

SEMINARIO REGIONAL CEPAL-AECID

**LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO DEL MILENIO**

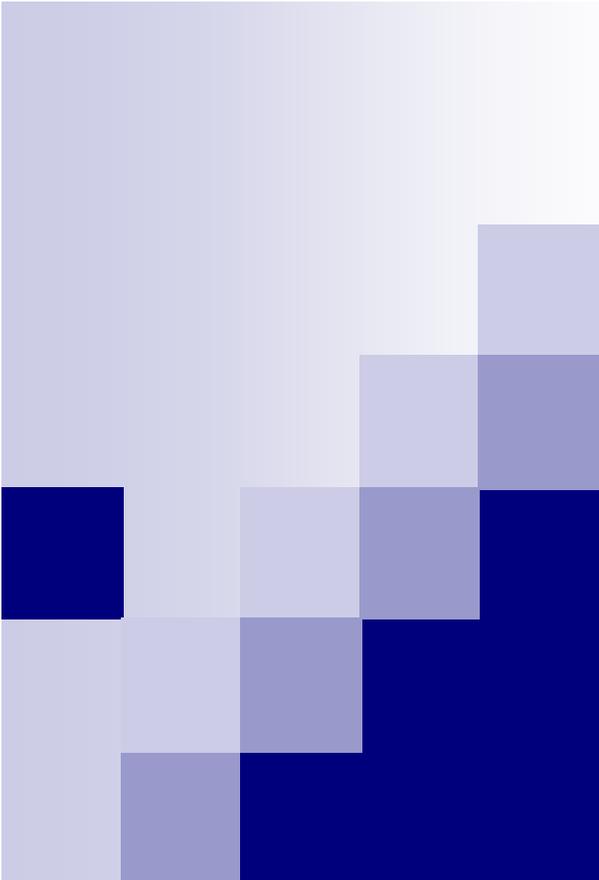
Santiago de Chile, 8-9 de septiembre de 2008

Los Programas Sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina

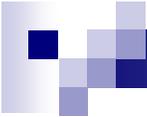
Guillermo Cruces, Nicolás Epele y Laura Guardia

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales - CEDLAS

Universidad Nacional de La Plata, Argentina



Los Programas Sociales en Argentina



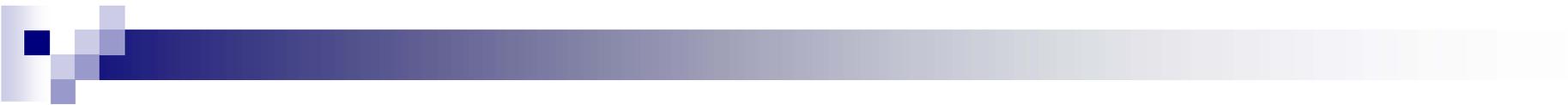
El contexto de los programas sociales en Argentina

- El sistema de protección social en Argentina se estructuró históricamente alrededor del empleo formal. El resultado fue un sistema bismarkiano trunco con complementos no contributivos (salud pública, pensiones, etc.).
- Década del '80: incremento de la pobreza y del desempleo impulsa la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables (ver fondos sociales en León 2008).
- 90s: reformas estructurales, aumento del desempleo.
- Programas de empleo en los que la transferencia estaba atada a una contraprestación laboral. Tequila: el *Plan Trabajar* de empleo transitorio en proyectos comunitarios se destaca por su cobertura, duración y recursos.
- Trabajar: buena focalización y permitió la organización de grupos excluidos. Instaló la imagen de los programas de transferencia como alternativa de política masiva (más de 100.000 beneficiarios).



Los programas sociales y la crisis de 2001-02

- Entre 2000 y 2002, la tasa de pobreza pasó de 33,4% a 53% y la de indigencia de 9.0% a 24,8%.
- Como respuesta a la crisis y la alta conflictividad social, se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que impulsa un conjunto de programas de emergencia.
- El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue el más significativo en términos de recursos y cobertura, alcanzando en 2003 cerca de 2 millones de hogares (20% de los existentes en el país).



Beneficiarios de programas sociales: 1994-2002

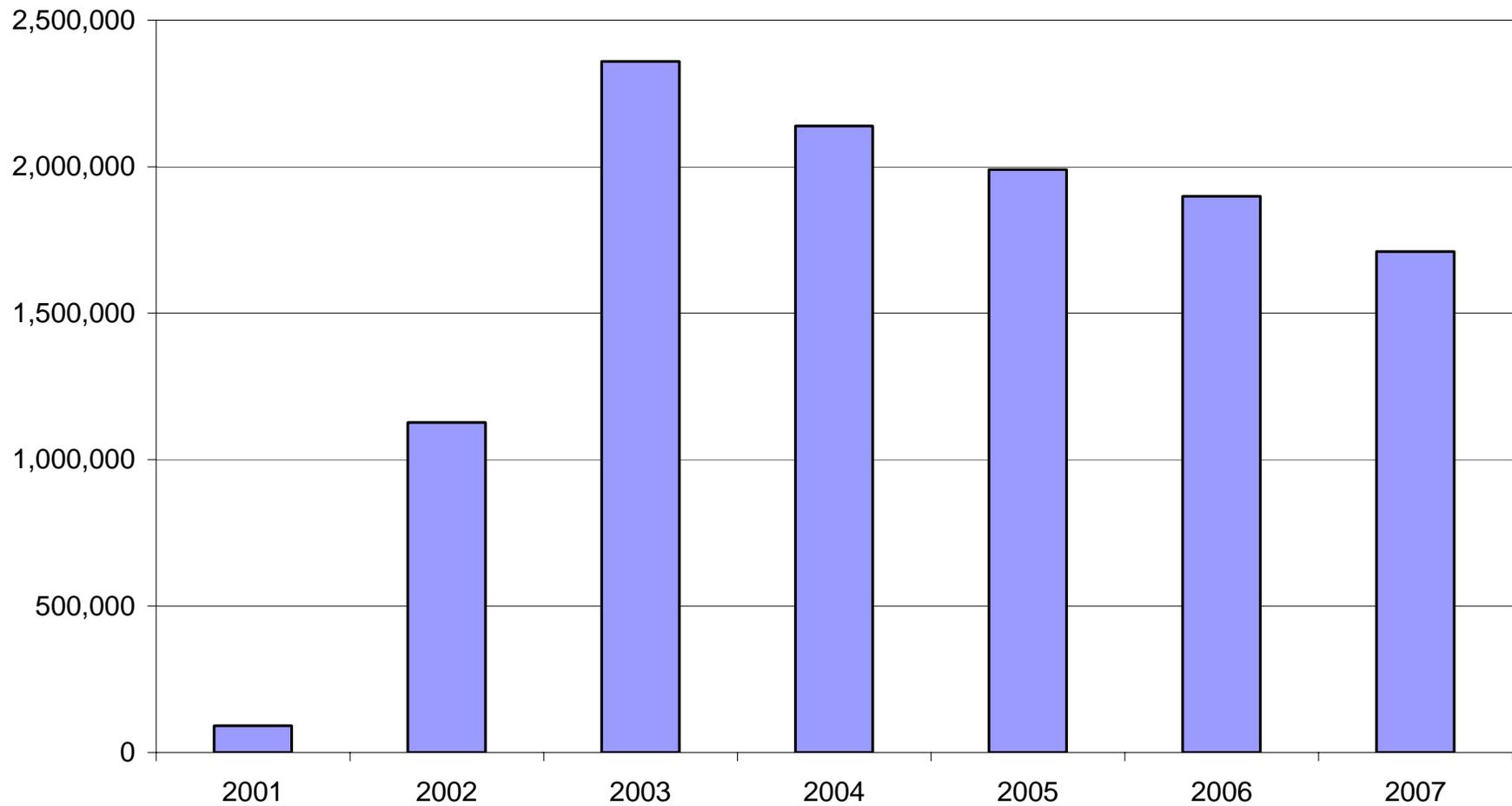
Año	Cantidad de beneficiarios
1994	40.000
1995	63.000
1996	82.000
1997	130.000
1998	118.000
1999	106.000
2000	86.000
2001	92.000
2002	1.403.000

Fuente: Golbert (2004).

Nota: Promedios del año. El aumento en 2002 se debe a la introducción del PJJHD.

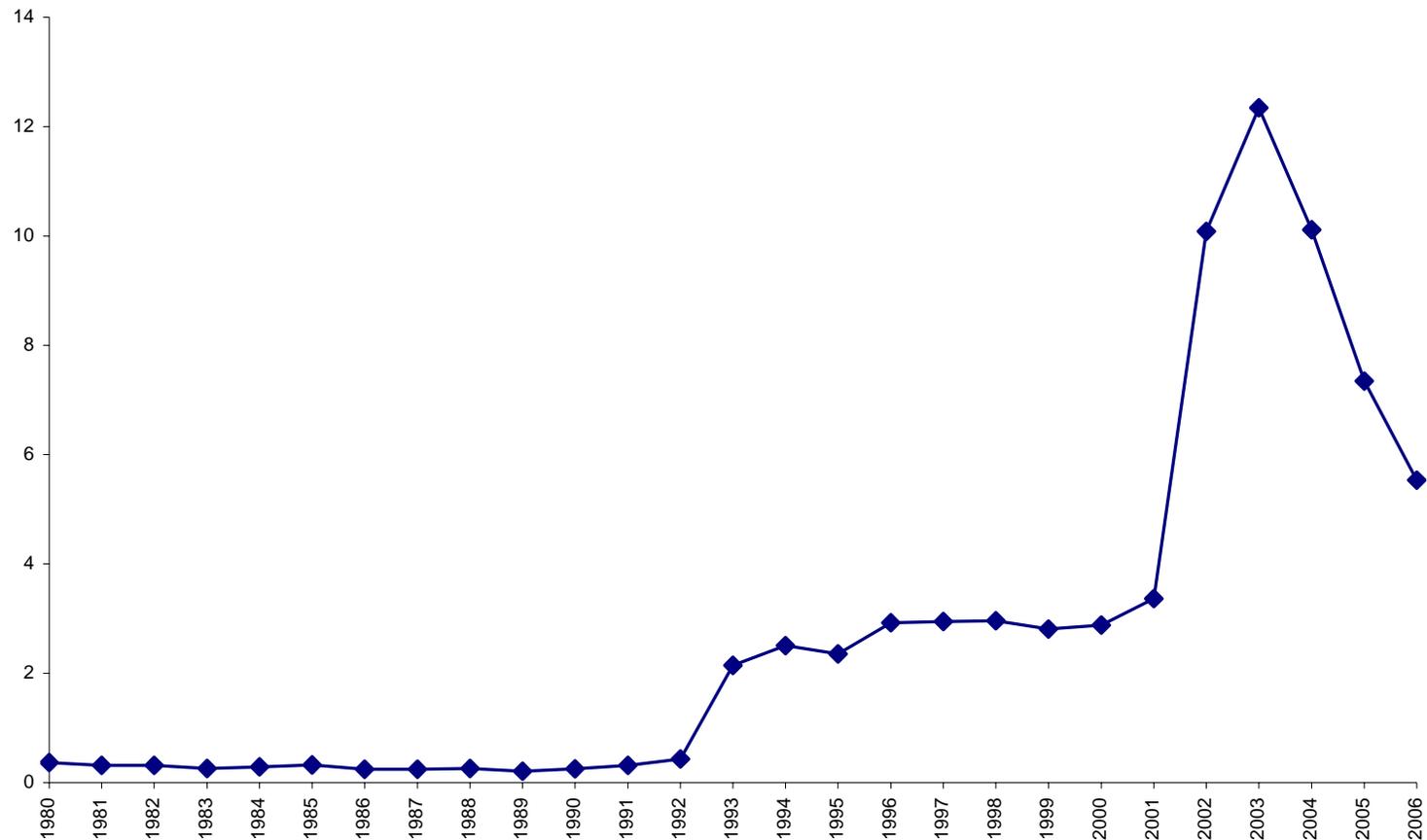
La relevancia de los programas sociales

Beneficiarios



La relevancia de los programas sociales

Gasto como porcentaje de gasto social (sin seguridad social)





El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

■ Características:

- Ingreso mensual de \$150 a las jefes/as de hogar desocupados, con al menos un hijo menor de 18 años o hijos de cualquier edad con discapacidad, o cuya cónyuge o la propia beneficiaria se encontrase embarazada al momento de la inscripción.
- Los mayores de 60 años debían acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales.
- Sujeto a una contraprestación laboral

■ Aciertos:

- Inusitado nivel de cobertura en un tiempo récord (ANSES ya pagaba jubilaciones)
- Buen nivel de focalización
- Contribución a la disminución de la pobreza y la conflictividad

■ Experiencia positiva en la emergencia, pero con algunos problemas.



El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

- Problemas relacionados con la emergencia y la masividad:
 - Pocas posibilidades de ofrecer y de controlar una contraprestación laboral en un programa tan masivo
 - Se suspendió la incorporación de beneficiarios en 2002 por razones presupuestarias y no por objetivos de cobertura o focalización
 - No se verificaron las condicionalidades (niños debían cumplir con el calendario de vacunación obligatorio, ser alumnos regulares...)
 - Desincentivo al empleo formal: baja del programa
 - Sin actualización (erosión del beneficio en términos reales)
- Problemas conceptuales:
 - Concebido como un derecho de inclusión social (ver decreto)...
 - ...pero solo para desempleados
 - Y con exigencia de contraprestación laboral
 - Programa de emergencia o pilar no contributivo de protección social?
- En realidad, se trata de un programa de alivio a la pobreza implementado en una situación de emergencia por las instituciones públicas con experiencia y capacidad en la materia (Ministerio de Trabajo-ANSES).



Los programas sociales en la recuperación

- Importante reducción de pobreza e indigencia.
- Mayo/03-Julio/07: 1.099.792 beneficiarios dejaron el PJJHD, 50% por empleo y 50% por traspaso o condiciones.
- La administración Kichner (2003-2007) optó por una estrategia gradual de salida del PJJHD con el traspaso de beneficiarios a dos programas:
 - Familias por la Inclusión Social (Familias), dependiente del MDS. Enfocado a los hogares más vulnerables, con condicionalidades y sin contraprestación.
 - Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), dependiente del MTEySS, para personas con menores dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo. Ofrece capacitación.



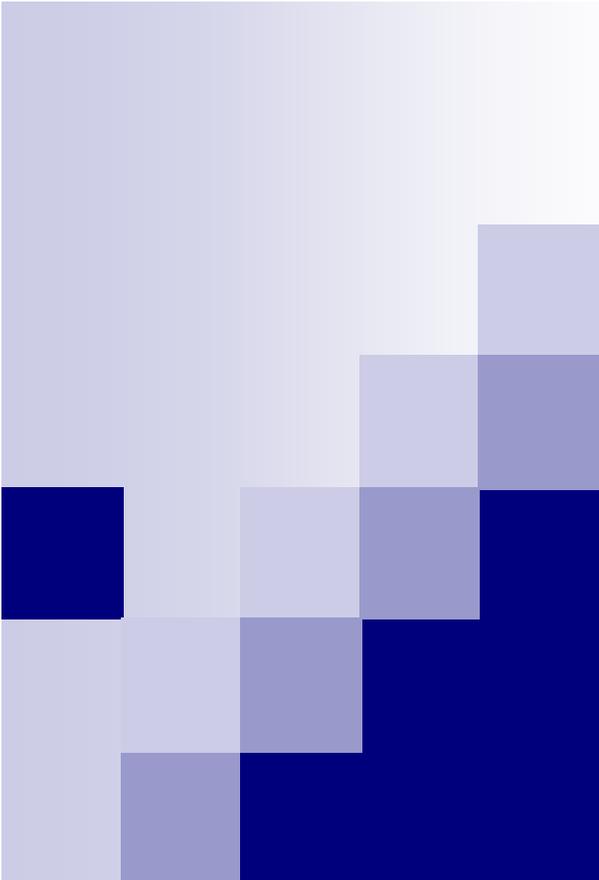
Los programas sociales en la recuperación

- Ambos programas incorporan innovaciones superadoras de muchos de los problemas del PJJHD (mayor monto, flexible, compatible con ingresos laborales formales, etc.).
- Familias/Seguro: desde su origen, adopta una distinción implícita entre personas “empleables” e “inempleables”.
- Distinguir entre programas de empleo/capacitación y protección social no contributiva es positivo mientras se ofrezcan los beneficios de reinserción laboral a todos los que los necesiten.
- Fuera de la “caja”: guarderías?



Los programas sociales en la recuperación

- Con los nuevos programas y la continuidad del PJJHD, el gobierno nacional se aproximó a una política de sostenimiento de ingresos, independiente de una emergencia económica.
- Pero los nuevos programas sólo incorporan beneficiarios del PJJHD – **no tienen nuevas altas** (significativas): los programas sociales en el 2008 atienden a los pobres del 2002 que no se beneficiaron del crecimiento.
- Y no todos los PJJHD pueden pasar al Familias (2 hijos).
- Bien focalizados (poco error de inclusión), pero exclusión: una proporción importante de hogares con un alto nivel de vulnerabilidad permanece sin cobertura (Cruces y Gasparini, 2008).
 - Quienes no entraron en el período inicial
 - Nuevos pobres (aún en un contexto de crecimiento)
- La población vulnerable no protegida tiene muchas características similares a la protegida en términos de vulnerabilidad y de empleabilidad – las diferencias no parecen justificar la inclusión de unos y la exclusión de otros



**Avances en el ODM 1:
Escenarios de Expansión
de los Programas Sociales
en la Argentina**



¿Por qué expandir los programas sociales?

1. Incentivos a la acumulación de capital humano
 2. Programas como instrumento redistributivo
 3. Pobreza es y seguirá siendo significativa: necesarios para alcanzar ODM y cubrir a grupos excluidos por razones históricas.
- Tras la recuperación de la crisis de 2001-2002 y la notable caída de la pobreza:
 - Velocidad del crecimiento difícil de mantener
 - Rigidez en la desigualdad
 - Inflación
 - Más dificultad de aumentar productividad en pobres extremos
 - LP ya no está en el modo de la distribución
 - Es probable que la tasa de reducción de la pobreza se desacelere (o ya se haya desacelerado).

Programa Familias Generalizado - PFG

- Los destinatarios son aquellos hogares con un ingreso per cápita familiar (IPCF) inferior a \$200 mensuales (focalización “de escritorio”)
- El beneficio es de \$155 por hogar, al que se suman \$30 por hijo menor de 19 años hasta alcanzar un máximo de \$305 (que corresponde a 6 hijos)
- Se financia con un impuesto de alícuota proporcional a los hogares con un ingreso mensual por adulto equivalente mayor a \$270
- Costo PS 2006: 3251 M\$ (0.5% del PIB). PFG: 4648 M\$, 0.21%+ de PIB.

Hogares, población, cantidad de menores de 6 años y menores de 18 años de Argentina y asistidos por el PFG

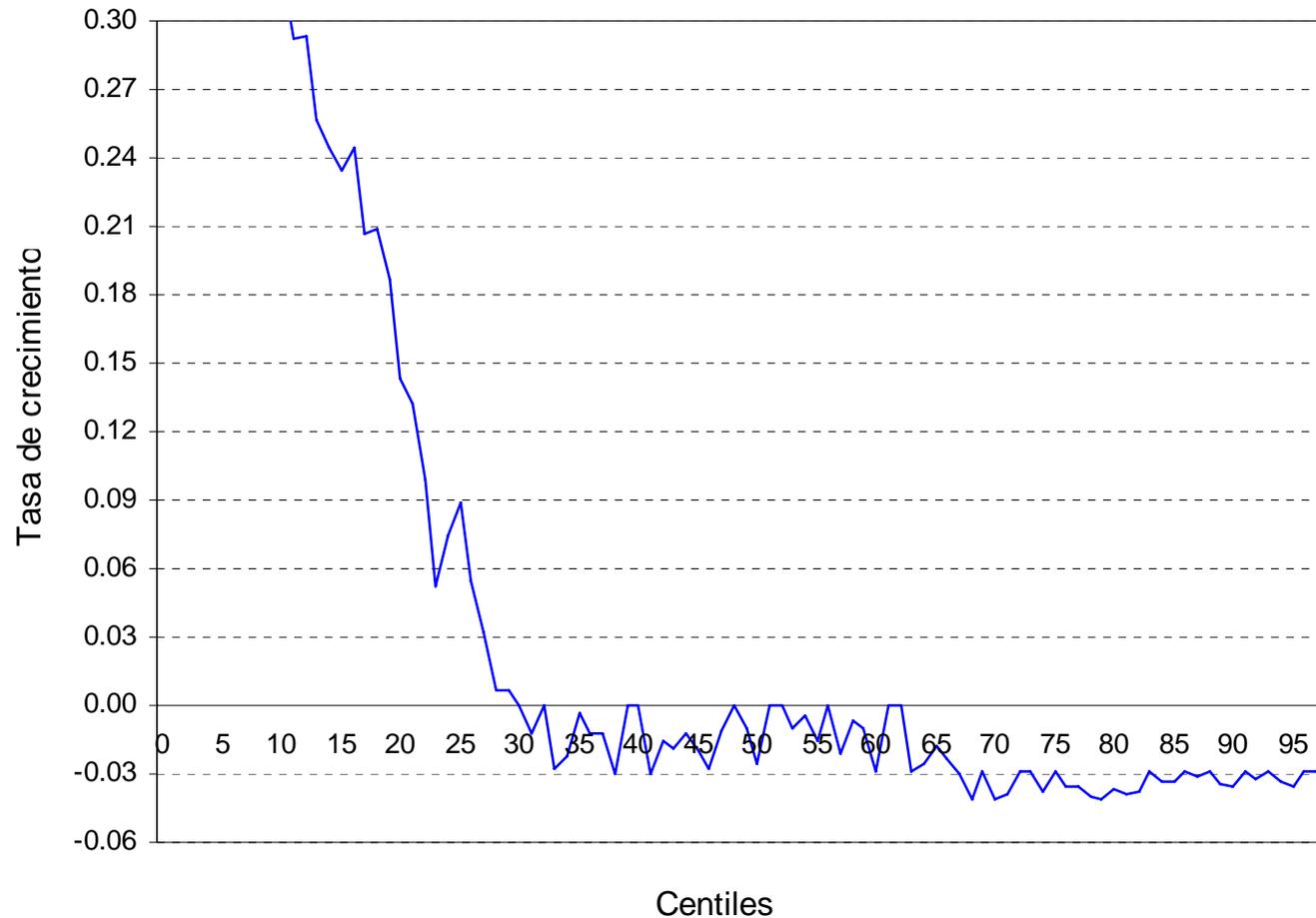
(Miles de hogares y personas. Argentina, 2º semestre de 2006)

	Total	Asistidos	%
Hogares	10.173	1.572	15,5
Población	36.608	8.296	22,7
Pob. Menores de 6 años	4.103	1.430	34,9
Pob. Menores de 18 años	12.286	4.535	36,9

Fuente: Elaboración propia en base a EPH - 2º Sem 2006 - INDEC

Crecimiento de IPCF con el PFG

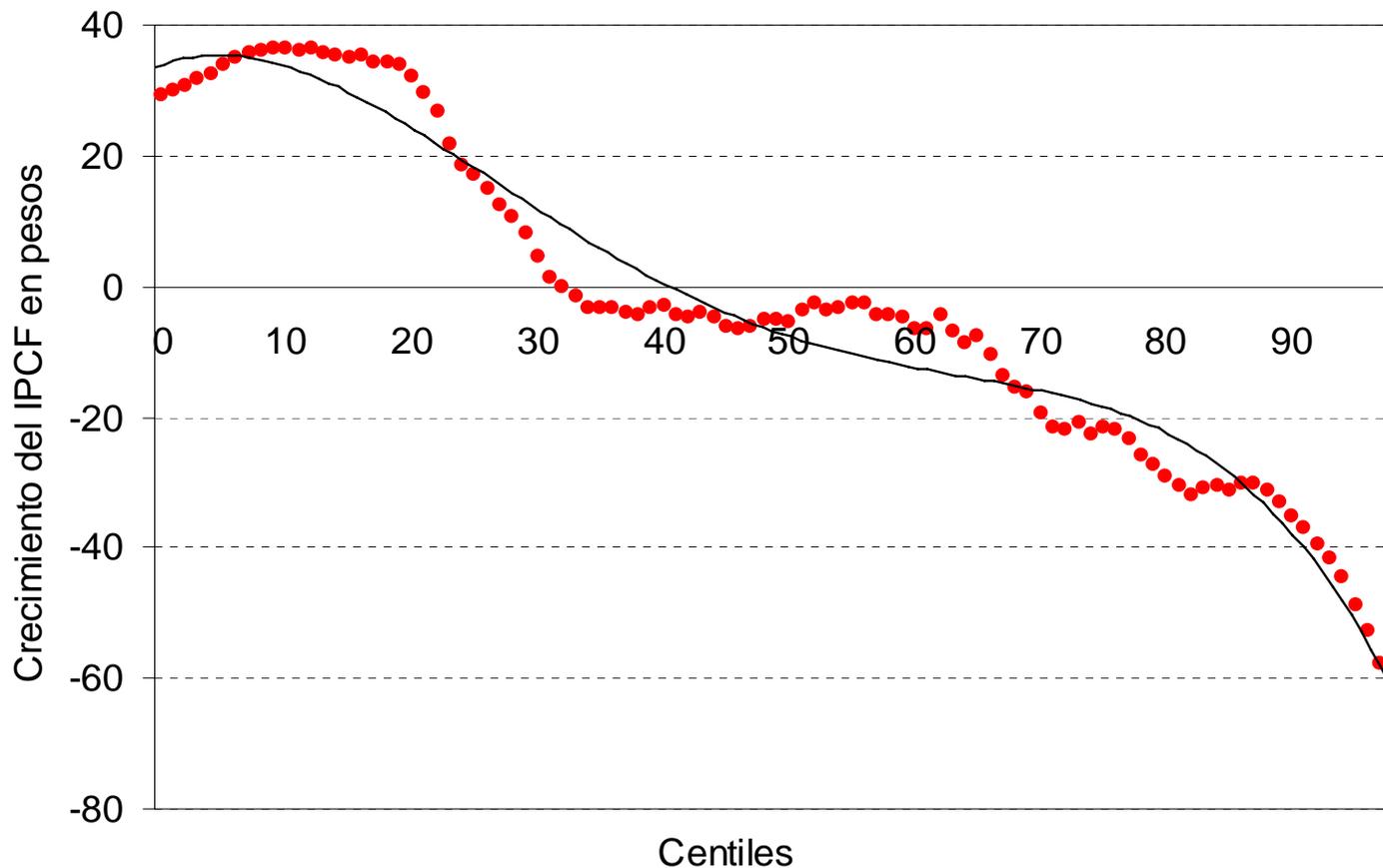
(Porcentajes. Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – C - 2º sem – 2006 – INDEC

Cambio de los centiles del IPCF

(Pesos a precios corrientes de 2006. Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – C - 2º sem – 2006 – INDEC

Índices de pobreza sobre el ingreso por adulto equivalente

Pobreza extrema y Moderada de INDEC

(Argentina, 2º semestre de 2006)

Pobreza Extrema

Índice	Observado	Sin Programas (1)	Con PFG (2)	Variación (2) (1)
Tasa de Pobreza	8,5	9,5	4,3	-54,9
Brecha de Pobreza	3,5	4,3	1,2	-71,8
FGT(2)	2,2	2,8	0,5	-82,6
Índice de Watt	4,5	6,2	1,6	-73,8

Pobreza Moderada

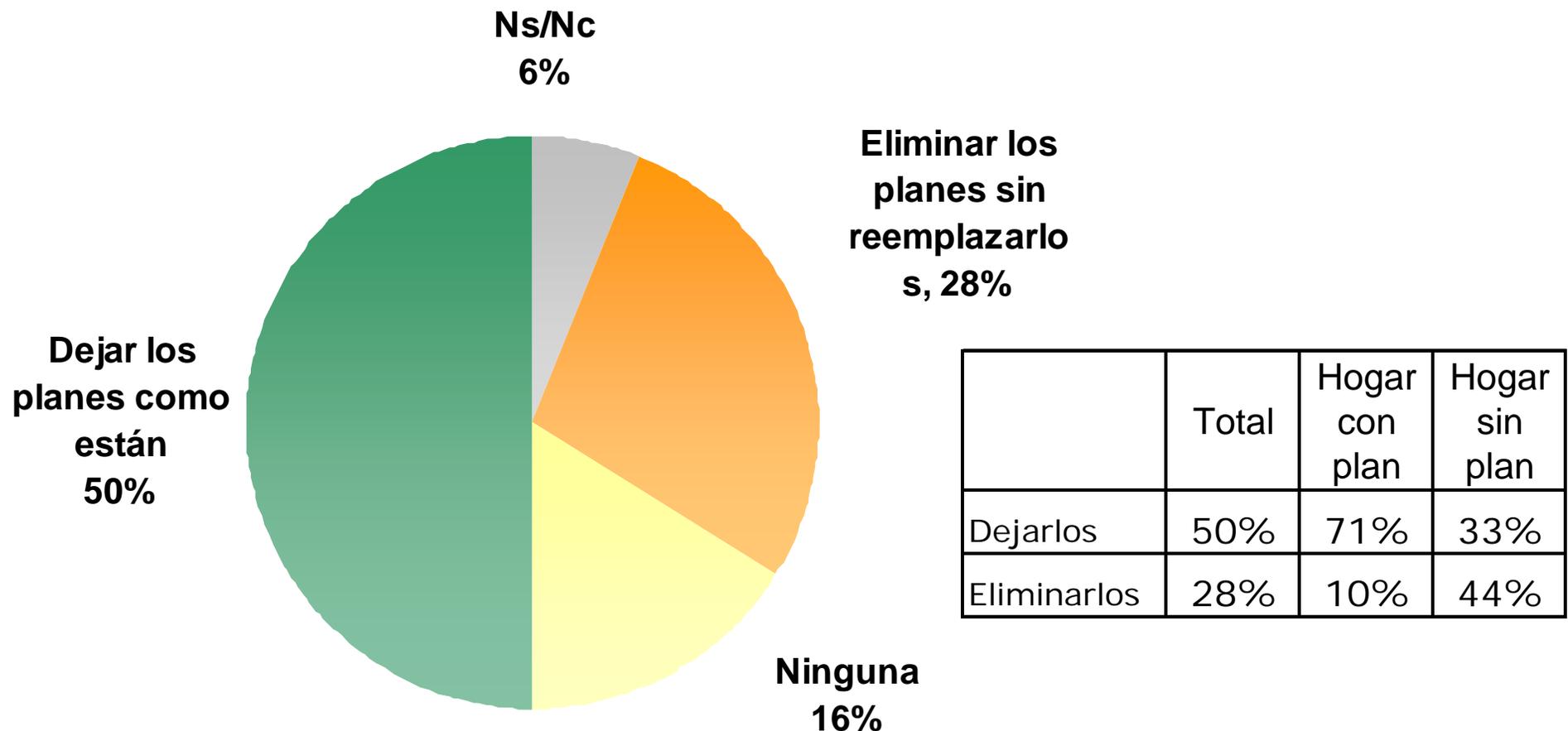
Índice	Observado	Sin Programas (1)	Con PFG (2)	Variación (2) (1)
Tasa de Pobreza	26,5	27,1	23,6	-13,0
Brecha de Pobreza	11,0	11,8	07,2	-38,9
FGT(2)	06,4	07,1	03,4	-52,9
Índice de Watt	16,6	18,7	10,2	-45,3

Fuente: Elaboración propia en base a EPH - 2º Sem 2006 - INDEC



**Factibilidad de expansión
de la cobertura: evidencia de la
*Encuesta de Percepción de
Planes Sociales en la Argentina***

Evaluación dicotómica sobre los planes existentes: Dejar planes como están o eliminarlos sin reemplazarlos



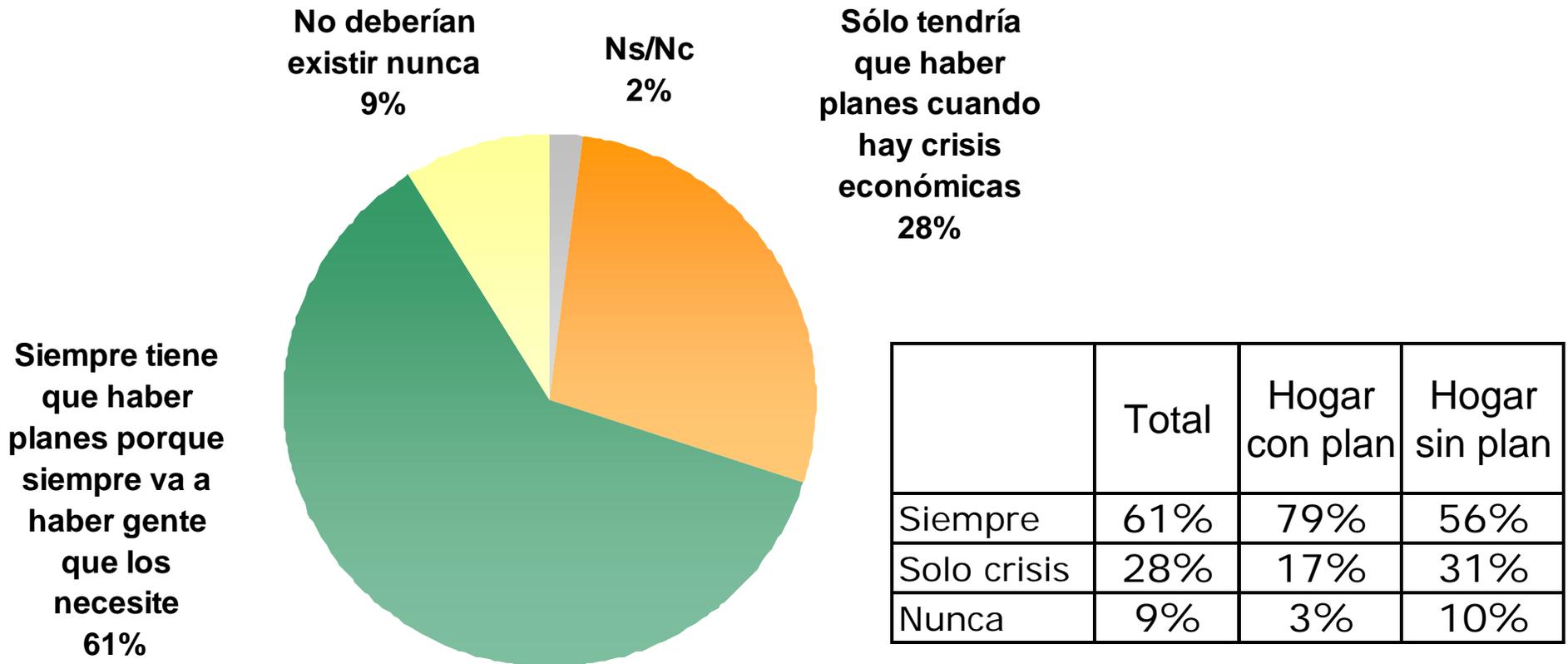
Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (Cruces y Rovner, 2008). Base: Muestra total



Algunos problemas con los programas

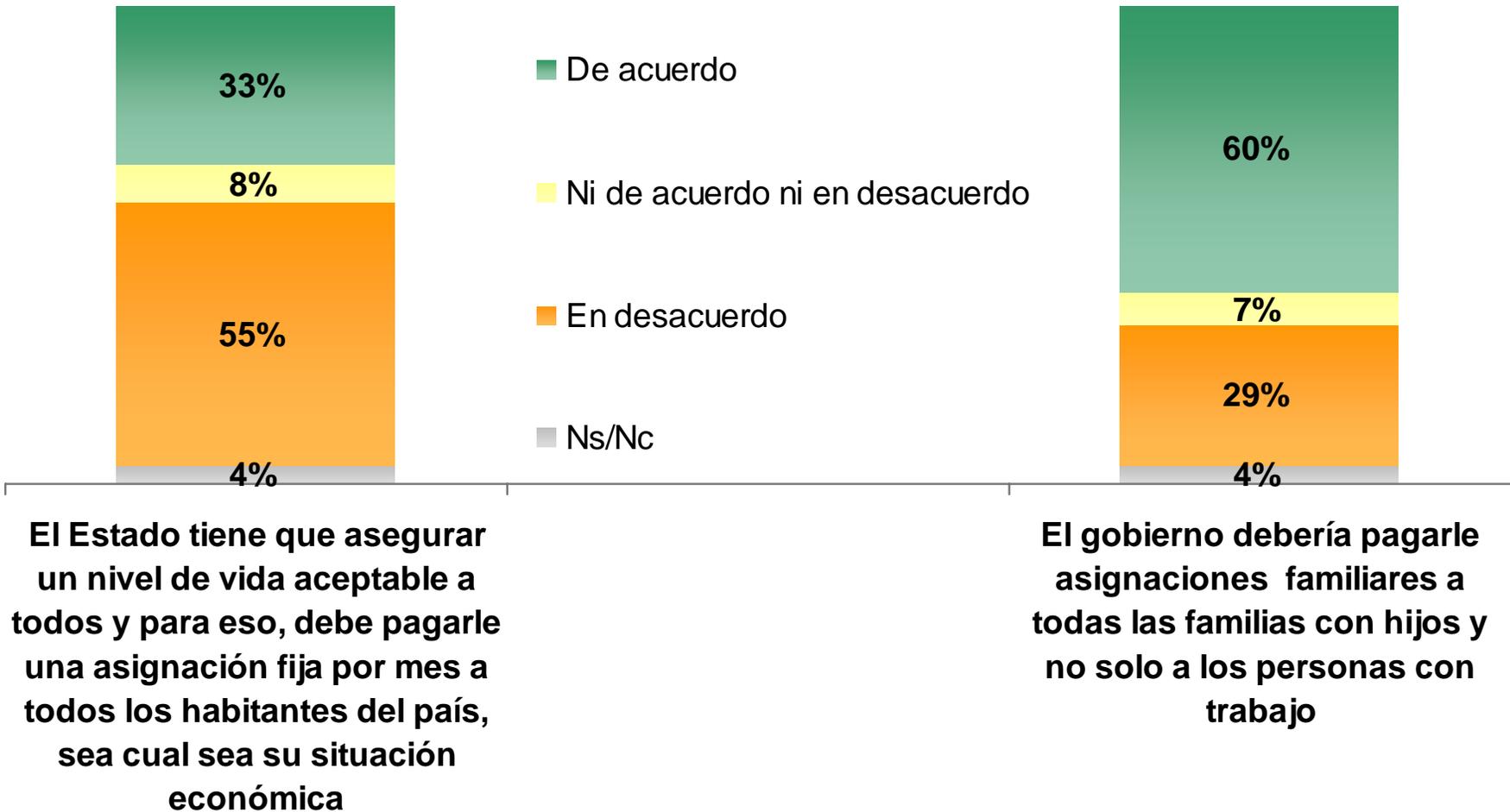
- Entonces ¿funcionan bien así y deben seguir como están? Sólo 21% de los entrevistados...
- “Economía política”: 93% a favor de algún tipo de contraprestación/condicionalidad.
- “Algo a cambio” – niños/ancianos?
- Problemas de acceso e implementación (principales críticas con niveles de acuerdo del 80-90%):
 - problemas de acceso (*están cerrados!*)
 - insuficiencia del beneficio
 - falta de información para acceder a los planes

Programas coyunturales o permanentes

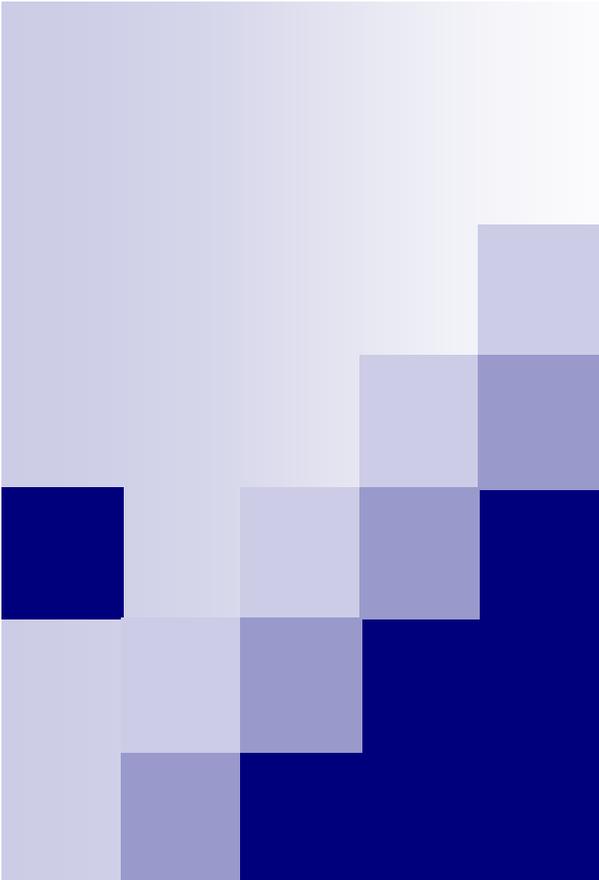


Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (Cruces y Rovner, 2008). Base: Muestra total

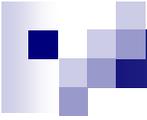
Alternativas: Ingreso ciudadano y asignaciones familiares universales



Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (Cruces y Rovner, 2008). Base: Muestra total



Conclusiones



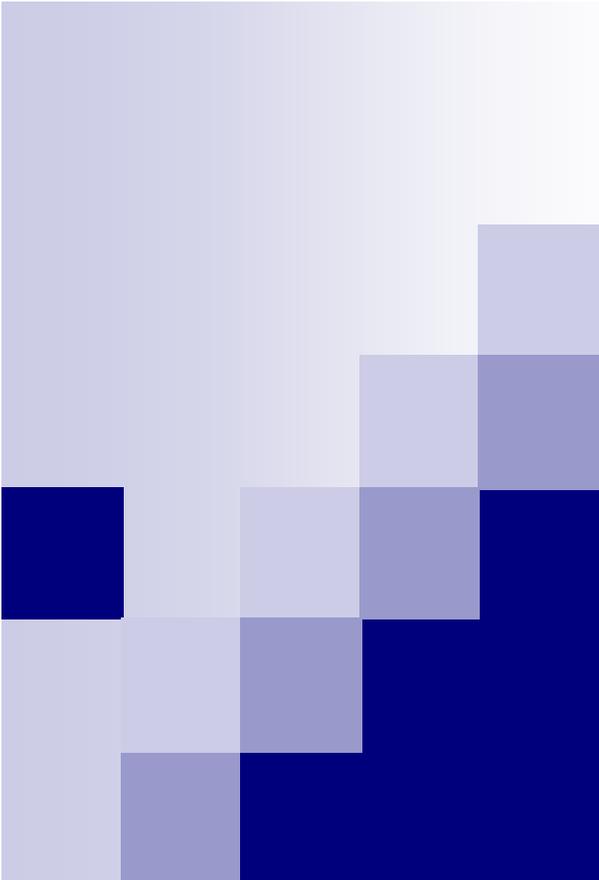
Conclusiones

- El Plan Familias y el SCyE sólo están disponibles para los beneficiarios del PJJHD del 2002. No tienen cobertura grupos con características y vulnerabilidad semejantes.
- Es factible ampliar la cobertura a un grupo mayor de la población vulnerable a un costo relativamente reducido.
- Un PTC de mayor cobertura tendría un impacto fuerte en la reducción de la pobreza (ODM1). Importante para el conjunto de los ODM (ver documento).
- Coordinación con la oferta e introducción de mejoras en la provisión de los servicios de educación y salud: los programas incentivan la demanda. Plan AHÍ?



Conclusiones

- Crecimiento y vigencia de los programas: oportunidad histórica de consolidar una **red de protección social permanente** en Argentina, entendiendo el acceso como un derecho social de todos los ciudadanos.
- Los PTC como *elemento* de la red. El tema subyacente es la adaptación de los sistemas de protección social a una nueva realidad menos centrada en los elementos contributivos.
- Pero importa la modalidad: sistemas separados, integrados?
- Alternativas: asignaciones familiares independientes del empleo. Ver experiencia de Uruguay.



Muchas gracias!