

Con mayor calidad del gasto asistencial, no debería haber hogares con ingresos por debajo de la línea de la pobreza

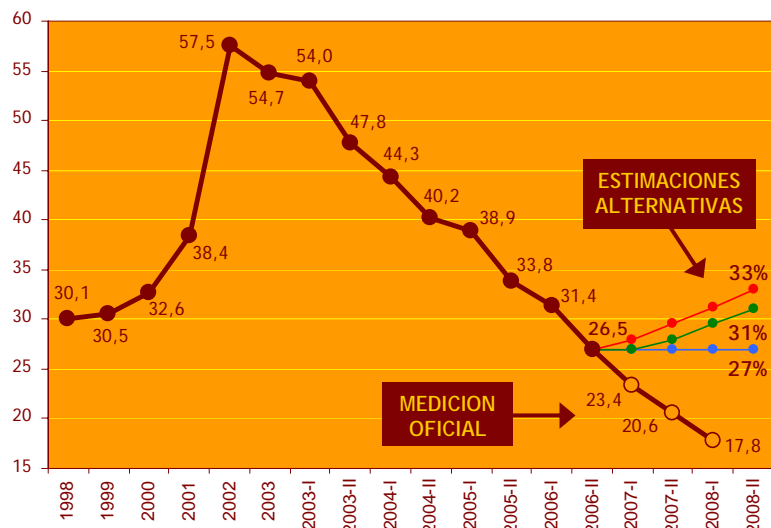
Debido a las limitaciones que son de público conocimiento, el sistema estadístico oficial no permite disponer de una medición precisa de la pobreza. El último dato confiable producido por el INDEC corresponde al segundo semestre de 2006, cuando arrojó un valor del 27% de la población urbana. A partir de 2007, las estadísticas oficiales muestran que la pobreza bajó y se ubicaría por debajo del 18%. Estimaciones más objetivas, que aquí desarrollamos, la ubican alrededor del 30%. Pero más allá de la metodología de estimación, en este número de Empleo y Desarrollo social se plantea que si el gasto asistencial efectivamente llegara a las familias más humildes no debería haber ningún hogar con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Las intervenciones en el sistema estadístico oficial se siguen profundizando y generalizando. Este proceso comenzó con alteraciones en la medición de la inflación, algo que -de manera previsible- también afectó a la medición de la pobreza. El hecho de no contar con estadísticas confiables condiciona seriamente la posibilidad de realizar diagnósticos o diseñar y monitorear de manera apropiada las políticas públicas, algo que afecta particularmente a los problemas sociales.

En este contexto, no es posible conocer la proporción de personas que vive en la pobreza en base a la metodología que se utilizara tradicionalmente hasta el año 2006, sencillamente porque los datos para el cálculo ya no están disponibles. Sin embargo, se pueden realizar algunas aproximaciones a lo que podría haber dado como resultado aquella medición si no mediaran distorsiones. Realizando algunas estimaciones en base a la información oficial y datos alternativos surge, bajo supuestos realistas, que *en el mejor de los casos la pobreza a finales de 2008 podría ser igual a la de 2006 (27%) aunque las posibilidades de que se ubique entre el 30% y el 33% son muy elevadas.*

Gráfico 1:

Porcentaje de personas pobres urbanas



Fuente: elaboración propia en base a CEDLAS (1998-2003) e INDEC (2003-I a 2008-I)

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

El método de medición de la línea de pobreza

De manera simplificada, la medición de la pobreza a través del *método de la línea de pobreza* es como sigue:

- Se estima el *ingreso total familiar* sumando todos los ingresos (laborales y no laborales) que perciben los miembros de las familias.
- Se obtiene la *Canasta Básica Alimentaria*, a partir de los alimentos que - en base a los hábitos de consumo de la población- cubren los requerimientos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para un hombre adulto de entre 30 y 59 años de actividad moderada.
- Se obtiene la *Canasta Básica Total (CBT)* ajustando la Canasta Básica Alimentaria por un coeficiente (Coeficiente de Engel) que refleja la relación entre gastos alimentarios y gastos totales requeridos para satisfacer las necesidades básicas totales.
- Los bienes de la Canasta Básica Alimentaria y los componentes no alimentarios de la Canasta Básica Total se valorizan mensualmente con los precios relevados para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor.
- Como los requerimientos nutricionales difieren según la edad y el sexo de las personas, se calcula una *unidad adulto equivalente* que refleja las características de los diferentes integrantes del hogar.
- Se multiplica el valor de la *CBT para el adulto varón de 30 a 59* por la *unidad de adulto equivalente* según la edad y el sexo de cada miembro del hogar y se suman, lográndose así la *Canasta Básica Total* de ese hogar. Ese valor es la *línea de la pobreza* para ese hogar.

Los hogares que tengan un *ingreso total familiar* inferior a la *línea de la pobreza* son considerados, a los fines estadísticos, pobres.

Línea de pobreza y evolución de los precios

Por más de tres décadas el INDEC ha desarrollado y perfeccionado sus estimaciones sobre la pobreza urbana. Pero hacia 2007 tuvo lugar un quiebre inédito, con el comienzo de las intervenciones en la medición del Índice de Precios al Consumidor. Esto llevó a una subestimación del valor de la *Canasta Básica Total*. En paralelo, se dejó de poner a disposición del público la base de datos con el *ingreso total familiar*. Posteriormente, se fueron generalizando las prácticas de publicar datos visiblemente inconsistentes y discontinuar la publicación de información que desde hacía mucho tiempo era rutina difundir.

Los propios datos oficiales dan indicios sobre la intensidad de las manipulaciones. Uno de ellos es la inconsistencia entre la evolución de la CBT y el Índice de Precios Implícitos del PBI (indicador que refleja la evolución del promedio de los precios de la economía). En el Cuadro 1 se presenta la evolución reciente del valor de la CBT, de los precios implícitos en general y de los precios implícitos en el sector comercio. Este último da una idea más aproximada que el general sobre la evolución de los precios para el consumo final.

Cuadro 1:

Valor de la CBT y precios implícitos de la economía (variaciones anuales - IV trimestre)

PERÍODO	CBT (1)	PRECIOS IMPLÍCITOS PIB (2)	PRECIOS IMPLÍCITOS COMERCIO (3)	DIFERENCIA (2) - (1)	DIFERENCIA (3) - (1)
2003 IV	-1%	5%	3%	6pp	4pp
2004 IV	4%	8%	6%	4pp	2pp
2005 IV	12%	12%	8%	0pp	-3pp
2006 IV	7%	13%	10%	5pp	2pp
2007 IV	8%	18%	14%	10pp	5pp
2008 IV	2%	16%	23%	13pp	21pp

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y MECON

Mientras que hasta el 4º trimestre del 2006 los tres tipos de mediciones muestran una evolución similar, a partir de 2007 los comportamientos son claramente divergentes. De hecho, se llega al extremo de informar que la CBT creció apenas un 2% anual en 2008, cuando la misma fuente afirma que los precios implícitos de la economía en su conjunto crecieron un 16% y los del sector comercio un 23% anual.

Aunque los precios implícitos también están sufriendo distorsiones, se los ha utilizado para simular una situación que refleje mejor que el CBT actual la verdadera evolución de la canasta utilizada para medir la pobreza. En el Cuadro 2 se muestran los resultados de esta simulación, en la que se supone que la CBT siguió la evolución de los precios implícitos del sector comercio.

Cuadro 2:

Línea de pobreza según el INDEC y simulada con el índice de precios implícitos del sector comercio

POBRES	2º semestre 2006				4º trimestre 2008	
	Tasa de Pobreza	Línea de Pobreza	Ingreso Total	Brecha de Pobreza	Línea de pobreza con CBT INDEC	Línea de pobreza con CBT ajustada
OCUPADOS FORMALES	5%	\$ 1.349	\$ 951	\$ 398	\$ 1.493	\$ 1.888
OCUPADOS INFORMALES	30%	\$ 1.211	\$ 693	\$ 517	\$ 1.340	\$ 1.695
DESOCUPADOS	43%	\$ 1.157	\$ 570	\$ 587	\$ 1.281	\$ 1.620
INACTIVOS MENORES DE 14	40%	\$ 1.424	\$ 730	\$ 694	\$ 1.576	\$ 1.994
INACTIVOS ENTRE 14 Y 65	32%	\$ 1.292	\$ 700	\$ 592	\$ 1.430	\$ 1.809
INACTIVOS MAYORES DE 65	10%	\$ 831	\$ 512	\$ 319	\$ 920	\$ 1.163
TOTAL	26,90%	\$ 1.281	\$ 699	\$ 581	\$ 1.418	\$ 1.793
INCREMENTO EN LA LÍNEA DE POBREZA (respecto 2006)					10%	40%

Fuente: elaboración propia en base a la EPH de INDEC

En las primeras columnas del cuadro se presenta la información obtenida de la EPH para el 2° semestre de 2006. En las dos últimas, la estimación del valor de la Línea de Pobreza tomando la valoración de la CBT *oficial* y la que surge si se supone que los precios de los bienes que integran la CBT han seguido la evolución del índice de precios implícitos del sector comercio. Complementariamente, la información se presenta desagregada para diferentes categorías ocupacionales de las personas.

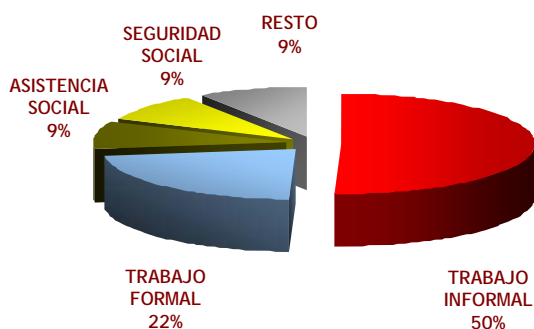
Tomando la información oficial, la línea de pobreza pasa de \$1.281 en 2006 a \$1.418 en 2008, es decir, un aumento en el orden del 10% (acumulado para los dos años que transcurren en el período). Usando como cálculo alternativo los datos oficiales de precios implícitos del sector comercio, la línea de la pobreza llegaría a \$1.793, es decir, un aumento de aproximadamente el 40%. La diferencia del 30% sería, a los efectos de este trabajo, una aproximación a la distorsión de la CBT.

La evolución de los ingresos de los pobres

Al discontinuarse la publicación de la base usuarios de la EPH no se dispone de estimaciones confiables sobre la evolución de los ingresos. Ante esta carencia sólo es factible aproximar tendencias y para esto, resulta útil tomar como referencia la estructura de ingresos de los hogares pobres que fuera desarrollada en números anteriores de Empleo y Desarrollo Social¹ (Gráfico 2). A grandes rasgos, la estimación indica que la principal fuente de ingreso de los pobres es el ingreso laboral proveniente del empleo informal -tanto asalariado no registrado como cuentapropista de baja productividad- el cual representa aproximadamente la mitad del ingreso total. Le siguen en orden de importancia los ingresos no laborales (28%) y los ingresos laborales del trabajo formal, que representan el 22% del total de ingresos.

Gráfico 2:

Fuentes de ingresos de los hogares pobres



Nota: las diferencias se deben al redondeo de decimales.

Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Entre fines de 2006 y fines de 2008, el empleo informal cayó aproximadamente un 8% y según el INDEC -con la posibilidad de que este dato también esté distorsionado- el salario no registrado se habría incrementado un 70% aproximadamente. Esto implicaría que el ingreso de los pobres (calculado en base al aumento de la masa salarial, es decir, empleos por salarios) se habría incrementado aproximadamente un 57%. Por otro lado, los ingresos provenientes del empleo formal se incrementaron aproximadamente en un 65%, producto de que el empleo formal creció un 16% y el salario formal un 43%.

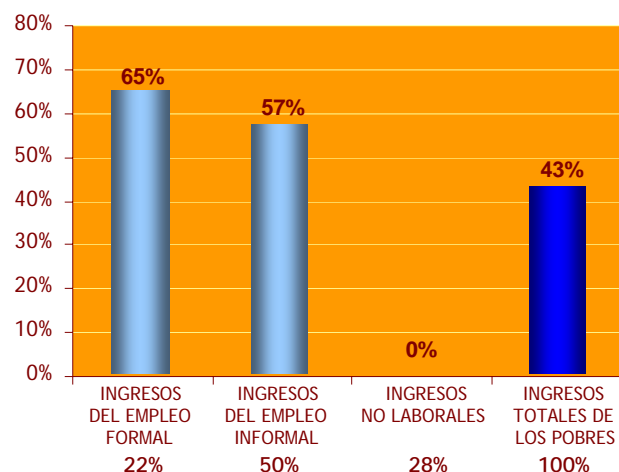
¹ Ver Empleo y Desarrollo Social N°1 (Junio 2006) sobre datos actualizados al 1° trimestre del 2007 de la base usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (última disponible).

Los ingresos no laborales provenientes de ayudas asistenciales han tenido un comportamiento mucho más errático y lo más probable es que sus incrementos hayan sido mínimos. El programa más importante (Plan Jefes) tiene congelado el valor del beneficio en \$150 desde su creación en 2002 y el que le sigue (Plan Familias) tiene un beneficio que en promedio se ubica en los \$200, pero su cobertura es inferior a la del Plan Jefes. Las moratorias previsionales podrían ser consideradas como un incremento en los ingresos de los pobres, aunque las evidencias disponibles sugieren que su impacto ha sido menor. Los datos de la EPH señalan que sólo el 23% de los hogares pobres a finales de 2006 (cuando comienza a operar de manera intensa la moratoria) tenían una persona mayor de 60 años conviviendo con ellos. Este porcentaje se ubica en el orden del 15% si lo que se tiene en cuenta son los hogares pobres que conviven con mayores de 60 años *que no tenían jubilación o pensión*. En otras palabras, sólo 1 de cada 6 personas mayores de 60 años eran pobres sin cobertura previsional al momento en que se lanzaron estas moratorias. No es aconsejable ser concluyente, pero las evidencias sugieren fuertemente que la mayor parte de los casi 2 millones de nuevos beneficios fue a manos de personas que *no* eran pobres, con un altísimo costo fiscal.

Con la precaución que impone la precariedad de las fuentes de información, en el Gráfico 3 se presenta una aproximación a la evolución que podrían haber tenido los ingresos de los hogares pobres entre fines de 2006 y fines de 2008. En la cuarta columna se resume el incremento total aplicando los ponderadores de cada fuente, el cual habría sido de aproximadamente un 43%.

Gráfico 3:

Estimaciones sobre posibles incrementos en los ingresos de los hogares pobres



Fuente: elaboración propia

¿Cuál es la verdadera pobreza?

Si los precios crecieron un 40% -tal como lo sugiere el índice de precios implícitos del sector comercio- y los ingresos de los hogares pobres aumentaron en una proporción similar (43%), el cálculo es intuitivamente obvio: la incidencia de la pobreza se mantuvo en niveles muy similares a los de 2006 (27% de la población urbana). Pero la imprecisión en las estimaciones aconseja ser prudentes y plantear escenarios alternativos.

Un escenario *optimista* podría ser confiar en la información sobre los aumentos de empleo y salarios, asumiendo que la ayuda asistencial tuvo un comportamiento mucho más dinámico como factor impulsor del ingreso de los pobres. Bajo estas condiciones, se podría suponer que el crecimiento del ingreso total de los pobres habría sido de 60% en lugar del 43%.

Alternativamente, un escenario *pesimista* podría ser suponer que la información sobre los ingresos provenientes del empleo formal e informal está sobreestimada o bien que los aumentos no llegaron integralmente a los pobres por haber estado sesgados a favor de los *no pobres*. En estos casos, los supuestos serían que los ingresos de los pobres crecieron sólo un 30% (escenario pesimista débil) o un 20% (escenario pesimista fuerte).

Si los ingresos de los hogares pobres crecieron un 43%, la tasa de pobreza sería muy similar a la del 2006, esto es 27%. Si el aumento fue menor, la tasa de pobreza resultante sería mayor: 30% (si los ingresos de los pobres crecieron un 30%) o bien 33% (si los ingresos de los pobres crecieron apenas un 20%).

Lo que no deja de ser interesante es el escenario optimista. Aún con una hipótesis de máxima -asumir que los hogares pobres recibieron incrementos por mayor empleo, salarios y asistencia social que totalizan un 60% entre 2006 y 2008- la tasa de pobreza sería de aproximadamente el 20%. Un valor superior al que seguramente informará el INDEC para el 2º semestre del 2008 mientras esta publicación está en impresión.

Es posible que los hogares pobres tengan un ingreso que les permita estar sobre la línea de la pobreza

En el Presupuesto Nacional 2009 se planea asignar \$9.200 millones a los programas Familias, Pensiones No Contributivas, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (Manos a la Obra). Con el Plan Jefes se planea gastar \$1.800 millones más. La suma arroja un monto global de aproximadamente \$11.000 millones, sólo a nivel nacional. Los recursos asistenciales a nivel de provincias y municipios pueden estar igualando esta suma, con que el total de recursos asistenciales que se invertirían en el país alcanzaría unos \$22.000 millones en 2009.

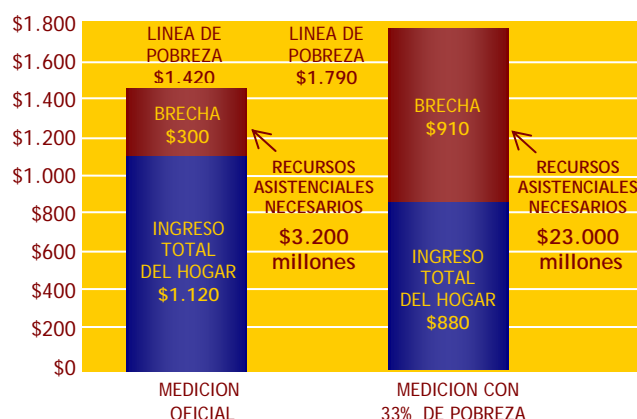
La medición oficial del INDEC sostiene que la pobreza alcanza al 18% de la población o, lo que es lo mismo, el 12% de los hogares. Sobre un total de 7,4 millones de hogares en los grandes aglomerados urbanos, la cantidad total de hogares pobres sería de 886.000. Si la brecha de la pobreza era de aproximadamente \$600 por hogar en 2006 (Cuadro 2), según la medición oficial esta sería de \$300 en 2008, con lo cual harían falta \$3.200 millones anuales para que todos los hogares pobres tuvieran ingresos suficientes para cubrir su CBT. Este monto representa el 25% de lo que sólo el Estado Nacional asigna hoy día a la asistencia social. Por lo que, si este es el verdadero número de pobres, los recursos asistenciales actuales sobran para eliminar totalmente la pobreza.

Naturalmente, el punto es que los pobres son más. Pero los recursos igual son suficientes. Si la pobreza llegara a ser del 30% (*escenario pesimista débil*) la cantidad de hogares pobres sería de aproximadamente 2,2 millones, es decir, casi dos y media veces más. La brecha también sería mayor -en el orden de los \$880- y en este caso los recursos necesarios para compensar a los hogares pobres con el ingreso que necesitan para salir de la pobreza estarían del orden de los \$23.000 millones. Este monto no difiere mucho del que hoy se estaría destinando desde las jurisdicciones nacional, provincial y municipal al fin asistencial e incluso resulta inferior a los recursos que se otorgan a través de subsidios discrecionales a empresas públicas y privadas y -más recientemente- a productores agroalimentarios y de petróleo, que estuvieron en el orden de los \$30.000 millones en 2008.

Gráfico 4:

Recursos necesarios para que todos los hogares pobres cubran la CBT

(con la medición oficial del INDEC y suponiendo 30% de pobreza)



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC y estimaciones

En definitiva, hay recursos para eliminar la pobreza. El problema es la baja calidad de gestión de las políticas públicas, que priorizan determinados fines (estatizaciones, subsidios distorsivos, partidas sociales condicionadas a apoyos electorales) en desmedro de objetivos sociales y estratégicos mucho más trascendentes y urgentes, como el combate a la pobreza.

Un factor fundamental a la hora de explicar esta baja calidad de la gestión es el hecho de que el presupuesto asistencial se ejecuta a través de numerosos programas a cargo de diferentes organismos dependientes de los gobiernos nacional, provincial y municipal. El resultado es que a través de mecanismos superpuestos se trata de suministrar similares tipos de ayuda a las mismas personas, lo que deriva en una focalización débil y enormes gastos administrativos. La oferta de programas es tan compleja e inaccesible para las familias más humildes que fatalmente éstas deben recurrir a la intermediación de punteros políticos. En el fondo, este perverso esquema de organización es resultado de una especie de *competencia* que se produce a nivel de las jurisdicciones nacional y provincial para explotar en términos *cliente-listas* la ayuda social.

Un testimonio ilustrativo de la baja calidad de gestión del gasto asistencial lo brinda el Plan Jefes. Una intervención cuyo rudimentario esquema de ejecución estuvo justificado por la emergencia y la gravedad de la crisis del momento en que fue lanzado. Sin embargo, tras 6 años de fuerte recuperación económica -que afortunadamente permitió superar la emergencia- el programa aún tiene 1 millón de beneficiarios. El extremo de la pasividad estatal se pone en evidencia con el hecho de que se mantuviera fijo el monto de la prestación en \$150 mensuales, cuando la inflación fue de aproximadamente 200%. Es decir, se paga a 1 millón de personas una prestación que equivale en términos reales a la mitad del valor originalmente fijado y que representa además una proporción ínfima de la brecha de pobreza. Este simple ejemplo pone de manifiesto una de las causas fundamentales por las que en Argentina existen hogares pobres que no superan la línea de la pobreza, mientras el Estado está gastando recursos públicos por montos que serían más que suficientes como para que no los hubiera.