

La asistencia social prevista para 2007 permitiría eliminar la brecha de la pobreza con una gestión adecuada.

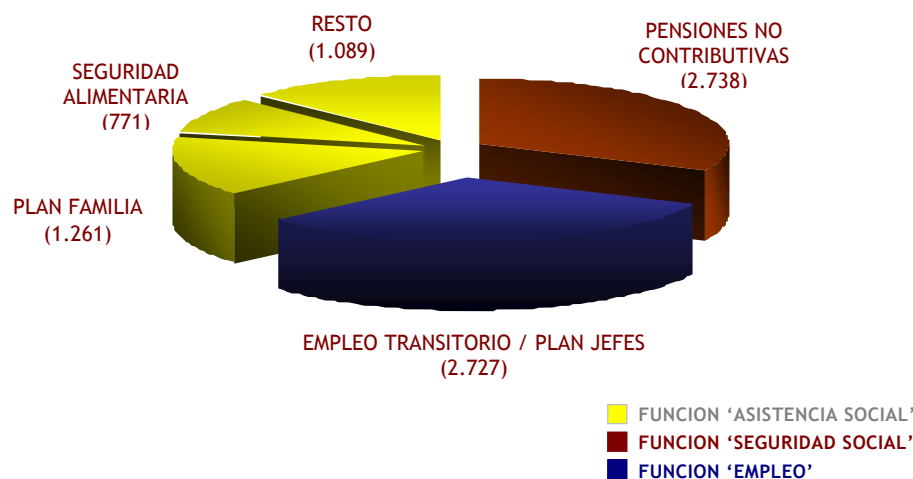
Argentina destina a la asistencia social alrededor de un 2,3% del PIB, una magnitud de recursos que permitiría cerrar la actual brecha de la pobreza. En este número de Empleo y Desarrollo se analiza porqué esto no ha ocurrido en los hechos y se propone una reformulación de la estrategia asistencial que otorgue mayor protagonismo a los gobiernos locales y a las instituciones de la sociedad civil.

El proyecto de Presupuesto que el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso asigna a la función 'Promoción y Asistencia Social' unos \$8.400 millones para el próximo año. Su crecimiento respecto al 2006 es similar al incremento del total de las erogaciones presupuestadas, por lo que su participación en el gasto público se mantiene en el orden del 7%. En términos comparativos representa un gasto de magnitud comparable al que el proyecto de ley actualmente en discusión plantea para la educación.

Su composición presenta algunas particularidades. En primer lugar, aproximadamente el 60% de este gasto (\$5.279 millones) son transferencias automáticas a las provincias, la mayor parte previstas en la ley de impuesto a las ganancias. En segundo lugar, el Presupuesto contempla otras partidas que la contabilidad pública asigna a funciones diferentes pero que tienen también un fuerte componente asistencial. Los casos más notables son los programas de empleo a cargo del Ministerio de Trabajo (que aparecen registrados en la función 'Empleo') y las Pensiones No Contributivas (que son contabilizadas como 'Seguridad Social'). De esta forma, el gasto con orientación asistencial que se propone administrar el gobierno nacional en 2007 totaliza unos \$8.586 millones.

Gráfico 1:

Principales programas con orientación asistencial del gobierno nacional
 Proyecto de Presupuesto 2007 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2007

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía 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.

empleo y DESARROLLO SOCIAL

En el Gráfico 1 se resume la composición del gasto asistencial proyectado por el gobierno nacional para 2007. Las Pensiones No Contributivas (un cuarto de ellas otorgadas por los legisladores) y los programas de empleo transitorio (donde el peso decisivo lo tiene el Plan Jefas y Jefes de Hogar) involucran la mayor cantidad de recursos; siguen en orden de magnitud el Plan Familias para la Inclusión Social (una continuidad del Plan Jefes que administra el Ministerio de Desarrollo Social) y el Programa de Seguridad Alimentaria.

Probablemente una de las definiciones más importantes del proyecto en discusión sea la idea de continuar con la transformación del Plan Jefas y Jefes. Por un lado, parte de los beneficiarios son inducidos a incorporarse al Seguro de Capacitación y Empleo que administra el Ministerio de Trabajo y cuyo objetivo apunta a la inserción laboral. A su vez, otra parte de los beneficiarios son trasladados al Plan Familias que administra el Ministerio de Desarrollo Social, un mecanismo de transferencias monetarias condicionadas por la cual el hogar que recibe asistencia debe comprometerse a que sus niños y jóvenes asistan a la escuela y a controles médicos.

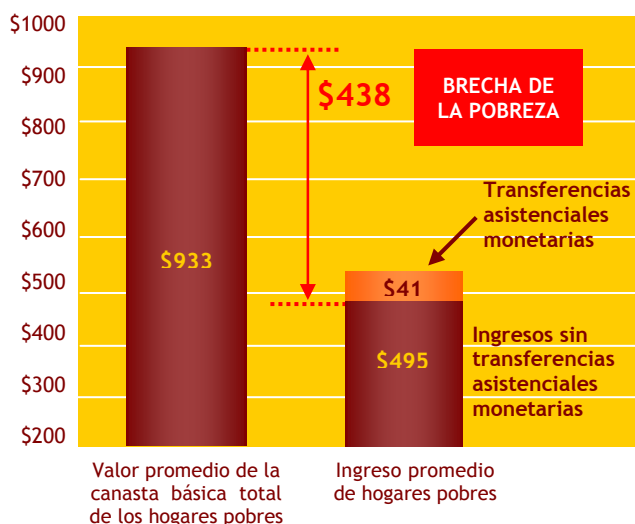
En definitiva, la propuesta persigue el objetivo de avanzar hacia mecanismos menos rudimentarios que el Plan Jefas y Jefes. A las personas con un determinado nivel de empleabilidad se trata de apuntalarlas para su inserción en el mercado de trabajo, mientras que en el caso de aquellos jefes de familia con baja empleabilidad la apuesta consiste en promover su inclusión social en plazos más largos, a través de incentivos específicos a la educación y el cuidado de la salud de los miembros más jóvenes del hogar.

Una evaluación de los montos que se destinan a la asistencia social

¿Son suficientes los recursos que se destinan a la asistencia y promoción social? Para ensayar una respuesta a esta cuestión resulta pertinente estimar la brecha de pobreza, es decir, la diferencia entre lo que cada hogar pobre necesitaría para alcanzar la línea de pobreza (el valor de su canasta básica, que depende del número de miembros, edad y sexo) y los ingresos que efectivamente perciben esos hogares. Para esto es necesario desagregar aquellos ingresos provenientes de las transferencias que por diversas vías realiza el Estado del resto de los ingresos que perciben los hogares pobres.

En el Gráfico 2 se muestra como inciden estos tres conceptos en el cálculo de la brecha de la pobreza. En términos aproximados, cada hogar pobre necesitaría aproximadamente \$933 en promedio, pero apenas genera un ingreso mensual de \$495. En consecuencia, la brecha de pobreza -sin considerar transferencias del Estado- se puede estimar en el orden de los \$438 mensuales.

Gráfico 2:
Brecha de la pobreza
(Total país - 1º semestre 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC correspondientes a la población de los 28 grandes aglomerados urbanos indican que hay aproximadamente 1,6 millones de hogares pobres. Extrapolando a la población urbana total del país se obtiene que existirían aproximadamente unos 2,5 millones de hogares pobres urbanos. De esta manera, el producto entre el valor promedio de la brecha por hogar (\$438) y la cantidad estimada de hogares urbanos (2,5 millones) arroja que se necesitarían unos \$13.000 millones al año para eliminar la pobreza vía transferencias directas del Estado, algo así como un 2% del PIB.

Ahora bien, el Presupuesto 2007 contempla un gasto asistencial del gobierno nacional en el orden del 1,2% del PIB. Pero a estas erogaciones deben adicionarse aquellas que realizarán las provincias y municipios: según datos del año 2004, la suma de las erogaciones de estas jurisdicciones equivale aproximadamente al gasto asistencial que en ese año realizó la Nación¹. En el supuesto de que estas proporciones se mantuvieran durante 2007 (i.e., gastos provinciales y municipales de una magnitud comparable al del orden nacional) se estaría proyectando asignar a los programas de alivio a la pobreza un volumen de recursos en el orden del 2,3% del PIB. Esto implica que la inversión consolidada de todo el sector público en programas asistenciales sería mayor que la brecha de po-

¹ Según la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, el gasto público consolidado en las funciones Asistencia y Promoción Social y Empleo fue de \$10.872 millones en 2004, de los cuales la Nación explica un 52%, las provincias el 34% y los municipios el 14% restante.

breza existente. O, en otras palabras, si todos los recursos que el Estado invierte en asistencia social llegaran a los pobres en un monto acorde a la insuficiencia de ingresos que sufre cada uno de estos hogares, ninguna persona en la Argentina debería estar viviendo por debajo de la línea de pobreza.

Las debilidades en la gestión de la asistencia social

Estas consideraciones sugieren que el déficit no debe ser asociado a cuestiones de tipo financiero sino más bien de gestión. En términos agregados, los recursos asignados por el Estado resultarían suficientes para, al menos, eliminar la pobreza asociada a la insuficiencia de ingresos. Sin embargo, por deficiencias en su administración, el gasto asistencial no llega plenamente a los hogares pobres ni se distribuye de manera equitativa entre estos.

La evidencia empírica es abundante en ejemplos sobre desvíos de recursos y los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestran claramente que las transferencias asistenciales cubren una proporción bastante menor que la brecha de pobreza.

Entre los determinantes de la baja calidad en la gestión se encuentra el hecho de que el Estado -a través de una multiplicidad de agencias pertenecientes a los tres niveles de gobierno- canaliza el gasto asistencial a través de una gran cantidad de programas que presentan evidentes duplicaciones y/o superposiciones. Esto es, a través de mecanismos independientes ofrece un mismo tipo de asistencia a más o menos la misma población, mientras que muchos hogares pobres quedan excluidos de toda ayuda. Bajo el esquema existente, las superposiciones y las arbitrariedades suelen alcanzar niveles extremos: un mismo hogar puede calificar para recibir desde el Estado nacional una pensión no contributiva, un Plan Jefes y una prestación alimentaria. Si a esto se suma la oferta asistencial de gobiernos provinciales y municipales, no caben dudas de que el cuadro presenta una ineficiencia considerable.

En los hechos, el acceso de un hogar pobre a alguno de los programas asistenciales disponibles dependerá fundamentalmente de su capacidad de contacto con la agencia estatal responsable de su administración. Con un entramado tan complejo de programas -muchos de ellos sujetos a una amplia discrecionalidad- las posibilidades de los pobres para acceder directamente y por sí mismos a las prestaciones que ofrece el Estado son muy limitadas. Así es que aparecen 'punteros políticos', que ganan espacio y hasta legitimidad como mediadores entre los pobres y las diferentes agencias estatales que administran el gasto asistencial. Este rol de intermediación resulta ética y políticamente censurable, aunque cumple una funcionalidad vital para las familias más humildes que, en general, no están en condiciones de superar la intrincada madeja de regulaciones con que el Estado distribuye la ayuda social.

Adicionalmente, el manejo centralizado de una importante proporción del gasto asistencial bajo modalidades de alta discrecionalidad suele dar pie a otras dimensiones de clientelismo político. Este es el caso, por ejemplo, de las transferencias de fondos nacionales a determinadas jurisdicciones que aparecen condicionadas a la adhesión o subordinación política de los funcionarios locales.

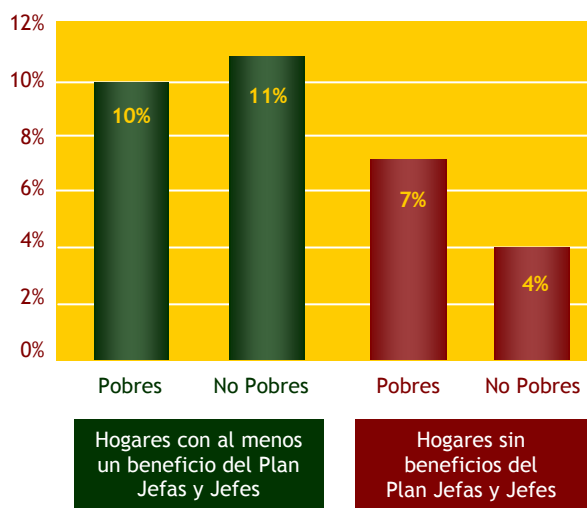
Pero además de estos desvíos clientelísticos, la multiplicidad de programas contribuye a generar una mayor burocracia, aumentar el gasto administrativo y reducir la

efectividad. En efecto, como diferentes áreas del Estado se ocupan de detectar familias pobres, hacerles llegar asistencia y monitorear su comportamiento, el gasto administrativo suele incrementarse significativamente en desmedro de su efectividad: un antecedente que resulta muy ilustrativo por su masividad es el Plan Jefes y Jefes de Hogar.

Según datos de la EPH, aproximadamente el 30% de los hogares que tiene al menos un beneficio en el plan no son pobres, mientras que una gran mayoría de hogares que son pobres no reciben la asistencia del programa. Es más, aunque las normas fijan como obligatoria la asistencia escolar, alrededor de un 10% de los hogares que reciben el Plan no envía a sus niños y jóvenes a la escuela -un porcentaje mayor al observado entre los hogares pobres que no reciben asistencia del plan (7%). Esto significa que las disposiciones del plan resultarían irrelevantes como un factor inductor de conductas al interior de los hogares. Pero más paradójico aún es el hecho de que este fenómeno se estaría repitiendo -incluso con mayor intensidad- entre los hogares que reciben el plan y no son pobres (Gráfico 3).

Gráfico 3:

No concurrencia a la escuela de menores entre 5 y 18 años (% de hogares con hijos en edad escolar)



Fuente: elaboración propia en base a EPH (2º trimestre 2006)

Un replanteo de la estrategia

La evidencia sugiere que el problema de la pobreza resulta demasiado grande como para ser abordado exclusivamente con políticas asistenciales. De hecho, la posibilidad de ofrecer prestaciones adecuadas a más de 2,5 millones de hogares pobres constituye una meta muy ambiciosa. No obstante, desde un punto de vista financiero se está haciendo un sacrificio acorde a las dimensiones que tiene la brecha de pobreza -algo que se logra en un contexto macroeconómico muy favorable y con un esfuerzo fiscal importante- lo que seguramente está implicando posponer algunas inversiones estratégicas, como por ejemplo las destinadas al fortalecimiento del sistema educativo. Desde el punto de vista de la gestión, existe suficiente evidencia de que el desafío de brindar asistencia a tanta gente supera con creces las posibilidades institucionales y administrativas actuales del Estado argentino.

Aún con un crecimiento económico sostenido que favorezca la generación masiva de 'buenos' empleos, resulta fundamental impulsar un ordenamiento institucional que posibilite una gestión más racional del gasto asistencial. Una primera definición estratégica -que emana del régimen federal previsto en la Constitución Nacional- sería la descentralización de la gestión. Para generar una arquitectura institucional consistente con la organización federal y que incorporara incentivos favorables a una mejor gestión de los recursos se debería apuntar a que el Estado nacional se concentrara en fijar las pautas generales de los programas asistenciales, garantizar una distribución equitativa que elimine asimetrías regionales y monitorear resultados a través de una medición sistemática y rigurosa. Esto permitiría avanzar hacia un diseño de intervenciones que operen bajo reglas más simples y objetivas, permitiendo que todos los hogares pobres consigan acceder a la asistencia sin la necesidad de apelar a intermediarios informales.

En todo caso, la tendencia debería orientarse a delegar en los gobiernos locales la administración de los programas asistenciales, un proceso que debería enfocarse en el grado de desarrollo de la capacidad institucional de cada región. Sin perjuicio de esto, la clave está

en que los gobiernos locales consigan desarrollar esquemas de articulación con las instituciones de la sociedad civil, muchas de las cuales poseen la idoneidad y transparencia necesarias como para colaborar con el Estado en la tarea de brindar asistencia a las familias pobres. La descentralización contribuiría también a dejar en claro quiénes son los responsables directos de la gestión y -consecuentemente con ello- quienes estarían obligados a rendir cuentas a la sociedad por los resultados alcanzados, como corresponde a una sociedad democrática.

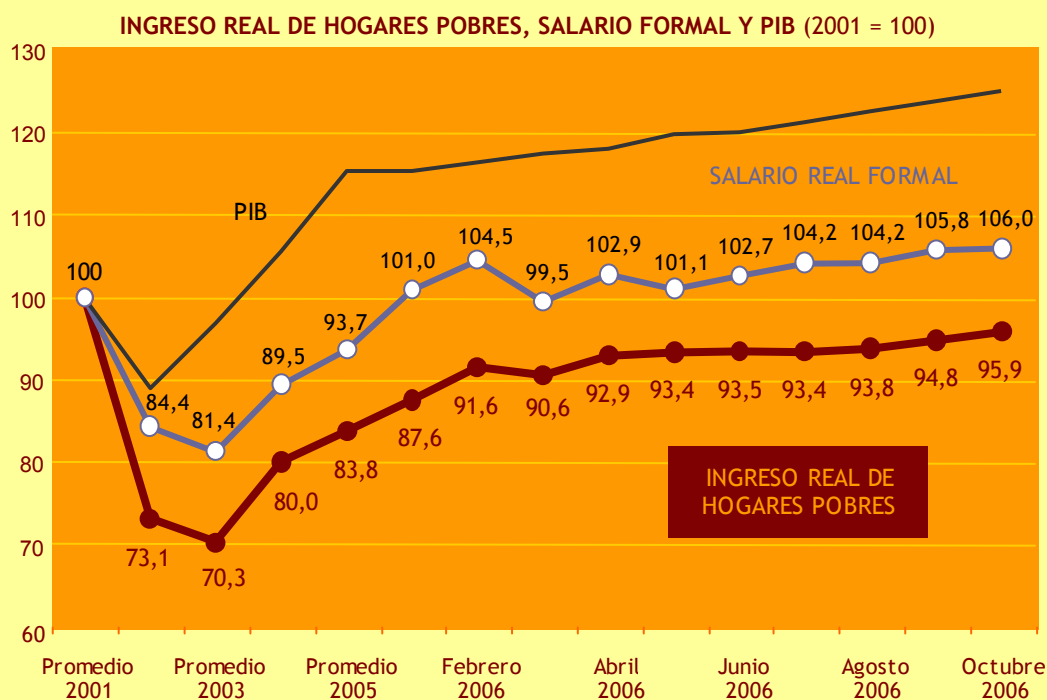
Claramente, la asistencia social no soluciona los problemas estructurales de la pobreza. Con este objetivo en mente, probablemente resulten más gravitantes las políticas educativas y una buena organización del mercado de trabajo, como hemos indicado en anteriores ediciones de Empleo y Desarrollo Social. Pero también resulta claro que la asistencia social es necesaria para que los pobres sean capaces de enfrentar la coyuntura y acceder a condiciones mínimas de subsistencia. Nuestra conclusión es que los recursos asignados en el Presupuesto 2007 serían satisfactorios para esta finalidad si fueran utilizados de manera adecuada y siguiendo una estrategia alternativa a la actual.

Recuadro 1:

Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)

En octubre de 2006 la capacidad de compra de los hogares pobres tuvo una mejora del 1,1%, según el **Índice de Ingresos de Hogares Pobres** que elabora el Departamento de Economía de la UCA. Esta variación es consecuencia de que el ingreso nominal de los hogares pobres aumentara un 1,9% en septiembre, mientras que el costo de la Canasta Básica Total que elabora el INDEC -el índice de precios relevante para medir la capacidad de compra de los pobres- aumentó en octubre un 0,9%.

De esta manera, el ingreso real de los hogares pobres continúa en tendencia ascendente, aunque todavía representa un 95,9% del nivel de 2001. En tanto, el salario real formal de los trabajadores registrados se ubica un 6% por encima del nivel del 2001 y el Producto Interno Bruto un 25% por encima de dicho nivel.



Fuente: Empleo y Desarrollo Social N° 1.

