

A R G
E N T
I N A

2 0 3 0



Jefatura de Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

EJE BIENESTAR, INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

DOCUMENTO DIAGNÓSTICO SOBRE POBREZA, VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA¹

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
1. Pobreza y distribución del ingreso	8
2. Pobreza estructural y marginalidad	14
3. Sustentabilidad social a 2030: primera infancia y juventud	21
4. El sistema de protección social hoy	30
5. Interrogantes de cara al 2030	38
Referencias bibliográficas	39
ANEXO: Argentina en perspectiva comparada	43

¹ Agradecemos especialmente a Mariano Tommasi, Leopoldo Tomarolli, Agustín Salvia, Jorge Ossona y al equipo de la Fundación Navarro Viola por sus valiosas contribuciones para el armado de este diagnóstico y al equipo de CIPPEC y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales por sus comentarios y sugerencias.

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo ofrece un diagnóstico sobre la situación de pobreza y vulnerabilidad social y económica de la población argentina. El diagnóstico documenta cómo en los 2000 se observó una reducción de la desigualdad y la pobreza que se amesetó en los últimos años, poniendo en evidencia los límites de un modelo económico y de protección social que no logra perforar un piso de pobreza hoy superior del orden del 30%. En este sentido, surgen interrogantes de cara al 2030 respecto de la naturaleza de las políticas de ingreso (¿focalizadas, universales o una combinación de ambas?) y de la intensidad óptima de los incentivos asociados a las transferencias de ingreso (salud, educación, trabajo): ¿deben fortalecerse las condicionalidades, o deben aceptarse las transferencias como parte de un piso incondicional de ingresos? Por otro lado, la discusión de la política social desde una perspectiva de largo plazo no puede ignorar la evolución general de la economía y del mercado laboral, y la posibilidad de que, por la estructura productiva nacional o por el impacto de la revolución tecnológica, enfrentemos una década de crecimiento sin empleo o con empleo sesgado a niveles de alta calificación, alimentando la desigualdad laboral.

En las últimas dos décadas, el Estado aumentó la inversión en políticas sociales, introduciendo programas de empleo y de transferencias monetarias condicionadas, y ampliando la cobertura del sistema previsional, con un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, el diagnóstico revela que estas acciones no han sido una respuesta eficiente frente a la pobreza estructural y la marginalidad, donde la situación de pobreza es multidimensional (excede la pobreza de ingresos). Así, a pesar de las políticas de ingresos, persisten fuertes niveles de desigualdad asociados a las asimetrías en el mercado de trabajo, o al acceso a la salud, la educación, la vivienda, los servicios básicos. ¿Qué unidad de intervención (individuo, familia, comunidad) debe definirse para aumentar la efectividad de las políticas y programas para combatir la pobreza multidimensional? ¿Qué programas, adicionales a los de ingreso, son los más efectivos para reducir la marginalidad y evitar la consolidación de una sociedad dual en el futuro?

La prognosis del problema de la pobreza no es promisoria. Observamos un fenómeno de infantilización, con niveles más elevados en la infancia que en la población general, reflejo de la mayor tasa de natalidad de los hogares de menores recursos, y problemas de integración y desarrollo de los jóvenes y adolescentes entre 18 y 24 años, con problemas de acceso a la educación de calidad y al mercado de trabajo que se profundizan a menor nivel de ingreso. ¿De qué manera podemos compensar este sesgo negativo? ¿Debemos sesgar las políticas sociales a la primera infancia y la juventud, o diseñar políticas específicas para estos sectores?

El diagnóstico se completa con una descripción de nuestro sistema de protección social. En particular surge que el foco del sistema está en la pobreza, la vulnerabilidad y la protección de la informalidad laboral. En este sentido, el régimen previsional público consistió en una herramienta central con impacto significativo en la reducción de la pobreza, mientras que las transferencias condicionadas tuvieron un efecto relativamente menor, concentrado en la reducción de la tasa de indigencia de ingresos. Pero, más allá de sus efectos benignos en términos de protección y contención social, las políticas actuales no tienen la capacidad de sacar a los hogares permanentemente de la situación de pobreza, por lo que su efecto sobre la integración social suele ser modesto. Por otro lado, el contexto económico es vital para que el sistema se vuelva sostenible. Como quedó en evidencia en el caso del

sistema previsional, sostener de manera permanente una red de protección de este tipo en un contexto de estancamiento y baja movilidad puede ser una carga demasiado pesada para las finanzas públicas, inhibiendo el desarrollo y la movilidad, en un peligroso círculo vicioso. En este frente, las preguntas son varias y diversas: ¿Cómo distribuir los escasos recursos del Estado en términos generacionales (subsidio a la infancia o a adultos mayores)? ¿Cómo se financia una red de protección en ausencia de movilidad social? ¿Qué políticas es necesario impulsar a nivel federal y cuáles a nivel local para atender la situación de pobreza y marginalidad estructural?

Hacia el final, el diagnóstico compila todos estos interrogantes de cara al 2030, con el fin de orientar el debate y estimular las propuestas.

Introducción

Los cambios demográficos, la creciente urbanización, el cambio climático, los cambios en la naturaleza de las economías y en el empleo suponen diversos desafíos en términos de bienestar, inclusión e igualdad de oportunidades. Entre los principales desafíos se destacan cuestiones asociadas al combate de la pobreza y la marginalidad desde una perspectiva integral (con especial atención a los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad); al desarrollo de entornos urbanos sostenibles e inclusivos, y a la provisión de servicios públicos de calidad poniendo al ciudadano en el centro de las políticas públicas, entre otros.

En este sentido, es importante reconocer particularmente el momento actual del desarrollo demográfico argentino y cuál es la perspectiva a fin de dimensionar la oportunidad que nos ofrece el presente para potenciar el futuro. Según especialistas como Fanelli, Argentina se encuentra en una etapa denominada 'bono demográfico', que es el período en el cual hay más habitantes en la población económicamente activa en relación con la población dependiente. Es decir, menos niños y adultos mayores que gente en edad de trabajar. Esta situación, sin embargo, se acaba en 2035 y a esta "ventana de oportunidad demográfica" la sigue una etapa de envejecimiento poblacional.

Según los economistas y demógrafos, durante el período de la ventana de oportunidad demográfica se producen dos efectos positivos. El primero es que, como hay más gente en edad de trabajar, el PBI puede crecer más rápido. Sin embargo, para aprovechar esto es necesario que los individuos alcancen la edad laboral con capital humano adecuado y, además, se deben crear empleos de calidad. El segundo efecto es que durante el bono hay más "ahorradores primarios"; gente en edad de ahorrar mucho. Esto genera mayor disponibilidad de ahorro y, por lo tanto, mayor capacidad de acumulación. Para aprovechar esto no hay que distorsionar los incentivos para el ahorro². Siguiendo esta línea, el momento actual resulta ideal para encarar las transformaciones profundas (del sistema de seguridad social, de salud, previsional, y laboral entre otras) que requiere nuestro país para convertirlo en un país socialmente desarrollado y económicamente integrado.

En este contexto, en el documento se trabajan los temas asociados al **desarrollo humano** comenzando por la situación de pobreza desde una perspectiva de ingreso y desigualdad en su distribución, un análisis de la vulnerabilidad social y económica de las personas que se encuentran en situación de pobreza estructural o crónica, un análisis focalizado en los grupos de primera infancia y juventud, puesto que la situación de estos dos grupos es y será esencial en el desarrollo de una sociedad sustentable y viable en 2030³, y un apartado sobre el sistema de protección social argentino.

Para pensar en bienestar, inclusión social e igualdad de oportunidades, se debe considerar la lucha contra la pobreza y la marginalidad como piedras angulares. Desde un punto de vista estrictamente estadístico, se suele pensar la pobreza como el porcentaje de la población que está por debajo de un umbral arbitrario de ingresos -que, a modo de ejemplo, para el año 2015 el Banco Mundial estimó en 1,9 dólares por día ajustados por poder adquisitivo-. Según esta definición, para eliminar la pobreza

² Rofman, R., Apella, I., Troiano, S., Gragnolati, M., (2014). "Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina", Buenos Aires: Banco Mundial.

³ En un documento aparte se analiza la situación de hábitat, vivienda, acceso al transporte urbano y servicios básicos, factores todos que contribuyen al bienestar de la población desde una perspectiva más integral. Además, los temas de Educación y Trabajo se tratan por separado en un eje específico del Programa.

bastaría con garantizar el acceso universal a una canasta básica de bienes y servicios, aumentando subsidios y transferencias a la población bajo la línea de pobreza. Si bien los ingresos son un componente esencial del bienestar, esta “pobreza de ingresos” suele ser una brújula insuficiente y sesgada a la hora de orientar la política de desarrollo humano. Para dar cuenta del problema de la pobreza, el foco debería ampliarse al menos en dos dimensiones: una transversal y otra dinámica.

La primera de estas dos extensiones surge naturalmente cuando se piensa la pobreza como la ausencia de calidad de vida. La cartera de consumo que contribuye a nuestro bienestar está en gran medida compuesta de bienes y servicios básicos provistos por el Estado de manera gratuita o subsidiada, como la educación, la salud o el transporte, o de uso compartido (lo que los economistas llaman “bienes públicos”), como la seguridad, la justicia o el medio ambiente. Una “sociedad de clase media” como la que se suele ver en los países desarrollados más avanzados y equitativos es aquella donde la calidad de vida es igualada hacia arriba por estos bienes y servicios del Estado. Un “pobre de ingresos” es menos pobre en Europa que en la Argentina. Por eso, si el ingreso sube a expensas de la calidad de los servicios públicos, como en la Argentina de la última década, uno se siente a la vez más rico y más pobre.

Eliminar la pobreza en sentido amplio requiere garantizar un **piso mínimo de ingresos**, objetivo del que se está más cerca con la **universalización y actualización de asignaciones y jubilaciones** o con el **aumento del seguro de desempleo**. Pero también precisa de una cobertura universal de la salud, de inversiones en transporte e infraestructura urbana, y de profundas mejoras en el hábitat: cloacas, iluminación, seguridad, agua potable. Todos aspectos esenciales para elevar la calidad de vida de todos y eliminar la pobreza de manera integral.

La segunda extensión de la gesta contra la pobreza, la dinámica, es crucial en una economía errática como la argentina. Desde un punto de vista dinámico, el piso de ingresos es apenas el remedio transitorio frente al fracaso de la lucha contra la pobreza. El objetivo del desarrollo humano es, como su nombre lo indica, esencialmente dinámico: la **movilidad social ascendente**. Tradicionalmente, la educación y el trabajo fueron los factores que influyeron positivamente en el ascenso social. Con un sistema educativo en crisis y desafíos para crear empleos de calidad que permitan un desarrollo digno de las personas en nuestro país, surgen dudas respecto de estos elementos como herramientas que efectivamente estén contribuyendo al ascenso social. A esto se suman nuevos sujetos sociales asociados al narcotráfico que operan en barrios carenciados y ofrecen ciertos servicios sociales -como seguridad y protección- y actividades ilegales y rentables que aparecen como alternativas de subsistencia para personas en situación de vulnerabilidad social y económica que no logran insertarse en el sistema⁴.

En este sentido, el análisis de la pobreza multidimensional que no incluye variables monetarias se asocia a la situación de pobreza estructural; es decir, aquella que identifica como pobre a los individuos que presentan características que reflejan un nivel de vida permanentemente bajo. El principal marco conceptual del análisis multidimensional fue realizado por Amartya Sen (1984, 1992, 2000), quien proponía medir la pobreza desde un espacio de capacidades que permiten ciertas funciones básicas

⁴ El análisis **multidimensional** de la pobreza entiende que un individuo puede percibir ingresos que son superiores a la línea de pobreza pero, en simultáneo, no poder acceder a servicios y libertades básicas, estar marginado socialmente o privado de sus derechos. Entonces, el ingreso puede asistir para aliviar alguno de los problemas pero no es una síntesis fehaciente de todo el bienestar.

para desarrollar una vida plena. El rango de funciones básicas incluye la buena alimentación y salud, libertad de movimiento, autoestima, respeto por otros, participación en la vida comunitaria, entre otras. Entonces, Sen define la situación de pobreza como un estado que se caracteriza por capacidades insuficientes para el desarrollo de las funciones básicas, donde el ingreso es uno de múltiples medios que determinan estas capacidades.

Esta situación pone de manifiesto que es necesario pensar los desafíos en términos de bienestar con **una política social activa** que acompañe a: la población desde los primeros años de vida garantizando su cuidado y desarrollo cognitivo; la juventud en su tránsito por el sistema educativo y su empalme con el mundo del trabajo; las familias que afrontan desafíos para encontrar un empleo digno más allá de actividades informales y; los adultos mayores con una esperanza de vida y problemas de salud crecientes así como la extensión de su esperanza de vida sin un correlato de actividades productivas o recreacionales que permitan su integración social.

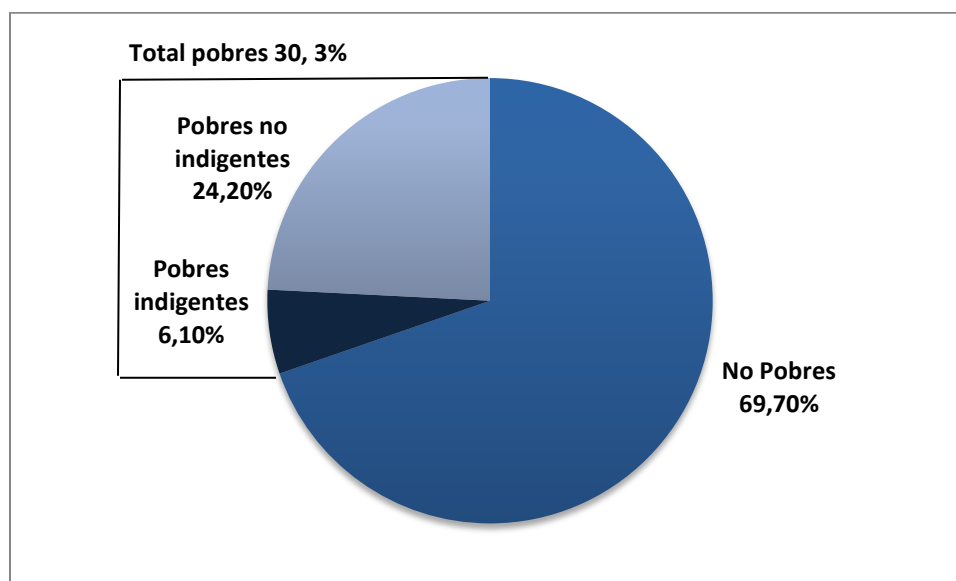
Siguiendo esta línea, el presente trabajo se centra en el análisis de la situación de pobreza desde una perspectiva de ingreso y desigualdad en su distribución, una descripción de la vulnerabilidad social y económica de las personas que se encuentran en situación de pobreza estructural o crónica y un análisis focalizado en los grupos de primera infancia y juventud como dos momentos claves para intervenir activamente con políticas que promuevan un adecuado desarrollo en ambas etapas. Luego se caracteriza el sistema de protección social y las herramientas vigentes para atender el conjunto de necesidades sociales y finalmente se incluyen interrogantes para cada uno de los temas analizados de cara al 2030.

1. Pobreza y distribución del ingreso

Si bien en los últimos años se observó una reducción de la desigualdad y la pobreza, todavía hay un 30% de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza y los distintos modelos económicos y de protección social de las últimas décadas no han podido perforar estos valores. A su vez, se observa una fuerte concentración de la pobreza y la indigencia en la provincia de Buenos Aires y en la región pampeana.

Sin cambios estructurales desde los años 80, un tercio de los argentinos eran pobres al terminar 2016 y este número no se ha podido reducir a pesar de los distintos modelos económicos y de protección social que se intentaron desde el regreso a la democracia. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, **el Índice de pobreza⁵ alcanzó en el segundo semestre del 2016 al 30,3 por ciento del país y dentro de este 30,3 por ciento de pobres, hay un 6,1 por ciento que son indigentes**, es decir, personas cuyos ingresos no alcanzan para comprar la cantidad de alimentos suficientes.

Gráfico 1. Tasa de pobreza e indigencia en Argentina (2016)



Fuente: INDEC

La Canasta Básica Alimentaria del hogar indigente se estima en 5.548 pesos pero el ingreso total familiar promedio de ese tipo de hogar es de 3.324 pesos. A partir de esto, se observa que los ingresos de **un hogar indigente están 40,1% por debajo de lo que necesita para cubrir sus necesidades mínimas alimentarias**. La Canasta Básica Total promedio se calcula en 13.945 pesos. Dado que el ingreso total familiar promedio allí es de 8.789 pesos, la brecha es de 37%.

⁵ El INDEC presenta los datos sobre los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP), que se elaboran en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA.

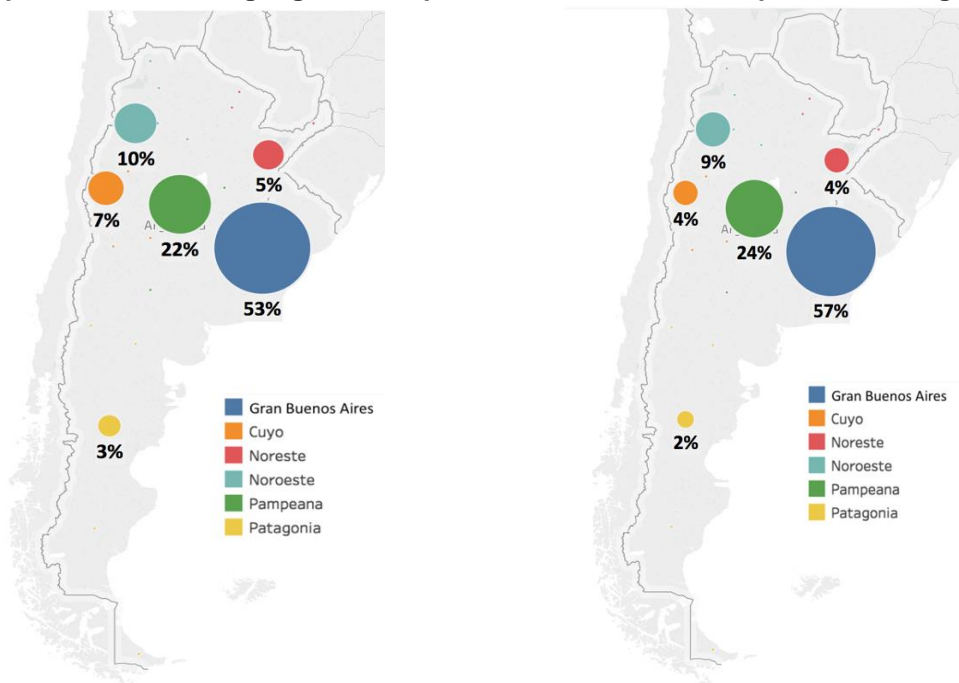
Se observa además **una gran concentración geográfica de la pobreza en el centro del país. El 53% de los pobres y 57% de los indigentes se encuentran en Gran Buenos Aires.** Además, dentro del Gran Buenos Aires, se distingue una concentración de personas en situación de pobreza en Le sigue la región Pampeana con 22% de pobres y 24% de indigentes (Ver Tabla1).

Tabla 1 . Distribución geográfica de población en situación de pobreza e indigencia

Región	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes
	Cantidad de personas		Porcentajes	
GBA	4,367,164	950,881	53%	57%
Pampeana	1,810,350	394,734	22%	24%
Noroeste	826,675	139,590	10%	9%
Cuyo	590,696	70,704	7%	4%
Noreste	445,532	68,299	5%	4%
Patagónica	236,768	33,013	3%	2%
Total	8,277,085	1,657,221	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Mapa 1 . Distribución geográfica de población en situación de pobreza e indigencia



En cuanto al índice de pobreza por provincia, los mayores porcentajes se registran en Santiago del Estero, con el 44 por ciento, seguido por Concordia con el 43,6; Gran San Juan 43,5; Gran Córdoba 40,5; Corrientes 39,5, mientras que el Gran Buenos Aires, el índice alcanza al 34,6 por ciento. Los menores porcentajes se observan en la Ciudad de Buenos Aires, con el 9,5 por ciento, Ushuaia con el 9,7 y Río Gallegos 13,4 por ciento.

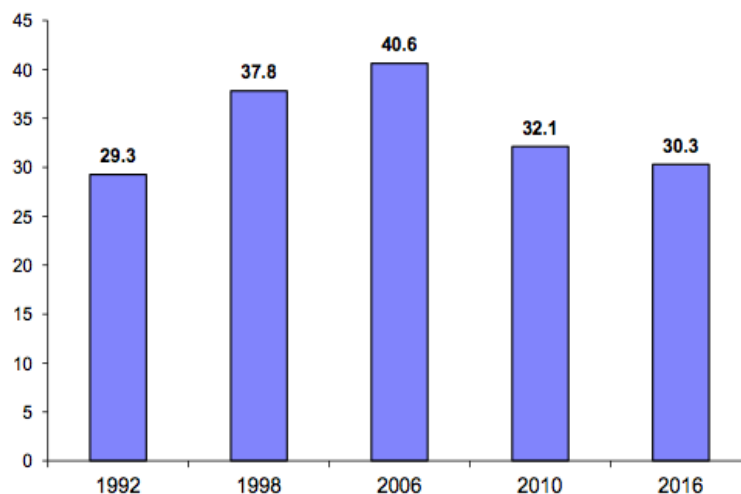
Respecto de los niveles de indigencia por provincia, los valores más bajos corresponden a Ushuaia con el 2,1 por ciento, Comodoro Rivadavia y Ciudad de Buenos Aires, ambas con el 2,3, y Paraná 2,4 por ciento. Los mayores niveles de indigencia se observan en Córdoba con el 10,8 por ciento, Santiago del Estero con el 8,8, y el Gran Buenos Aires con el 7,5 por ciento.

Otro dato importante es **que un 45,8% de los chicos de hasta 14 años son pobres, y de estos 9,6 son indigentes**. Si se tiene en cuenta que los niños hoy serán los jóvenes y adultos en 2030 resulta muy importante prestar especial atención a la situación de la primera infancia y la juventud en la Argentina (Ver Capítulo 5 sobre infancia y juventud).

A partir de 2016 y como parte del proceso de normalización y saneamiento de las estadísticas oficiales, el INDEC propuso una serie de cambios a la forma en que se medían algunos indicadores sociales. Entre los cambios introducidos, el conjunto de alimentos cuyos precios se usan para definir qué ingreso debe tener un hogar para no ser indigente es más extenso que el que usaba anteriormente.

En efecto, un informe del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) indica que, realizando un análisis de los índices de años anteriores con el nuevo esquema de medición, existe hoy un porcentaje de población pobre muy similar al de la primera mitad de 2011, y está diez puntos por debajo del índice del segundo semestre de 2006 (reestimado en 40,6%). Ese fue el último período antes de la intervención del INDEC y, la última cifra informada por el organismo señalaba que el 27% de los argentinos era pobre. Esta diferencia de al menos 13 puntos entre aquel índice oficial y el recalculado por el CEDLAS, demuestra la mayor exigencia que tiene el actual esquema de medición para que las familias se mantengan al margen de la pobreza.

Gráfico 2: Tasa de pobreza en Argentina



Fuente: CEDLAS – UNLP (2017)

Desigualdad como falta de igualdad de oportunidades

Una dimensión de análisis sobre la situación del bienestar en un país surge de estudiar el grado de equidad en términos de igualdad de oportunidades. Ahora bien, debido a que la medición de la igualdad de oportunidades es difícil en términos metodológicos, se utiliza la igualdad de resultados en términos de ingresos. Bajo este enfoque, se podría considerar que una parte del grado de desigualdad es aceptable. Así, la evidencia de ingresos diferentes entre individuos no sería base suficiente para afirmar que existe una situación injusta. Sin embargo, el estudio de la desigualdad de ingresos presupone que

existe una parte de las diferencias de resultados responde a factores no aceptables. Es esta presunción, que nos permite analizar la evidencia sobre la desigualdad de resultados como signos de inequidad social. En este sentido, el análisis de la desigualdad en términos históricos y comparativos sí generaría resultados preocupantes cuando la desigualdad alcanza niveles que se pueden definir como “altos” o crece de manera significativa. En esta sección, se realiza un análisis del grado de desigualdad de ingresos en Argentina a través del tiempo.

Con datos del cuarto trimestre de 2016, el 10% más rico de la población obtiene un 30,3% de los ingresos totales, mientras que el decil inferior obtiene sólo el 1,3%. La medición de la distribución indica que el decil más bajo gana en promedio 1.475 pesos mensuales mientras que **el 10% más rico en promedio obtiene 33,461 pesos por mes, es decir, más de 23 veces más que el decil más pobre.**

Un análisis detallado de la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso permite identificar 7 episodios diferenciados (ver Gasparini y Cruces, 2008):

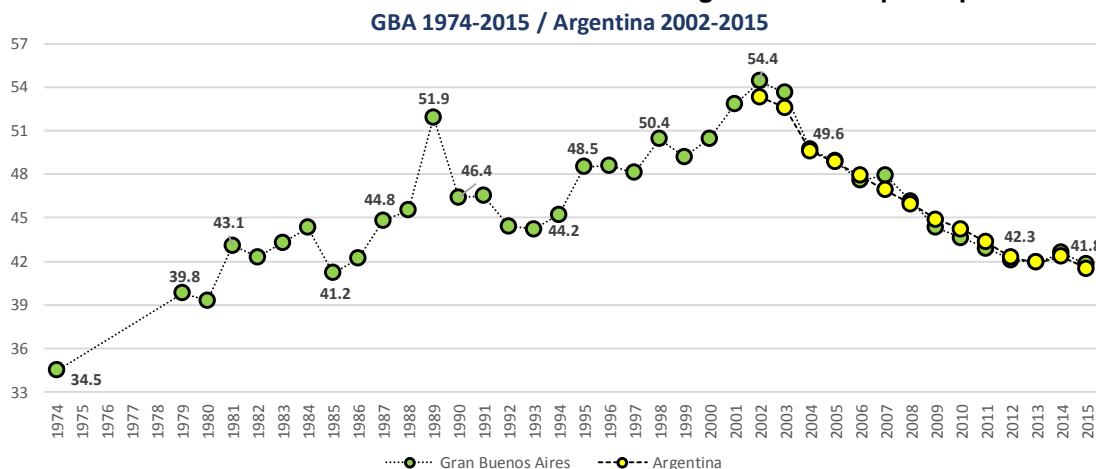
- 1) **1974-1983:** abarca dos años en democracia inestable, y el período completo de la última dictadura militar, y se caracteriza por un incremento significativo en la desigualdad;
- 2) **1984-1988:** los años de la década de “los 80s”, los de la vuelta a la democracia, que se caracterizan por desigualdad fluctuante/inestable año a año, pero que se mantiene prácticamente en el mismo nivel entre comienzos y finales de este sub-período;
- 3) **1989-1991:** las crisis de las hiperinflaciones de finales de los 80s provocan que la desigualdad se dispare rápidamente, pero el nivel de la misma vuelve a valores cercanos a los que tenía antes de la crisis cuando la economía se estabiliza con el nuevo gobierno;
- 4) **1992-1999:** la década de “los 90s”, donde luego de la estabilización y los primeros años de crecimiento la desigualdad cayó levemente, para luego crecer significativamente desde la crisis del Tequila hasta finales de la década;
- 5) **2000-2004:** durante la recesión de finales de siglo pasado y la crisis macro y posterior recuperación económica de comienzos de este siglo, la desigualdad muestra un comportamiento similar (aunque a niveles un poco más altos) que el observado en la crisis y recuperación anterior: se alcanza un pico con la salida de la convertibilidad y recupera rápidamente el nivel anterior cuando la economía comienza a crecer;
- 6) **2005-2012:** los años posteriores a la estabilización de la última crisis constituyen un período “excepcional”⁶ en términos de la evolución de la desigualdad, en el sentido que por primera vez en varias décadas se observa que la distribución del ingreso se hace más equitativa durante varios años consecutivos; y
- 7) **desde 2012:** la evolución de la desigualdad en los años recientes muestra un aparente estancamiento, e incluso un posible incremento de magnitud leve entre 2012 y 2014.

Si se observa en detalle el siguiente gráfico, se puede analizar la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel nacional para el período 2002-2015. Los resultados confirman que luego de alcanzarse el máximo nivel de desigualdad (coeficiente de Gini de 53,3) después de la crisis macroeconómica de 2001-2002, la distribución del ingreso comenzó a mejorar rápidamente con la estabilización de la economía, bajando el coeficiente de Gini a 49,6 en 2004. En los siguientes 8 años (período 2004-2012) la desigualdad continuó disminuyendo a un ritmo importante, aunque

⁶ Es importante señalar que las autoridades actuales del INDEC recomiendan tomar con precaución los datos del período 2007-2014. Ciertamente, los conocidos problemas de credibilidad sobre la labor del Instituto en dicho período hacen prácticamente imposible afirmar cual fue la magnitud exacta de la caída de la desigualdad en el período mencionado. Aun así, existen pocas dudas que la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo entre 2004 y 2012.

significativamente menor al que se observó en 2002-2004 (0,9 puntos por año vs. 1,9 puntos por año, respectivamente). Entre 2012 y 2014 la tendencia se estancó completamente, mientras que en 2015 hubo una mejora de 0,8 puntos, lo que sitúa la velocidad promedio de mejora en la desigualdad del período 2012-2015 en 0,25 puntos por año.

Gráfico 3: Evolución del coeficiente de Gini – Ingreso familiar per cápita



Fuente: Tornarolli (2017)

Aunque es prácticamente imposible establecer relaciones causales claras en un fenómeno tan complejo como la desigualdad en la distribución del ingreso, existen elementos teóricos y evidencia empírica que ayudan a explicar la evolución de la distribución del ingreso en Argentina.

Gasparini y Cruces (2009) analizan el rol que juegan en la evolución de la distribución del ingreso en Argentina los siguientes 5 elementos: 1) el desempeño macroeconómico; 2) la apertura de la economía al comercio internacional; 3) el cambio tecnológico y la acumulación de capital físico; 4) las instituciones laborales y los sindicatos; y 5) la protección social⁷.

Respecto al desempeño macroeconómico, se destaca el impacto en la desigualdad de las crisis macroeconómicas puesto que las mismas suelen tener fuertes efectos desigualadores, en la medida que los hogares de menores ingresos son aquellos que cuentan con menos acceso a mecanismos que les permitan asegurarse y suavizar su ingreso y consumo en el tiempo.

El grado de apertura comercial afecta la distribución del ingreso a través de varios mecanismos, entre ellos los siguientes: 1) modifica los precios relativos y con ello la estructura de producción, empleo y remuneraciones de trabajadores de distintos niveles de calificación; 2) induce el cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado, al facilitar la incorporación de bienes de capital o al impulsar la inversión I&D como estrategia de competencia con empresas extranjeras; 3) incrementa las exportaciones, lo que favorece a firmas que usualmente utilizan más trabajo calificado y pagan mayores salarios que el promedio de la economía; y 4) al modificar los precios relativos de los bienes de consumo afecta diferencialmente a los hogares de acuerdo a sus canastas de consumo, las que tienden a diferir según el nivel de ingresos de los hogares. En general, en los períodos de mayor apertura comercial de nuestro país cayó la demanda relativa de sectores productivos intensivos en la utilización de trabajo de baja calificación, lo que produjo un aumento de la prima salarial por calificación

⁷ Los autores no descartan que existan otros factores potencialmente relevantes, se concentran en estudiar el rol de los elementos mencionados dado que tanto teórica como empíricamente parecen explicar gran parte de la evolución de la distribución del ingreso en nuestro país.

y con ello un incremento en la desigualdad.

La adopción de nuevas tecnologías y la acumulación de capital físico modifican el uso de los distintos factores productivos, así también como sus productividades relativas. En general, el cambio tecnológico y la acumulación de capital tienden a complementarse con trabajadores de calificación alta y a sustituir a trabajadores de baja calificación. Producto de ello, el cambio tecnológico incrementa la demanda relativa de trabajadores calificados y, *ceteris paribus*, la brecha salarial entre calificados y no calificados, lo que a su vez incrementa la desigualdad salarial.

Las instituciones laborales (negociaciones colectivas, regulaciones de seguridad, salarios mínimos y otras políticas laborales activas) tienden a reforzar el poder de negociación de los trabajadores, particularmente los menos calificados. En general, se acepta en la literatura que estas instituciones tienen un efecto igualador, al menos en el corto plazo.

Finalmente, la protección social tiene efectos claros en la distribución del ingreso. En particular, las transferencias de ingreso impactan en forma directa en las estadísticas de desigualdad, y normalmente lo hacen reduciendo la misma. Lo que no es del todo claro, y en todo caso la respuesta es puramente empírica, es el efecto en la desigualdad que pueden tener los impuestos destinados a financiar la expansión del gasto en protección social.

Al análisis de estos elementos, Salvia agrega la heterogeneidad del sistema productivo y el mercado laboral puesto que el comportamiento no es el mismo según un individuo trabaje en el sector público, en una empresa privada formal o dinámica o una microempresa informal, siendo que entre estos sectores no cayó la desigualdad sino que aumentó.

2. Pobreza estructural y marginalidad

Durante las últimas dos décadas, el Estado aumentó la intervención en materia de políticas sociales, introduciendo programas de empleo, transferencias monetarias condicionadas y modificaciones en el sistema de jubilaciones y pensiones que tuvieron un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza pero no han sido una respuesta eficiente ante la población que se encuentra en situación marginalidad. El carácter multidimensional de la situación de pobreza estructural que afecta a los hogares más vulnerables no encuentra una respuesta efectiva en la fragmentación de las intervenciones sociales. Siguen persistiendo fuertes niveles de desigualdad en este sentido asociados a las asimetrías en el mercado de trabajo.

En el capítulo anterior, se discutió la situación de pobreza desde una perspectiva de ingreso, distinguiendo aquellas personas que pueden afrontar la canasta básica total de aquellos que exclusivamente alcanzan -en el mejor de los casos- la canasta básica alimentaria. El análisis de las privaciones de un individuo o su hogar se realiza tradicionalmente desde la pobreza monetaria y un punto estático. Esto permite comparabilidad entre países y simplicidad en la forma de análisis e implementación. Sin embargo, este análisis genera un costo en dos dimensiones: en primer lugar, la perspectiva **multidimensional** indica que existen múltiples dimensiones de privaciones que inciden sobre el bienestar y, en segundo lugar, el estudio de la pobreza basado en observaciones de un período ignora la condición cambiante de los ingresos; entonces, la visión **dinámica** de la pobreza representa que múltiples individuos salen y entran de situaciones de carencias materiales con frecuencia. En esta sección se presenta **un enfoque más holístico para comprender la problemática de las personas en situación de pobreza estructural** cuya realidad es tan compleja que **con la políticas de transferencia de ingreso no es suficiente para acompañarlas en su desarrollo**.

En base a un análisis realizado por ODSA-UCA (2016), se puede elaborar una **matriz de pobreza multidimensional basada en derechos (MPMD)** que define situaciones de pobreza y de vulnerabilidad de acuerdo a las siguientes categorías⁸:

Recuadro 1: Matriz de Pobreza Multidimensional basada en Derechos. Definiciones de situaciones de pobreza y vulnerabilidad

SITUACIÓN DE POBREZA	I.a. Pobreza Extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia y con al menos una carencia vinculada a derechos.
	I.b. Pobreza no Extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran entre la línea de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
SITUACIONES DE VULNERABILIDAD	II. Vulnerabilidad por carencias sociales	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza pero tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
	III. Vulnerabilidad por ingresos	Hogares cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza pero no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.
SITUACIÓN DE NO POBREZA	IV. Sin pobreza ni vulnerabilidad	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza y no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.

Fuente: ODSA-UCA (2016)

⁸ La UCA realiza una caracterización de la población argentina de acuerdo a la interacción entre el espacio de bienestar - centrado en los recursos económicos y el espacio de derechos asociado a las dimensiones de privaciones no materiales. El espacio de bienestar se centra el método tradicional de medición de la línea de indigencia por Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la línea de pobreza por la Canasta Básica Total (CBT). El espacio de los derechos define privaciones de acuerdo a la: alimentación adecuada, cobertura de salud, acceso a servicios básicos, vivienda digna, accesos educativos y empleo y seguridad social.

El análisis permite distinguir una estimación del porcentaje de hogares y el porcentaje de individuos que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o fuera de la pobreza. En el siguiente cuadro, se observa la incidencia de **dos tendencias diferentes por período de la pobreza multidimensional: por un lado, una caída de entre 2010 y 2011 y, por otro lado, un incremento sostenido entre 2012 y 2014 que alcanza su estabilización en 2015**. El incremento se explicaría en mayor medida por el comportamiento de los ingresos. En tanto el espacio de carencias, se observa una caída significativa de hogares en situación de vulnerabilidad por carencias sociales entre ambas puntas del período tanto en hogares como personas. Esta población parecería haberse desplazado hacia una situación de vulnerabilidad en ingresos o no vulnerabilidad debido a que esas porción de la población incrementaron en magnitudes similares en el período estudiado.

Cuadro 6. Pobreza multidimensional. Porcentaje de hogares. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig
En situación de pobreza multidimensional	17,1%	14,2%	15,2%	15,9%	16,6%	16,6%	-0,4	-
En situación de pobreza extrema	3,8%	3,6%	3,2%	3,2%	3,4%	3,2%	-0,6	*
En situación de pobreza no extrema	13,3%	10,7%	12,0%	12,7%	13,2%	13,4%	0,1	-
Vulnerables por carencias	36,3%	37,6%	37,5%	34,5%	32,1%	31,2%	-5,2	***
Vulnerables por ingresos	1,3%	1,2%	1,6%	2,1%	1,7%	2,2%	0,9	***
No vulnerables por carencias ni por ingresos	45,3%	46,9%	45,7%	47,5%	49,6%	50,0%	4,7	***
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 7. Pobreza multidimensional. Porcentaje de población. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig
En situación de pobreza multidimensional	26,3%	22,7%	23,9%	24,2%	26,0%	25,6%	-0,6	-
En situación de pobreza extrema	6,4%	5,9%	5,7%	5,4%	6,4%	5,3%	-1,0	***
En situación de pobreza no extrema	19,9%	16,8%	18,2%	18,8%	19,7%	20,3%	0,4	-
Vulnerables por carencias	33,9%	35,8%	34,9%	33,3%	29,9%	28,2%	-5,7	***
Vulnerables por ingresos	1,9%	1,9%	2,3%	3,2%	2,7%	3,4%	1,4	***
No vulnerables por carencias ni por ingresos	37,9%	39,5%	39,0%	39,3%	41,4%	42,8%	4,9	***
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

En función del carácter más permanente de la pobreza multidimensional, resulta relevante destacar que, a finales de 2015, el 16,6% de los hogares y el 25,6% de la población era pobre en el espacio multidimensional. En cuanto a la composición de la población, es importante destacar la incidencia de 5,3% de la población en situación de pobreza extrema, en tanto que la población en situación de pobreza no extrema alcanzaba 13,4% de los hogares. **Es decir, aproximadamente uno de cada seis hogares se encontraba en una situación de pobreza multidimensional y uno de cada tres en una situación de vulnerabilidad por carencias.**

La situación de **pobreza multidimensional** representa un gran desafío desde el punto de vista del armado del tejido social. Quedan varios desafíos pendientes como, por ejemplo, la situación habitacional, el acceso y la persistencia en el sistema educativo formal, la precariedad laboral, el acceso al sistema de salud y a transporte público que conecte a las poblaciones marginadas con fuentes de empleo en un tiempo razonable, entre otras cuestiones.

En línea con este análisis, Arroyo señala que en nuestro país ha surgido una nueva y dinámica estructura social representada por **4 Argentinas de movilidades sociales múltiples**, no sólo

descendientes y ascendentes, sino ahora también de movilidades precarias y volátiles (de fluctuaciones entre el ascenso y el descenso social): la **pobreza estructural**, los nuevos sectores vulnerables, la clase media y la clase alta. Cada sector social tiene problemáticas, potencialidades, modos de vida, relacionamientos con el Estado e intereses diferentes y hoy estamos frente a una cuarta generación de exclusión social.

En particular, las personas y las familias afectadas por la **pobreza estructural viven en general en asentamientos de los grandes centros urbanos** (ver Box de villas y asentamientos) o en zonas como el impenetrable chaqueño, y por el déficit de ingresos monetarios que sufren, no logran cubrir las condiciones mínimas de subsistencia y, por lo tanto, requieren algún tipo de apoyo alimentario, material o económico del Estado, de las Iglesias, de algunas organizaciones comunitarias y de sus propias familias o de vecinos. Además, estos grupos pasan privaciones de orden social, sanitario, educativo, económico, laboral, ambiental e institucional, que conforman el denominado “núcleo duro de la pobreza”. En este sector se manifiesta con mayor profundidad el ciclo de la reproducción intergeneracional de la pobreza; albergando hoy a la cuarta generación de exclusión. La pobreza estructural es un verdadero cepo social, que afecta especialmente a los niños, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores, que viven frágiles y muy precariamente el día a día (Arroyo 2016).

Box: La situación social en villas y asentamientos

En Argentina, las **villas y asentamientos** representan el caso de zonas urbanas donde los habitantes enfrentan carencias en términos de provisión de servicios públicos, deficiencias en las viviendas y en el hábitat, entre otros. En este sentido, estos espacios presentan una alta concentración de personas en situación de vulnerabilidad social. En 2016, el Relevamiento de Asentamientos Informales de la ONG Techo indicó que 1 de cada 10 argentinos habitaba en villas y asentamientos. Según el Relevamiento, en los 11 territorios alcanzados - Provincia de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Gran Corrientes, Gran Resistencia, parte de Misiones, Alto Valle de Neuquén, Plaza Huincul cutral-Có y Arroyito, Alto Valle de Río Negro, parte de la provincia de Salta, Área Metropolitana de Rosario y San Miguel de Tucumán-, existían 2.432 asentamientos donde vivían aproximadamente 650.685 familias que representan un total de 2.993.151 personas residiendo en asentamientos informales. La persistencia de este fenómeno se ve en la antigüedad promedio de los asentamientos informales: 28 años.

Como parte de la nueva cuestión social, es posible señalar que **la pobreza estructural también se profundiza por cuestiones de género**. Son las mujeres quienes más sufren la pobreza y la exclusión social. Por ejemplo, por el aumento de la violencia contra las mujeres y del crecimiento de los hogares monoparentales a cargo de mujeres, que cuentan en general con una sola vía de ingreso y de menor monto que el ingreso de los hombres trabajadores.

En suma, las poblaciones en situación de pobreza estructural afrontan múltiples desafíos simultáneos que persisten en el tiempo y se agravan por los entornos en los que se encuentran (ver Box Etnografía de la marginalidad)

Box: Etnografía de la marginalidad

La situación de exclusión social de distintas personas en nuestro país está asociada a diferentes cuestiones más allá del ingreso y puede incluir situaciones como por ejemplo: ausencia de padre/madre o padre/madre en servicio penitenciario, ausencia de cultura del trabajo, deserción escolar y bajos niveles educativos en el entorno familiar y social, ausencia de conexión a redes sociales con recursos (aislamiento e informalidad), violencia – doméstica o inseguridad, carencia de infraestructura básica de

hábitat y vivienda, el ingreso proviene de changas, planes sociales y/o actividades delictivas, embarazo adolescente, baja esperanza de vida.

El siguiente relato del historiador Jorge Ossoña describe la realidad social de personas en situación de marginalidad: “Familias extendidas, desestructuradas, de tradición patriarcal pero con padres o madres ausentes o deprimidos; y, por lo tanto, inhibidos de cumplir con sus roles de provisión y protección.

La escuela es percibida como un lugar ajeno. A diferencia de sus compañeros, no tienen lugar ni estímulo en sus hogares para estudiar y hacer las tareas. Progresivamente se aíslan y reaccionan con furia ante el menor entredicho, reproduciendo las conductas familiares. Empiezan a faltar y desertan sin que sus parientes ni siquiera se enteren o se interesen. Ya en la adolescencia la crisis identitaria se plasma en la falta de un proyecto de vida. Entonces, sobreviene la rebelión.

En los barrios pobres, el hacinamiento hogareño produce fronteras muy lábiles entre el hogar y la calle. Es precisamente allí en donde aparece el recurso salvador: la esquina o la plaza. Ahí convergen con pares de distintas edades. Los mayores imponen férreos liderazgos. Son sus “modelos” a los que obedecen ciegamente, adoptando la identidad de la “banda” y su moral de códigos sustitutivos a los de sus anómicas familias.

El trabajo, el estudio, la familia son reemplazados por el coraje, la destreza, el aguante y un presente continuo. Aun así, la Argentina de los suburbios periféricos es menos pobre que “empobrecida”; y, pese al transcurso de tres generaciones de desempleo o subempleo crónico, el recuerdo persiste. Un fracaso, un conflicto interno, o una desgracia familiar disparan la “culpa” y la esperanza del “rescate”. Ahí se ubican millones de chicos requeridos de políticas públicas reintegradoras. Ahí reposa la calidad de vida futura de toda la sociedad argentina⁹”.

Por otra parte, **la población en situación de pobreza estructural se encuentra con muy escasas posibilidades de incorporarse al mercado formal de trabajo**, es decir, de lograr percibir una remuneración de manera regular durante un período de tiempo mínimamente prolongado y acceder a todos los beneficios de la seguridad social; por lo cual no cuentan, por ejemplo, con la cobertura de salud que brindan las obras sociales y con los aumentos periódicos por paritarias para compensar el aumento de la inflación. Este contexto se agrava por una situación de desocupación y precarización laboral estructural¹⁰.

Salvia (2017) sostiene que existe **una renovada heterogeneidad estructural del modelo productivo y de los mercados de trabajo que impiden una verdadera integración de los sectores más vulnerables**. Así, durante las últimas cuatro décadas, modelos político-económicos de muy diferente orientación no han acertado en generar dinámicas económicas, matrices productivas e instituciones sociales capaces de conformar un modelo de inclusión económica, social y ambientalmente sustentable. Salvia destaca que en las últimas décadas tanto matrices “*mercado-céntricas*” como “*Estado-céntricas*” no han logrado generar una efectiva convergencia socioeconómica ni un “derrame” de bienestar capaz de erradicar las marginalidades económicas que afectan al mercado de trabajo y a la estructura social.

⁹ Jorge Ossoña es historiador. Miembro del Club Político Argentino
https://www.clarin.com/opinion/adolescentes-cambios_socio-culturales-crisis_educativa_0_Sk-xMXMYwmx.html

¹⁰ Arroyo, D. (2016). “Las 4 Argentinas y la grieta social: propuestas para una nación integrada”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. p.27-28

Dicha heterogeneidad estructural alude a la **existencia de amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo entre los distintos sectores de la economía y hacia el interior de los mismos**. De acuerdo con este enfoque, los procesos de apertura económica no producen los resultados esperados en términos de convergencia a la frontera productiva internacional sino un reforzamiento de la heterogeneidad estructural. En tales contextos, los sectores más productivos tienden a concentrarse y tienen menor capacidad para dinamizar el empleo. Esto se hace evidente a través del agravamiento y/o mantenimiento de un persistente sector microempresario informal de muy bajos ingresos, en la ampliación de las brechas de capacidades técnico-educativas, precariedad laboral y remuneraciones entre sectores, y la reproducción de variadas formas de autoempleo refugio y de marginalidad social.

A lo largo de las últimas cuatro décadas, **el Estado en sus distintos niveles ha ido ganando protagonismo en la transferencia de recursos a las familias más desaventajadas**. Esto se explica en el contexto de un creciente empobrecimiento del sector micro-informal y de actividades marginales en términos económicos. Sin embargo, aun cuando estas políticas puedan tener un papel crecientemente significativo sobre los grupos sociales más rezagados, **su papel es modesto en términos de integración social y bienestar**, pudiendo atender exclusivamente las necesidades mínimas de consumo y reproducción de esas unidades domésticas.

En este sentido, queda pendiente el diseño de políticas de desarrollo que atiendan las especificidades de las estructuras productivas nacionales, para evitar una mayor heterogeneidad estructural, la ausencia de un “derrame” de bienestar y crecientes dificultades en materia de integración social¹¹. Además, **el carácter multidimensional de la situación de pobreza que afecta a los hogares más vulnerables no encuentra una respuesta eficiente en la fragmentación de las intervenciones sociales**. No es posible para ningún sector del Estado por sí mismo atender todas las dimensiones. Cada uno de los sectores (salud, educación, vivienda, trabajo, protección social, entre los principales) se especializan en una determinada dimensión que afecta a los hogares más pobres quienes presentan múltiples necesidades, de forma simultánea.

En efecto, esta realidad no responde a una lógica aditiva sino interactiva, que es esencialmente lo que justifica **la necesidad de una perspectiva integral articulada** y no una mera lista de acciones por parte de diferentes áreas. Los bajos niveles de educación limitan el acceso al mercado de trabajo, incrementando el desempleo en los hogares más pobres, lo que afecta severamente los ingresos familiares para financiar gastos básicos de alimentación (afectando la salud) y de vivienda. Por su parte, los hogares más vulnerables residen en viviendas precarias, muchas veces sin acceso a saneamiento, lo que afecta las condiciones de salud de los miembros de la familia, limitando su desempeño escolar y laboral. Por estas razones, la coordinación entre los sectores tanto a nivel nacional como a nivel local en las familias y comunidades con mayor vulnerabilidad es esencial para un verdadero abordaje integral.

Además, los programas que ataquen la pobreza estructural también deben **incorporar herramientas que trabajen sobre las aspiraciones y las barreras del estado mental de los individuos**. De esta manera, se puede ayudar a lidiar con el estrés que afrontan y ayudarlos a planificar en el largo plazo. Si

¹¹ Salvia, A. (2017). “HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, DESIGUALDAD Y MARGINALIDAD ECONÓMICA EN LA ARGENTINA. Síntesis diagnóstica y principales hallazgos de investigación. DOCUMENTO SINTÉTICO - ARGENTINA 2030”, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA – UCA, PROGRAMA CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESIGUALDAD SOCIAL – IIGG/UBA.

se contemplan estos factores, las personas en situación de pobreza más severa se incorporarán más a las redes de protección social y permanecerán vinculados con mayor consistencia hasta alcanzar a insertarse de manera independiente en la sociedad (Banco Mundial, 2016). En este sentido, los programas que incorporan una noción de cercanía atacan tanto las barreras informativas como las psicosociales que dificultan el acceso, la permanencia y el egreso de las redes de protección para los más vulnerables. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) de segunda generación o programas de protección social para la pobreza extrema en otros países de la región otorgan lecciones sobre este tipo de abordajes (ver Box Programas de Protección social para pobreza extrema en Latinoamérica)

BOX: Programas de protección social para pobreza extrema en Latinoamérica

Múltiples países de la región diseñaron programas que complementan los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) tradicionales con estrategias para profundizar tanto la cobertura como el impacto de los programas, mediante una mejora en el vínculo entre los individuos y el sistema de protección social. Frente a la noción de la existencia de un “núcleo duro” de pobreza resistente a las políticas sociales tradicionales, se inició una tendencia de introducción de herramientas complementarias a los PTMC.

El primer programa de este estilo fue el Chile Solidario, creado en 2002¹² y rediseñado como Ingreso Ético Familiar en 2016 - como complemento al Subsidio Único Familiar. Luego, se extendió a la Red Juntos de Colombia, que complementó al programa Familias en Acción con foco en las poblaciones en una situación de pobreza extrema. A continuación, múltiples países realizaron modificaciones de diferente escala al diseño de los programas sociales para promover más y mejor el acceso de las poblaciones más vulnerables

La estrategia de los PTMC de segunda generación apunta a un acercamiento personalizado que intenta proveerle a las personas los cimientos necesarios para sobrepasar los desafíos específicos que enfrentan. Este tipo de programas reconocen que la provisión de recursos financieros no es una condición suficiente para reducir la pobreza extrema sino que se deben abordar las múltiples restricciones – de orden cultural, psicológico, y de comportamiento - que enfrentan las familias en esa situación (Carneiro, Galasso y Ginja, 2014). De esta manera, no solo se suplementan los ingresos sino que se intenta conectar a las personas más desaventajadas al sistema de protección social de manera sostenible para que puedan participar de manera autónoma tanto en los sistemas de ingresos, educación y salud – entre otros – disponibles para ellos (Cechini y Martinez, 2011).

Las intervenciones consisten principalmente en modificaciones simples al modo de entrega y continuidad de los bienes y servicios sociales que sopesan los “impuestos cognitivos” en su diseño para que las intervenciones sociales pueden tornarse más efectivas (Ibarrarán et al, 2017). **Las modificaciones a los programas regionales se centran en cinco dimensiones: (i) búsqueda activa de beneficiarios, (ii) acompañamiento familiar – usualmente con un formato de visitas al hogar – con intermediación con otros programas sociales , (iii) sistema de monitoreo y promoción de metas, (iv) acompañamiento comunitario y (v) fortalecimiento de la oferta de servicios sociales.** En este tipo de programas las transferencias monetarias y las condicionalidades quedan en un segundo plano frente la importancia que se le otorga al tratamiento cercano con las

¹² En 2002, Chile implementó el programa de combate a la pobreza Chile Solidario que era revolucionario debido a su enfoque en el 5% de la población más vulnerable en Chile quienes no solamente eran pobres sino que estaban alienados de los programas sociales (ver Carneiro, Galasso y Ginja, 2015)

familias beneficiarias. Además, los programas trabajan tanto en los objetivos duales de incrementar la demanda a los beneficios sociales en los hogares más vulnerables e incrementar en simultáneo la oferta de estos servicios para responder a la demanda incremental.

3. Sustentabilidad social a 2030: primera infancia y juventud

En la Argentina asistimos al fenómeno de infantilización de la pobreza, observando niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general. Adicionalmente, se observan problemas de integración y desarrollo de los jóvenes entre 18 y 24 años, sobre todo existen brechas en el acceso a la educación de calidad y al mercado de trabajo y esas brechas se profundizan por género y nivel de ingreso. Resulta de vital importancia atender las problemáticas de la niñez y la juventud hoy para lograr una Argentina socialmente sustentable en 2030.

La primera infancia y la juventud son etapas críticas para intervenir en el desarrollo de las personas y aumentar el potencial de sus trayectorias futuras. En este capítulo se analiza la situación de ambos grupos en nuestro país y se describen los programas vigentes focalizados en infancia y juventud. Al terminar la sección se destacan algunos desafíos pendientes para avanzar en una política integral orientada a primera infancia y juventud.

Al menos el 50% de la variabilidad en los ingresos a lo largo de la vida de un individuo se deben a atributos determinados antes de los 18 años. Investigaciones sobre la economía del desarrollo humano y la movilidad social sostienen la importancia de las habilidades y la tecnología de formación de habilidades. Las habilidades pueden tomar múltiples formas e incluyen aquellas cognitivas, de personalidad y preferencias. En este sentido, las habilidades están relacionadas con las capacidades para actuar definidas por Sen (1984) y forman las expectativas, restricciones e información de los individuos. Es decir, las capacidades son un componente determinante de las posibilidades y trayectorias de los individuos¹³.

Existe un vínculo establecido empíricamente sobre la relación entre el ingreso familiar y la educación de los padres y los resultados de los niños. Muchos interpretan esta relación como evidencia de una restricción de mercado, incluyendo restricciones de liquidez en las familias. Sin embargo, la evidencia empírica de que las restricciones de liquidez impiden el desarrollo de habilidades en la niñez no es fuerte. Por el contrario, investigaciones recientes modelan la relación entre el padre y el niño, el mentor y el niño y el mentor, niño y profesor como sistemas interactivos que determinan el aprendizaje de los niños.

Los estudios recientes sobre la naturaleza de las habilidades en el ciclo de vida identifican cuatro hechos sobre el proceso de desarrollo humano y la formación de habilidades: (i) existen múltiples habilidades - incluyendo habilidades cognitivas y no cognitivas - que inciden sobre los resultados en la vida en diferentes dimensiones, (ii) las brechas en habilidades entre individuos y entre grupos socioeconómicos se abren a edades tempranas tanto para las habilidades cognitivas como no cognitivas, (iii) las habilidades no están determinadas únicamente por los genes sino que hay un rol importante parental y de los suplementos parentales - incluyendo mentores y profesores - en moldearlas, (iv) las brechas en habilidades por edad entre diferentes grupos socioeconómicos tiene su contracara en brechas en la inversión familiar y los entornos y (v) la interacción entre el padre o mentor y el niño juegan un rol fundamental en promover el aprendizaje de los niños.

Además, en cuanto a las etapas en el ciclo de vida donde es recomendable intervenir: (iv) existen períodos críticos y sensibles en la formación de habilidades - en particular, las habilidades cognitivas

¹³ Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), 689-733.

son maleables hasta una edad más temprana que aquellas no cognitivas, que se pueden moldear durante la adolescencia e incluso la juventud, (vi) aunque es difícil recuperarse completamente de una desventaja inicial, existen intervenciones efectivas en adolescentes que apuntan a la formación de personalidad, socioemocional y de carácter, y (viii) existen retornos altos a la inversión temprana en particular la inversión en intervenciones de alta calidad en los primeros años pueden promover la formación de habilidades.

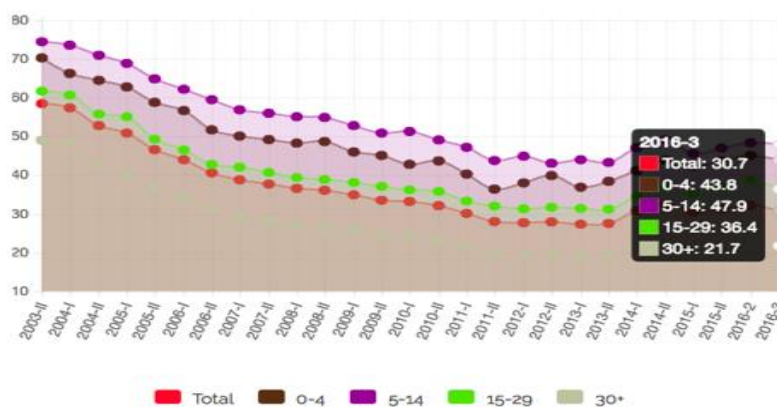
En síntesis, **los entornos familiares durante los primeros años y la relación parental son determinantes críticos del desarrollo humano porque forman la base de habilidades para la vida.** Además, mediante una relación complementaria dinámica, estos factores promueven la productividad de inversiones más adelante en la vida. En estas condiciones, es socialmente productivo invertir en los primeros años de los niños en situación de desventaja social. Las intervenciones en etapas subsiguientes son menos efectivas, especialmente si apuntan al desarrollo cognitivo. En cuanto a los adolescentes y los adultos jóvenes, las intervenciones pueden ser efectivas si apuntan a capacidades no cognitivas. Por el contrario, el rol de la restricciones de crédito no es un factor determinante a comparación de la intervención parental. En este sentido, **es difícil que las transferencias de ingreso sean efectivas en la promoción de las habilidades de los niños. El mentoreo, la interacción parental y la interacción humana son las temáticas unificadoras de una estrategia desarrollo de habilidades exitosa durante el ciclo de vida.**

Situación de la Primera Infancia en la Argentina

Los primeros cinco años de vida de un niño son esenciales para el desarrollo de áreas críticas de los individuos como el lenguaje y las capacidades cognoscitivas. Si los niños no reciben la estimulación adecuada durante este período, sus trayectorias pueden verse dañadas permanentemente (Berlinski y Schady, 2015). Además, desde un enfoque de derechos, la **Declaración de los Derechos del Niño (1959)** y su **Convención (1989)** establecen el **derecho de todos los niños y niñas al desarrollo pleno de sus potenciales** (CIPPEC, 2015). En efecto, el desarrollo adecuado de esta generación es vital para quebrar los **ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.**

En Argentina, según estimaciones del INDEC para el tercer trimestre de 2016, **el 43,8% de los niños y niñas de 0 a 4 años se encuentra en situación de pobreza.**

Grafico 5. Pobreza por grupos etarios. Aglomerados urbanos Argentina. 2003-2016



Fuente: CIPPEC (2017) disponible online

Teniendo en cuenta la frágil situación de la primera infancia en Argentina y el consenso sobre los efectos positivos de las políticas durante los primeros años de vida (Berlinski y Schady, 2015), es importante observar la situación del **gasto público destinado a este grupo**. El informe elaborado por López y otros, publicado por UNICEF, IPE – UNESCO y la OEI en 2015, indica que las políticas vinculadas con la primera infancia representaban el 1,3% del Producto Bruto Interno (PBI), implicando un 3,9% del gasto público total¹⁴.

Sin embargo, como señala Repetto (2016) *“la Argentina no escapa al fenómeno de infantilización de la pobreza que atraviesa América Latina, caracterizado por niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general”*. El autor plantea que, aunque en los últimos años la pobreza se redujo, se profundizó su infantilización. De acuerdo con la EPH – INDEC 2013 consignados en el Sistema de Información de la Primera Infancia (SIPI), el **58% de los bebés de 0 a 2 años y el 59% de los niños y niñas de 3 a 5 años vivían en hogares ubicados en el 30% de ingresos per cápita más bajos**. Estas estadísticas muestran heterogeneidad a nivel regional: UNICEF señala que la **probabilidad de un niño en una provincia del noroeste de sufrir privaciones es 6,5 veces mayor que la de un niño de la ciudad de Buenos Aires**.

El bienestar de los niños es el resultado de un proceso no lineal del desarrollo infantil entre cuatro grandes ámbitos: **desarrollo físico, lenguaje/comunicación, destrezas cognitivas y habilidades socioemocionales** que se generan por **experiencias en el hogar, en los jardines y en la escuela** (Berlinsky y Schady, 2015). Según UNICEF, en Argentina, **la disparidad socioeconómica, regional y entre grandes centros urbanos y zonas rurales impide que todos los niños tengan las mismas oportunidades al nacer y durante los primeros años de vida**. Entonces, el principal desafío para las políticas públicas para la niñez es adoptar una visión integral que acompañe a los niños desde la gestación hasta el inicio de su educación obligatoria.

UNICEF propone trabajar simultáneamente en al menos seis áreas de trabajo: (i) inclusión social (ii) cuidado (iii) educación inicial (iv) desarrollo neurocognitivo y emocional (v) salud y nutrición y (vi) protección contra la violencia.

En particular, analizando la **inclusión social** de los niños, la transmisión intergeneracional se evidencia en que **la probabilidad de que un niño viva situaciones de pobreza infantil es 10 veces superior si sus padres sólo completaron la primaria que si sus padres completaron la educación superior**. En cuanto a las políticas, la desigualdad también se manifiesta en el acceso al sistema de protección: un 25% no accede a ningún beneficio de la seguridad social; el porcentaje incluye posiblemente un millón y medio de chicos que no reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) pese a cumplir con los requisitos. Esta situación se agrava entre los niños del quintil de menores ingresos, donde el 27% no accede a ninguna forma de protección económica.

Respecto de la situación de **cuidado en la primera infancia**, UNICEF destaca que el **79% de los chicos de entre 0 y 3 años no accede** a servicios educativos y de cuidado, un porcentaje que varía según la región del país y el clima educativo del hogar. Así, el cuidado que recibe un niño está determinado por la inserción laboral de sus padres, la provincia donde vive y la situación socioeconómica de su hogar. Es necesario revisar el esquemas de licencias familiares, no sólo las **licencias por maternidad**, restringidas a trabajadores formales en relación de dependencia y de corta duración, sino también incluir a los padres en el sistema de cuidado (coparentalidad). En muchos

¹⁴ Fundación Navarro Viola (2017)

casos, los niños quedan con “cuidado inadecuado”, es decir solos o a cargo de otro niño menor de 10 años. Esto es más frecuente en el noreste y noroeste, donde un 13% y un 11,7% de los niños menores de 5 años, respectivamente, recibieron cuidado inadecuado. Los déficits en las políticas de cuidado inciden sobre la **participación laboral femenina**: la tasa de actividad femenina es del 47%, frente al 70% de la masculina, según datos de 2015 de la Encuesta Permanente de Hogares.

La oferta de **educación inicial** está enfocada en la educación obligatoria de 4 y 5 años; sin embargo, la cobertura todavía no está extendida en su totalidad. En la actualidad **96% de los niños de 5 años asisten a la educación inicial** y **81% de los niños de 4 años**. Además, aunque no es obligatorio, **54% de los niños de 3 años asisten a nivel inicial**. El acceso a la educación inicial muestra una gran **desigualdad entre provincias**, entre sectores urbanos y rurales y por nivel de ingreso.. Según el censo nacional de 2010 sólo un 36% de los niños y niñas de 3 y 4 años en zonas rurales asisten a salas de nivel inicial.

En cuanto a la situación de **violencia** que viven los niños, aunque existen deficiencias en la información por parte del Estado, de acuerdo al programa nacional Las Víctimas contra las Violencias, desde 2010 la cantidad de víctimas infantiles que se han comunicado con el programa ha rondado o superado los 2000 por año. De los 9727 niños, niñas y adolescentes víctimas que se han comunicado con el programa en el período 2009-13, 6866 eran menores de 10 años, con una concentración de víctimas mayor entre los 0 y 5 años (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y UNICEF, 2015). Tampoco hay mecanismos propicios para facilitar la denuncia ni el acceso a la justicia de estos niños y niñas, ni sistemas de protección suficientemente descentralizados.

En síntesis, frente a la situación de pobreza que afronta esta población y la importancia intergeneracional de promover su desarrollo adecuado, un desafío ineludible es el desarrollo de un sistema de cuidado que aborde las brechas geográficas, sociolaborales, de ingreso que existen en nuestro país. Están pendientes y son particularmente importantes de cara al futuro las cuestiones de **cobertura y calidad de los servicios de cuidado** que provee el Estado u otras dependencias. Además, todavía resta desarrollar un **sistema unificado de información** de la situación de las políticas públicas de la niñez y sus condiciones de vida. Estas políticas se potenciarán con una coordinación inter-institucional de los diferentes actores que atienden la primera infancia.

BOX: La respuesta del Estado frente a la situación de la primera infancia en la Argentina

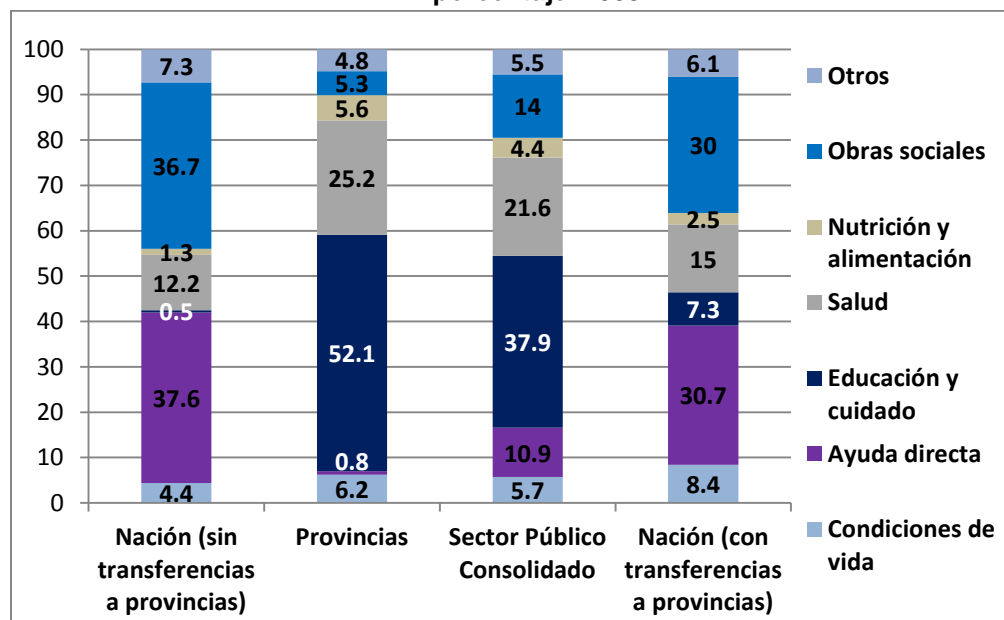
Para atender la situación de este grupo vulnerable de la sociedad, se pusieron en marcha diversas herramientas desde el sector público con diversos grados de éxito. A nivel legislativo, la Argentina cuenta con una **Ley de Protección y Promoción Integral** y, aprobó la **Convención sobre los Derechos del Niño**. En cuanto a lo institucional, un organismo rector en la **Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia** del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Además, en 2006, se creó el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia** para articular la política entre los diferentes niveles gubernamentales.

Como antecedente de programas nacionales que intentaron apelar a la integralidad, desde 2006 el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Social implementa el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años** que apunta al desarrollo integral de esta franja etaria mediante la intervención con las familias, la educación comunitaria en infancia y el fortalecimiento de redes comunitarias en infancia. Los resultados esperados del programa indican que se apunta a fortalecer a 140.000 familias pero se desconoce qué porcentaje ya ha sido alcanzado.

Desde 2016, el gobierno nacional hace énfasis en la ampliación de los **servicios de cuidado** para la población entre 45 días y 4 años en el marco del **Plan Nacional de Primera Infancia** con tres ejes: los Espacios de Primera Infancia, los jardines y programas de cuidado. El eje central del plan es la creación de una **Red Nacional de Espacios de Primera Infancia** que generará vacantes para 500.000 niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a tres (3) años de edad en situación de pobreza. El objetivo es ofrecer un cuidado integral a los niños desde su nacimiento hasta su traspaso a instituciones educativas formales. En un informe de 2016 sobre los Centros de Primera Infancia de CABA, CIPPEC resalta que, para ampliar este servicio más allá de CABA, el Estado deberá definir los objetivos del programa, además de clarificar sus parámetros de funcionamiento y supervisión. Por último, recalcan que se debe fortalecer las formas de contratación y laborales de los equipos de los CPI. El segundo pilar está constituido por la **construcción de salas para niños de 3 y 4 años cuyo objetivo es ampliar la cobertura en 10.000 salas**. Por último, se desarrollarán programas de crianza para fortalecer el cuidado intrafamiliar.

En el ámbito de la salud, cabe destacar el **Plan Nacer** y su ampliación a través del **Programa Sumar** (desde el año 2012) y el **CUS-SUMAR** (desde el año 2016) del Ministerio de Salud, que originalmente brindaba cobertura a embarazadas y niños/as hasta los 6 años y que ha incorporado a niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años que no tengan cobertura de salud. La inscripción al programa es obligatoria para titulares de la **Asignación Universal por Hijo**, que promueve la realización de controles de salud y vacunación mediante el sistema de condicionalidades. En diciembre de 2016, el 87% de los niños, niñas y adolescentes titulares de la AUH eran también beneficiarios del Programa Sumar. Además, la **Dirección Nacional de Maternidad e Infancia** es el órgano de formulación y aplicación de las políticas de salud materno-infantil del Estado nacional como el **Programa Materno Infantil** y el **Plan de Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y Adolescentes** (desde 2009). En este sentido, el programa de hospitales amigos del niño y la madre apunta a fortalecer los buenos hábitos de cuidado en la primera infancia.

Gráfico 6. Inversión Argentina en Primera Infancia según categoría de gasto y nivel de gobierno. En porcentaje. 2009



Fuente: CIPPEC sobre la base de Bonari, Balasini y Cappa (2011)

Situación de la Juventud en Argentina

La juventud es una etapa crítica en la vida de los individuos debido a que toman decisiones que inciden sobre la acumulación de recursos que condicionan su desempeño futuro. En esta etapa, hay cuatro hitos fundamentales cuya temporalidad y secuencia impacta en las trayectorias inclusivas: terminalidad educativa, inserción al primer empleo, tenencia del primer hijo y la conformación del hogar propio (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015). Si el Estado no acompaña a los jóvenes en estas transiciones, contribuirá a la transmisión intergeneracional de la desigualdad y desaprovechará los beneficios de la transición demográfica que está en marcha (Gagnolati et al., 2015).

Es importante destacar que tanto el rango etario como el criterio de selección en base a la cual se define este grupo varía con el enfoque elegido, lo que dificulta la comparación de resultados. Por ejemplo, desde un enfoque de inserción laboral de los jóvenes se enfatiza la mayoría de edad (desde los 18 y hasta los 24 años) mientras que si el foco está en la tenencia del primer hijo, la terminalidad educativa y la conformación del hogar, el rango se expande (de los 15 a los 29 años). Del mismo modo, varía la **condición de actividad**: algunos estudios incorporan a todos los jóvenes que no estudian ni trabajan mientras que otros excluyen a los jóvenes que buscan empleo y no lo encuentran (desempleados).

En la Argentina, uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 24 años que vive en áreas urbanas – alrededor de 1.2 millones de individuos - ni estudia ni trabaja. El fenómeno está fuertemente sesgado por género e ingreso: alrededor de dos tercios son mujeres y el 65% pertenece a los dos quintiles de menores ingresos¹⁵. Aunque comúnmente se atribuye a esta población una situación de inactividad, el grupo posee características heterogéneas: como ya mencionamos, algunos de ellos son

¹⁵ Estimaciones de Brea y Trepát (2017) - es en base a EPH II 2016

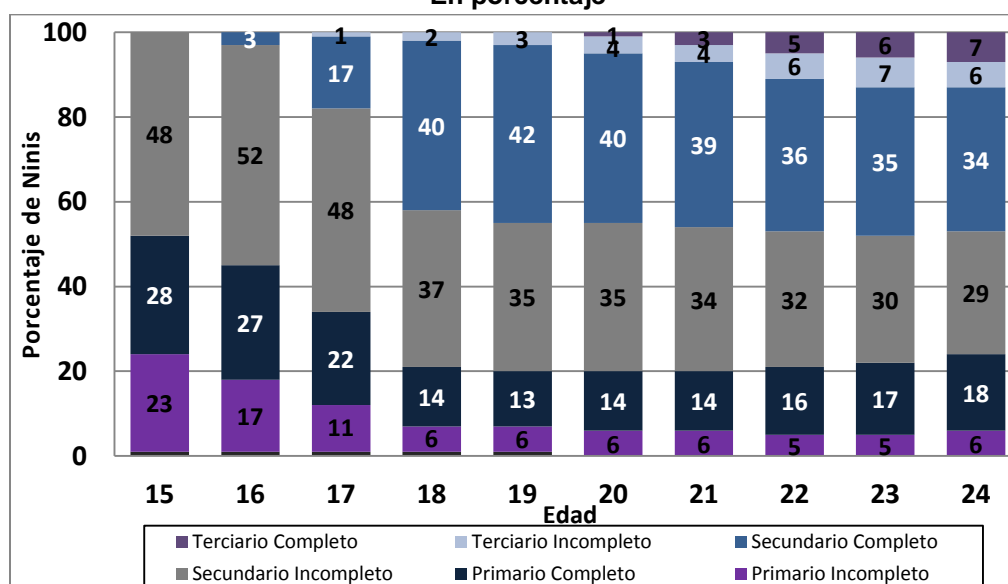
desempleados, y otros son inactivos -no buscan trabajo- pero realizan tareas domésticas o de cuidado de miembros de la familia.

La persistencia de esta desconexión con el mercado laboral y educativo se relaciona con el **acceso desigual a la educación de calidad, la desconexión entre escuela y trabajo y la inhabilidad del mercado laboral de absorber a los jóvenes** (Bertranou, 2015). En cuanto a la terminalidad educativa, en 2016 la mitad de los jóvenes de entre 18 y 24 años que estaban fuera del sistema educativo y laboral –alrededor de 600.000- no había terminado el colegio (Brea y Trepát, 2017). Sin embargo, entre 34% y 40% que sí habían terminado no pudieron entrar al mercado laboral. Por otra parte, entre 2006 y 2016, hubo un incremento en la proporción de jóvenes en el sistema educativo pero una proporción menor en el mercado laboral (Brea y Trepát, 2017).

La desvinculación del mercado laboral incluso entre quienes terminan la secundaria podría atribuirse al bajo y desigual desarrollo de habilidades cognitivas (Ganimian, 2015) y a que la rigidez del mercado laboral incide más sobre los jóvenes (Brea y Trepát, 2017). En este caso, el acceso al sistema educativo no incidió directamente sobre las posibilidades de ingreso al mercado laboral. Pero también podría deberse a que el aumento en la cantidad de jóvenes estudiantes alimentando la población activa tuvo un sesgo a hogares más pobres, que en promedio tienen más dificultades para conseguir empleo regular. En ambos casos, los datos sugieren que existe un problema de demanda laboral, ya sea por falta de adecuación de la formación o por insuficiente creación de empleo.

La situación de estos jóvenes es más severa en villas y asentamientos. Se estima que la proporción de jóvenes entre 17 y 25 años en villas y asentamientos que no estudia ni trabaja es de 33.9% y la proporción de jóvenes con escuela secundaria incompleta es de 64.8%. Además, aquí también inciden de manera diferencial otros riesgos como la situación del consumo problemático de sustancias adictivas, violencia y criminalidad (BID-ODSA, 2016)

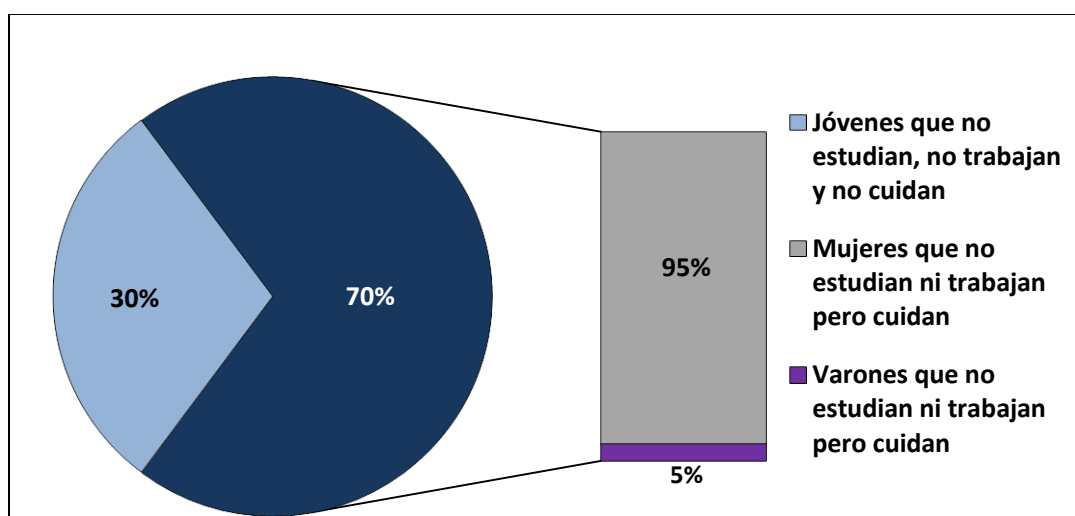
Grafico 7. Más de la mitad de los *ninis* entre 18 y 25 años no han terminado el secundario
En porcentaje



Fuente: Brea y Trepát 2017. Panel de datos construido usando el EPH cuatrimestral del 2003 al 2015

Por último, en relación a la tenencia del primer hijo y la conformación del hogar propio, la literatura hace foco en la población entre 15 y 29 y destaca que las mujeres son más propensas a desvincularse del mercado laboral y el sistema educativo si se embarazan o contraen matrimonio durante la escuela. En 2014, el 29% de los jóvenes entre 15 y 29 años en Argentina tenía al menos un hijo, proporción que varía de acuerdo al estrato socioeconómico: 7 de cada 10 madres jóvenes pertenecen a hogares de bajos ingresos (CIPPEC, 2017). Estimaciones del mismo estudio, siempre en base a la población entre 15 y 29 años que no trabaja ni estudia ni busca trabajo, encuentran que el 67% está compuesto por mujeres que realizan tareas de cuidado (CIPPEC, 2017), tanto de sus hijos como de otras personas. De esto surge que la condición de inactividad de esta población en realidad estaría vinculada a la realización de tareas de cuidado en el hogar no remuneradas.

Grafico 8. Jóvenes de 15 a 29 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo según sexo y participación en actividades de cuida. Total país, 2014



Fuente: CIPPEC sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014

BOX: La respuesta del Estado frente a la situación de la juventud.

En 2014, se creó el Programa de Respaldo de Estudiantes (PROGRESAR) orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, en situación de vulnerabilidad económica, con el objetivo de promover la terminalidad educativa, la educación superior y la realización de experiencias de formación y prácticas calificantes en ámbitos de trabajo. La transferencia mensual es de 900 pesos y está sujeta a la inscripción y asistencia a un establecimiento educativo o a la participación en la formación profesional.

En cuanto al empleo, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo está orientado a jóvenes entre 18 y 24 años que no hayan terminado la escuela secundaria y estén desocupados. El programa brinda un conjunto de prestaciones cuyo objetivo es construir un proyecto formativo y ocupación para los jóvenes. Además, los jóvenes también pueden acceder a los Programas de Ingreso Social con Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo. En cuanto a la terminalidad educativa, el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundario (FinEs) se desarrolla en el Ministerio de Educación de la Nación.

En el ámbito de la Salud, el Plan Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA) tiene como

objetivo incrementar el acceso a la cobertura de salud y fomentar la salud integral con foco en las problemáticas de obesidad y suicidios. Además, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSyPR) del Ministerio de Salud, el Programa de Educación Sexual Integral (ESI) del Ministerio de Educación y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social trabajan articulan para la promoción e información sobre la salud sexual y reproductiva. Por último, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) genera ámbitos de prevención y tratamiento del consumo de sustancias adictivas.

En 2016, el gobierno nacional incluyó dentro de las prioridades presidenciales a la Estrategia Nacional para Adolescentes y Jóvenes Vulnerables cuyo objetivo es articular las múltiples políticas que inciden sobre la transición de la niñez a la adultez.

En cuanto a las políticas públicas, queda pendiente la profundización de medidas que promuevan la acumulación de habilidades cognitivas y no cognitivas durante las etapa escolar. Además, la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de juventud permitiría incidir sobre la situación del cuidado en los jóvenes que dificulta su inserción laboral. Por último, se debería prestar especial atención a las condiciones de jóvenes que se encuentran en contextos de marginalidad, donde el Estado debe intervenir de manera integral en el ámbito familiar y comunitario de los jóvenes para prevenir la multiplicidad de riesgos que enfrentan.

En materia institucional, la coordinación horizontal y vertical de las políticas de juventud requiere un área con fuerte expertise técnico y empoderamiento político que promueva la sinergia entre las áreas críticas para facilitar la planificación intertemporal, el control del presupuesto, monitoreo de avance y la sensibilización y capacitación continua. Esta área no debería estar a cargo de la implementación de políticas sino que su foco debería ser la articulación de las áreas sectoriales con impacto en el bienestar de los jóvenes (Repetto et al, 2016).

4. El sistema de protección social hoy

El foco del sistema de protección social argentino está puesto en la cuestión de la pobreza, vulnerabilidad y protección de la informalidad laboral. En este sentido, el régimen previsional público consistió en una herramienta central en la política social del Estado Argentino, con fuertes impactos en todos los estratos sociales. El sistema de jubilaciones y pensiones tuvieron un efecto significativo en la reducción de la pobreza, mientras que las transferencias monetarias condicionadas tuvieron un impacto menos relevante, concentrándose su efecto en la reducción de la tasa indigencia. Más allá de sus efectos positivos, las políticas sociales actuales no tienen la capacidad de sacar a los hogares de la situación de pobreza por lo que su efecto sobre la integración social es modesto.

En este capítulo se aborda el análisis del sistema de protección social como una herramienta de protección y promoción de derechos que potencia el desarrollo de capacidades y habilidades y protege frente a riesgos. Además, se afirma que, si bien la política de transferencia de ingresos ha sido parcialmente útil para mejorar la situación de algunos grupos poblacionales, queda pendiente el diseño de programas que puedan transformar la realidad de las personas en situación de pobreza estructural o marginalidad. Además de caracterizar el sistema de protección social se incluye información sobre los programas vigentes para atender diversas necesidades.

Una definición del sistema de protección social lo entiende como “el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural” (Cruces et al., 2008). En este sentido, los riesgos cubiertos incluyen situaciones como la vejez, el nacimiento, la pérdida de empleo, desastres naturales, entre otros. Dentro del rango de políticas de protección social, un eje son los programas de transferencia de ingresos, que incluyen tanto aquellos contributivos de la seguridad social como aquellos no contributivos. Un subgrupo dentro de este último componente son los programas sociales, aquellos que, a través de transferencias en efectivo, ayudan a los hogares a superar consecuencias económicas de los shocks vinculados al ingreso y la pobreza.

La protección social es parte central de la política social, pero presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. Por lo tanto, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —tales como la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —tales como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas—. Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales que buscan fortalecer el desarrollo humano, y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social busca asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas; facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

En las últimas cuatro décadas, el gasto público social se expandió de manera sostenida y significativa durante los diferentes modelos socioeconómicos vigentes. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, de representar 14.5% del PBI en 1980, pasó a 20.1% en 1998. Pero fue durante la última década y media que alcanzó niveles récord: en el año 2013, el gasto público social representaba 27.6% del PBI argentino. Ello pone en perspectiva **la creciente relevancia que ha**

adquirido el gasto social en términos de distribución “secundaria” del ingreso (especialmente por medio de jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, transferencias no contributivas, etcétera).

¿Qué papel desempeñan estas políticas en materia de desarrollo humano e integración social en el contexto de un sistema económico caracterizado por su heterogeneidad y procesos de desigualdad emergentes del mercado laboral? La sucesión de modelos político-económicos de muy diferente orientación, junto con la prevalencia de distintos modelos de intervención por medio de política social, constituyen una singularidad del caso argentino reciente. En este contexto cabe evaluar los efectos de las políticas sociales en el bienestar, especialmente, en términos de pobreza, indigencia y desigualdad.

Salvia (2017) sostiene que **entre los años '90 y la actualidad, se incrementó la proporción de hogares que recibían transferencias monetarias en concepto de políticas sociales**. En particular, durante los años '90 y especialmente en el período de crisis, se incrementó el porcentaje de hogares que recibían ingresos por programas de lucha contra la pobreza. **De hecho, aun cuando con posterioridad a la devaluación hubo un proceso significativo de crecimiento económico, la proporción de hogares urbanos que recibían estas transferencias se incrementó. A pesar de la recomposición de los niveles de empleo, la prevalencia de actividades de baja productividad o marginales habrían tenido su correlato en una creciente necesidad “compensatoria” de la política social durante todo el período.**

En este sentido, un elemento emergente de la última década y media **es el significativo incremento que ha tenido la incidencia de los ingresos no laborales provenientes de políticas sociales en los presupuestos domésticos, en especial en los quintiles más bajos de la estructura social**. El incremento tanto de ingresos por perceptor (por un aumento del monto de las transferencias) como del número de perceptores de este tipo de fuentes (por una mayor diversidad de programas dirigidos a diferentes poblaciones), **ha implicado un cambio en los patrones de reproducción social por parte de los hogares peor posicionados en la distribución del ingreso. Para estos hogares, el Estado juega un rol creciente en materia de garantizar las condiciones de subsistencia y sostener las capacidades de consumo** (Tabla 3).

Tabla 3. Participación del ingreso laboral en el total del ingreso. Gran Buenos Aires 1974-2014. En porcentaje sobre el total del ingreso de cada quintil.

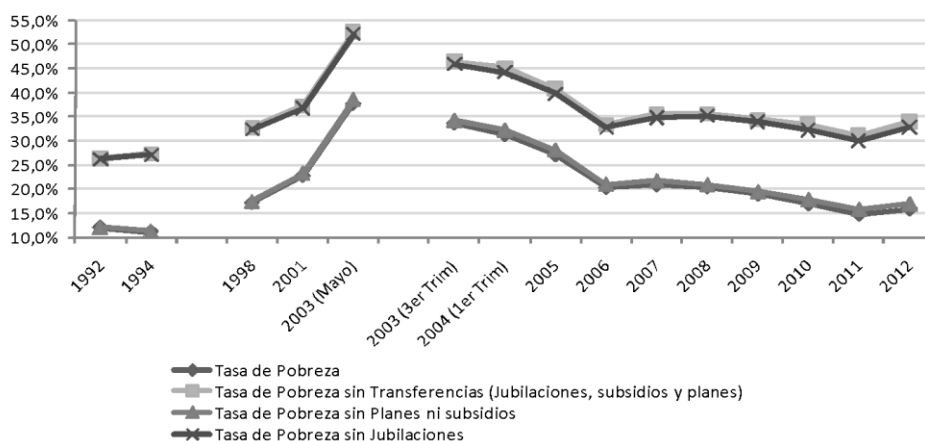
	1974 Oct	1980 Oct	1988 Oct	1998 Oct	2003 May	2003 IV	2007 IV	2014 IV
Quintil 1	85,4	82,9	84,1	85,2	66,1	69,6	80,4	75,4
Quintil 2	87,8	82,3	82,6	81,6	78,1	81,4	83,2	81,7
Quintil 3	84,0	83,7	78,2	81,0	73,9	80,1	80,7	77,0
Quintil 4	88,7	86,8	85,9	83,3	78,1	82,7	83,1	81,3
Quintil 5	88,6	82,0	87,9	88,1	85,1	85,8	87,2	83,0
Total	87,4	83,4	85,1	85,1	80,3	82,9	84,3	80,7

Fuente: Salvia (2017) en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados.

Tanto durante el período de reformas estructurales como durante el ciclo de “políticas heterodoxas” reciente, **las políticas sociales tuvieron un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza y la indigencia, tomando en cuenta programas de empleo, transferencias monetarias condicionadas**

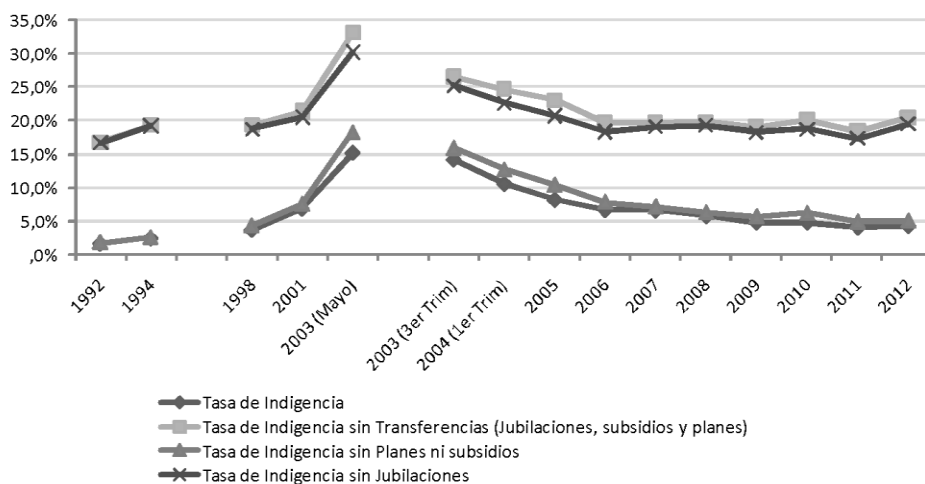
y el sistema de jubilaciones y pensiones. Esto significa que, de no existir este tipo de transferencias, las tasas de pobreza e indigencia hubieran sido superiores a las registradas. Sin embargo, en tanto que el sistema de jubilaciones y pensiones tiene un efecto significativo en la reducción de la pobreza, las transferencias monetarias condicionadas tuvieron un impacto menos relevante, concentrándose su efecto en la reducción de la tasa indigencia. Más allá de sus efectos positivos, las políticas sociales actuales no tienen la capacidad de sacar a los hogares de la situación de pobreza (pero sí de indigencia), por lo que su efecto sobre la integración social, bajo su actual diseño, es modesto (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 9. Efecto agregado de las transferencias por programas sociales y jubilaciones/ pensiones en las tasas de pobreza de los hogares. Gran Buenos Aires. 1992-1994, 1998-2003 y 2003-2012.



Fuente: Salvia (2017) en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados.

Gráfico 10. Efecto agregado de las transferencias por programas sociales y jubilaciones/ pensiones en las tasas de indigencia de los hogares. Gran Buenos Aires. 1992-1994, 1998-2003 y 2003-2012.



Fuente: Salvia (2017) en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados.

Aun cuando los efectos debidos a la intervención social del Estado se incrementaron en las últimas dos décadas, el factor clave que explica los cambios en el bienestar y en la desigualdad continuó siendo el mercado de trabajo. Durante los años '90, los cambios verificados en la incidencia de la pobreza y la indigencia se debieron principalmente al deterioro registrado en materia de ingresos laborales, tanto en cuanto al nivel de ingresos como a su distribución. Una peculiaridad de dicho período fue que incluso las políticas de transferencias monetarias más importantes –nos referimos a las jubilaciones y pensiones– tuvieron un comportamiento pro-inequidad, y ello hizo elevar la desigualdad distributiva.

Para describir el sistema de protección social argentino, Repetto (2012) caracteriza dos de los pilares esenciales: el pilar no contributivo - tradicionalmente conocido como “asistencia social”, y que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas - y el contributivo - o “seguridad social”. Estos programas también se pueden caracterizar en función del ciclo de vida al que apuntan. Por un lado, las Asignaciones Familiares y Asignación Universal por Hijo para los niños y adolescentes y, por otro lado, jubilaciones y pensiones contributivas en conjunto con la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) del sistema no contributivo.

Transferencias monetarias		
Contributivo	No contributivo	Contraprestación
Asignaciones familiares	Asignación Universal por Hijo	Seguro de Capacitación y Empleo
Seguro de desempleo	PROGRESAR	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
Jubilaciones y pensiones	Pensiones no contributivas	Programa de Ingreso Social con Trabajo
	Pensión Universal para el Adulto Mayor	

El sistema de pensiones para adultos mayores

- **Pensiones contributivas:** en octubre de 2008 se produjo la principal reforma, mediante la Ley N° 26.425, que consistió en el paso del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones al nuevo Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). En la práctica, esta reforma estructural implicó la re-estatización de los fondos de pensiones que eran administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), dejando por ende de existir el sistema de capitalización individual. La ley introdujo las siguientes modificaciones a la institucionalidad existente por entonces: a) el SIPA es un sistema único (solidario de reparto), a diferencia del SIJP que estaba compuesto por dos pilares (régimen de reparto y de capitalización individual); b) los fondos del SIPA son íntegramente administrados por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), bajo la supervisión de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación ; y, c) todos los beneficiarios del régimen de capitalización individual fueron transferidos al sistema público emergente, así como también los fondos de sus cuentas individuales, los que pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (que representa aproximadamente el 10% del PIB).
- **Pensiones no contributivas:** además del pilar contributivo, existen varias pensiones no contributivas para los diferentes grupos poblacionales en la Argentina que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos, entre los que se

incluyen mayores de 70 años, madres de más de siete hijos y personas con discapacidad. Estos beneficios se dirigen tanto a los pensionados como a sus familias y son entregados de por vida, siempre que se mantengan las condiciones bajo las que la pensión fue concedida. También se benefician de estas prestaciones las personas que reciben una pensión especial o una pensión concedida por el Congreso Nacional, así como los soldados que participaron en la guerra de las Malvinas. En 2005 y 2011, el gobierno nacional realizó dos moratorias previsionales que permitió el ingreso al sistema previsional a individuos que no habían cumplido con los años de aportes necesarios. Allí, más de 3 millones de nuevos jubilados y pensionados - en su mayoría, mujeres - se incorporaron al sistema previsional. En 2016, el gobierno nacional introdujo la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que garantiza un piso mínimo de ingresos para todos los individuos mayores de 65 años sin jubilación, pensión o retiro. Esta transferencia es el equivalente al 80% de una jubilación mínima que se actualiza 2 veces al año por la Ley de Movilidad.

En la última década, se ha registrado un notable aumento de la **cobertura** de estas pensiones, como resultado de una política explícitamente orientada a incrementar su cobertura y aumentar el monto de las pensiones y facilitar el acceso (véase el gráfico 13). Según PNUD y el CNCPS (2010), como resultado de este Plan de Inclusión Previsional, la Argentina pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional. Además, en octubre de 2008, la Ley N° 26.417 estableció una actualización periódica (dos veces al año, en marzo y septiembre) para todas las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino. En el caso de las pensiones no contributivas, los beneficiarios reciben transferencias principalmente en por la condición de discapacidad y por ser madres de siete o más hijos.

Sistema de protección social de menores

- **Asignaciones Familiares:** las asignaciones familiares son el segundo elemento que integra el componente contributivo de la previsión social. Actualmente, las asignaciones familiares son percibidas por: i) los asalariados del sector privado; ii) los titulares del seguro de riesgos de trabajo y del seguro de cesantía; iii) los titulares del Sistema Previsional; iv) los titulares de las pensiones no contributivas; v) monotributistas y vi) trabajadores temporarios. En todos los casos, los ingresos del grupo familiar de los titulares deben ser inferiores \$73.608. En términos generales, los montos que se perciben son los siguientes: a) remuneración bruta durante el período de licencia legal en caso de maternidad; 1.462 pesos por nacimiento; 8.703 pesos por adopción; b) 2.176 por matrimonio; c) 1.246 mensuales por prenatal para la menor categoría; d) 1.246 mensual por hijo para la menor categoría; e) 4.064 mensuales por hijo con discapacidad para la menor categoría; f) 1.043 pesos anuales en concepto de escolaridad; y g) 1.043 pesos anuales (en concepto de escolaridad de hijo con discapacidad).
- **Asignación Universal por Hijo:** La AUH fue creada en octubre de 2009 y se incorporó como tercer pilar al Régimen de Asignaciones Familiares mediante el Decreto 1602/09 que modificó la Ley N° 24.714. El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de: i) menores de 18 años pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares para trabajadores formales y que cuenten con ingresos familiares inferiores al salario mínimo establecido; ii) miembros que están desempleados o son trabajadores del sector informal; iii) titulares de los programas de asistencia social; iv) monotributistas sociales; v) empleados o empleadas domésticas; y vi) también están incluidas las personas con alguna discapacidad, en tanto se encuadren en las demás condiciones antes

enumeradas. La asignación entregada por la AUH es equivalente a la que reciben los titulares de los seguros de desempleo, los pensionistas o los hijos de los trabajadores formales. Por ello, el objetivo es universalizar el derecho a recibir una asignación familiar bajo la noción de ciudadanía, marcando un antes y un después en relación a los programas de transferencias monetarias condicionadas. El valor de las prestaciones de la AUH en 2017 es 1.243 pesos mensuales. El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). El restante 20% se deposita en una Caja de Ahorros a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina. Esta suma puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños y niñas menores de 5 años y, en el caso de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, cuando el titular acredite también la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente. Para cumplir con estos requisitos se ha avanzado en la implementación de una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Según Bertranou (2010), aproximadamente el 70% de los niños, niñas y adolescentes que reciben la AUH se ubican en los dos primeros deciles del ingreso y el 60% vive en situación de pobreza. Como resultado de ello, la AUH ha tenido un impacto positivo en la reducción de la indigencia en los niños, niñas y adolescentes y, en menor medida, sobre la situación de la pobreza: alrededor del 65% de los niños, niñas y adolescentes lograría salir de la situación de indigencia y un 18% superaría la situación de pobreza al percibir este beneficio de la seguridad social no contributiva.

Jóvenes y adultos en condición de vulnerabilidad

- **PROGRESAR:** en 2014 el gobierno nacional creó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina cuyo objetivo es la inclusión social y laboral para jóvenes que deseen iniciar o finalizar sus estudios, continuar una educación superior y realizar experiencias de formación o capacitación laboral. La iniciativa apunta a jóvenes de 18 a 24 años desempleados, que trabajan informalmente o asalariados que perciben menos de tres SMVM – al igual que su grupo familiar. En 2015, PROGRESAR generó erogaciones por 6.868 millones de pesos y, en octubre de 2016, alcanzaba a 726,939 individuos con una transferencia mensual de 900 pesos.
- **Seguro por Desempleo:** el seguro por Desempleo es un beneficio para quienes son despedidos, de acuerdo a la las Leyes N°24.013 de Empleo, Título IV, la N°25.371 del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen de la Construcción y la N°25.191 de Trabajadores Rurales. La protección por desempleo comprende una prestación económica, la cobertura médico asistencial, el pago de asignaciones familiares, el reconocimiento de la antigüedad para la jubilación y la posibilidad de cobrar juntas todas las cuotas del Seguro por Desempleo para desarrollar un emprendimiento (Modalidad de Pago Único). La duración varía según el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo) en los últimos 2 o 3 años al cese o despido. A las personas de 45 años o más, automáticamente se les extiende el Seguro por Desempleo por un período de 6 meses. Para desalentar la desocupación voluntaria y estimular la búsqueda de un nuevo empleo existe una escala decreciente en la prestación que se modifica cada cuatro meses. Durante el primer período se percibe el 100% de la prestación adjudicada, de la cuota quinta a la octava el 85% y el 70% durante los últimos cuatro meses, más las asignaciones familiares correspondientes.
- **Programa de Ingreso Social con Trabajo:** está compuesto por dos subprogramas centrales: Argentina Trabaja y Ellas Hacen. En 2015, estos programas significaron una erogación de 5,950 millones de pesos y, en octubre de 2016, alcanzaban a 185,793 individuos.

- **Seguro de Capacitación y Empleo:** en 2009 el presupuesto para el SCyE era de 59,44 millones de dólares (237,77 millones de pesos) y en 2010 aumentó a 122,53 millones de dólares (490,12 millones de pesos). Inicialmente se había planeado que este aumento alcanzase en 2011 los 165 millones de dólares (660,23 millones de pesos) (Casadei y otros, 2010). En 2015, el presupuesto del Seguro de Capacitación y Empleo alcanzó los 466 millones de pesos y, a octubre de 2016, había 42.818 beneficiarios.
- **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo:** el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) cuenta con un programa orientado a jóvenes desempleados que contó con 627 millones de pesos en 2015 y alcanzaba a 55,075 beneficiarios en octubre de 2015.

Desafíos de la protección social

Las condiciones para una política de protección social integrada en la Argentina se enfocan en tres aspectos¹⁶:

- **Cobertura:** la cobertura de protección social se ha expandido significativamente en los últimos años tanto a niños y adolescentes como adultos mayores. Sin embargo, como hemos tratado anteriormente, existen porciones de las poblaciones en situación de mayores privaciones que se encuentran excluidos del sistema.
- **Integración:** la coherencia entre los programas, niveles de gobierno e instituciones requiere especial atención por el carácter federal de Argentina. Además, en particular, se debe considerar la interacción entre el sistema de protección social, el laboral y el impositivo.
- **Sustentabilidad:** el gasto en protección social se ha incrementado sustantivamente en los últimos años. En particular, la expansión de la protección a adultos mayores ha significado un peso sobre el presupuesto público difícil de sostener en el tiempo.

En cuanto a la cobertura, la Argentina presenta tasas de cobertura de los sistemas de protección social sustantivas; en parte, generadas por la extensión de los sistemas no contributivos de protección social tanto niños, niñas y adolescentes como para adultos mayores. Sin embargo, todavía existe una porción de la población que no accede a los programas de protección social y, además, la población no cubierta es también aquella la más vulnerable. Por ejemplo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, se estima que 1.5 millones de niños (UNICEF, 2017) todavía no acceden al sistema de protección social. Una fracción se encuentra excluida por cuestiones de exclusión por normativa de todos los pilares – por ejemplo, los hijos de autónomos. Sin embargo, otra fracción de los no cubiertos se encuentran en esa situación por falta de documentación, exclusión social, interrupción por condicionalidades u otros factores que les impide acceder al sistema aunque sean elegibles. En este sentido, se refuerza la necesidad de trabajar en esquemas de acceso y permanencia al sistema de protección social enfocados en las poblaciones en situación de pobreza y, en particular, de pobreza estructural.

En cuanto a la integración, el sistema de protección social no se puede pensar sin incorporar su interacción con el sistema laboral y impositivo. En el caso de Argentina, la segmentación de la protección social entre componentes contributivos y no contributivos debe atender tres problemáticas importantes: (i) eficacia general del sistema de protección social, (ii) incidencia sobre los ahorros domésticos y (iii) asignación recursos. En este sentido, se debe prestar atención a los posibles efectos que las definiciones de protección social tengan sobre el mercado laboral tanto en términos de informalidad, como de participación y eficiencia. La combinación de estos tres efectos puede tener impactos negativos sobre la productividad y el crecimiento del país. Además, el sistema debe

¹⁶ (Levy y Schady, 2013)

profundizar tanto la coordinación horizontal o intersectorial como coordinación vertical con otros niveles de gobierno. Esta coordinación se vuelve aún más relevante – pero, al mismo tiempo, desafiante – en los contextos de mayor vulnerabilidad donde el conocimiento del entorno reviste mayor importancia.

Por último, en cuanto a la sustentabilidad, se debe considerar tanto la distribución intertemporal de los beneficios entre los jóvenes y los adultos mayores como al financiamiento del sistema en términos de contribuciones y beneficios. En cuanto a la distribución intertemporal, Roffman et al. (2014) recalcan que la Argentina tiene un sistema enfocado en los adultos mayores. Esta situación es problemática si se piensa en la necesidad de fomentar el desarrollo de la primera infancia, niñez y adolescencia. En cuanto al financiamiento, la expansión del sistema al sector no contributivo trae desafíos en términos de sostenibilidad intemporal. Debido a que el régimen se alimenta de ingresos cuando los individuos están empleados formalmente y la Argentina cuenta con una alta tasa de informalidad, la densidad de contribuciones se ve reducida. Asimismo, en cuanto al sistema previsional, también ocasiona que la tasa de reemplazo de los haberes - es decir, la cantidad de ingreso anterior al retiro que se reemplaza por pensiones - sea baja y que las prestaciones no sean efectivas en ayudar a los individuos a suavizar el consumo entre el trabajo y el retiro. Entonces, en pos de la sostenibilidad intertemporal del sistema, se deben contemplar mecanismos – en interacción con el sistema laboral – que incentiven la incorporación de individuos al régimen formal. Con este objetivo en mente, se puede articular un sistema con cobertura extendida que también genera incentivos para que los empleados participen del régimen formal y alimenten la cobertura y haberes futuros.

5. Interrogantes de cara al 2030

Este apartado lista un conjunto de interrogantes para pensar el bienestar, la inclusión social y la igualdad de oportunidades de la población de cara al 2030. En particular, se incluyen preguntas sobre la lucha contra la pobreza y la distribución del ingreso, la pobreza estructural y la marginalidad y el sistema de protección social.

Redes de protección social

1. ¿Qué red de protección social queremos y podremos sostener en el 2030?
2. ¿Cómo incide esta red en la política productiva, tributaria, fiscal y laboral?
3. ¿Cómo alinear los incentivos de la protección social con otros objetivos de desarrollo humano como la integración laboral?
4. ¿Cuál es la articulación deseable entre centralización y descentralización en la distribución de programas y servicios sociales?

Salir de la pobreza

5. ¿Con qué instrumentos contamos para recuperar la movilidad social ascendente, y cómo hacerlos funcionar?
6. ¿Cómo reconciliar educación de calidad e inserción laboral?
7. ¿Cómo extender el régimen laboral para estimular la creación de empleo formal eludiendo la sustitución tecnológica y preservando los derechos del trabajador?
8. ¿Qué hacemos si el crecimiento no crea suficientes trabajos?
9. ¿Cuál es la hoja de ruta a futuro de la “economía popular”?
10. ¿Qué demandas ciudadanas pueden anticiparse en salud, educación, urbanismo y servicios públicos y cómo debe prepararse el Estado para atenderlas?
11. ¿Qué políticas necesitamos para apuntalar las mujeres cabeza de hogar?

Marginalidad desde una perspectiva integral

12. ¿Cómo fortalecer la integración social?
13. ¿Qué elementos del capital social pueden ayudar a penetrar las barreras de la exclusión?
14. ¿Qué tipo de políticas enfocadas en primera infancia y juventud es importante implementar para combatir la pobreza estructural?
15. ¿Cómo estudiar, mapear, proyectar y monitorear las necesidades de la población marginal para anticipar las demandas futuras?
16. ¿cómo decidir a qué nivel accionar (individuo, familia, comunidad) para diseñar programas sociales?

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2009). “¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina”. Serie Estado y Políticas. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Arroyo, D. (2016). “Las 4 Argentinas y la grieta social: propuestas para una nación integrada”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. En línea: http://danielarroyo.com.ar/wp-content/uploads/2016/10/Daniel-Arroyo.-Libro-las_4_argentinas.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación.
- Berlinski, S. y Schady, N. (2015). “Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Brea, I. y Trepát, M. (2017). “Don’t Let Them Fall. Helping Argentinean at risk youth aspire for a better future”. Cambridge: Harvard University.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2000). “Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos”. B - CEPAL.
- CEDLAS (2017). “La pobreza en Argentina: recuperando la comparabilidad *”. En línea: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/pantalla-adicional.php?idP=6>
- Cruces G., Gasparini, L. y García Domench C.(2012). “Inequality in education: evidence for Latin America”. CEDLAS, documento de trabajo 135, Universidad Nacional de La Plata
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009), “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica”, en Desarrollo Económico N° 192, vol. 42, enero-marzo 2009, IDES, Buenos Aires
- Cruces, G., y Gasparini, L. (2009). “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina”, Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales 5, Banco Mundial: Buenos Aires
- CIPPEC (2016) “Análisis de los Centros de Primera Infancia: informe preliminar”. CIPPEC: Buenos Aires.
- Dean, H. y Platt, L. (2016). “Social Advantage and Disadvantage”. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- De la Torre, A., Levy Yeyati, E., Beylis, G., Didier, T., Rodríguez Castelan, C., Schmukler, S., (2014). “Inequality in a Lower Growth Latin America”. LAC Semiannual Report. Washington DC: Banco Mundial
- Fundación Navarro Viola. (2017). “Primera Infancia en Argentina: Reseña y análisis de enfoques, diagnósticos y marcos de políticas orientadas a la población más vulnerable. Buenos Aires”. Marzo de 2017
- Gasparini, L., Cicowiez, M., Sosa Escudero, W. (2013). “Pobreza y Desigualdad en América Latina”, Buenos Aires: CEDLAS
- Golovanevsky, L. (2007). “Vulnerabilidad y Transmisión Intergeneracional de la pobreza, un abordaje cuantitativo”. Para Argentina en el siglo XXI. Buenos Aires: UBA

- Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), 689-733.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2016). La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina. 2016. Buenos Aires, Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Levy S. y Schady, N. (2013). “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”. *Journal of Economic Perspectives* - Volumen 27, Número 2, - Páginas 193–218. Washington DC
- Lugo, M. y Vezza, E. (2016). “Ampliando el panel de monitoreo de la pobreza”. Washington DC: Banco Mundial
- Martínez, R y Cecchini, S. (2012). “Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive, Rights-based Approach”. Santiago de Chile: CEPAL
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014). “Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011. ENAPROSS.” – Primera Edición Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina) (2015), Barómetro de la Deuda Social Argentina, Progresos sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes: ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014). Serie del Bicentenario (2010-2016) / Año V. Buenos Aires: UCA.
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). (2016). “Empleo, Precariedad Laboral y Desigualdades Estructurales en la Argentina Urbana (2010-2016)”. Informe de Prensa. Diciembre de 2016.
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). (2016). “Barómetro de la Deuda Social Argentina, Tiempo de balance: deudas sociales pendientes al final del bicentenario. Necesidad de atender las demandas del desarrollo con mayor equidad e inclusión social”. Serie del Bicentenario (2010-2016) / Año VI. Buenos Aires: UCA.
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). (2017). “Ciclos Económicos, Bienestar y Desigualdad Distributiva del Ingreso Monetario Familiar en la Argentina (1974 – 2014)”. Marzo de 2017
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). (2017). “Educación, Estructural Sectorial del Empleo y Diferenciales de Ingresos Laborales tras dos décadas de reformas y redefiniciones económicas (1992 – 2014)”. Marzo de 2017
- ODSA - UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina Urbana 2010-2016”. Marzo de 2017.
- Ravallion, M. (2013). “The Idea of Antipoverty Policy”. Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Repetto, F. (2010). “Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”, *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 47.
- Repetto, F. et. al., (2016). “El Futuro es Hoy. Primera Infancia en la Argentina”. Argentina. CIPPEC, Buenos Aires: Ed. Biblos.

- Repetto, F. y Potenza Dal Masetto F. (2012). "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina". Santiago de Chile: CEPAL
- Rofman, R. y Luchetti, L. (2006). Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura, The World Bank Discussion Paper, nº 0616, Washington D.C.: The World Bank.
- Rofman, R., Apella, I., Troiano, S., Gragnolati, M., (2014). "Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina", Buenos Aires: Banco Mundial.
- Salvia, A. (2017). "HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, DESIGUALDAD Y MARGINALIDAD ECONÓMICA EN LA ARGENTINA. Síntesis diagnóstica y principales hallazgos de investigación. DOCUMENTO SINTÉTICO - ARGENTINA 2030", OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA – UCA, PROGRAMA CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESIGUALDAD SOCIAL – IIGG/UBA.
- Salvia, A. (2016). "Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina Urbana 2010 – 2015. Tiempos de balance". Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- Salvia, A. (2017). "Evolución de la Distribución del Ingreso Monetario en los Hogares del Gran Buenos Aires (1974-2014)". Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - IIGG/UBA
- Salvia, A. (2017). "La Política Social y sus Efectos sobre la Pobreza y la Desigualdad Durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012)". Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - IIGG/UBA
- Salvia, A. (2017). "Distribución y Descomposición de los Ingresos Laborales y no Laborales: Análisis de los factores subyacentes a la desigualdad en la Argentina (1992-2012)". Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - IIGG/UBA
- Szekely, M., Gaviria, A., Behrman, J. (2002). "Social exclusion in Latin America : introduction and overview", Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Tassara, C., Ibarra, A., Vargas Faulbaum, L. (2015). "Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?". Madrid: Programa EUROsocial
- Tornarolli, L (2017). "DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.
- Tuñón, I. y Poy, S. (2016). "Las múltiples dimensiones de la pobreza infantil. Incidencia, evolución y principales determinantes. Período 2010-2015". Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- Tuñón, I. (2015). "Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
- UNICEF, (2016): "Estado Mundial de la Infancia, 2016". En línea: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

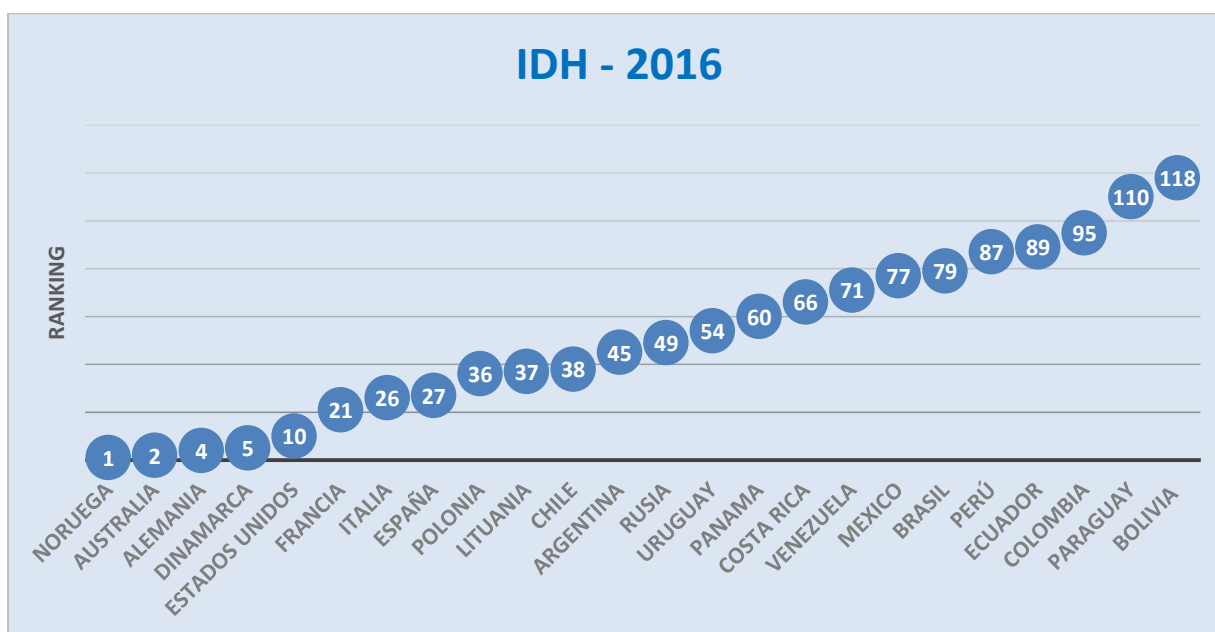
- UNICEF. (2016): “Primera infancia 2016-2020 Para cada niño, el mejor comienzo”. En línea: https://www.unicef.org/argentina/spanish/General_PrimerInfancia2016.pdf
- Vakis, R.; Rigolini, J. y Lucchetti, L.(2015). “Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe”. Washington, DC: Banco Mundial. En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21552/Left%20Behind%20Overview%20SPANISH.pdf>

ANEXO: Argentina en perspectiva comparada

Los rankings internacionales indican que si bien Argentina cuenta con valores de desarrollo humano y de desigualdad lejanos a los de los países desarrollados, a nivel regional, se encuentra entre las más altas posiciones. Respecto de la desigualdad del ingreso, Argentina ha sido tradicionalmente un país de desigualdad baja en el contexto latinoamericano. El “exceso de desigualdad” que presentan los países de América Latina se debe a la escasa eficacia que tiene el Estado en los países de nuestra región para moderar, con impuestos y transferencias, la desigualdad que resulta de la acción del mercado.

El análisis de la pobreza y distribución del ingreso en Argentina requiere una revisión de la situación de nuestro país en perspectiva comparada a fin de entender el contexto regional y global en el que se dan los cambios económicos, políticos y sociales que explican la situación. Para ello contamos con índices internacionales más tradicionales, como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (IDH), y algunos indicadores más recientes que ofrecen una perspectiva alternativa sobre el bienestar, como el Happy Planet Index, que toma en cuenta la autopercepción de bienestar de la población, entre otras cuestiones.¹⁷

Gráfico 1: Índice de Desarrollo Humano

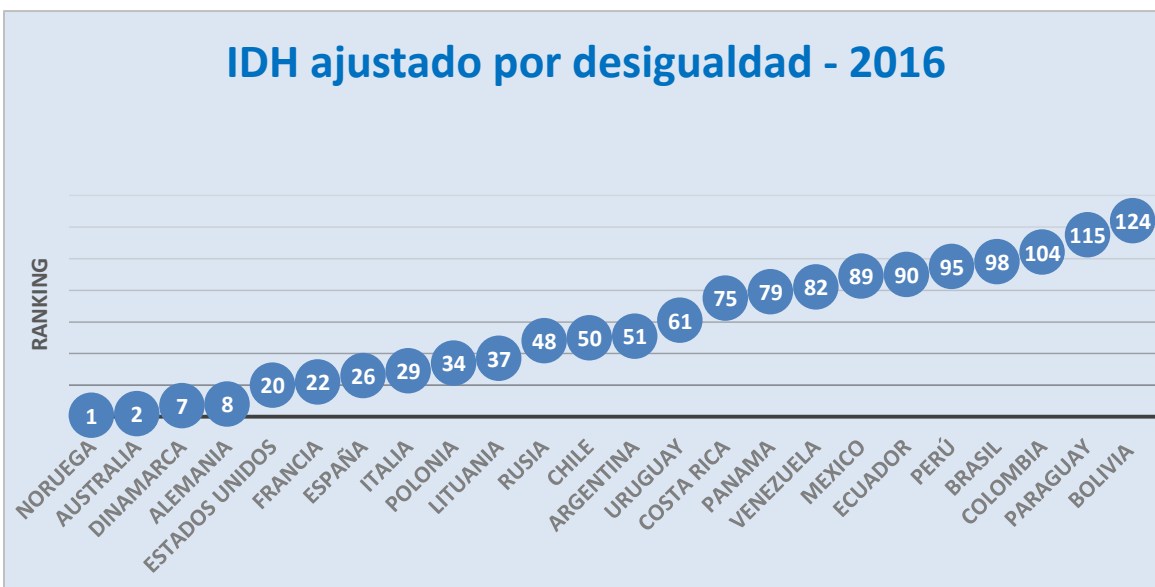


Fuente: PNUD

Para medir el desarrollo humano de forma más completa, el IDH presenta otros índices compuestos. Por ejemplo, el IDH ajustado por desigualdad que mide el nivel promedio de desarrollo humano sensible a la distribución de ingresos. Es decir, toma en cuenta la pérdida de desarrollo humano debido a la desigualdad socioeconómica. Dicho índice nos ubica 6 puestos más abajo, con un puntaje 15,6% menor.

¹⁷ Índice de Desarrollo Humano de PNUD en: <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/mdgoverview.html>
 Índice de Planeta Feliz en: <http://happyplanetindex.org/>

Gráfico 2: Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad

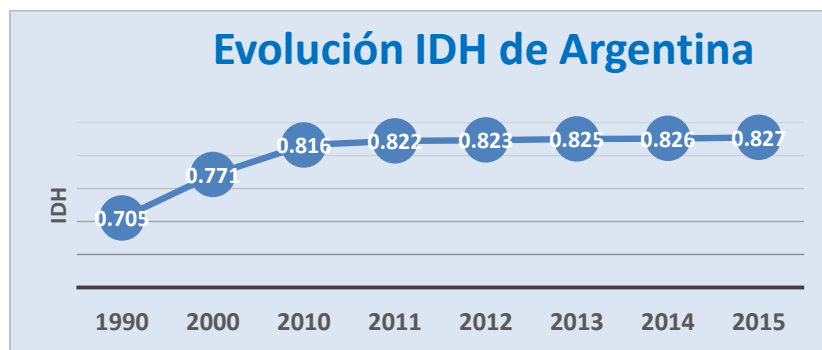


Fuente: PNUD

Y si bien el índice de igualdad de género (que compara los valores del IDH para mujeres y hombres) nos deja bien parados (0,813 para las mujeres, 0,828 para los hombres), cabe hacer notar que las mujeres tienen mayor esperanza de vida (80,2 contra 72,6) y nivel educativo, pero cuentan con un ingreso per cápita de menos de la mitad que el de los varones (US\$ 12,875 vs. US\$29,367)¹⁸.

Desde una perspectiva dinámica, Argentina mejoró su IDH un 23,8% desde 1980. La esperanza de vida al nacer es 76,5; 7 años más desde 1980. El promedio de años de educación de la población es 9,9, mientras que la “esperanza de escolaridad” de un niño al nacer es 17,3 años (aumentó 6 años desde 1980). Finalmente, el ingreso bruto per cápita es US\$ 20,945, medido en valores constantes por paridad de poder adquisitivo; un 46,8% más desde 1980.

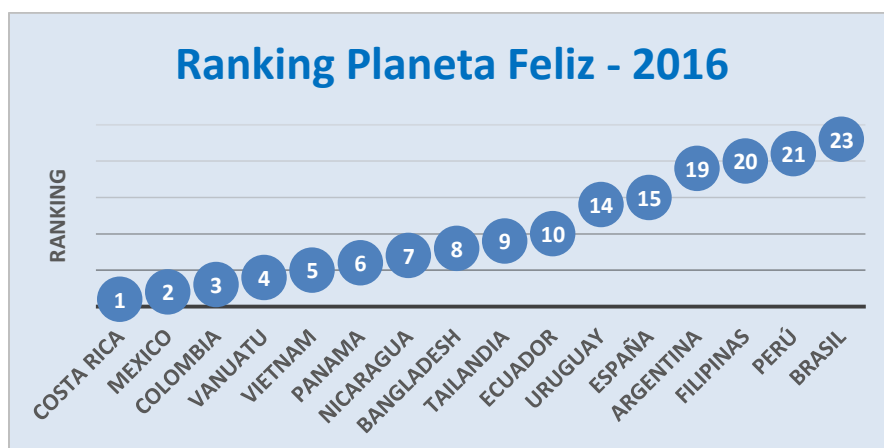
Gráfico 3: IDH a través del tiempo



Fuente: PNUD

Por su parte, el Ranking Planeta Feliz de 2016 ubica a la Argentina entre los 20 países más felices del mundo, rankeando número 19 a nivel global.

Gráfico 4: Índice alternativo de desarrollo, bienestar humano y ambiental



Fuente: New Economics Foundation (NEF)

El índice se compone de varios indicadores tales como la percepción de bienestar, la expectativa de vida y la huella ecológica. En la percepción de bienestar, Argentina obtuvo una calificación de 6.5 sobre 10 en base a una encuesta de Gallup entre aproximadamente mil personas de todo el país. La percepción de bienestar hace referencia a qué tan satisfechos los residentes de cada país dicen estar con la vida en general. La expectativa de vida en Argentina es de 75,9 años, ubicándola en el puesto número 43 del ranking en esta materia. La huella ecológica es un indicador del impacto ambiental que mide la cantidad de tierra requerida para abastecer los patrones de consumo de un país. Según el estudio, el país necesita 3.1 hectáreas globales per cápita, una cifra similar a la que requiere Brasil para abastecer sus patrones de consumo. Respecto de la desigualdad en las distribuciones, Argentina obtiene 16p.p., ubicándose en el puesto 46 sobre un total de 140 países considerados.

Gráfico 5: Ranking Planeta Feliz a través del tiempo



Fuente: New Economics Foundation (NEF)

Desde una perspectiva histórica, Argentina viene descendiendo en el ranking. Esto puede explicarse por un aumento de la huella ecológica (de 2,5 en 2009 a 3,1 en 2016), un descenso en la sensación de bienestar (de 7,1 en 2009 a 6,5 en 2016) y a que a partir de 2016 se incluye en el cálculo el ajuste por desigualdades en las distribuciones.

En suma, desde una perspectiva global, el análisis de los indicadores se observa que el grado de desarrollo humano de la Argentina se encuentra próximo a los valores intermedios internacionales. En términos generales, los niveles de bienestar indican que el país se encuentra en posiciones inferiores a la gran mayoría de países desarrollados pero en la franja más alta entre aquellos en vías de desarrollo. La comparación entre la expectativa de vida, los años de escolaridad, los ingresos medios, los indicadores de salud y de igualdad de género de la mayoría de los países que componen la OCDE (incluso de varios del Europa del Este) reflejan la existencia de una brecha muy desigual entre ellos y la Argentina. Sin embargo, desde una óptica regional los resultados son distintos. En relación a los países latinoamericanos, Argentina cuenta con algunas fortalezas y áreas a mejorar. Por un lado, el país ofrece una expectativa de vida por encima de la media, uno de los más altos promedios de años de educación, así como de “esperanza de escolaridad”, uno de los mayores índices de alfabetización, el segundo ingreso bruto per cápita más alto y un relativamente alto grado de igualdad de género. A su vez, los indicadores en materia de desnutrición y mortalidad infantil¹⁹ son de los más bajos de la región. Además, el índice de percepción de bienestar de Argentina, se encuentra levemente por encima de la mayoría de los países latinoamericanos. No obstante, el país ofrece varias áreas a mejorar, entre las que se encuentran la huella ecológica, el gasto en salud pública, el bajo índice de integración regional, y una de las más lentas evoluciones positivas anuales en materia de IDH de la región. Finalmente, si bien en materia de género Argentina se encuentra en una posición relativamente alta, merece una observación especial que la participación femenina en la fuerza laboral sea una de las más bajas de Latinoamérica. Esta misma afirmación se repite al compararlo con los países de la OCDE, con excepción de Italia, Hungría y Bélgica donde la participación femenina es todavía menor.

¿Cómo se compara la distribución del ingreso en Argentina con otros países de la región? ¿Es nuestro país más igualitario que el promedio de América Latina, o el nivel de desigualdad local es similar al observado en otros países de la región? ¿Fue el desempeño de Argentina un caso “excepcional” en la región, o en realidad la tendencia observada en nuestro país es coincidente con lo ocurrido a nivel regional?²⁰ ¿En comparación con otras regiones y con los países de la OECD?

Al igual que lo que sucedió en nuestro país, el desempeño de la mayoría de los países de América Latina en términos distributivos fue bastante pobre en los últimos quince o 20 años del siglo pasado. Ante esta situación, no es de extrañar que la región haya sido considerada repetidamente como aquella “con los mayores niveles de desigualdad en el mundo” (por ejemplo, Morley (2001) o López y Perry (2008). Teniendo en cuenta este contexto, ¿dónde se ubica la Argentina en un hipotético ranking regional de desigualdad? ¿Es un país de desigualdad baja, promedio o alta?

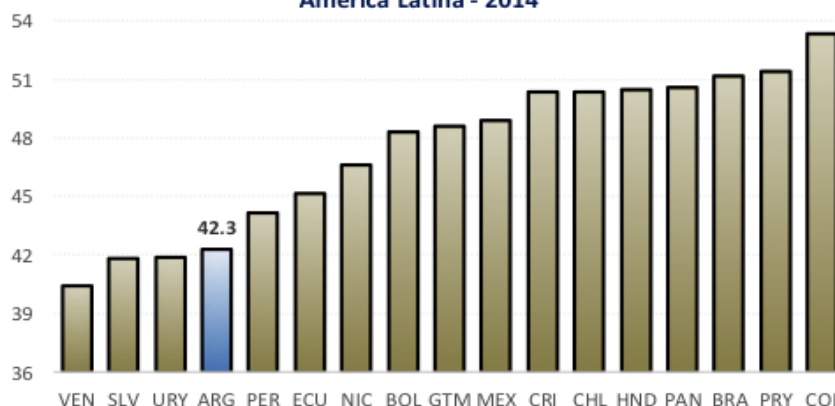
¹⁹ Chile (9,6), Uruguay (11), Argentina (16), Colombia (19), México (23), Perú (27), Brasil (29), Paraguay (30). (Tasas de mortalidad por mil, CEPAL, disponible en: <http://www.cepal.org/celade/publica/bol62/BD6206.html>)

²⁰ Todas las estadísticas que se presentan en esta sección fueron obtenidas a partir de los microdatos de las encuestas de hogares de los países de la región utilizando una metodología común, lo que hace que las mismas sean comparables. Las mismas son parte del Proyecto “*Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean*” (SEDLAC), desarrollado conjuntamente por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS, FCE-UNLP) y el Banco Mundial.

La Argentina ha sido tradicionalmente un país de desigualdad relativamente baja en el contexto latinoamericano, y aun después de 25 años de significativo deterioro distributivo (de acuerdo con el coeficiente de Gini que pasa de 34.5 en 1974 a 49.1 en 1999) el país se sigue ubicando entre los países de la región con menor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso (Tomarolli, 2017). Además, luego un período “excepcional” de mejoras distributivas entre 1999 y 2014, Argentina se volvió a colocar en 2014 como el cuarto país con la distribución del ingreso más equitativa de América Latina, en este caso por detrás de Venezuela, El Salvador y Uruguay (Gráfico 5).

Gráfico 6: Niveles de desigualdad en América Latina

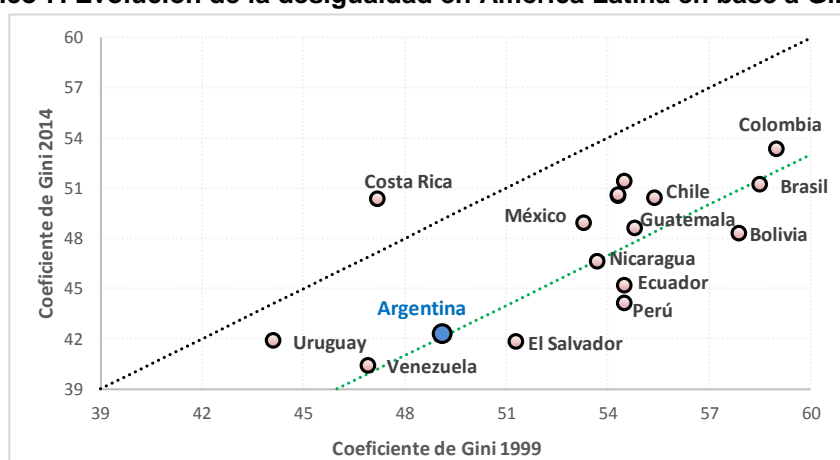
**Coeficiente de Gini - Ingreso per cápita Familiar
América Latina - 2014**



Fuente: Tomarolli (2017)

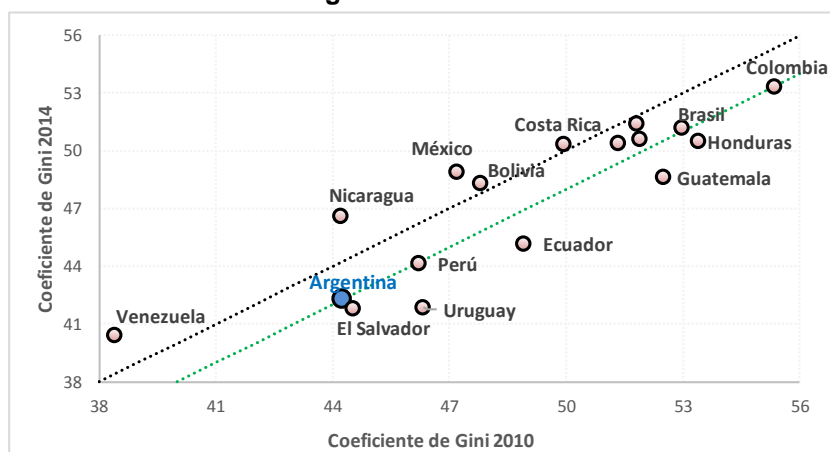
En relación a la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en la región, con la única excepción de Costa Rica, todos los países de América Latina consiguieron mejoras distributivas en los primeros 15 años de este siglo. El Salvador, Perú, Ecuador, y Bolivia son los países que mejoraron más en términos absolutos. Por su parte, Argentina se ubica en el segundo grupo de países con mayores mejoras, junto con Venezuela, Nicaragua, Guatemala y Brasil. Chile y Colombia componen la tercera línea de países, mientras que los países con menores mejoras (además de Costa Rica que empeoró) son Uruguay (aun así, el segundo país menos desigual), México, Honduras, Panamá y Paraguay.

Gráfico 7. Evolución de la desigualdad en América Latina en base a Gini 1999



Fuente: SEDLAC

Gráfico 8. Evolución de la desigualdad en América Latina en base a Gini 2010



Fuente: SEDLAC

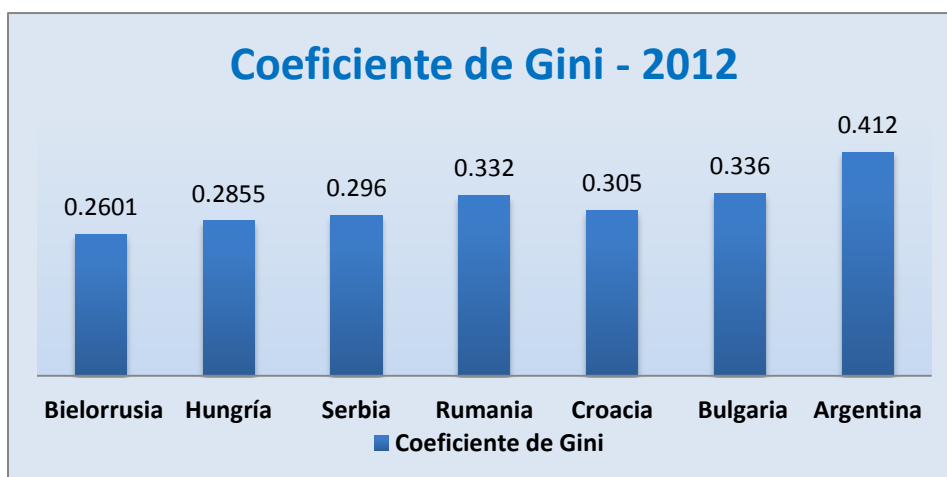
Como muestra el gráfico, el período 2010-2014 se caracteriza por una desaceleración de las mejoras distributivas en América Latina (Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016), con varios países donde se ha incrementado la desigualdad (Venezuela, Nicaragua, México, Bolivia y Costa Rica), otros donde se mantuvo prácticamente constante o mejoró poco (Paraguay, Chile, Panamá), algunos con mejoras relativamente más grandes pero menores a las obtenidas en años anteriores (Argentina, El Salvador, Perú, Brasil y Colombia) y unos pocos con mejoras significativas (Uruguay, Ecuador, Guatemala y Honduras).

Si bien Argentina es uno de los países con menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, es necesario señalar que los de la región son relativamente elevados. A continuación, se analiza la situación de nuestro país, y de los países de la región, en el contexto global.

Entre los países con similares niveles de desarrollo económico (aproximado por el PIB per cápita), los únicos que presentan niveles de desigualdad mayores a Argentina son otros países de América Latina (Chile, México y Panamá) (Tornarolli, 2017). Por el contrario, en todos los países de nivel de desarrollo similar a Argentina que no pertenecen a América Latina (por ejemplo, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Hungría y Rumanía) el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso es menor al que se observa en nuestro país²¹.

²¹ Tal vez una de las fuentes de información más adecuada para analizar en más detalle las razones detrás de las diferencias en los niveles de desigualdad entre países de distintas regiones del mundo es la "Income Distribution Database" (IDD) de OECD, para estudiar cuan eficiente es el Estado en la utilización de impuestos y transferencias para reducir la desigualdad. Aunque inicialmente en la misma se incluían únicamente países desarrollados, dado que la organización estaba integrada por este tipo de países, en los últimos años la IDD ha comenzado a incorporar estadísticas sobre países emergentes (Chile, México y Turquía), en la medida que estos se han ido incorporando a la OECD. Un aspecto interesante de la IDD es que en la misma se reportan estadísticas de desigualdad obtenidas sobre diferentes conceptos de ingresos. Entre ellas, el coeficiente de Gini calculado sobre el ingreso de mercado (antes de impuestos y transferencias) y el coeficiente de Gini calculado sobre el ingreso disponible (después de impuestos y transferencias). La Figura 9 ilustra esa medida de eficiencia para los países sobre los que reporta estadísticas la IDD y para Argentina 2012[#]. Cada círculo representa un país, siendo el valor sobre el eje X el coeficiente de Gini para el ingreso de mercado, mientras que el valor sobre el eje Y es el coeficiente de Gini del ingreso disponible. La distancia vertical de cada punto con la línea de 45 grados es la medida de eficiencia del Estado en la reducción de la desigualdad, dado que dicha distancia es la diferencia entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso disponible. Argentina no se incluye entre los países reportados por la IDD. A fines de tener una aproximación a la situación en nuestro país se tomaron las estimaciones de Rossignolo (2016) para el Proyecto "Commitment to Equity". Aunque es difícil establecer las diferencias metodológicas entre el trabajo de este autor y las estadísticas presentadas en IDD, es importante mencionar que las estimaciones de Rossignolo corresponden al menos definicionalmente (ingreso de mercado e ingreso disponible) con las presentadas en la IDD.

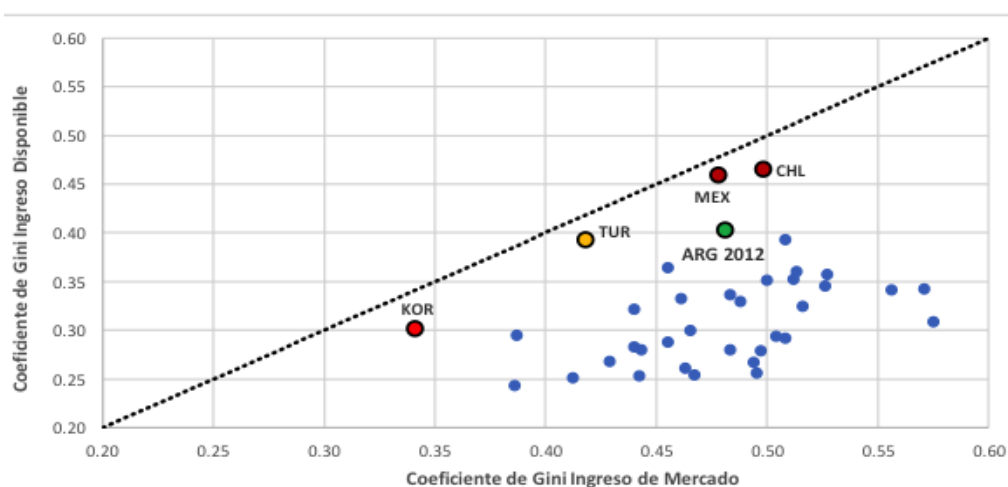
Gráfico 9: Niveles de desigualdad en Argentina y en países europeos de similar nivel de desarrollo



Fuente: Banco Mundial

Por su parte, la eficiencia del Estado en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso mediante la utilización de impuestos y transferencias es significativamente mayor en los países de la OECD que en los países de América Latina presentados (Gráfico 2). **En un país promedio de la OECD, la acción estatal provoca una caída de 16.6 puntos en el coeficiente de Gini, mientras que en Argentina (7.8 puntos), Chile (3.3 puntos) y México (1.9 puntos) la eficiencia estatal en la reducción de la desigualdad parece ser mucho menor.** Entre los países donde el Estado es más eficiente en la reducción de la desigualdad se encuentran Eslovenia, Finlandia, República Checa, Bélgica, Austria, Luxemburgo, Irlanda, Portugal y Grecia. En todos ellos la acción estatal logra reducir la desigualdad en la distribución del ingreso en más de 20 puntos.

Gráfico 10: Eficiencia del Estado para redistribuir el ingreso mediante impuestos y transferencias



Fuente: Tornarolli (2017)

En resumen, los resultados descritos parecen indicar que gran parte de la explicación del **“exceso de desigualdad”** que presentan los países de América Latina es la **escasa eficiencia que tiene el Estado en los países de nuestra región para moderar, con impuestos y transferencias, la desigualdad que resulta de la acción del mercado**²².

²² Tornarolli, L (2017). “DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA”. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

