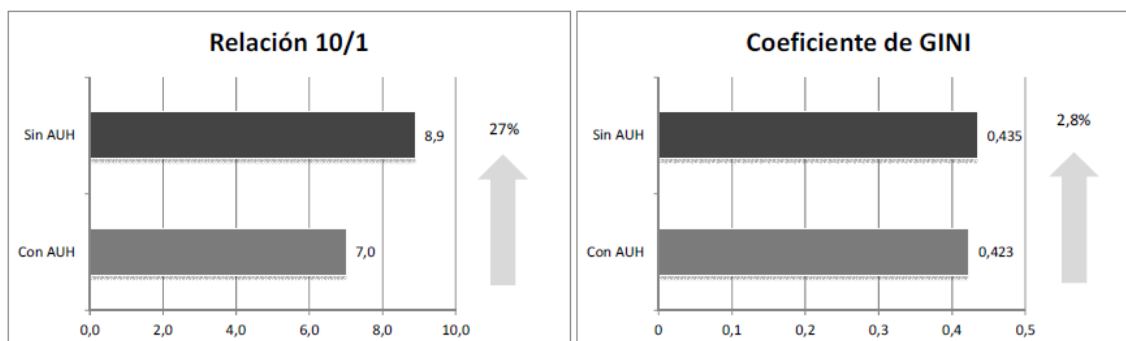
Gráfico 1. Impacto de la AUH en el coeficiente de Gini y en la relación de ingresos del décimo y el primer decil de IPCF de los hogares receptores de la AUH



Fuente: Encuesta Evaluación AUH 2013-2014.

A21

Grafico 2. Impacto de la AUH en el coeficiente de Gini y en la relación de ingresos del décimo y el primer decil de IPCF del total de hogares urbanos



Fuente: EAHU-INDEC 2013 y Encuesta Evaluación AUH 2013-2014.

A22

Impacto en el Mercado de trabajo:

Las políticas de transferencia de ingresos a sectores vulnerables comúnmente son catalogadas como desincentivos a la búsqueda laboral activa, en aras de conservar el beneficio trababajando en la informalidad. Es preciso mencionar que si un trabajador está debidamente registrado así como deja de percibir la AUH pasa a recibir las asignaciones familiares contributivas, así como cobertura de salud, aportes jubilatorios, aguinaldo, vacaciones pagas e indemnización por despido. A su vez, "la comparación de los ingresos promedio que perciben los hogares por AUH (como máximo puede ascender a \$880, aunque más del 75% de los beneficiarios perciben entre \$176 y \$352 por mes) con el ingreso promedio de un trabajador formal, que en el último trimestre de 2010 ascendió a \$2.929, **permite suponer que el efecto "desincentivo" (de existir) no sería relevante en nuestro país"** (MTEySS, 2010). Más allá del debate que pudiera realizarse en relación sobre si los trabajadores cuentan con la capacidad de elegir cómo emplearse, o bien es una condición impuesta por el empleador, se compartirá a

continuación evidencia que refuta la creencia mencionada al inicio del segmento.

Bustos y Villafañe (2010), a partir del estudio de la EPH 2009 y 2010, realizan una estimación sobre el impacto de la AUH en la tasa de actividad de los titulares. Dado que no se cuenta con una pregunta referida al cobro de la AUH, para el grupo de tratamiento se tomó los ingresos recibidos en concepto de "subsidio o ayuda social (en dinero)", comparándolos con los hipotéticos a percibir por la AUH. Esta aproximación arrojó resultados muy semejantes a la cantidad de beneficiarios reportados por ANSES para dicho período.

Por otro lado, para la elaboración del grupo de control realizaron dos comparaciones diferentes, que se complementan y enriquecen el estudio: una "descriptiva" y otra "explicativa". La primera refiere a la comparación de los hogares receptores de AUH en 2010 con los en el mismo año, cumpliendo las condiciones de ingreso, no percibían la asignación. La "explicativa", por su parte, apunta a si hogares elegibles en 2009 recibían al año siguiente la asignación. A su vez, para estimar el impacto utilizaron paneles (segundo semestre de 2009 y 2010) para contar con dos observaciones por hogar.

La tasa de actividad del grupo de tratamiento dado, elegible en 2009, aumentó más que la tasa de un grupo de control -también elegible, pero que no recibió la asignación. Así mismo, dicha variación positiva fue heterogénea según composición de hogar, limitando sesgos por género y rol familiar.

CUADRO 3

Tasas laborales según distintos grupos de población. 2º semestre de 2010.

Tasa de Actividad	Hogares con menores					Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto	Hogares sin menores	
	Titulares	Total Integ. del hogar				
TOTAL	49,5%	34,2%	38,6%	40,6%	56,2%	44,9%
Sexo						
MUJERES	44,8%	25,4%	32,1%	33,2%	45,6%	36,3%
VARONES	81,8%	43,7%	45,7%	48,4%	68,2%	54,1%
Posición en el hogar						
Jefe de Hogar	71,6%	80,7%	83,7%	87,0%	56,7%	70,2%
Cónyuge	38,2%	44,3%	49,8%	60,3%	45,0%	51,8%
Otros integrantes	45,1%	18,6%	20,7%	16,6%	63,1%	27,1%

Tasa de empleo	Hogares con menores					Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto	Hogares sin menores	
	Titulares	Total Integ. del hogar				
TOTAL	43,6%	30,5%	34,5%	40,6%	56,2%	44,9%
Sexo						
Mujer	38,9%	21,9%	28,3%	30,9%	42,3%	33,4%
Varón	75,7%	39,8%	41,4%	46,2%	63,7%	50,7%
Posición en el hogar						
Jefe de Hogar	65,2%	75,4%	75,6%	85,5%	54,3%	67,4%
Cónyuge	34,9%	40,7%	46,1%	57,4%	43,1%	49,1%
Otros integrantes	35,2%	15,4%	17,9%	14,3%	55,8%	23,5%

→

continuación Cuadro 3.

Tasa de desocupación	Hogares con menores					Total
	Con AUH		Elegibles en 2010	Resto	Hogares sin menores	
	Titulares	Total Integ. del hogar				
TOTAL	12,0%	10,7%	10,5%	5,5%	6,8%	7,1%
Sexo						
Mujer	13,2%	13,5%	11,9%	7,1%	7,2%	8,2%
Varón	7,5%	8,9%	9,4%	4,4%	6,5%	6,3%
Posición en el hogar						
Jefe de Hogar	8,9%	6,5%	9,6%	1,6%	4,3%	4,0%
Cónyuge	8,5%	8,1%	7,5%	4,8%	4,3%	5,1%
Otros integrantes	21,8%	17,3%	13,2%	14,3%	11,6%	13,2%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

CUADRO 4

Variación en las tasas laborales según distintos grupos de población. Panel 2dos semestres 2009 y 2010.

Tasa de Actividad	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009-AUH 2010 Total Integ. del hogar	Elegible 2009-No AUH 2010	Resto		
TOTAL	3,5%	-0,7%	1,7%	-3,3%	-0,5%
Sexo					
MUJERES	0,8%	-2,1%	0,2%	-4,7%	-2,0%
VARONES	5,3%	0,4%	2,8%	-2,2%	0,7%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	0,2%	-4,1%	-1,3%	-5,6%	-3,2%
Cónyuge	-9,2%	-1,1%	-3,1%	-9,3%	-5,2%
Otros integrantes	21,6%	2,2%	10,8%	3,8%	6,6%

Tasa de empleo	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009-AUH 2010 Total Integ. del hogar	Elegible 2009-No AUH 2010	Resto		
TOTAL	5,9%	3,8%	2,2%	-1,2%	1,1%
Sexo					
MUJERES	0,5%	0,7%	2,0%	-1,7%	0,3%
VARONES	9,3%	6,5%	2,3%	-0,9%	1,8%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	3,2%	2,2%	-1,8%	-4,4%	-2,2%
Cónyuge	-3,8%	-2,0%	-1,4%	-6,9%	-3,3%
Otros integrantes	21,0%	7,7%	13,8%	7,9%	10,1%

continuación Cuadro 4.

Tasa de desocupación	Hogares con menores			Hogares sin menores	Total
	Eleg. 2009-AUH 2010 Total Integ. del hogar	Elegible 2009-No AUH 2010	Resto		
TOTAL	-18,8%	-33,7%	-6,9%	-21,6%	-18,1%
Sexo					
Mujer	1,9%	-20,7%	-17,9%	-28,6%	-21,4%
Varón	-35,4%	-45,3%	10,0%	-15,1%	-14,2%
Posición en el hogar					
Jefe de Hogar	-33,1%	-53,1%	29,0%	-20,5%	-21,3%
Cónyuge	-54,0%	11,5%	-25,2%	-38,3%	-27,8%
Otros integrantes	4,4%	-27,0%	-12,2%	-21,1%	-16,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH

A24

Si bien correspondería complejizar este análisis en función de variables que pudieran estar influenciado este

impacto, no parecería verificarse el desincentivo -desde el lado del trabajador- a emplearse formalmente.

Quienes sí, a diferencia de los varones y jefes de hogar, evidencia una reducción en la tasa de empleo, son cónyuges de hogares beneficiados. Pero siguiendo a Maurizio y Perrot (2011), es esperable que su empleo previo sea de baja calidad e ingreso, por lo que no necesariamente implica un resultado desfavorable, en tanto y en cuanto la asignación le compensa el ingreso (a la vez que aumenta su salario de reserva) y le permite realizar otras tareas, como por ejemplo el cuidado de sus hijos; que dado que el fortalecimiento del capital humano de la descendencia es prioritaria para el PTC, a iguales ingresos de corto plazo, podría hasta considerarse beneficioso para el impacto agregado de la política.

Impacto sobre los menores de edad:

Como decía anteriormente, si bien los titulares de las asignaciones son los padres, los beneficiarios son los niños y adolescentes. En este sentido, cobra vital importancia el impacto que tiene el PTC en ellos. Para ello, corresponde visualizar tres variables, una de las cuales se presenta más difusa: el acceso a la salud no puede medirse fácilmente. Por lo contrario, la escolarización y la tasa de actividad (empleo) sí lo es.

Donde se observa un impacto considerable es en la reducción de la tasa de actividad en la población de entre 13 y 17 años. Dicha tasa se mantenía relativamente constante en torno al 9% entre 2003 y 2007, comenzando un descenso significativo desde 2008 y profundizado a partir de la implementación de la AUH, alcanzando el 4.8% en 2010.

CUADRO 5

Tasas de asistencia y de actividad de menores por edad

	Total país	Total urbano		
	2001	2003	2009	2010
Tasas de asistencia				
6 a 12 años	98,1	98,8	98,6	99,1
13 a 17 años	85,3	89,4	90,5	92,0
13 años		98,0	97,8	97,9
14 años		94,3	95,7	96,6
15 años		89,3	91,7	93,2
16 años		86,6	86,9	88,1
17 años		78,94	81,12	84,29
Tasas de actividad				
10 a 12 años	n/d	1,0	0,4	0,5
13 a 17 años	n/d	9,3	6,6	4,80

Nota: los datos del total país corresponden al CNPyV 2001 y los de Total urbano a la EPH; el Censo mide la actividad en personas de 14 años y más. Fuente: datos del CNPyV 2001 publicados en Pantelides y Moreno, coords., (2009) Situación de la población en la Argentina y elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC, 2003, 2009 y 2010.

A25

La población pobre evidencia condiciones de escolaridad, tanto notablemente inferior a quienes no padecen dicha situación. Para casi todos los grupos etarios de escolarización obligatoria (e incluyendo hasta los 23 años, como superiores no universitarios y universitarios), la diferencia se aproxima a los tres años de escolaridad.

Cuadro 2.4
Perfil de la pobreza monetaria
Características educativas

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

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

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

*: diferencia significativa al 10%.

A26

En términos de inclusión educativa, tal vez la AUH no ha tenido los resultados esperados. Si bien es un incentivo fuerte, la problemática es más compleja, de índole

estructural, por lo que puede no ser suficiente este abordaje por la vía monetaria: la coyuntura socioeconómica afecta, como es sabido, las condiciones de vida de la población, siendo la niñez y adolescencia la población más vulnerable. Se encuentra relación entre la tendencia negativa de la actividad económica, el descenso de la tasa de escolarización, el aumento de la mortalidad infatíl y del empleo infantil (Unicef, 2009).

En este sentido, no corresponde hablar únicamente de inclusión educativa, sino también de equidad educativa, al haber un significativo diferencial entre la población que no asiste, según su nivel socioeconómico: "en 2011 el déficit entre los adolescentes en hogares sin NBI alcanzaba el 6.9%, mientras que en contextos de hogares con NBI esta tasa se incrementa al 17.1" (UCA, 2012).

ASISTENCIA ESCOLAR POR AÑO DE RELEVAMIENTO

Adolescentes entre 13 y 17 años

En porcentaje. Período 2007-2011

	2007	2009	2010	2011	Var. 2007- 2009	Var. 2009- 2010	Var. 2010- 2011	Var. 2009- 2011
Asistencia escolar								
Asiste	90,2	89,3	90,5	91,0	-0,9	1,2	0,5	1,7
No asiste	9,8	10,7	9,5	9,0	0,9	-1,2	-0,5	-1,7

* Las diferencias de proporciones entre una categoría y la categoría de referencia son significativas (p-value<=0,05)

Fuente: EDSA. 2007-2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA)

NINOS QUE NO ASISTEN SEGUN PARTICIPACION EN LOS SISTEMAS DE ASISTENCIA ECONOMICA POR SITUACION ECONOMICA

Adolescentes entre 13 y 17 años

En porcentaje. Período 2007-2011

	2007	2009	2010	2011	Var. 2007- 2009	Var. 2009- 2010	Var. 2010- 2011	Var. 2009- 2011
Tiene NBI y recibe asistencia económica	22,0	24,0	22,3	20,1	2,0	-1,7	-2,2	-3,9
Tiene NBI y no recibe asistencia económica	9,1	11,4	11,2	13,7	2,3	-0,2	2,5	2,4
No tiene NBI y recibe asistencia económica	9,1	9,4	9,9	8,5	0,3	0,5	-1,4	-0,9
No tiene NBI y no recibe asistencia económica	6,0	6,5	6,4	6,2	0,5	-0,1	-0,2	-0,3

* Las diferencias de proporciones entre una categoría y la categoría de referencia son significativas (p-value<=0,05)

Fuente: EDSA. 2007-2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA)

A27

Sin embargo, se aprecia un impacto efectivo y focalizado de la AUH en aquella población beneficiada, al ser sensiblemente superior la propensión a la escolarización de población con NBI y prestaciones no contributivas, frente a población semejante pero sin asistencia estatal. Notoriamente, el PTC favorece/desfavorece esta tendencia:

“los hogares con NBI y que no perciben asistencia social, en 2011, representan el 13.7%. Este porcentaje se incrementa 4.6% a lo largo del período interanual 2007-2011.

Por último, son los adolescentes en igual situación que reciben asistencia social a través de asignación, pensión o algún otro programa social no contributivo, quienes registran mayor propensión al déficit educativo, siendo en 2011 el 20%. Cabe señalar al respecto que este porcentaje se redujo en el período 2009-2011 casi 4%” (UCA 2012).

Al sancionarse la modificación de la ley de asignaciones familiares, se dictaminó que la escolarización se cumpliera en establecimientos estatales, omitiendo la importancia de la escolarización privada subsidiada, o de cuota cero, incluyendo las religiosas de extensa difusión en nuestro país. Inclusive, en muchas ciudades del país la oferta para toda la demanda educativa queda garantizada si y sólo si, se tiene en cuenta esta oferta de gestión privada de cuota cero. En este sentido, privar de asistencia a esta población elegible no tenía mucho sentido.

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

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

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

A28 CEDLAS 2010

Afortunadamente, y después de un intenso reclamo -canalizado a través de la Defensoría General del Pueblo-, la ANSeS extendió los beneficios de la AUH a alumnos de bajos recursos que concurren a establecimientos privados, en particular aquellos de carácter parroquial. Según el Consudec, entidad

que agrupa unas 3.000 escuelas parroquiales de todo el país, esta medida administrativa benefició a unos 300.000 niños.

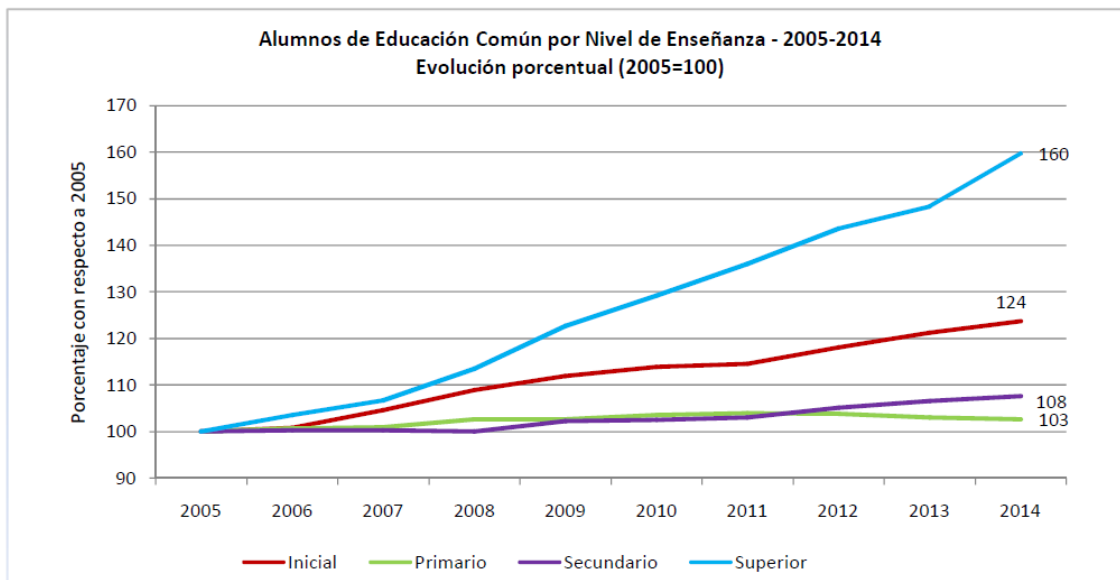
Por otro lado, corresponde hacer una salvedad en lo que hace a la cobertura de educación obligatoria en nuestro país, hoy desde la sala de 4 años hasta el Secundario inclusive. El Nivel Inicial ha tenido una tasa de crecimiento muy importante en los últimos años (así como también el nivel superior). El Nivel Primario si bien su universalización es casi completa, ha presentado ciertas caídas en los últimos años que ameritarían estar alertas.

El nivel educativo que, por lejos, presenta mayores desafíos es el Secundario, por su baja cobertura (aún luego de una década de dictaminar su obligatoriedad), por el desgranamiento de la matrícula a lo largo de la trayectoria escolar y la sobreedad, no haciendo mención en este análisis de la calidad de dichos aprendizajes.

Indicadores de eficiencia por Nivel - Educación Común - Año 2013

Nivel	Tasa de Promoción	Tasa de Repitencia	Tasa de Abandono	Tasa de Egreso	Tasa de Egreso Oportuna	Años promedio para egresar	Tasa de Sobreedad
Primario	97,1	2,1	0,8	95,3	77,1	6,1	13,2
Secundario	80,3	9,5	10,1	45,4	29,2	6,6	34,6

Fuente: DiNIEE / SlyCE / MEyDN en base a Relevamientos Anuales 2013/2014 - DiNIECE



Fuente: DiNIEE / SlyCE / MEyDN en base a Relevamientos Anuales 20026 - 2014 - DiNIECE

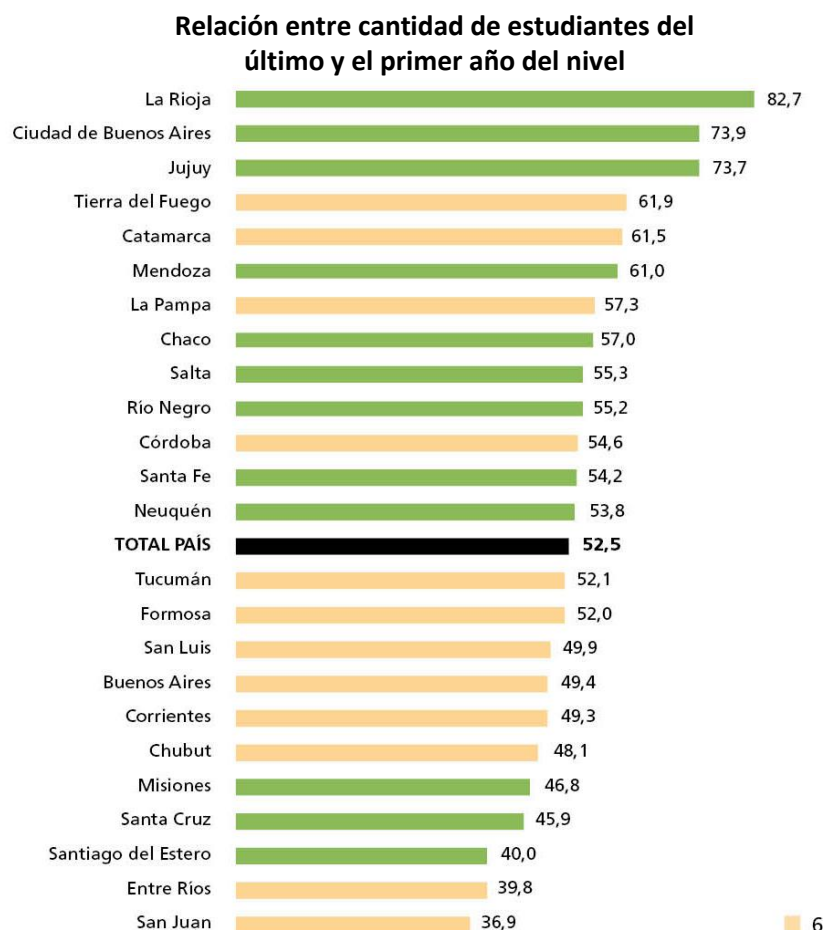
Vemos que sólo el 45% de los chicos que comienzan el nivel secundario lo terminan, registros que de ser ajustados por finalización en la edad correspondiente desciende hasta el 29%. Es decir, de cada 10 alumnos que ingresan en primer año de la secundaria, sólo 3 lo terminan en tiempo y forma. Si los primeros años del Nivel concentran el 42.4% de la matrícula, los últimos dos años representan sólo 23.5% de la misma.

Matrícula por año de estudio

Estructura	Año de estudio (estructura 6-6/estructura 7-5)					
	1ero/ 7mo	2do /1ero	3ro /2do	4to /3ro	5to/4to	6to/5to
6-6	532.996	522.973	440.256	391.238	311.369	265.096
7-5	262.475	317.245	266.970	219.132	179.154	152.378
Total	795.471	840.218	707.226	610.370	490.523	417.474
Total %	20,6	21,8	18,3	15,8	12,7	10,8

Fuente: Relevamiento Anual 2014. DiNIECE.

Esto implica una tasa de desgranamiento alarmante:



Fuente: DiNIEE / SlyCE / MEyDN en base a Relevamiento Anual 2014 - DiNIECE

En este sentido, para fomentar la culminación de los estudios secundarios, dado que la primara no sólo está universalizada, sino que su tasa de promoción efectiva es prácticamente total, desgranándose la matrícula a lo largo del nivel secundario, podría generarse una modificación a la prestación que potencie los incentivos a promover el Nivel. Según el Censo 2010, hay unos 560.000 chicos de 12 a 17 años que no asisten a la escuela, de los que tan sólo el 27.5% tiene necesidades básicas insatisfechas. Esto indica que la estrategia que se adopte no puede reducirse a transferencias de ingresos.

COBERTURA

Tasas simples de asistencia por grupo de edad según NBI

Tipo de Valor	TASAS SIMPLES DE ASISTENCIA			ABSOLUTOS					
ÁMBITO	Total			Total					
NBI	Total	Con NBI	Sin NBI	Total		Con NBI		Sin NBI	
Grupo de Edad	Asiste (%)	Asiste (%)	Asiste (%)	Asiste	No Asiste	Asiste	No Asiste	Asiste	No Asiste
03-05	73,8	62,1	77,0	1.471.658	522.466	266.965	162.901	1.201.565	358.439
3	50,1	35,4	54,2	326.428	325.489	50.504	92.254	275.190	232.587
4	77,0	64,0	80,5	511.858	153.313	91.042	51.218	419.757	101.765
5	93,6	86,6	95,5	633.372	43.663	125.419	19.430	506.618	24.087
12-14	95,7	90,3	96,7	2.022.440	91.641	326.983	34.949	1.686.532	57.886
15-17	77,8	62,1	80,6	1.642.200	467.591	194.534	118.947	1.436.904	345.094

Tasas simples de asistencia por grupo de edad según NBI

Tipo de Valor	TASAS SIMPLES DE ASISTENCIA			ABSOLUTOS					
ÁMBITO	Total			Total					
NBI	Total	Con NBI	Sin NBI	Total		Con NBI		Sin NBI	
Grupo de Edad	Asiste (%)	Asiste (%)	Asiste (%)	Asiste	No Asiste	Asiste	No Asiste	Asiste	No Asiste
03-05	73,8	62,1	77,0	1.471.658	522.466	266.965	162.901	1.201.565	358.439
06-08	98,9	95,0	100,0	2.005.585	21.324	402.406	21.145	1.598.368	0
09-11	99,1	95,3	100,0	2.060.989	19.509	386.629	19.249	1.667.342	0
06-11	99,0	95,1	100,0	4.066.574	40.833	789.035	40.393	3.265.711	0
12-14	95,7	90,3	96,7	2.022.440	91.641	326.983	34.949	1.686.532	57.886
15-17	77,8	62,1	80,6	1.642.200	467.591	194.534	118.947	1.436.904	345.094
12-17	86,8	77,2	88,6	3.664.640	559.232	521.517	153.897	3.123.436	402.980

Fuente: DiNIEE / SlyCE / MEyDN en base a Relevamiento Anual 2014 - DiNIECE y Censo 2010.

Adicionalmente, es sabido que este grupo etario es más propenso a filtrarse al mundo del trabajo por necesidades familiares, de manera que, incrementando la recompensa por la escolarización, se podría compensar dicha filtración. Así como la provincia de San Luis ha implementado un sistema de estampillas de ahorro que buscan aumentar la propensión a la graduación escolar, podría plantearse en términos nacionales algo semejante, en busca de señalar a la población la importancia de terminar los estudios, importancia que excede a la obligatoriedad de la ley, sino que se extiende a la vida adulta, en tanto personal, profesional y vinculada al mundo del trabajo.

Este programa de estímulo a la educación apuntaría a generar un ahorro (crédito a favor) por parte de los estudiantes, a medida que recorren satisfactoriamente su

escuela secundaria. Si bien el Gobierno de San Luis tiene una iniciativa semejante, con la entrega de una "estampilla educativa" canjeable por dinero al egresar de la escuela, este programa se extendería en el tiempo. La entrega de crédito a favor comienza desde el primer año, y se va incrementando, ajustado por el rendimiento escolar y el presentismo. El dinero se va depositando en una cuenta bancaria a la cual el estudiante puede acceder a través de internet, pero el dinero se encuentra indisponible. Sólo se realizan colocaciones a plazo fijo con renovación automática, de modo que el capital se vaya preservando y beneficiándose del interés compuesto. Estas variables (rendimiento y presentismo) se conjugan de determinada manera que influyen en el crédito a acumular. A su vez, se va generando un plus por cada año completado y un plus aún más mayor al culminar los estudios, entendiendo que el mercado laboral considera como factor determinante la persistencia y la obtención de las metas propuestas.

Ahora bien, el capital acumulado no puede ser canjeado una vez egresado de la escuela. Hay dos alternativas para efectivizar el cobro, o seguir acumulando crédito. Un camino es el ingreso a la educación superior universitaria o no universitaria. De hacerlo, podrá seguir acumulando crédito, incrementándose aún más rápido. A partir de aquí se solaparía con el programa Progresar, motivo por lo cual habría que articular ambas estrategias de retención. Por otro lado, si decide hacerle en una institución privada, puede utilizar el crédito para el pago de matrícula y cuotas universitarias.

Una vez finalizados los estudios dentro de una institución estatal o privada subvencionada y recibir un plus adicional por el cumplimiento de la meta, el egresado tiene dos opciones para disponer de su dinero: iniciar un emprendimiento propio o emplearse formalmente en una empresa.

En el primer caso, debería destinar el capital acumulado a invertir en su proyecto, así como sería pasible de recibir créditos a tasas subsidiadas y beneficios impositivos. Además, debería asistir a capacitaciones de contabilidad y de administración básicas (de no haber cursado estudios afines) y contaría con un tutor designado que lo ayudaría los primeros dos años del proyecto.

En caso de emplearse formalmente, podría disponer del 50% del capital acumulado con el primer sueldo y el resto del dinero quedaría disponible al cumplir seis meses de antigüedad. Este mismo caso aplica para aquellos jóvenes egresados del secundario que buscan emplearse directamente, sin proseguir con su educación superior. Sólo precisarían participar de 4 talleres vinculados al empleo en el cual se hayan insertado durante dos trimestres no consecutivos para disponer del dinero.

Conclusiones

La evolución que ha tenido el sistema de protección social en la Argentina entre ambos PTC ha sido importantísima. La AUH, en comparación con el PJJHD, ha mejorado prácticamente en casi todas las cuestiones de interés (universalidad, inclusión-exclusión, cobertura). Incorporó aspectos muy criticados del PJJHD, como el ajuste por composición familiar, al tomar como beneficiario a cada niño y adolescente, en lugar de al hogar.

A su vez, la calidad y cantidad de información con la que contaba la ANSeS y las dependencias oficiales intervinientes aumentó sensiblemente, facilitando el diseño y la implementación de las políticas públicas en general y de la AUH en particular. La informatización de procesos ha crecido fuertemente los últimos años y el Estado ha ido

incorporando la sistematización de información, dando lugar a la construcción de bases de datos de magnitud.

No debe dejar de remarcar que el ciclo económico de ambos programas es diametralmente distinto, en donde los objetivos -declarados o no- de cada iniciativa no son necesariamente semejantes. La necesidad de sostener el ingreso de los hogares en un contexto de pobreza generalizada, desempleo y recesión no es comparable con el contexto socioeconómico de finales de 2009, habida cuenta de la fortísima recuperación que tuvo la economía argentina, luego de la crisis financiera global de 2008-2009.

De esta manera, se puede apreciar cómo la AUH sí fue determinante para combatir la indigencia y disminuir la desigualdad, encontrando dificultades para atender la problemática estructural de la pobreza. En este sentido, fue crucial la actualización de los montos de los subsidios, en un escenario de elevada inflación. Lamentablemente, recién en 2015 dejó de darse la actualización por decreto del Poder Ejecutivo y se incorporó la AUH al régimen de movilidad automática. Vale destacarse que pese a la discrecionalidad que la instrumentación por decreto permitía, el poder de compra en términos reales de la AUH no se vió negativamente afectado.

A su vez, recientemente se anunciaron actualizaciones en las escalas de las asignaciones familiares, como también la inclusión de hijos de monotributistas en el padrón de beneficiarios de la AUH, en vistas a aumentar el universo de la protección social. Sin embargo, aún se considera que hay un universo cercano al millón y medio de beneficiarios que hoy estarían en condiciones de recibir la prestación, pero no lo reciben por errores y/o ausencia de información y administración. (Diario La Nación, 2016. A29

Vale mencionar que no pareciera estar en agenda el tratamiento del financiamiento de la AUH, al permanecer atado a los rendimientos del FGS. Es preciso mencionar que dicho fondo enfrentará nuevas y onerosas erogaciones, de cara al reconocimiento de haberes y pensiones jubilatorios. En este sentido, se hace ineludible buscar fuentes de financiamiento que puedan garantizar el sostenimiento de la AUH, no quedando sujeta al rendimiento del FGS.

También resta incorporar al debate sobre la uniformidad del subsidio según región. Sería conveniente considerar el costo de vida diferenciado, para así no efectuar sobreimpactos y subimpactos en transferencia de ingresos reales.

Por último, en lo que a escolarización se refiere queda mucho por avanzar, en tanto y en cuanto la AUH limita su intervención a inclusión educativa, no deteniéndose en la calidad ni concreción de aprendizajes ni en la promoción de los diferentes niveles educativos. Sería interesante si pudiera pensarse un incentivo diferencial en aquellos beneficiarios con mayor riesgo de abandono y menor rendimiento escolar, tal vez concentrando esfuerzos en el nivel secundario, habida cuenta de la universalización de la cobertura del nivel primario y su promoción universal al nivel secundario.

Bibliografía utilizada:

- ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. CEDLAS 2008, Documento de Trabajo 76.
- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010) El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Disponible en: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010) La asignación universal por hijo a un año de su implementación. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 7.
- Calvi, G., E. Cimilo y H. Chitarroni (2011) "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto. ASET
- Gasparini, L. y G. Cruces (2010) Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Maurizio, R. y B. Perrot (2011) Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a partir de la experiencia de América Latina. En: M. Novick y S. Villafañe, coords., Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur. Buenos Aires: PNUD-MTEYSS
- Tuñón y Gonzáles (2012). Efectos de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos sobre los procesos de escolarización en las principales áreas urbanas de la Argentina (2007-2011). UCA. 2012.
- Neffa, J(2012). El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf>
- Freyre, M (2012). Políticas de empleo. Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas. CONICET.
- Módolo, C (2004). Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Univerisad Nacional de Rosario.

- Galasso, E y Ravallion, M (2003). Protección Social en la Crisis: el Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina. Banco Mundial.
- Cecchini, S y Madariaga, A (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL
- Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo 2004.
- Giacometti, C. y Monza, A. (2003) "Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar". En Proyecto de Cooperación Técnica OIT/ Gobierno argentino (MTESS). Enfrentando Los retos al trabajo decente en la crisis argentina. Serie de Documentos de Trabajo, N° 1, Agosto.
- CELS (2003). Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?
- Kliksberg, B y Novacovsky, I. (2014). Evaluación de Impacto de la Asignación Universal por Hijo. Disponible en: <http://www.ciss.net/wp-content/uploads/2015/12/Evaluacion-Impacto-Asignacio%CC%81n-Universal-por-Hijo.pdf>
- Paz, J. y P. López Zadicoff (2003) "El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos" Ponencia a la XXXIX Reunión de la AAEP.
- Ravallion, M (2003). Transferencias focalizadas en los países pobres: examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas. Banco Mundial.
- Cruces, G y Rovner, H (2008). Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina. CEDLAS.
- Jalan, J y Ravallion, M. (1999). Income gains to the poor from workfare - Estimate for Argentina's TRABAJAR Program. World Bank.
- SIGEN. Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar. 2003.

ANEXO:

Anexo de Gráficos y Tablas, sintetizadas en A "X", según orden de aparición.

A1: ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. CEDLAS 2008, Documento de Trabajo 76. Página 35.

A2: ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. CEDLAS 2008, Documento de Trabajo 76. Página 38.

A3: Boletín Oficial de la República Argentina, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75049/norma.htm>

A4: Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Univerisad Nacional de Rosario, 2004. Cristián Módolo

A5: Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Univerisad Nacional de Rosario, 2004. Cristián Módolo

A6: Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo 2004.

A7: Protección Social en la Crisis: El Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina. Galasso y Ravallion. Banco Mundial, 2003.

A8: El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. Juan Carlos Neffa 2012, pagina 300.

A9: El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. Juan Carlos Neffa 2012, pagina 328.

A10: Políticas de empleo. Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas. María Laura Freyre. CONICET 2012. Página 506

A11: Protección Social en la Crisis: El Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina. Galasso y Ravallion. Banco Mundial, 2003. Tabla 13. Página 32.

A12: Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Univerisad Nacional de Rosario, 2004. Cristián Módolo. Página 12.

A13: La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. CIFRA 2010.

A14: Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS 2010

A15: Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS 2010

A16: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo. 2010. Página 177.

A17: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo. 2010.

A18: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo 2010.

- A19: CENDA 2009.
- A20: CIFRA-CTA 2009
- A21: Kliksberg y Novacovsky 2014
- A22: Kliksberg y Novacovsky 2014
- A23: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo. 2010.
- A24: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo. 2010.
- A25: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Bustos y Villafañe. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Ministerio de Trabajo. 2010.
- A26: Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS 2010
- A27: Efectos de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos sobre los procesos de escolarización en las principales áreas urbanas de la Argentina (2007-2011). Tuñón. González UCA. 2012.
- A28: Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS 2010
- A29: Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1889924-el-gobierno-amplia-la-asignacion-por-hijo-y-anuncia-baja-del-iva>