



Instituto  
**IDEAS**

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

Desarrollo económico e innovación

# **POBREZA Y ASISTENCIA**

## **TITULAR**

NATALIA ARÉVALO

## **COORDINADOR**

JUAN ANTONIO YANNUZZI

## **AUTORES**

SEBASTIAN MANZI

FACUNDO LOPEZ

MATIAS LIÑARES

BAUTISTA GARCIA VEGA

**SEPTIEMBRE 2021**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA.....</b>	<b>4</b>
a. Evolución de la pobreza 2011-2021.....	4
b. Diferencias por regiones.....	6
c. Variables causales.....	9
<b>2. INFLACIÓN E INGRESOS.....</b>	<b>11</b>
a. Relación entre inflación e ingresos.....	11
b. Ayuda social e ingresos.....	14
<b>3. AYUDA SOCIAL.....</b>	<b>17</b>
a. Programas de asistencia social.....	17
b. Relación entre pobreza y ayuda social.....	29
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>36</b>

# POBREZA Y ASISTENCIA SOCIAL EN ARGENTINA

## RESUMEN

Las políticas públicas que tienen por objetivo reducir la pobreza generalmente se centran en disminuir este índice desde la variable de los ingresos recibidos por los hogares. En nuestro país, la pobreza y la indigencia son medidas a partir de la variable ingresos, lo que lleva a enfocar las políticas gubernamentales, principalmente, a este aspecto. Esta investigación busca evaluar la **evolución de la ayuda social** y su **influencia**, si es que la tiene, en los **índices de pobreza** nacionales. Para ello, se abordará la **hipótesis** de si **la ayuda social aumenta en la medida que crece la población bajo la línea de pobreza**, pero que estas políticas tienen poca incidencia en el mejoramiento de esta variable en el largo plazo.

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, la asistencia social y la pobreza son dos problemáticas con consecuencias diferentes, pero que impactan profundamente en las posibilidades de desarrollo y en la capacidad productiva de nuestra sociedad. En una lectura rápida esta afirmación puede parecer errada, pero está claro que el paliativo de una problemática no debería ser tan nocivo como el fenómeno a resolver, más si hablamos de una crisis social como la pobreza. Para el caso de la presente investigación, entendemos que el crecimiento de ambas variables perjudica a la matriz social y productiva de nuestro país, dado que genera menores incentivos para la creación de empleo privado y un deterioro, lento pero constante, de las posibilidades de desarrollo personal de la población.

La tendencia de la pobreza es alarmante. En los últimos años las políticas públicas más resonantes para reducirla estuvieron relacionadas con la asistencia social. Las transferencias monetarias directas, con o sin requerimientos o prestación laboral, se han instalado con fuerza. Actualmente el esquema de asistencia social para la población en situación de vulnerabilidad se convirtió en un sistema fragmentado y superpuesto, aún más si se tiene en cuenta las políticas subnacionales.

El presente trabajo se cimienta por una concepción de la asistencia social que, sin ser negativa per se bajo ningún concepto, comprende que únicamente ayuda a la dignidad y desarrollo de una sociedad como mecanismo paliativo en momentos recesivos, con pérdida de puestos de trabajo. En un contexto así, el Estado tiene la obligación de salvaguardar a la población en situación de vulnerabilidad con todas las herramientas a su alcance, dentro de las cuales los programas de transferencias monetarias directas son parte importante. Ahora bien, en caso de que estos programas se constituyan como una política a largo plazo que obstaculiza el acceso a un trabajo formal, el paliativo pasa a ser un ancla más que un salvavidas.

Al subir en el nivel de abstracción podemos pensar a la asistencia social en dos categorías principales. Una se justifica con la necesidad de que determinado grupo social acceda a servicios y derechos básicos. Otra, más cercana al concepto de salario

universal pretende garantizar un ingreso, por más bajo que sea, a sectores desfavorecidos con el objetivo de aumentar la demanda agregada. Esta última categoría tiene, en el corto plazo, un efecto positivo en el mercado interno, dado que aumentar los ingresos de los hogares bajo la línea de pobreza impacta directamente en un aumento de la demanda, especialmente de productos nacionales. Esto lleva a muchos gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, a establecer este tipo de políticas cuando buscan estimular el consumo interno, siendo una de las herramientas más eficientes en lo económico y efectivas en lo político. Sin embargo, este tipo de mecanismo de asistencia social acarrea un gran riesgo usado en exceso.

De todas formas, se requiere hacer una aclaración respecto a las dos categorías mencionadas. Esta investigación sustenta la concepción de que, aunque existen diferentes tipos de programas de asistencia social, la frontera puede diluirse si se termina conformando como un aglomerado de políticas sociales superpuestas. Esa distinción desaparece cuando el efecto final de todo programa de tales características tiene consecuencias negativas en las mismas variables.

Esta investigación demostrará la evolución relativa tanto de la población bajo la línea de pobreza como de la asistencia social en la Argentina, a fines de poder explicar la relación entre ambas variables. En esta línea, se esperará que en una sociedad donde el ingreso y su distribución es estable, en la medida que aumente la asistencia social, la pobreza medida por ingresos debería descender. Por otra parte, teniendo en cuenta que la elevada inflación que caracteriza la economía argentina produce que los ingresos no se mantengan estables, se analizará la evolución relativa del aumento de la asistencia social, la canasta básica y los ingresos.

Este trabajo parte de la premisa de que las políticas de asistencia social son un paliativo económico temporal necesario para situaciones de recesión y pérdida de empleo, que ha sido utilizada desde el 2010 al 2021 como herramienta estable de contención social. La pregunta que motiva esta investigación es: ¿en qué medida afecta la evolución de la pobreza a las políticas de asistencia social? En primer lugar se buscará conocer de qué manera y con qué celeridad se adaptan las políticas sociales al deterioro de la situación social; y, por otro lado, entender el enfoque de asistencia social de los últimos diez años a partir del análisis previo.

Para ello, el trabajo se estructurará de la siguiente manera. La primera sección analizará de forma comparada la pobreza histórica diferenciada por regiones, a su vez se reflexionará sobre las variables que inciden en la tendencia al alza del fenómeno. En la segunda sección se estudiarán tres variables vitales para entender tanto la pobreza como la asistencia social: la inflación, los ingresos salariales y hogares bajo la línea de pobreza. Hacia el final de este apartado se comenzará a analizar la asistencia social relativa al ingreso medio, para entender el peso de los programas de asistencia social en los ingresos familiares.

En la tercer y última sección, se describirán los distintos programas de asistencia social del Estado argentino, su distribución geográfica y su evolución en los últimos diez años (2011-2021). Con ello, se buscará encontrar la correlación existente entre la evolución de la pobreza y los programas de asistencia social diferenciados, para así dar cuenta de si el aumento de la pobreza afectó la evolución de la cantidad de beneficiarios de cada programa.

# 1

## EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

La pobreza, entendida como una situación en la cual no es posible satisfacer las necesidades físicas y psicológicas básicas de una persona<sup>1</sup>, se transformó en una realidad que muchos argentinos deben afrontar en la actualidad. En este apartado se busca analizar su evolución, tomando como recorte temporal los años de 2011 hasta el 2021.

Antes de iniciar con el análisis, se debe tener en consideración que, durante la etapa de 2011 a 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), encargado de ser el ente delegado de realizar la medición de la línea de pobreza del país, no brindó información oficial respecto a la misma. Por ende, se procedió a utilizar cifras elaboradas por el "Observatorio de la Deuda Social Argentina" de la Universidad Católica Argentina para representar dichos años.

Luego de algunos años de reducción de la pobreza, a partir de la superación de la crisis de 2001/2, los indicadores de la misma han entrado en una meseta en la que aún permanecen. Sin embargo, para los años analizados, sus valores se dispararán al alza. Esta situación de crecimiento llevó a que en la actualidad cuatro de cada diez argentinos vivan por debajo de la línea de pobreza y la misma se expanda a un ritmo de más de 10 veces la tasa de crecimiento de la población (INDEC, 2021).

La tasa de pobreza a escala nacional durante el año 2011 marcó un índice del 24,2%. Desde ese momento hasta la actualidad, la misma fluctuó entre diversos estados. Para inicios del año 2012, la tasa de pobreza aumentó un 1,2%, cerrando el mismo con una cifra cercana a los 25,7% de pobres.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, a partir del año 2013 los datos del INDEC fueron discontinuados, con lo cual las cifras a utilizar fueron recabadas del informe "Serie Bicentenarios (2010-2016)" de la UCA y de la Agenda para la Equidad (2017-2018). Allí se observa un aumento del 1.3% de la pobreza en nuestro país durante el pasaje del año de 2012 a 2013, cerrando este último en una cifra estimada al 27%.

La tendencia alcista de esta cifra mantuvo su condición. La devaluación y su acelerado impacto en los indicadores de inflación del país provocó un aumento del nivel de personas en situación de pobreza para el año 2014. Nuevamente se marcó una tasa de crecimiento de 1,3%, llegando a una totalidad del 28,3%.

El cambio de gestión entre la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el ascenso de Mauricio Macri al poder tampoco constituyó un cambio de rumbo con respecto a los indicadores tratados, a pesar de su promesa de gestión de "pobreza cero". El estancamiento económico reflejado en la etapa anterior se mantuvo durante los inicios

---

<sup>1</sup> Carreras, Ignacio (10 de junio de 2001). «El derecho a una vida digna». El País (Grupo Prisa). Consultado el 16 de junio de 2020.

de esta gestión. La tasa de pobreza marcó un aumento de 1,2%, dando como indicador inicial de esta gestión un número cercano a los 29,2% de pobres a nivel nacional.

A partir del año 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) reanudó la elaboración y difusión de los indicadores de Pobreza e Indigencia. La decisión fue sustentada en la necesidad de recuperar para la Argentina la provisión de resultados para dar cumplimiento a los principios de buenas prácticas que guían a las oficinas de estadística.

Tomando en consideración las cifras de esta institución, se determina que, para el año 2016, en el país existían un total de 13,3 millones (casi un tercio de la población) de personas pobres, marcando una cifra del 30,3% y marcando un crecimiento del 1,1% anual (INDEC).

Para el año 2017, el cumplimiento de ciertos objetivos de gestión del gobierno de Cambiemos, tales como la meta de bajar el déficit fiscal, la reactivación de la economía impulsada por la inversión y el consumo privado y la creación de ciertos puestos de empleos, permitieron cerrar el segundo semestre de 2017 con una reducción considerable de la pobreza. Los índices marcados por el INDEC reflejaron una reducción de 4,6%, cerrando con una tasa total de 25,7%.

Sin embargo, durante el segundo semestre del año 2018, el 32% de la población urbana argentina quedó bajo el umbral de la pobreza. Esto simboliza un aumento de 6,3% de la misma en relación al año 2016. Algunos de los factores principales que llevaron a acelerar este crecimiento marcado pueden ser analizados a partir del cuadro macroeconómico que presentaba nuestro país. La devaluación del peso, convertida en una obsesión nacional, el aumento rampante de la tasa de inflación, el aumento del desempleo en 9%, la deuda tomada con el Fondo Monetario Internacional o la caída del Producto Bruto Interno en una cifra cercana al 3,5% refuerzan la hipótesis anterior.

El clima inflacionario y la posterior recesión económica del año 2019, llevaron a que el aumento de la tasa de pobreza se mantenga sostenido. La misma creció durante el segundo semestre del 2019 al 35,5 %, nuevamente estableciendo una cifra de crecimiento del 3,5%.

Para entender el panorama del crecimiento de la pobreza del año 2019 es necesario entender su contexto. El crecimiento de la pobreza en la segunda mitad de 2019 coincide con un período de turbulencias financieras. La misma incluyó una fuerte subida en la cotización del dólar estadounidense en la plaza cambiaria local, con un impacto directo en los precios al consumidor. En este escenario, tanto el coste de la cesta básica de alimentos, que se utiliza para medir la línea de la indigencia, como el valor de la canasta básica total (alimentos y servicios), que marca la línea de la pobreza, acumularon en 2019 un alza del 52,8 %, explicando de esta manera el porqué de dicho aumento.

Para el mes de diciembre del 2019, se da nuevamente un cambio en la Presidencia de la Nación. El ascenso de Alberto Fernández al poder, quien presentó una dura crítica a la gestión de Mauricio Macri respecto a los resultados referentes a la cantidad de pobres en la Argentina, buscó un cambio de rubro de los indicadores en cuestión. A pesar de

esto, el contexto pandémico y la dura recesión económica que le está tocando afrontar al mundo no presenta un panorama favorable para iniciar dicho proceso.

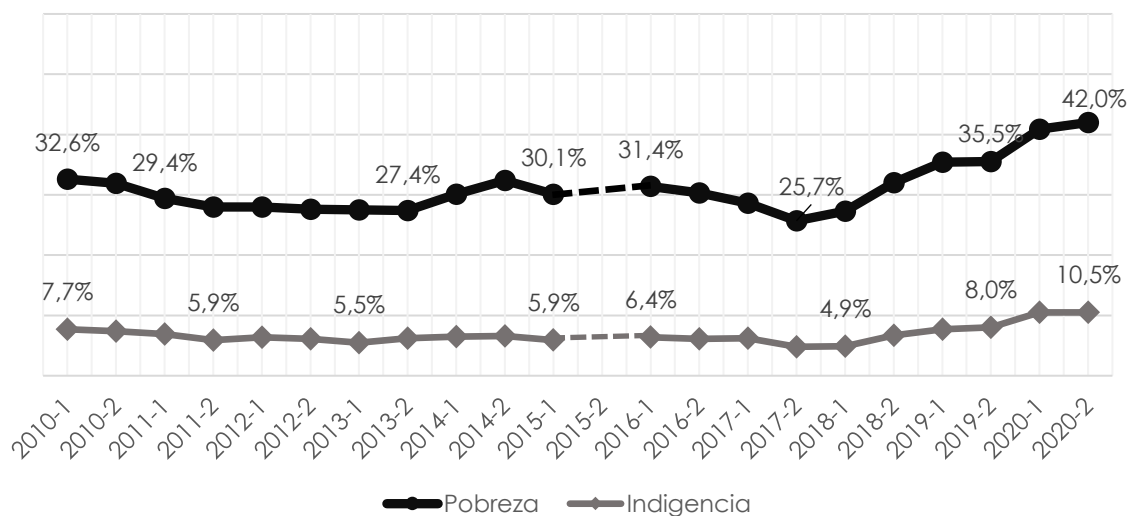
El aumento del 6,5% de la tasa de pobreza entre el segundo semestre de 2019 y su correlativo de 2020, representa el mayor crecimiento de la pobreza en el análisis expuesto.

El 42% de la población actual en la Argentina vive por debajo de la línea de pobreza. Esto se traduce en un total de 19 millones de argentinos pobres, los cuales se ven azotados por la crisis económica y social provocada por la pandemia, la aceleración de la inflación -en particular del precio de los alimentos-, una mayor tasa de desempleo y una abrupta recesión.

Este breve análisis sobre la tasa de pobreza nos permite entender que la situación de estancamiento actual se debe más a la falta de reformas estructurales en materia económica que a las políticas concretas de las diversas gestiones. A continuación, se expone un cuadro de elaboración propia en donde se resume las fluctuaciones del índice de pobreza por persona durante los años 2011 a 2021.

**Gráfico 1.1**

### POBREZA EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH-INDEC

### VARIACIÓN ENTRE REGIONES

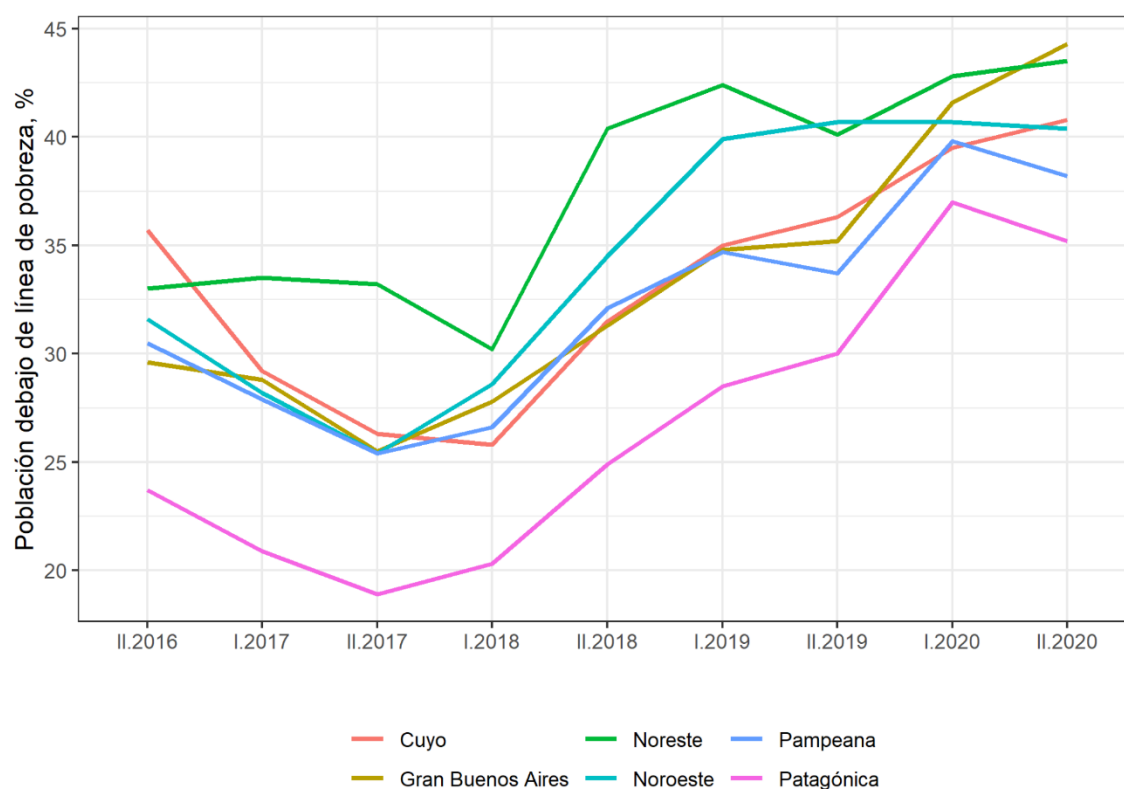
Históricamente, la Argentina ha experimentado una fuerte desigualdad regional con respecto a la distribución de la riqueza: una divergencia que ha sido apreciada desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX (Nicolini & Aráoz, 2020). La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, beneficiada tanto por sus abundantes recursos naturales como por sus dinámicos sectores secundarios y terciarios, no tenía el PIB provincial per cápita más alto, pero su dominancia económica se reforzaba por su peso demográfico y sus ventajas comparativas que facilitaban su integración al mercado internacional

como exportador. Otras provincias en la Pampa Húmeda —como Santa Fe y Córdoba— también se beneficiaron parcialmente de la apertura al mundo. No obstante, los territorios patagónicos como Santa Cruz lideraban el PIB per cápita superior, dado que la abundancia de recursos naturales por habitante era sumamente alta por la escasa demografía que allí se concentraba. Por último, las provincias más pobres —como Misiones, Catamarca y Santiago del Estero— quedaron opacadas por el peso superlativo de los trabajadores en el producto local.

En los últimos años, las recurrentes crisis económicas sin duda afectaron negativamente la calidad de vida en todas las provincias, experimentando en general un aumento progresivo de la cantidad de población debajo de la línea de pobreza, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1.2**

### POBREZA POR REGIÓN EN ARGENTINA



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

Ahora bien, la medida en la que difieren algunas provincias de otras no es tan claro a simple vista. En general, la región patagónica<sup>2</sup> se ha diferenciado bastante de las demás regiones por sus bajos niveles de pobreza y ha incluso logrado un descenso junto con la región pampeana<sup>3</sup>. El noreste argentino<sup>4</sup>, en cambio, ha resaltado por el alto

<sup>2</sup>La cual abarca los aglomerados de Comodoro Rivadavia – Rada Tilly, Neuquén – Plottier, Río Gallegos, Ushuaia – Río Grande, Rawson – Trelew y Viedma – Carmen de Patagones.

<sup>3</sup>Bahía Blanca – Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata, Río Cuarto, Santa Rosa – Toay y San Nicolás – Villa Constitución.

<sup>4</sup>Corrientes, Formosa, Gran Resistencia y Posadas.



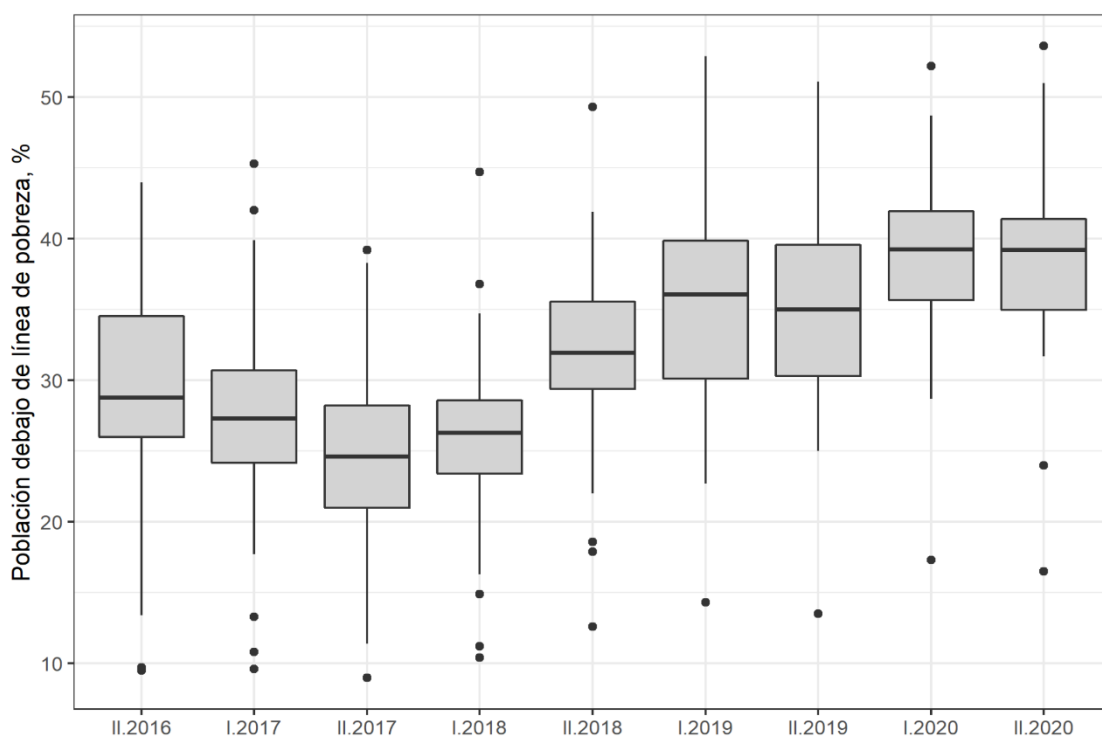
porcentaje de personas en situación de pobreza, pero para el segundo semestre del 2020 ha sido superado por el Gran Buenos Aires.

Es difícil encontrar patrones en las diferencias provinciales a simple vista. En el segundo semestre del 2017, cuando la mitad de los aglomerados experimentaron el nivel más bajo de pobreza en los últimos cinco años, la variación provincial fue sorprendentemente alta. Esto es entendible de acuerdo al argumento histórico de que las provincias más dinámicas y con mayores recursos naturales per cápita se ven favorecidas en mayor medida que las provincias de baja productividad cuando la situación económica mejora.

No obstante, la variación en el primer semestre del 2019 también ha sido demasiado alta. En el último tiempo, aun así, la brecha entre aglomerados parece estar reduciéndose, y en el segundo semestre del 2020 se puede observar además una mayor homogeneidad entre el aglomerado con menos pobreza (excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, por ser un caso anómalo) y el aglomerado con un nivel de pobreza ubicado en la mitad. La mayor variación, en cambio, se ve en los centros urbanos con una pobreza superior al 40%, entre las cuales se encuentran Gran Córdoba, Salta, Gran Mendoza, los partidos del Gran Buenos Aires y Gran Resistencia.

### Gráfico 1.3

VARIACIÓN DE POBREZA ENTRE AGLOMERADOS (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

## VARIABLES CAUSALES

Como se refirió anteriormente, la pobreza es una situación que llega a condicionar el acceso de las personas a diversos bienes y servicios básicos, impidiendo que las mismas logren elevar su nivel y calidad de vida. Ante estas motivaciones, es que se considera necesario identificar las principales variables que determinan a la misma.

Sin duda, medir la pobreza es uno de los desafíos más grandes para todo analista de dicha cuestión. Esto se debe a la falta de estándares e índices que permiten hacer una aproximación estimativa, a nivel generalizado, de las economías de los distintos países y regiones del mundo.

Uno de los grandes avances en esta cuestión fue llevado adelante por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1997, cuando se decidió aplicar el indicador, de carácter extrapolable, del "Índice de Pobreza". El mismo representa un parámetro estadístico para medir el nivel de pobreza que prevalece en los diversos países, logrando estandarizar con mayor facilidad las principales variables que hacen a la pobreza.

El índice de pobreza presenta parámetros establecidos en tres dimensiones diferentes para llevar adelante sus análisis: una vida larga y saludable, conocimiento y un estándar decente de vida. Es así como la medición de los elementos que hacen a estas variables se constituye como fundamentales para entender y encasillar a una determinada población por encima o por debajo de la línea de pobreza. Dentro de los mismos podemos encontrar los siguientes:

- Esperanza de vida al nacer.
- Logro educativo (Alfabetismo + tasa de asistencia escolar en educación básica).
- Ingreso familiar per cápita mensual.
- Precios de la Canasta Básica Alimentaria.
- Gastos no alimentarios.

Ya habiendo hecho estas aclaraciones generales, se considera necesario profundizar sobre la cuestión particular de la pobreza en Argentina y su métodos de medición en cuestión.

Uno de los conceptos de pobreza que utiliza el INDEC corresponde a un método de medición indirecto conocido como "línea". En principio, la pobreza es considerada solamente como insuficiencia de ingresos. La línea de pobreza considera, en su umbral, un consumo de alimentos mínimo, como también de otros productos básicos como la vestimenta, el transporte, la educación y la salud. De la suma de estos bienes y servicios se desprende la Canasta Básica Total, construida partiendo de estudios empíricos acerca de los hábitos de consumo alimentario y no alimentario de una población particular.

Por supuesto, las líneas de pobreza e indigencia son un método que puede resultar poco representativo pues, si bien permite identificar cierta forma de pobreza, no identifica dimensiones de privación absoluta ni interpreta a la pobreza como el producto de un conjunto de carencias materiales básicas, como sí lo hace el Índice de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este otro índice busca identificar carencias graves en la población, y lo hace considerando como pobres a aquellos hogares o individuos que cumplan al menos una de las siguientes cinco condiciones. Uno de estos aspectos es el hacinamiento, el cual incluye aquellos hogares en los que hay más de tres personas por cuarto. En segundo lugar, con respecto a la vivienda, se incluyen hogares que habitan en viviendas no convenientes, tales como piezas de inquilinato, piezas de hotel o pensión, casillas, locales no construidos para habitación o viviendas móviles. Tercero, en cuanto a las condiciones sanitarias, un hogar pobre es uno en donde no hay ningún tipo de retrete. Cuarto, también se incluye en esta situación hogares que cuentan con un niño en edad escolar que no asiste al colegio. Y por último, en lo referente a la capacidad de subsistencia, se incluyen aquellos hogares que cuentan con mínimamente cuatro individuos dependientes por cada miembro de la familia ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de educación primaria.

## 2

# INFLACIÓN E INGRESOS

En la presente sección se analizan dos variables vitales para entender tanto la pobreza como la asistencia social. La inflación devalúa los ingresos salariales, lo que genera una tensión constante al aumento de la cantidad de hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza. La evolución diferenciada del aumento de los ingresos sobre el de la canasta básica es una variable vital para comprender la tendencia al aumento de la pobreza.

En el debate público sobre la inflación se suele hacer hincapié en que es un fenómeno monetario que funciona en la práctica como un impuesto ya que reduce el valor de los ingresos constantes. La contracara de ese proceso es un aumento de los ingresos nominales de los agentes económicos que fijan los precios. En el caso de que se haya aumentado la base monetaria con emisión de moneda, también representa mayores ingresos para el Estado Nacional. En este último escenario, la perspectiva ortodoxa de descripción del fenómeno inflacionario se considera acertada, dado que por medio de una política monetaria estatal se reducen los ingresos de los trabajadores aumentando los recursos del Estado.

Para entender la relación entre la evolución de los precios y la de los ingresos existen algunas alternativas. El indicador natural de la inflación es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que resume la variación de precios entre diferentes rubros de precios y servicios. Para la presente sección se opta por utilizar, como indicador de la evolución de los precios la variación en la Canasta Básica Total, que contiene un conjunto de productos y servicios esenciales.

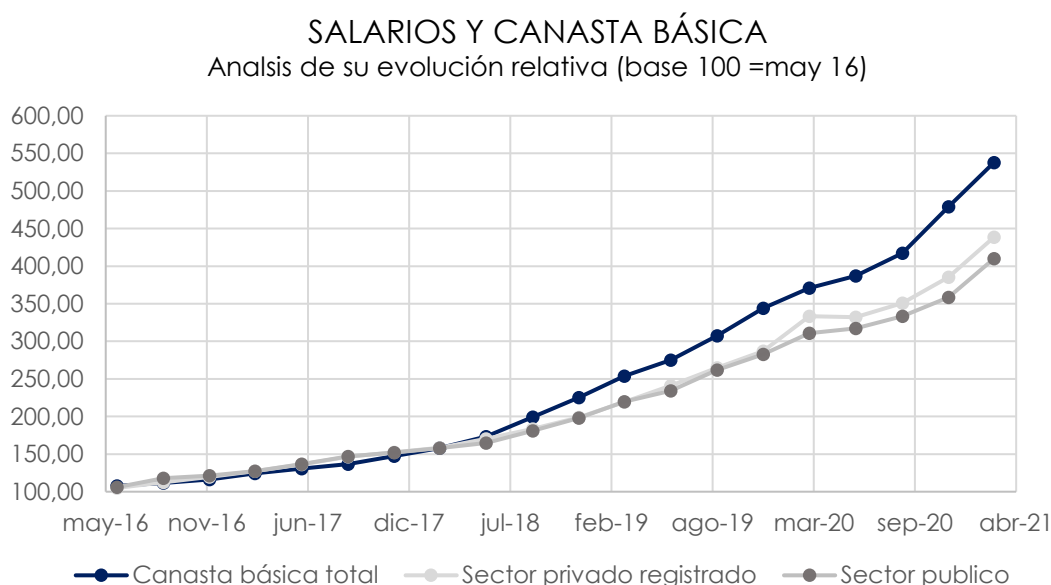
## RELACIÓN ENTRE INFLACIÓN E INGRESOS

Entendemos como canasta básica alimentaria (CBA) al conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilo calóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia, es decir, un grupo de hogares que cubre con su consumo dichas necesidades alimentarias. Por otro lado, la canasta básica total (CBT) amplía la canasta básica alimentaria (CBA) al considerar los bienes y servicios no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etcétera. Así como la CBA se utiliza como referencia en el establecimiento de la línea de indigencia (LI), la CBT se utiliza como referencia en el establecimiento de la línea de pobreza (LP).

Una pregunta que puede surgir es: la canasta básica alimentaria ¿es la misma que "Alimentos y bebidas no alcohólicas" del Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires? Y la respuesta es no, las canastas no son las mismas. Difieren en su composición, en el uso que se les da y en el método de valorización. Utilizamos abril del 2016 como año base para normalizar las variables de Canasta básica, ingresos e IPC.

Observar la evolución del salario y la canasta básica a lo largo del periodo tiene como fin entender la tendencia hacia la valorización o depreciación de los ingresos laborales.

**Gráfico 2.1**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INDEC.

Lo que muestra el gráfico 2.1 es una tendencia creciente a la depreciación del salario, tanto público como privado, desde el 2016 al 2021. El crecimiento de la brecha que se observa en el gráfico representa esta tendencia a la caída del salario real de los trabajadores. Los salarios en el sector público aumentaron en términos nominales 10,3% menos que los del sector privado.

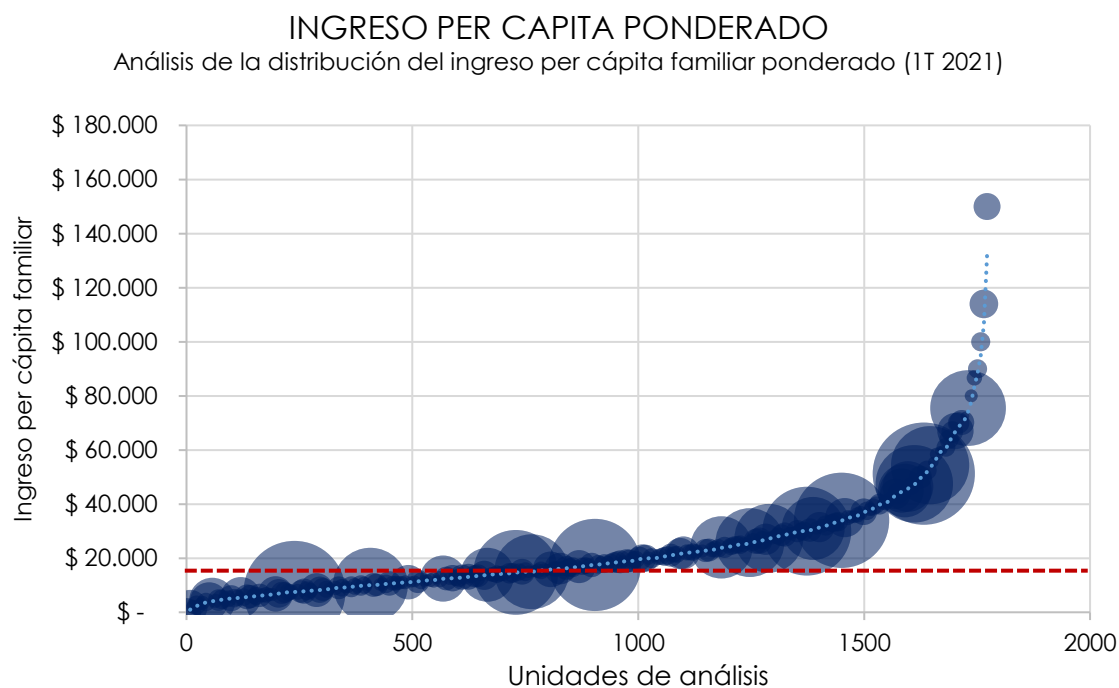
El dato principal que se desprende del análisis de la evolución de las dos variables estudiadas es la caída del 21% del salario (promedio entre público y privado) frente a la evolución de la canasta básica total. La pérdida del salario real de más del 20% en cinco años representa una fuerza creciente para el aumento de la pobreza. Aunque el periodo analizado comienza en mayo de 2016, la tendencia a la caída del salario real se acrecentó drásticamente desde septiembre del 2018, con otro gran impulso en junio del 2020. El período que comenzó a mediados del 2020, en el peor momento de la pandemia del COVID-19, estuvo signado por una aumento en el ritmo de variación de precios de la CBT a la par de una caída nominal en los salarios del sector privado.

En junio del 2020 fue el primer y único mes cuando el promedio de los salarios analizados cayó en términos nominales. La caída del salario se acrecentó producto del empeoramiento de la situación económica que había comenzado en 2018. Esta caída muestra como la inflación y su impacto en la CBT afecta negativamente al salario real de los trabajadores; generando así que cada vez más hogares comienzan a estar por debajo de la línea de pobreza. En otras palabras, el fenómeno se produce dado que el ingreso familiar requerido para no ser pobre aumenta en mayor medida que los ingresos salariales, parte fundamental de los ingresos totales de las familias argentinas.

La medida en la que la inflación de la CBT impacta en el aumento de la pobreza depende de la distribución del ingreso. Por ejemplo, si el 20% de los hogares totales que

se ubican sobre la línea de la pobreza (no pobres) tienen ingresos de hasta un 10% sobre la CBT, en un momento de depreciación del ingreso salarial de más de ese porcentaje aumentaría la pobreza en un 20%. En otros palabras, el impacto de la caída de los salarios (en términos reales) en la pobreza dependerá de la cantidad de hogares cuyos ingresos totales están cercanos a la frontera de la canasta básica .

## Gráfico 2.2



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INDEC.

El gráfico 2.2 muestra la distribución del ingreso per cápita de manera ascendente al primer trimestre del 2021. Lo que se evidencia con esta curva es que de los 1800 casos muestrales, hay más de un 50% que se ubica en un ingreso per cápita menos a los \$20.000. Los casos utilizados en el gráfico son una muestra de 1800 personas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. El muestreo fue realizado de manera proporcional según la distribución del ingreso per cápita de los integrantes del hogar (en el que reside el sujeto de análisis).

Los círculos que acompañan la curva de casos esta sujeta a la ponderación de ingresos realizada por el INDEC la cual representa la cantidad de casos representado por cada unidad. A partir del ancho final que tiene la curva se deduce la cantidad de personas con el mismo ingreso. Analizar los "bloques" de acumulación de individuos a través de la mencionada ponderación permite identificar franjas de ingresos delimitadas. La línea puntuada delimita la frontera aproximada de la pobreza según ingreso promedio per cápita. Tal como se puede observar, el segundo "bloque" de individuos esta atravesado por la línea de la pobreza, siendo el sector poblacional más sensible a la variación de los ingresos salariales. Una suba de ingresos a ese sector impactaría en una caída en la pobreza, de la misma manera que, de continuar la tendencia a la caída del salario real (específicamente en esa población), se produciría un crecimiento en el índice de pobreza.

Además, se observa que, el 8,3% de la población con más ingresos tiene una entrada monetaria de \$60.000. Esto muestra que, más allá del porcentaje de personas que se ubican bajo la línea de pobreza, existe una alta vulnerabilidad social donde hay riesgo de que aún más personas tengan menores ingreso que los requeridos por la CBT.

## AYUDA SOCIAL E INGRESOS

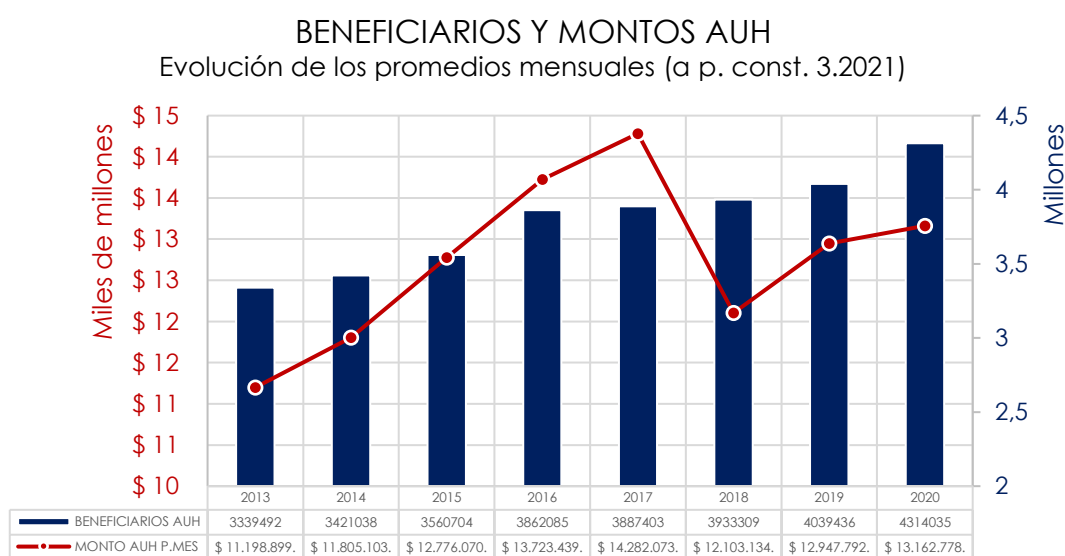
Continuando el análisis de la subsección previa, es necesario incluir la variable de la ayuda social para entender, más allá de como afecta la inflación en la evolución de la pobreza, que influencia tienen los programas de asistencia social. Se debe tener en cuenta que en el gráfico previamente analizado (2.2) están presentes, en los ingresos per cápita, el peso de la ayuda social.

No se puede deducir de manera certera cual es el impacto del conjunto de programas de asistencia social en la reducción de la pobreza, sin embargo, se puede analizar la evolución en términos reales de la ayuda social y el peso de está en la canasta básica de los sectores con mayores necesidades de ingresos.

En la siguiente sección se describirán y estudiarán en detalle los distintos programas de asistencia social del Estado Nacional argentino del 2011 al 2021, pero para continuar el análisis de la inflación y los distintos tipos de ingresos se observará la evolución de un programa de asistencia social modelo.

En este caso, se seleccionó a la Asignación Universal por Hijo (AUH) como caso de análisis modelo dado su masividad tanto en beneficiarios como en los montos devengados por el Estado Nacional. El objetivo de esta subsección es aproximarnos a una mayor comprensión sobre la evolución de la ayuda social, principalmente en los montos transferidos. Luego, se intentará entender el peso de un conjuntos de programas del que un hogar, cuyos ingresos lo ubican cercano a la límite de la pobreza, es plausible de recibir. Esta información acercará esta investigación a una mejor comprensión del fenómeno de la ayuda social y su impacto en los ingresos para complementar el conocimiento sobre la relación de la pobreza y la asistencia social.

### Gráfico 2.3



Fuente: Elaboración propia con datos de SIEMPRO e INDEC.

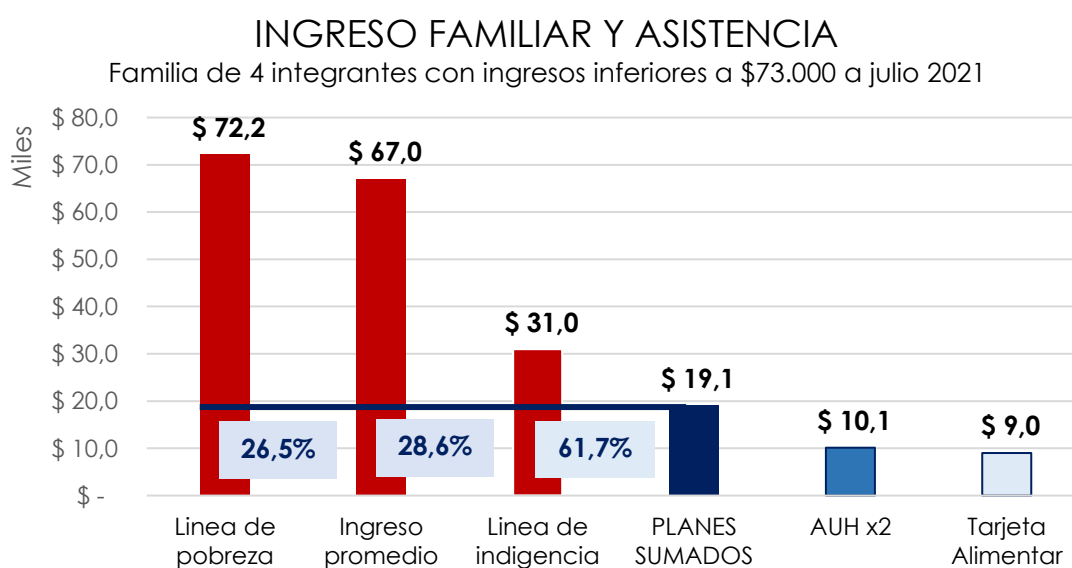
Siendo una de las políticas sociales más extendidas del país es necesario observar su dinámica histórica para entender mejor la asistencia social. El gráfico 2.3 muestra como los beneficiarios del programa aumentaron año a año de manera ininterrumpida desde el 2013. Los aumentos más importantes, en cuanto a los beneficiarios, se efectuó entre 2015-2016 y 2019-2020, en ambos casos fueron años cuando comenzaron mandatos presidenciales.

En cuanto a los montos erogados totales por el AUH, se graficaron los montos totales a precios constantes (reales) a marzo del 2021. La variación de ese indicador muestra un aumento exponencial desde el 2013 al 2017, aún mayor que el aumento de los beneficiarios, lo que da cuenta de un aumento en términos reales de la prestación de la AUH individual. Del 2017 al 2018 se produjo una caída de más del 14% (en términos reales) en el dinero destinado a la AUH, que es aún mayor si tenemos en cuenta que de un año al otro aumentaron los beneficiarios. Entre el 2018 y el 2020 se recompuso un 49% la caída. Aunque la AUH es uno de los programas más extendidos a razón de beneficiarios, no es más que una de las políticas del Estado Nacional para asistir monetariamente a los sectores más desfavorecidos.

Si bien en la siguiente sección se analizará en profundidad los principales cinco programas de asistencia social, antes de finalizar este apartado se hará un estudio del peso de las transferencias monetarias estatales en los ingresos familiares. Para ese fin se verá el peso de dos programas de asistencia social universal en el ingreso familiar: la AUH y la transferencia monetaria por medio de la Tarjeta Alimentar. Se analiza sobre el supuesto de una familia de cuatro integrantes, una pareja de un varón y una mujer de 45 años, un niño de 12 y una niña de 8 (se aclara la edad y el género de los integrantes ya que ello determina las unidades de canasta básica que fija el INDEC).

Las prestaciones que se tuvieron en cuenta en el gráfico 2.4. son dos de las principales políticas sociales del Estado Nacional, seleccionados por su universalidad y automatización en la aprobación de los beneficiarios que cumplen los requisitos.

**Gráfico 2.4**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de ANSES e INDEC.



Únicamente con dos prestaciones sociales estatales, una familia promedio recibe \$19.100 a julio del 2021, lo cual representa el 61% de los ingresos necesarios para no ser indigente y el 26.5% de los necesarios para no ser pobre. En cuando al ingreso familiar promedio para hogares de 4 integrantes las dos prestaciones representan un 28,6%.

Con este ejemplo, es posible visualizar el peso de la asistencia social en los ingresos familiares. Como ya se ha manifestado, el enfoque de este trabajo no tiene una perspectiva crítica de la asistencia social sino que se centra en la búsqueda de información para sumar al debate sobre los incentivos genera y el efecto tiene en la reducción de la pobreza.

En esta línea, ya se ha estudiado la evolución de la pobreza diferenciada a nivel nacional para comprender la situación social argentina a partir de la evolución de la última década (2011-2021). Luego se ha mostrado las secuelas de la inflación, una de las variables fundamentales en cuando al efecto en la variación de la cantidad de población bajo la línea de pobreza. Por último se ha hecho un primer acercamiento al peso de la asistencia social en el ingreso familiar promedio y una breve análisis de la tendencia de crecimiento (en monto y beneficiarios) de la principal herramienta de asistencia social.

En la siguiente sección se estudiará el núcleo de esta investigación: la relación entre la evolución de la ayuda social y la variación en el índice de pobreza. Sin pretender de ninguna manera encontrar relaciones determinísticas, se reflexionará sobre la correlación desagregada por política social.

## 3

# AYUDA SOCIAL

Coexisten, en nuestro país, una multiplicidad de programas de asistencia social destinados a mejorar los ingresos de la población vulnerable (una guía completa sobre éstos puede encontrarse en SIEMPRO (2021)). La pretensión de analizar cada uno de ellos excede al presente trabajo, tanto por la extensión que ello requeriría como por la variedad de aspectos a tener en cuenta en cada caso particular. Es por ello que -en aras de la integridad- nos proponemos analizar tres casos que consideramos paradigmáticos de la asistencia social: las Asignaciones Universales (tanto por Hijo, como por Hijo Discapacitado y por Embarazo), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) devenido recientemente en la Tarjeta AlimentAR y las Pensiones No Contributivas (PNC).

Esta sección constará de dos apartados generales. El primero, analizará la evolución y la interjurisdiccionalidad, en términos de beneficiarios, de cada uno de los programas de asistencia social. Y, el segundo, tendrá como objetivo presentar un análisis de la evolución de la pobreza vis à vis la evolución de la ayuda social.

## PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL

### Asignaciones Universales

El programa de Asignaciones Universales está compuesto por diversos beneficios pecuniarios que se otorgan a "poblaciones objetivo", es decir, grupos vulnerables a quienes están dirigidos específicamente los programas. En este caso, se analizarán tres Asignaciones Universales, las cuales consideramos como arquetipos: la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Hijo Discapacitado (AUHD) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Tras una breve descripción de las particularidades de cada programa, se dará comienzo al estudio de su evolución. Por cuestiones de practicidad, asimismo, la interjurisdiccionalidad de estos programas será evaluada en conjunto en un subapartado exclusivo.

#### Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Hijo Discapacitado (AUHD)

Tanto la AUH como la AUHD entraron en vigor el 29 de octubre del 2009 tras la firma del decreto 1602/09 por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata, según su artículo 5, de una "prestación monetaria no retributiva de carácter mensual", cuyo objetivo general es la protección de la familia en condiciones de vulnerabilidad social (SIEMPRO, 2017). Al mismo tiempo, el programa pretende fomentar la escolarización, el control de la salud, la vacunación obligatoria y la provisión de documento de identidad a los menores de 18 años de edad (SIEMPRO, 2018).

La palabra "universal" puede llevar a suponer, equivocadamente, que la AUH es extensible a todos los niños menores de edad. Sin embargo, la población objetivo de

este programa es más acotada: son elegibles solamente los padres de niños y niñas de hasta 18 años de edad (o sin límite de edad, en el caso de la AUHD) que se encuentren desocupados, sean trabajadores informales y no perciban otras sumas de dinero en concepto de Prestaciones Contributivas o No Contributivas (a excepción de algunos programas sociales ministeriales) (SIEMPRO, 2018).

El artículo 2º, por su parte, excluye del cobro a aquellos trabajadores informales cuyo salario exceda al salario mínimo vital y móvil. Al mismo tiempo, el artículo 5º agrega una última característica fundamental del programa: la prestación cubre hasta un máximo de 5 hijos.

Sin embargo, al ser un programa en el que sus propósitos no se restringen a la cuestión de la protección de familias vulnerables, surge la siguiente interrogante: ¿cómo puede una prestación no retributiva fomentar el acceso a servicios básicos como la escolarización o la vacunación? La respuesta puede hallarse en su modalidad de ejecución. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo encargado de brindar los fondos para este programa, realiza una transferencia por el 80% del valor total del beneficio. Ahora bien, para acceder al 20% restante, los padres deben acreditar, entre otros, el cumplimiento de los controles sanitarios, del plan de vacunación y -para niños en edad escolar- del ciclo escolar lectivo correspondiente y del Plan SUMAR (decreto 1602/09, art. 7º; SIEMPRO, 2018).

El primer año de vigencia completa de la AUH y AUHD generó, como cabe esperar, una cantidad masiva de nuevos beneficiarios: muchas familias, que antes eran alcanzadas por difusos planes para mitigar su vulnerabilidad, eran elegibles entonces para un ingreso mensual universal. Tal es así que, hacia fines de 2010, más de 3 millones y medio de niños eran beneficiados por el programa (Salvia, A., Musante, B. & Mendoza Jaramillo, A., 2013). Dado que nuestro análisis evolutivo se extenderá desde el año 2011 hasta el año 2021, conocer la situación en el año 2010 resulta de cabal importancia.

En rigor, la cantidad de beneficiarios permaneció prácticamente inmutable hacia fines del 2011; al cuarto trimestre de dicho año, 3.530.000 niños eran alcanzados por estos programas sociales. Sin embargo, la situación da un giro inesperado en el año siguiente, el dato correspondiente al último trimestre del 2012 indica que alrededor de 3.300.000 niños percibían la AUH o la AUHD, lo que significa una disminución del 4,56% con respecto al mismo trimestre del año anterior. Luego de esta sorprendente disminución, la cantidad de beneficiarios se recuperó a un ritmo galopante y en forma de "V". En el año 2013, y tras crecer más de 4% en dicho año, la cantidad de beneficiarios volvió a un valor de 3.500.000 beneficiarios, similar número alcanzado en el 2011.

Esta recuperación, en cuanto a número de beneficiarios, forma parte de un proceso mayor. Desde la disminución interanual del año 2012, la cantidad de beneficiarios de la AUH-AUHD no dejó de aumentar, aunque a distintos ritmos. Otra forma de expresar el mismo fenómeno es que, desde el 2012, cada vez más familias precisan ayuda estatal para sobrevivir. Tal es así que, hacia el cuarto trimestre del 2015, aproximadamente 3.750.000 niños percibían la AUH.

Tras la profunda crisis del año 2016, este número ascendió hasta alcanzar a poco menos de 4 millones de niños, marcando un crecimiento interanual del orden del 6,2% (el máximo registrado en el período analizado). La relativa bonanza económica del año

2017 generó que la cantidad de beneficiarios permaneciera prácticamente invariable (apenas creció 0.59% a lo largo de dicho año). Si bien el 2018 fue un año de profunda recesión, ésta no se vio reflejada en su totalidad en los números del programa social analizado: hacia el cuarto trimestre del año 2018, el número de niños que percibían la AUH-AUHD se ubicaba apenas por arriba de las 4 millones, significando una variación del 0.76% interanual.

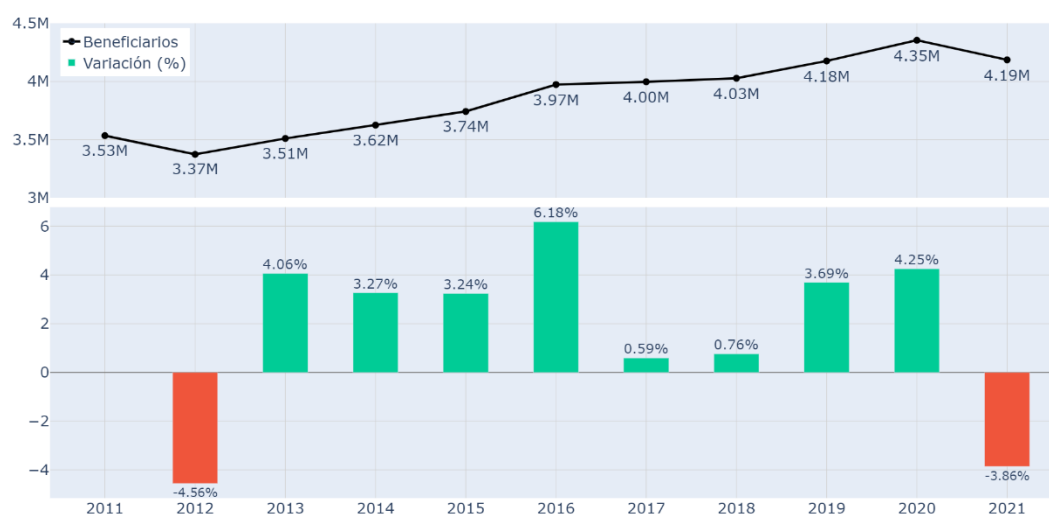
Este movimiento de tendencia alcista a un ritmo más o menos constante (y anormalmente bajo) se vería interrumpido, en los años subsiguientes, por una tendencia igualmente alcista, pero a un ritmo considerablemente más acelerado. La severa crisis del año 2019 generó que más de 4.175.000 niños debieran cobrar la AUH-AUHD hacia fines de ese año, un 3.69% más que en el año inmediatamente anterior. Sin embargo, este aumento interanual se ve superado por el experimentado en el año 2020, en el que -tras la pandemia y las restricciones impuestas para mitigarla- más de 4.350.000 niños percibieron ingresos de este programa social. Esto significó un aumento del orden del 4.25% interanual.

El cambio de tendencia se evidencia de forma más clara si se estudian los dos bienios por separado. Durante el primer bienio (2017-2018), la cantidad de beneficiarios aumentó apenas un 1.36% por sobre el nivel del 2016. En tanto, durante el segundo bienio (2019-2020), la cantidad de niños alcanzados por la AUH-AUHD creció en alrededor de un 8.1%. Esto significa que la velocidad del aumento se sextuplicó entre ambos períodos, dando cuenta de una situación cada vez más grave.

Por último, los datos del corriente año (2021), que corresponden a estimaciones en base a los datos del primer trimestre (último dato disponible), dan cuenta de un leve descenso en la cantidad de beneficiarios, que se ubica en torno a los 4.200.000. Esto significa un descenso de menos del orden del 4% en comparación al último trimestre del 2020. Sin embargo, al tratarse de datos estimativos e incompletos, no se puede asegurar que este descenso en la tasa de aumento sea permanente o, siquiera, si se mantendrá a lo largo del corriente año.

**Gráfico 3.1**

### EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DE LA AUH U AUHD (2011-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BESS y ANSES

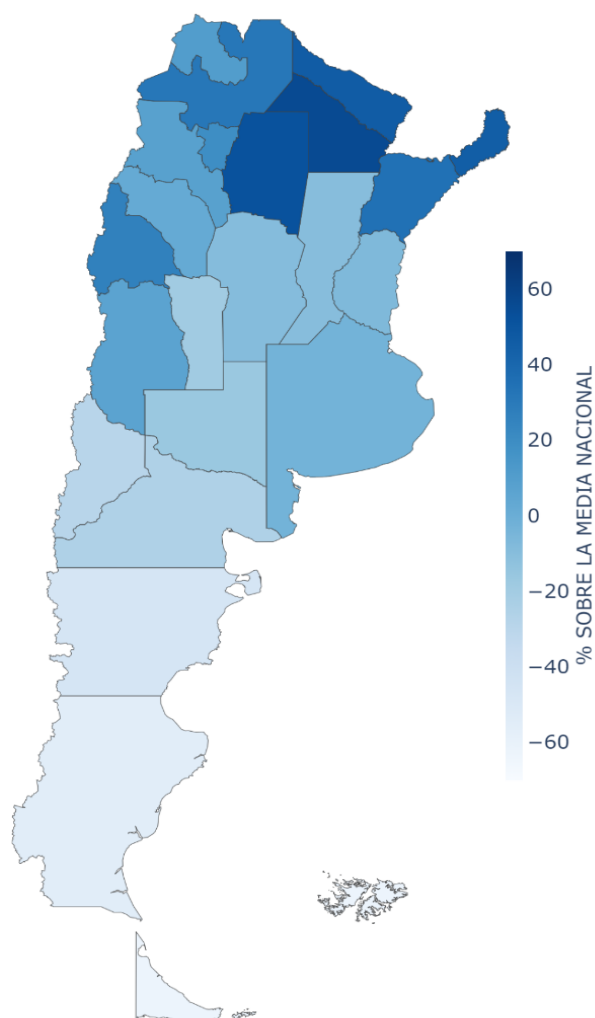
La acotada disponibilidad de datos dificulta el análisis de la interjurisdiccionalidad del programa. En rigor, el último dato completo disponible se remonta al año 2017, por lo que se utilizará a sabiendas de que la distribución actual puede diferir con la expuesta.

El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) muestra que, para el cuarto trimestre del 2017, las provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa y conforman “el podio” en cuanto a la proporción de beneficiarios del programa sobre la población total. En rigor, las proporciones de estas tres provincias excede en un 45% a la proporción promedio nacional, lo que las ubica en una situación crítica. Por el contrario, Santa Cruz, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego son las tres jurisdicciones donde menor proporción de beneficiarios hay (en torno al 3-4%), lo que las ubica en el orden del 57% por debajo de la media de proporción nacional.

A grandes rasgos, los datos del SIEMPRO muestran una realidad clara: la región Norte, con foco en el Noreste (NEA) registra tasas sistemáticamente más altas que la región centro-Sur del país. El Mapa 3.1 reúne lo hallado por el SIEMPRO en su análisis del año 2017, permitiendo una mejor comprensión de los datos.

### Mapa 3.1

#### DISTRIBUCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS BENEFICIARIOS DE LA AUH (2017)



Fuente: Elaboración propia en base al SIEMPRO.

### Asignación Universal por Embarazo (AUE)

Dos años después del decreto que dio origen a la AUH y la AUHD, la Resolución 235/2011 crea la Asignación Universal por Embarazo (AUE) para la Protección Social. La Ley 24.714, que regula el régimen de asignaciones familiares desde su sanción en 1996, especifica, en su artículo 14 quater, que se trata de "prestación monetaria no retributiva mensual" que las personas gestantes, en tanto se encuentren desocupadas o trabajando en la economía informal, con un salario no mayor al salario mínimo vital y móvil, pueden percibir "desde el inicio de su embarazo hasta su interrupción o el nacimiento del hijo" (Ministerio de Justicia de la Nación, Derecho Fácil, Ley Simple). La misma ley especifica que el pago de esta asignación no puede exceder de 9 mensualidades, en tanto que sólo es plausible de cobro a partir de la semana 12 de gestación.

Durante el primer año del programa, que da comienzo a nuestro análisis, alrededor de 87.200 mujeres embarazadas cobraron la AUE. A partir de allí, la evolución de la cantidad de beneficiarias es altamente volátil, y no sigue un rumbo específico. Durante los tres años subsiguientes (es decir, 2012, 2013 y 2014) la cantidad de mujeres receptoras de AUE aumenta rápidamente: mientras en el año 2012 cobraban aproximadamente 96.000 mujeres, ese número llega a alrededor de 121.000 en el 2014. En rigor, las tasas de crecimiento interanual del período (más de 10% en 2012, casi 18% en 2013 y apenas por debajo del 8% en el 2014) dan cuenta de un incremento veloz, a tasas realmente sorprendentes, de la cantidad de mujeres embarazadas plausibles de cobrar la AUE.

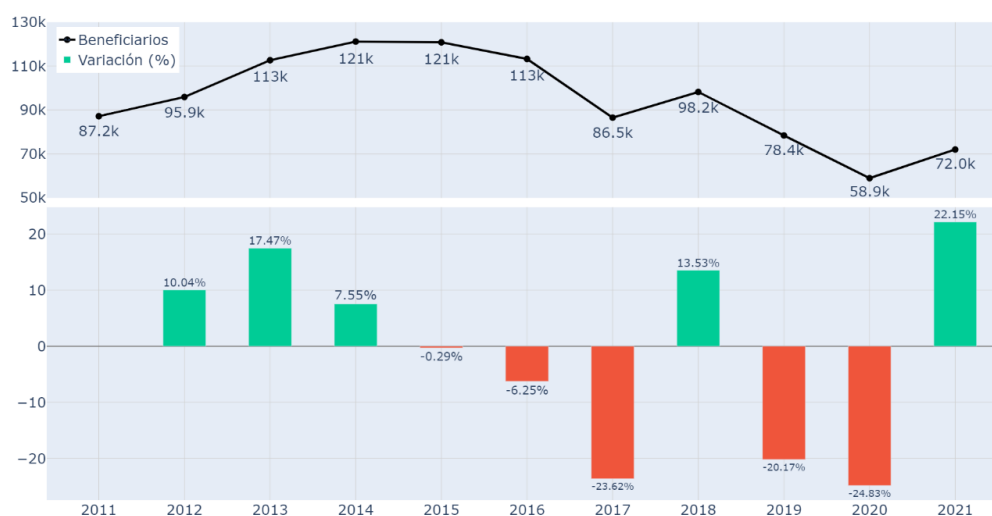
Esta situación se contrapone, de forma casi dicotómica, con lo que sucedería durante el trienio siguiente. Si bien durante el 2015 la cantidad de beneficiarias permanece prácticamente constante (apenas disminuye en un 0.29%, un valor prácticamente despreciable), ya se puede apreciar una discontinuidad con el ritmo alcista del trienio anterior. Sin embargo, este sería solamente el comienzo. Durante el 2016, la cantidad de beneficiarias disminuye alrededor de un 6% interanual, llegando a alcanzar a más de 110.000 embarazadas (cifra similar a la del 2013, año de mayor crecimiento). Es durante el 2017 que la cantidad de beneficiarias de la AUE declina fuertemente; en dicho año, se evidencia una caída interanual del orden del 24%, ayudando a más de 86.000 mujeres embarazadas. Se trata, entonces, de un recorte de proporciones grandes: más mujeres embarazadas cobraban la AUE en el 2011 (primer año del programa) que las que lo hicieron en el 2017. Esta tendencia se ve revertida, en parte, en el año 2018, durante el cual el número de beneficiarias crece a un ritmo del 13%, recortando su caída estrepitosa del año anterior y permitiendo que poco más de 98.000 mujeres cobren su prestación por embarazo.

Es precisamente en el año 2018 donde debe hacerse una salvedad: a partir de ese año, los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social se encuentran incompletos, por lo que -a los meros fines de completar el análisis- se utiliza (para los años 2019 y 2020) la serie que provee la ANSES. Es probable que existan discrepancias entre ambas mediciones, lo que explica variaciones súbitas en la variable de interés. En concreto, poco más de 78.000 mujeres embarazadas fueron beneficiarias de la AUE durante el 2017 (un descenso del orden del 20% interanual). Por otra parte, durante el año 2020, menos de 60.000 mujeres percibieron ingresos correspondientes a este programa social, con una segunda caída estrepitosa, del orden del 25%. Finalmente, si bien los datos de

ANSES correspondientes al 2021 no fueron publicados al momento de redacción de este trabajo, declaraciones recientes de la actual Directora Ejecutiva del ente permiten discernir que alrededor de 72.000 mujeres (Télam, 2021) cobren su prestación por embarazo en el corriente año, significando un aumento interanual del 22%. Es menester repetir que las variaciones pronunciadas que se verifican en este último párrafo pueden corresponder a la diferencia entre los datos de dos fuentes distintas. Para una mejor visualización de lo anteriormente explicado, el Gráfico 3.2 resume la evolución de la AUE en el período 2011-2021.

**Gráfico 3.2**

**EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DE LA AUE (2011-2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a información del BESS y ANSES

Dado que se trata de un programa de asistencia con grandes similitudes a la AUH-AUHD, se prescinde en este trabajo de su distribución interjurisdiccional, bajo el supuesto de que la similitud entre programas se repite también en ese aspecto.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Tarjeta AlimentAR

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) nace tras la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en el año 2003, luego de la sanción de la Ley 25.724 y el decreto reglamentario 1018/2003. El objetivo es claro; el Plan Nacional, que depende conjuntamente del Ministerio de Salud y del Ministerio de Desarrollo Social, enfoca sus esfuerzos en asegurar el acceso de la población vulnerable “a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.” (SIEMPRO, 2019).

En cuanto a la población objetivo de este programa, la ley que le da origen -en su artículo 2º- identifica como población vulnerable a: niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. La norma vigente, además, le da absoluta prioridad a mujeres embarazadas y a niños de hasta 5 años.

Siguiendo lo estipulado por el SIEMPRO, debe denotarse que el PSNA tiene diversos componentes: implica desde Comedores Escolares hasta proyectos de huertas

comunitarias, aunque su arista más notable, por cantidad de beneficiados, es la entrega de Tarjetas Alimentarias. Éstas pueden ser de dos tipos: Federal, que es implementada mediante convenio con las provincias, y con fondos compartidos entre el gobierno nacional y los provinciales; o Centralizada, que es un aporte pagado directamente al titular desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Nuevamente, por peso específico en la cantidad de beneficiarios, se evaluará solamente el Componente Federal de la Tarjeta Alimentaria.

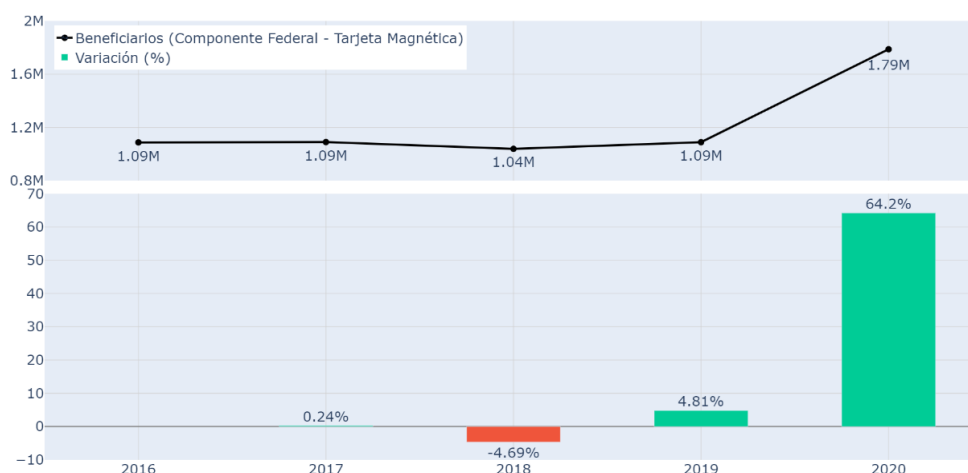
La ausencia de datos abiertos sobre este programa dificulta el estudio de su evolución. En rigor, el SIEMPRO solamente publica datos correspondientes al período 2016-2019. A fines de dicho año, comenzó la implementación de una versión de mayor alcance del Componente Centralizado de la Tarjeta Alimentaria, llamada Tarjeta AlimentAR. Se trata de una transferencia monetaria exclusiva de \$4.000 para titulares de AUH, personas discapacitadas y embarazadas y de \$6.000 para quienes tienen más de un hijo o personas con discapacidad a cargo (SIEMPRO, 2019). Durante el 2020, la Tarjeta AlimentAR cobró particular importancia tras el impulso otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social en la antesala a la pandemia. Por esta razón, para el análisis evolutivo se tomará:

- Período 2016-2019: componente Federal de la Tarjeta Alimentaria
- Año 2020: Tarjeta AlimentAR

En rigor, la evolución de ambas variables entre el 2016 y el 2017 muestra que la cantidad de beneficiarios se mantuvo constante en un nivel que se encuentra apenas por debajo de los 1.1 millones de beneficiarios. En el bienio 2018-2019, en tanto, se presenta una relación curiosa: mientras que la cantidad de personas ayudadas por este programa social descendió un 4% interanual durante el 2018, sucedió exactamente lo contrario durante el 2019, lo que implica que, hacia el cuarto trimestre de este último año, el nivel de beneficiarios volvió al original, ubicándose nuevamente por debajo de los 1.1 millones. Es en el año 2020 donde se implementa la Tarjeta AlimentAR, ampliando masivamente el alcance del programa social y logrando, así, llevar el número de beneficiarios hasta un nivel cercano a los 1.8 millones, aumentando sideralmente, más del 64%, con respecto al mismo período del año inmediatamente anterior.

### Gráfico 3.3

#### EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DEL PNSA Y TARJETA ALIMENTAR (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a SIEMPRO y Ministerio de Desarrollo Social

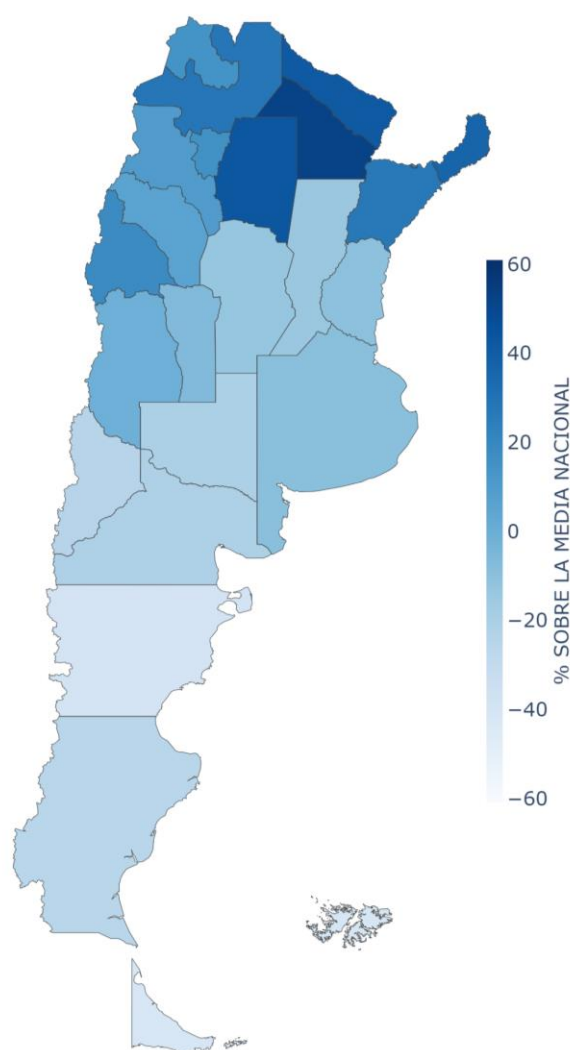


Asimismo, los datos correspondientes al año 2020, suministrados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, permiten la identificación geográfica e interjurisdiccional de los beneficiarios de la Tarjeta AlimentAR. En este caso, se evidencia una situación similar a la descrita anteriormente sobre la distribución interjurisdiccional de la AUH: son -nuevamente- Chaco, Santiago del Estero y Formosa las tres provincias que mayores proporciones de beneficiarios poseen, con alrededor del 45% más que la media nacional. Por el contrario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la jurisdicción con menor proporción de personas receptoras de la Tarjeta AlimentAR, con un 60% menos que el promedio total del país. Las provincias de Tierra del Fuego y Chubut, en tanto, poseen alrededor de un 40% menos beneficiarios que la media nacional.

El Mapa 3.2 permite una visualización total de la escala de las diferencias. Nuevamente, se observa cómo la región Noreste concentra las mayores proporciones por sobre la media nacional, a la inversa de la región centro-Sur.

### Mapa 3.2

#### DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LA TARJETA ALIMENTAR (2020)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Desarrollo Social

## Pensiones No Contributivas (PNC)

Las Pensiones No Contributivas (PNC) son una serie de subprogramas dependientes de la ANSES que no exigen aportes para su otorgamiento y que apuntan a diversas poblaciones objetivos. En efecto, las PNC abarcan a una diversidad de grupos en estado de vulnerabilidad social: desde los inválidos y las madres de 7 hijos hasta los ancianos y excombatientes, por citar algunos ejemplos. Naturalmente, se encuentran exceptuados quienes, aun encontrándose dentro de grupos vulnerables, se encuentran empleados bajo relación de dependencia o bajo régimen autónomo.

Sin embargo, existen diferencias en el seno de las PNC: solo dos tipos de éstas abarcan a más del 90% de los beneficiarios. Sin lugar a dudas, la mayoritaria es la pensión por invalidez, que representa más del 70% del total. Por otro lado, 21% de las PNC corresponden a pensiones para madres de 7 hijos. El restante 9% se divide entre las PNC por vejez, por leyes especiales, las graciabiles y las destinadas a Veteranos de Guerra de Malvinas. Al abarcar a una gran diversidad de grupos, es de esperar que exista un gran número de beneficiarios de la PNC: el dato para el año 2011, que da comienzo a nuestro análisis evolutivo, marca que más de 1.130.000 personas cobraban alguno de los 6 tipos de PNC.

Durante el siguiente cuatrienio (2012 a 2015), se evidencia un marcado incremento en los beneficiarios de la PNC, pero con una particular característica: ésta se desacelera conforme pasa el tiempo. Dicho de otra manera, la pendiente de la curva de beneficiarios es positiva en dicho período, pero decrece rápidamente. Durante el 2012, la cantidad de perceptores de PNC aumenta rápidamente hasta prácticamente alcanzar los 1.128.000, marcando un aumento interanual del orden del 13%.

Este ascenso estrepitoso se apacigua durante el 2013, año en el cual el crecimiento interanual se ubica en torno al 9% y los beneficiarios aumentan a aproximadamente 1.400.000. El descenso en el ritmo de aumento se evidencia, de nueva cuenta, en el año 2014, en el cual la variación interanual es de alrededor del 7%. Finalmente, el final de este período de aumento y bonanza se efectiviza en el año 2015: la tasa de variación decrece rápidamente y se ubica en torno al 2%, correspondiendo a más de 1.520.000 beneficiarios.

Los próximos 5 años de la evolución de las PNC muestran un marcado y sostenido descenso. El 2016, apenas marca un decrecimiento del orden del 1.75% interanual, conllevando a que la cantidad de beneficiarios se ubique apenas por debajo de los 1.5 millones. La situación se mantiene virtualmente igual durante el 2017, año en el cual la variación fue de menos del 0.5%.

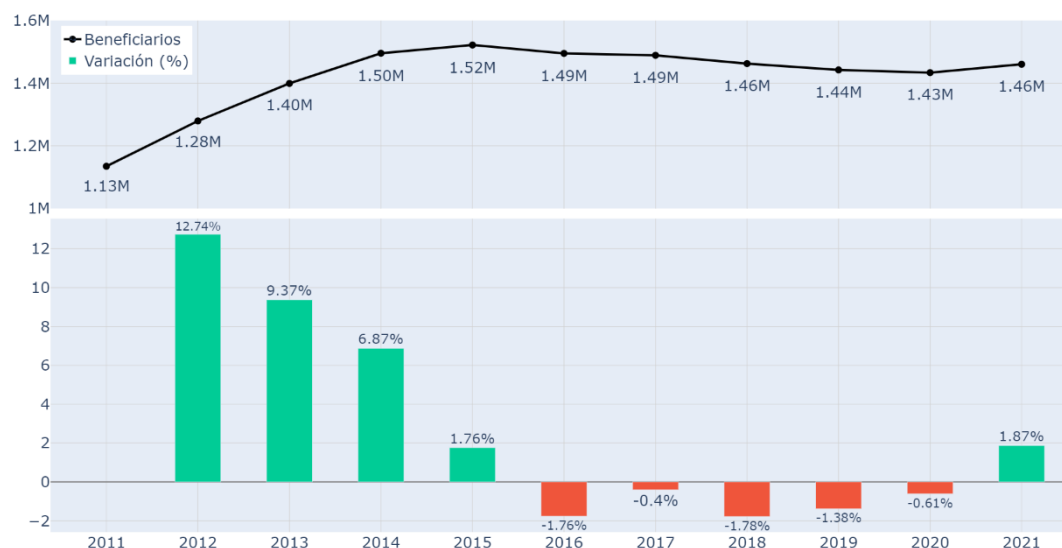
El siguiente trienio, que se extiende del 2018 al 2020, continúa el ritmo decreciente de la variación, pero a tasas cada vez menores. Mientras que, durante el 2018, los beneficiarios se ubicaron por encima del 1.46 millones e implicaron un decrecimiento interanual de alrededor del 1.75%, esta tasa se hace menor en el 2019 (siendo de aproximadamente el 1.4%). Posteriormente, en el 2020, los beneficiarios de alguna PNC fueron más de 1.430.000 y el decrecimiento fue del orden del 0.5%.

Por último, el dato del año 2021 muestra un aumento interanual cercano al 2%, que lleva a la cantidad de beneficiarios a un nivel similar al alcanzado en el 2012. Sin embargo,

este dato corresponde al primer trimestre del corriente año (último dato disponible en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social), por lo que este dato debe ser considerado como un mero estimativo.

**Gráfico 3.4**

### EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DE LAS PNC (2011-2021)



**Fuente:** Elaboración propia en base a información del BEES

La distribución geográfica de las PNC es, como era de esperarse, similar a los casos anteriormente estudiados, aunque con una particularidad que vale la pena destacar: las magnitudes alcanzadas. En rigor, en dos provincias -a saber: Santiago del Estero y Chaco-, la cantidad de beneficiarios de alguno de los 6 tipos de PNC supera en más de un 100% a la media nacional (132% en el caso de Santiago del Estero, y 104% en el caso de Chaco). Más sucintamente, en esas provincias la cantidad de beneficiarios ajustada por población es más del doble que lo que marca el promedio nacional. Apenas por debajo de estas cifras, con un 98% de exceso por sobre la media nacional, se encuentra la provincia de Formosa.

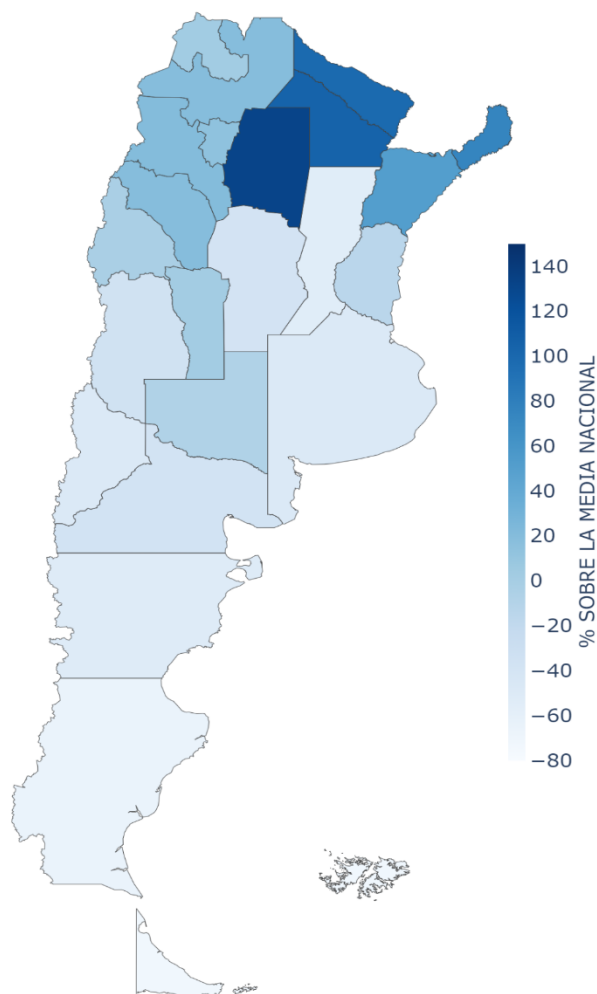
Las cifras de estas 3 provincias, y -aunque en menor medida- también las de las provincias de Corrientes y Misiones son considerablemente mayores que las que evidenciaban los anteriores mapas. Para ponerlo en perspectiva, la provincia que expuso un mayor exceso sobre la media nacional en el caso de la AUH-AUHD lo hizo en un 56%, y en un 52% en el caso de la Tarjeta AlimentAR; valores que parecen irrisorios al lado del 132% de exceso que marca el territorio santiagueño para el caso de las PNC.

Sin embargo, permanecen inalterables los grandes rasgos de la distribución: la región Noreste posee tasas más elevadas de población que precisa ayuda social y, a contrario sensu, la región centro-Sur goza de mejores indicadores. En rigor, de las 3 provincias con menores tasas de exceso por sobre la media nacional, 2 se encuentran en la región patagónica: Santa Cruz (con un 65% menos de beneficiarios per cápita que el promedio del país) y Tierra del Fuego (con un 72% menos). El "podio" lo completa, nuevamente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que apenas supera a Tierra del Fuego en 2% porcentuales: allí, la proporción de beneficiarios es un 74% menor que la media

nacional. Lo anterior puede observarse de forma cabal en el Mapa 4.3, presentado a continuación:

### Mapa 3.3

#### DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PNC (2020)



**Fuente:** Elaboración propia en base al BESS

### Jubilaciones y Pensiones

Las Jubilaciones y Pensiones forman parte del sistema previsional argentino, y son una herramienta fundamental para asegurar los ingresos de aquellas personas que no pueden generar ingresos por sí solas, tanto por vejez, como por la discapacidad o el fallecimiento de la fuente de ingreso del hogar (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). A diferencia del caso de las Pensiones No Contributivas (PNC), tanto las Jubilaciones como las Pensiones exigen el cumplimiento de requisitos mínimos de aporte al sistema de seguridad social para su otorgamiento.

El tipo de Jubilación más común es la denominada ordinaria, que es otorgada tras el cumplimiento de dos requisitos: uno de edad (60 años en el caso de las mujeres, y 65 en el caso de los hombres) y otro de aportes al sistema previsional (30 o más años de aportes). Aunque minoritarias, otros tipos de Jubilaciones incluyen las de los docentes y las jubilaciones de trabajadores minusválidos. Todas ellas implican una serie de requisitos

particulares, aunque siempre se encuentran presentes las condiciones de edad y aportes. Los retiros por invalidez, en tanto, tienen una serie de requisitos extraordinarios, relacionados a los porcentajes de incapacidad y a las categorías de aportantes.

Como fuera dicho anteriormente, las Pensiones “propriadamente dichas” son concedidas según una serie de condicionamientos. Este es, por ejemplo, el caso de las pensiones por fallecimiento de un trabajador o de un jubilado. En el primer caso, el requisito fundamental es que el trabajador fallecido haya cumplido ciertos plazos mínimos de aportes al sistema previsional: se requiere, en rigor, que haya sido aporte regular (aquellos que efectuaron aportes durante al menos 30 meses dentro de los 36 meses anteriores al fallecimiento) o irregular con derecho (habiendo efectuado aportes por al menos 18 meses en el mismo período). En el caso del fallecimiento de un jubilado, los requisitos son más laxos.

Las características demográficas de la población objetivo del sistema previsional (generalmente, adultos mayores) hacen pensar que las grandes fluctuaciones interanuales o cambios súbitos en las cantidades de beneficiarios son improbables. Sin embargo, como se verá a continuación, los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) dan cuenta de una situación que, en algunos períodos, contradice dicho supuesto.

Los datos de los primeros 4 años de nuestro análisis evolutivo parecen ceñirse de forma increíble a lo expuesto anteriormente. En rigor, los poco menos de 4.860.000 jubilados y pensionados que se contabilizaban en el año 2011 se mantuvieron casi constantes en los años venideros. Durante el trienio 2012-2014, solo aumentaron un 0.56% acumulado, tras años de irrisorios aumentos (a saber: un 0.19% en el 2012, un 0.23% en el 2013 y un 0.14% en el 2014). Sobre el fin del trienio, en el 2014, se contabilizaban más de 4.880.000 jubilados y pensionados.

Esta tendencia de ligero aumento interanual se ve repentinamente interrumpida a partir del año 2015 y por un período de 3 años. Tal es así que el año 2015 marca una total anomalía en el conjunto de datos: la cantidad de jubilados y pensionados aumenta hasta más de 5.260.000, lo que implica un aumento de casi el 8% con respecto al 2014. Esta aceleración de magnitudes desproporcionadas se contrapone a la gradual desaceleración que se evidencia en el bienio 2016-2017. Durante aquellos años, la cantidad de jubilados y pensionados también creció a un ritmo alto en comparación al período pre-2015, pero éste decrecía en el tiempo: mientras en el 2016 se experimentó un aumento del orden del 5%, durante el 2017 esta cantidad aumentó menos del 2.5%, lo que implica una reducción del 50% en el ritmo de aumento interanual entre 2016 y 2017. Durante aquel último año, se contabilizaron más de 5.650.000 jubilados y pensionados.

El bienio 2018-2019 parece, por su parte, una vuelta a lo experimentado en la etapa pre-2015: la tasa de crecimiento vuelve a ser prácticamente nula. En rigor, un 0.21% durante el 2018 y un virtual estancamiento durante el 2019 (un 0.03%), año en el que se registraron apenas 10.000 más jubilados y pensionados que en el 2017.

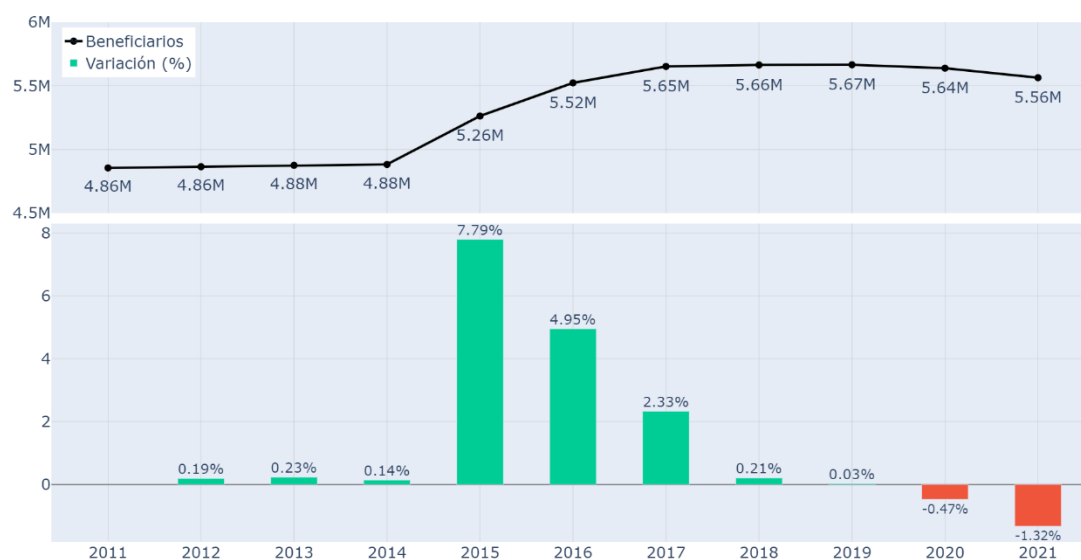
La situación da un giro inesperado en el bienio 2020-2021: se trata de los únicos dos años del período estudiado en el que la cantidad de jubilados y pensionados disminuye. Esta característica inusual está, posiblemente, relacionada con dos cuestiones: una de

índole sanitario y la otra de índole metodológica. La primera, que pretende explicar la disminución experimentada durante el año 2020 (del orden del 0.5% interanual) es la crítica situación sanitaria. En efecto, parece probable que el exceso de fallecimientos durante el año 2020 haya tenido un efecto negativo en la cantidad de jubilados y pensionados, puesto que la población objetivo de estas prestaciones coincide con los grupos de mayor riesgo de infección letal del virus. Por su parte, la segunda cuestión, que explica el descenso en los jubilados y pensionados del año 2021 (de alrededor del 1.3%), es de índole metodológico: los datos que el BESS publica del 2021 corresponden al mes de marzo, mientras que los datos del período 2011-2020 son recogidos como promedios mensuales. Dado que, por naturaleza, el dato del año 2021 se encuentra incompleto, es de esperar que surjan discrepancias con valores anteriores. Aun así, dicho año contabiliza, hasta el mes de marzo, más de 5.560.000 jubilados y pensionados.

El anterior análisis evolutivo puede visualizarse de forma más clara en el Gráfico 3.5, presentado a continuación.

**Gráfico 3.5**

### EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES (2011-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BESS

## RELACION ENTRE POBREZA Y AYUDA SOCIAL

Hasta aquí, en el presente trabajo, hemos analizado a la pobreza y a la ayuda social como dos fenómenos separados e inconexos. Sin embargo, esto dista -en cierta medida- de la realidad plausible: es de suponer que exista alguna relación entre ambos fenómenos, sea positiva o negativa. En el presente apartado nos proponemos estudiar a fondo esta relación.

Antes de comenzar el análisis, debe advertirse al lector que no se pretende, en el presente trabajo, hallar una relación de causalidad entre ambas variables, sino una mera correlación entre ellas. Esta distinción es fundamental para entender de forma cabal el análisis que se presentará a continuación. En efecto, un viejo refrán del mundo

de la estadística reza que “correlación no implica causalidad”, haciendo clara referencia a la falacia cum hoc ergo propter hoc (en latín, “con esto, por lo tanto a causa de esto”). No se debe inferir que, dado que dos fenómenos ocurran simultáneamente, éstos están conectados causalmente. Efectuada esta importante distinción, damos comienzo al estudio de la relación pobreza-ayuda social.

Parece claro que, si queremos analizar la relación entre dichas variables, primero debemos estudiar su evolución conjunta. Tomando los datos sobre la evolución de la pobreza expuestos oportunamente en la sección 1, y los revisados en la presente sección sobre la ayuda social, puede conformarse un análisis conjunto de las variables. Éste es presentado en el Gráfico 3.6, que se encuentra a continuación.

**Gráfico 3.6**

### EVOLUCIÓN CONJUNTA DE LA POBREZA Y LA AYUDA SOCIAL (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BESS

A los fines de conformar un análisis evolutivo riguroso, el Gráfico 4.6 tiene como eje de ordenadas un número índice, con base 2011=100, que varía año a año en relación a su valor inicial (esto es, el valor base, 100). Normalizar los valores e indexar los datos proviene de la disparidad de permite que se realice un análisis conjunto de distintas variables que, de otro modo, sería imposible efectuar.

Se evidencian dos cuestiones principales: la primera tiene que ver con la disparidad en las evoluciones de los distintos componentes de la ayuda social (nótese, por ejemplo, cómo la relativa estabilidad de la AUH-AUHD se contrapone con un ritmo acelerado de declinación de las AUE y con un ritmo acelerado de crecimiento de la Tarjeta AlimentAR, concentrado en el último año); la segunda, en tanto, tiene que ver con la media de la ayuda social (representada gráficamente por la traza discontinua en color naranja rojizo). Ésta parece seguir un patrón bastante alto de correlación con respecto a la pobreza (la traza negra) hasta aproximadamente el año 2017, año a partir del cual parece dissociarse y volverse errática: el promedio de ayuda social se mantiene

relativamente constante -con leves variaciones al alza y a la baja- durante el período 2018 a 2020, mientras que la pobreza aumenta fuertemente. Esto parece indicar un quiebre en la correlación, o -al menos- una declinación sensible en su grado.

Sin embargo, el análisis del Gráfico 4.6 no alcanza para demostrar la existencia (o no) de correlación entre la ayuda social y la pobreza, y menos aún para evaluar su intensidad. Pretendemos discernir en qué medida los aumentos (decrecimientos) de la pobreza se corresponden a aumentos (decrecimientos) de la ayuda social. Sin embargo, dicha información no puede obtenerse del Gráfico 4.6, por lo que nos valdremos -a continuación- de ciertos elementos estadísticos que nos permitirán efectuar un análisis riguroso de estas cuestiones.

En primera instancia, supondremos que, de existir correlación entre la pobreza y la ayuda social, ésta tomará la forma de una correlación lineal. Aun cuando es cierto que este supuesto excluye del análisis a una serie de otras formas posibles de correlación bivalente, resulta igual de cierto que la correlación lineal permite analizar muchas de las situaciones que se verifican en la realidad, incluso en las ciencias sociales. Sin embargo, esto no debe ocultar el hecho de que existe la posibilidad fehaciente de que otro tipo de correlaciones (de otras formas y con coeficientes de correlación específicamente diseñados para ellas) pueda representar de forma más completa el conjunto de datos que fueron obtenidos previamente. En este caso, dichos análisis exceden a lo pretendido en el presente trabajo.

Para analizar la correlación lineal entre ambas variables se utilizará el coeficiente de correlación de Pearson. Éste mide la fuerza y la dirección de la correlación lineal, y entender su funcionamiento será útil a lo largo del trabajo. El coeficiente de Pearson mide, en términos simples, qué tan similar o disímil es la evolución de una variable con respecto a la evolución de otra. Se define a este coeficiente de correlación como el cociente entre la covarianza de las dos variables y el producto de sus desviaciones estándar.

En rigor, el Coeficiente de Pearson (en adelante,  $r_{X,Y}$ , siendo  $X$  e  $Y$  dos variables aleatorias a estudiar) tomará valores de entre -1 y 1, lo que implica que su valor absoluto -esto es, la distancia entre el valor de  $r_{X,Y}$  y el 0- estará acotado entre 0 y 1.

¿Cómo interpretar, entonces, los valores de  $r_{X,Y}$ ? ¿Qué implican estos en cuanto a la correlación entre dos variables? La respuesta se halla en sus valores absolutos. Cuando el valor absoluto de  $r_{X,Y}$  es 1 (esto es, cuando  $|r_{X,Y}| = 1$ ), puede tratarse de una correlación lineal positiva perfecta ( $r_{X,Y} = 1$ ) o, a contrario sensu, de una correlación lineal negativa perfecta ( $r_{X,Y} = -1$ ). Los valores intermedios, cuando  $0 < |r_{X,Y}| < 1$ , corresponden a una correlación positiva ( $0 < r_{X,Y} < 1$ ) o negativa ( $-1 < r_{X,Y} < 0$ ) entre las variables. Cuando el valor absoluto de  $r_{X,Y}$  es 0 ( $r_{X,Y} = 0$ ), puede afirmarse que no existe correlación lineal entre ambas variables.

Resulta práctico, por otra parte, agrupar los posibles valores del coeficiente de Pearson en base a criterios cualitativos. Así, podemos evaluar la fuerza de la correlación: ésta será mayor cuanto mayor sea el valor absoluto del coeficiente. En otras palabras, las correlaciones positivas (negativas) poseen una mayor fuerza conforme el valor del coeficiente aumenta (disminuye). En el presente trabajo, se ha optado por una escala



de 5 grupos de fuerza, desde “muy alta” hasta “despreciable”. La suma de estos resultados puede visualizarse de forma práctica en el Cuadro 4.1:

<b>Cuadro 3.1</b>		
<b>Fuerza de la correlación</b>	$r_{x,y}$	
	<b>Correlación positiva</b>	<b>Correlación negativa</b>
<b>Muy alta</b>	0.9 a 1	-0.9 a -1
<b>Alta</b>	0.7 a 0.9	-0.7 a -0.9
<b>Moderada</b>	0.5 a 0.7	-0.5 a -0.7
<b>Baja</b>	0.3 a 0.5	-0.3 a -0.5
<b>Despreciable</b>	0.1 a 0.3	-0.1 a -0.3

Explicitadas estas cuestiones formales y técnicas, el análisis de la correlación entre la pobreza y la ayuda social se basará, en efecto, en un análisis de los coeficientes de Pearson para cada uno de los programas sociales con respecto a la pobreza. Esta herramienta nos permite analizar la correlación “caso por caso”, es decir, observar las relaciones para cada indicador de ayuda social elegido. Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro 4.2.

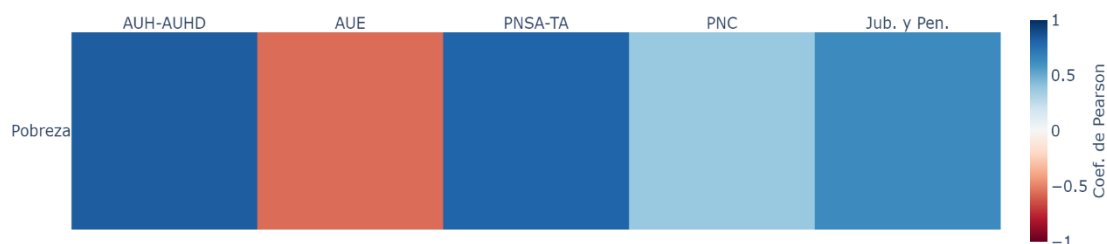
<b>Cuadro 3.2</b>		
<b>X</b>	<b>Y</b>	$r_{x,y}$
<b>Pobreza</b>	<b>AUH-AUHD</b>	0.832
	<b>AUE</b>	-0.564
	<b>PNSA-TA</b>	0.806
	<b>PNC</b>	0.378
	<b>Jub. y Pen.</b>	0.642

El Cuadro 4.2 muestra una serie de cuestiones interesantes. La primera es que -siguiendo lo establecido por el Cuadro 4.1-, de los 5 programas de ayuda social estudiados, 4 poseen una correlación positiva con respecto a la pobreza, mientras que solo 1 (a saber: la AUE) se correlaciona de forma negativa con dicho indicador social. Las intensidades de estas correlaciones también son dignas de destacar: de las 4 correlaciones positivas, 2 se clasifican como “altas” (casos de la AUH y el PNSA-TA), mientras que 1 es “moderada” (caso de las Jubilaciones y Pensiones) y la restante es “baja” (las Pensiones No Contributivas). En el caso de la AUE, de correlación negativa, ésta tiene una intensidad “moderada”.

Sin embargo, dado que el análisis numérico puede resultar engorroso, se presenta en el Gráfico 4.7 una matriz de correlación, que muestra los coeficientes de Pearson antes mencionados según una escala de color fija. La intensidad del color está relacionada con la fuerza de la correlación (cuanto más oscuro, más fuerte es la correlación), mientras que el color per se representa el tipo de correlación (rojo para correlación negativa, azul para correlación positiva).

**Gráfico 3.7**

**SUBMATRIZ DE CORRELACIÓN SEGÚN COEFICIENTES DE PEARSON**

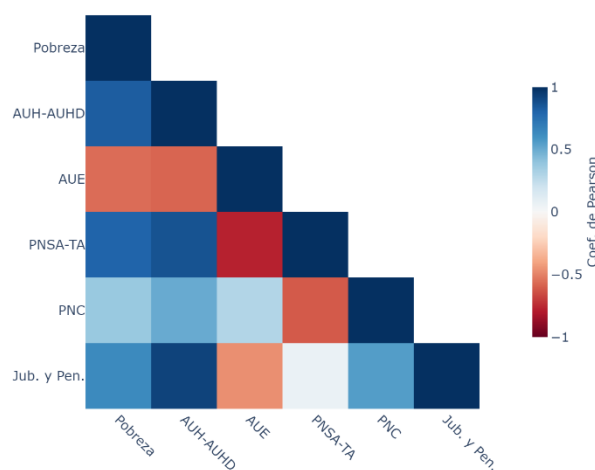


**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC, ODS-UCA, BESS, ANSES, MDS y SIEMPRO

En realidad, el estudio de la matriz de correlaciones permite más que solo analizar la correlación existente entre la pobreza y los distintos programas sociales. Por ejemplo, si la “extendemos” verticalmente, se obtiene una matriz ampliada de correlaciones, que permite ver no solo las correlaciones ya mencionadas sino también las correlaciones entre los programas sociales analizados. Esto se ve representado en el Gráfico 4.8, que se presenta a continuación.

**Gráfico 3.8**

**MATRIZ DE CORRELACIÓN SEGÚN COEFICIENTE DE PEARSON**



**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC, ODS-UCA, BESS, ANSES, MDS y SIEMPRO

Podemos observar, en esta matriz, que existe una diagonal principal, compuesta por las correlaciones entre una variable a elección y ella misma. Naturalmente, esta relación siempre será igual a 1. El quid de la cuestión es, sin embargo, lo que se encuentra “por debajo” de dicha diagonal. Allí se encuentran graficados los distintos coeficientes de

Pearson que para cada variable elegida. Si bien no nos detendremos, en el presente trabajo, a estudiar cada una de estas relaciones, sí deben destacarse algunas cuestiones. La primera es la preponderancia de las correlaciones positivas entre las variables (gráficamente, esto se evidencia en la preponderancia de los tonos de azul por sobre los tonos de rojo). En rigor, de los 15 valores que se encuentran por debajo de la diagonal principal, 10 son positivos, aunque sus intensidades son variables: conviven tonos fuertes de azul (correlación positiva alta) con tonos de celeste claro o, incluso, casi blanco (correlación positiva baja o despreciable). Por otro lado, de los 5 tonos rojizos que se encuentran presentes, 4 se encuentran en el conjunto fila-columna de la AUE, lo que demuestra que este programa social se comportó, durante el período analizado, de una forma anómala y contraria tanto a la evolución de la pobreza como a la evolución del resto de programas sociales.

Tras analizar este conjunto de datos, se llega a la conclusión de que la correlación entre la pobreza y la ayuda social es -en general- positiva, con una intensidad que varía entre “moderada” y “alta”. Las implicancias y ramificaciones de esta afirmación son varias.

En primer lugar, puede llevarnos a cuestionar la eficacia de la ayuda social en el control de la pobreza. En base a los datos antes recopilados, es posible afirmar que la ayuda social en su conjunto no ha logrado reducir los niveles de pobreza y, mucho menos, erradicarla. Esto no quiere decir, empero, que la ayuda social no haya sido de utilidad: es probable que la puesta en marcha de los distintos programas de asistencia haya aminorado la marcha del aumento de la pobreza. Dicho de otro modo, es probable que la ayuda social actúe como “filtro” de las crisis económicas, impidiendo que las recesiones y los fuertes vaivenes económicos afecten de forma directa al índice de pobreza. Sin ayuda social, es razonable pensar que las crisis afectarían en una cuantía mayor al número de pobres. Sin embargo, las pruebas estadísticas y econométricas de esta última afirmación exceden a lo propuesto en el presente trabajo.

En segundo lugar, que exista una correlación positiva entre ambas variables nos hace considerar el factor de la necesidad de la ayuda social. Aun a pesar de que la pobreza aumentó *pari passu* la asistencia social, los programas analizados forman parte de una red de asistencia que, de no existir, dejaría a un gran porcentaje de la población sumida en la pobreza. Los datos recabados permiten observar que la ayuda social se ha vuelto imprescindible, tanto en los períodos de expansión y bonanza como de recesión y decadencia (aunque, desde ya, con mayor énfasis en estos últimos). El fin último de las políticas sociales es, naturalmente, satisfacer las necesidades de la población. Por ello, lo deseable -en cuanto a asistencia social se refiere- es que la cantidad de beneficiarios disminuya año a año, puesto que ello significaría que la población tiene menos necesidades insatisfechas. A mayor desarrollo, menor presión sobre el sistema de asistencia social.

Por último, la correlación positiva entre pobreza y ayuda social permite una argumentación, casi introspectiva, sobre la sostenibilidad, tanto del modelo de ayuda social del país como de las posibilidades de desarrollo futuro de los beneficiarios. Esto conlleva a una pregunta más profunda y compleja: ¿cuál es el efecto, a mediano-largo plazo, de la asistencia social sobre aquellos que pretendemos ayudar? ¿Los estamos ayudando realmente? Si la ayuda social no fue eficaz, como se explicó anteriormente, en el control de la pobreza, y a sabiendas de que los recursos -estatales y privados por igual- son escasos, ¿puede este sistema de ayuda caer por su propio peso? Las

respuestas a estos interrogantes son variables, y están determinadas por la concepción particular de cada persona. Sin pretender hacer una retórica política, es la opinión de los autores del presente trabajo que el principal problema radica en la imposibilidad de brindar a los beneficiarios un horizonte de desarrollo socio-económico que exceda al beneficio per se. Sin solucionar los problemas de raíz, estructurales, del país, resulta difícil que decrecimientos en la ayuda social no se correlacionen con peores condiciones de vida para quienes quedan afuera del sistema. Pasos en esta dirección deben ser tomados, en pro de la sostenibilidad del modelo y de la población afectada.

Debe volver a destacarse, sin embargo, que lo examinado en el presente trabajo no implica, en ninguna circunstancia, una relación causal entre la pobreza y la ayuda social. No se pretende evaluar si la existencia de una está determinada por la existencia de la otra, sino que se evaluó qué tan similarmente evolucionan dichas variables. Inferencias sobre la relación e implicancia causal bivalente podrán ser efectuadas en futuros estudios, con métodos estadísticos y econométricos avanzados que exceden a lo pretendido en este trabajo.

# CONCLUSIÓN

La presente investigación ha tenido como objetivo observar la evolución de dos variables vitales para el desarrollo social, donde el Estado y sus políticas son un actor fundamental. La asistencia social representa una inversión estatal que, como toda erogación, puede ser analizada según su eficiencia y eficacia. Uno de los principales indicadores para observar la eficacia de la política social es su capacidad de influir en el descenso del porcentaje de población que se encuentra bajo la línea de pobreza. A su vez, la eficiencia estaría evaluada por la medida en la que, para dicho fin, las políticas sociales utilizan los recursos de manera inteligente. En este sentido, hablaríamos de una buena asistencia social si se logra el objetivo de reducir la pobreza a la vez que cada vez se tienen que utilizar menos recursos para ese fin.

Puede que la evaluación completa de la política social que se requeriría para dar una conclusión determinante sobre la efectividad y la eficiencia de la política social exceda el alcance de esta investigación. Más aún si se tiene en cuenta la cantidad de variables que incidieron en la pobreza en Argentina en el periodo analizado, signado por un estancamiento económico con pérdida de empleo (Arévalo & Yannuzzi, 2021).

A pesar del argumento esgrimido en el párrafo previo, se puede realizar una aproximación a calificar a la política social argentina entre el 2011 y el 2020 como poco eficaz y regular en cuanto a la eficiencia. Durante los diez años analizados ha habido una continuidad en cuanto a una tendencia al aumento de la pobreza a la vez que aumentaron los montos y los beneficiarios totales de las asignaciones y prestaciones sociales. Se ha observado una correlación positiva entre el aumento de la pobreza y el aumento de los beneficiarios de dos de los cinco principales programas de transferencias monetarias.

Esta información muestra una flexibilidad social con respecto a la adopción de las medidas gubernamentales de asistencia monetaria. Pero al tener en cuenta que el proceso se repite constantemente por (al menos) una década, se puede intuir una falta de una política social integral. De todas formas, esta visión de asistencia no contempla a la generación de empleo productivo formal como una solución, de largo plazo, al problema de la pobreza.

Se han analizado otras variables, tales como la inflación y la distribución y evolución de los ingresos. El resultado mostró la influencia del proceso inflacionario de la canasta básica en el aumento de la pobreza. Aunque se dificulta conocer en exactitud en que medida influye en los vaivenes de la curva de la pobreza, se puede asegurar que es un fenómeno que en la década que comenzó en 2011 ha ejercido una importante influencia en el deterioro de la situación social.

Para concluir, la distribución del ingreso ha mostrado la vulnerabilidad de la situación social argentina al primer trimestre del 2021, momento en el cual la asistencia social parece ser imprescindible para contener una situación social, que, aunque es crítica, tiene un gran riesgo de empeorar aún más.

Las transferencias monetarias se han constituido como mecanismos necesarios para la contención de la situación social en un contexto de estancamiento económico y ausencia de generación de empleo formal. La disyuntiva entre lo urgente y lo importante atraviesa esta discusión más que cualquier otra. Los planes son urgentes, pero lo fueron por diez años y seguirán siendo si se continúa en el mismo rumbo. Lo importante fue y será asegurar una política de asistencia social que no sea la protagonista a la hora de pensar propuestas de reducción de la pobreza y mejoramiento de los ingresos familiares.

Al fin del primer semestre del 2021, luego de padecer más de un año de las consecuencias de la pandemia, la frontera entre lo urgente y lo importante debe diluirse para atender a la necesidad de pensar una política laboral-social que deje de aumentar el financiamiento a la asistencia social sin resultados y vire a un modelo de foco en la generación del empleo formal.

## FUENTES

- Abuzar Asra, Gemma Estrada, Yangseon Kim & M.G Quibria (2005). Poverty and foreign aid evidence from recent cross-country data. Asian Development Bank. Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28347/wp065.pdf>
- ANSES. (2020) Estadísticas de la Seguridad Social. Datos al 3<sup>er</sup> trimestre, 2020 (al momento de la realización del trabajo). Recuperado en: [ANSES - Estadísticas de la Seguridad Social](#)
- ANSES. (2021). Prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), por tipo. Datos a febrero, 2021 (disponibles al momento de realización del trabajo). Dataset completo en: [Datos Argentina - Política de Ingresos - Prestaciones de la seguridad social - ANSES](#)
- Aráoz, M. F., & Nicolini, E. A. (2020). Regional Growth and the Persistence of Regional Income Inequality in Argentina in the First Half of the Twentieth Century. *Journal of Latin American Studies*, 52(2), 293–316. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/s0022216x19001299>
- BESS. (2020). Titulares Asignación Universal por Hijo, por Hijo Discapacitado y por Embarazo. Datos a diciembre, 2020. Serie de tiempo recuperada de: [Datos Argentina - AUH/AUHD - BESS, MTESS](#)
- BESS. (2021). Estadísticas de la Seguridad Social: Sistema previsional contributivo (pasivos). Datos a marzo, 2021. Recuperado en Sección Publicaciones: [BESS - Sistema previsional contributivo \(pasivos\)](#)
- BESS. (2021). Estadísticas de la Seguridad Social: Sistema previsional no contributivo. Datos a marzo, 2021. Recuperado de: [BESS - Sistema previsional no contributivo](#)
- Bonfiglio, J. I., & Vera, J. (2018). Condiciones materiales de vida: hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017).
- Dal Bianco, M., & Manías, J. M. (2018). Una medida de inflación núcleo alternativa para Argentina. *Observatorio*, 1.
- Decreto 1602/2009, Asignaciones Familiares, *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, 30 de octubre del 2009, núm. 31770, pp. 1-3.

- INDEC (2021). Encuesta permanente de hogares. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2020). Titulares de la Tarjeta AlimentAR. Datos a diciembre, 2020 (disponibles al momento de realización del trabajo). Dataset completo en: [Datos Argentina - Titulares de la Tarjeta Alimentar - MDS](#)
- Ministerio de Justicia de la Nación, Derecho Fácil, Ley Simple. (2021). Asignación por embarazo para protección social. Recuperado en: [Ley simple: AUE para protección social](#)
- Ministerio de Justicia de la Nación. (2019). Guía de información sobre la Seguridad Social: Jubilaciones y Pensiones. Vol. 2.
- Nidhi Parekh y Oriana Bandiera (2020). Do social assistance programmes reach the poor? Micro-evidence from 123 countries. International Growth Centre. Recuperado de: <https://www.theigc.org/reader/do-social-assistance-programmes-reach-the-poor-micro-evidence-from-123-countries/social-assistance-is-the-main-tool-to-reduce-poverty/#:~:text=Social%20assistance%20has%20made%20a,assistance%20transfers%20are%20factored%20in>
- OECD (2019), "Measuring the impact of social protection on inclusive growth", in Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth? OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a43dc9c3-en>
- Salvia, A., Musante, B. & Mendoza Jaramillo, A. (2013). Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo. *Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina*. Buenos Aires: ODSA, UCA. Recuperado de: <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>
- SIEMPRO. (2016). Reporte de Monitoreo: AUH, AUHD y AUE, 4º trimestre 2016. Recuperado de: [SIEMPRO - AUH, AUHD, AUE - 2016](#)
- SIEMPRO. (2016). Reporte de Monitoreo: PNSA, 4º trimestre 2016. Recuperado de: [SIEMPRO - PNSA - 2016](#)
- SIEMPRO. (2017). Reporte de Monitoreo: AUH, AUHD y AUE, 4º trimestre 2017. Recuperado de: [SIEMPRO - AUH, AUHD, AUE - 2017](#)



SIEMPRO. (2017). Reporte de Monitoreo: PNSA, 4º trimestre 2017. Recuperado de:  
[SIEMPRO - PNSA - 2017](#)

SIEMPRO. (2018). Reporte de Monitoreo: AUH, AUHD y AUE, 4º trimestre 2018. Recuperado de:  
[SIEMPRO - AUH, AUHD, AUE - 2018](#)

SIEMPRO. (2018). Reporte de Monitoreo: PNSA, 4º trimestre 2018. Recuperado de:  
[SIEMPRO - PNSA - 2018](#)

SIEMPRO. (2019). Reporte de Monitoreo: AUH, AUHD y AUE, 4º trimestre 2019. Recuperado de:  
[SIEMPRO - AUH, AUHD, AUE - 2019](#)

SIEMPRO. (2019). Reporte de Monitoreo: PNSA, 4º trimestre 2019. Recuperado de:  
[SIEMPRO - PNSA - 2019](#)

SIEMPRO. (2020). Reporte de Monitoreo: AUH, AUHD y AUE, 3er trimestre 2020.  
Recuperado de: [SIEMPRO - AUH, AUHD, AUE - 2020](#)

SIEMPRO. (2021). Guía de Programas Sociales del Estado Nacional. Recuperado de:  
[SIEMPRO - Guía de Programas Sociales](#)