

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:*

*Cambios experimentados en la situación social
de los sectores más pobres*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año VI N° 35, mayo 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Colina, J. , Giordano, O. (2012, mayo). Cambios experimentados en la situación social de los sectores más pobres [en línea] Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real 6(35)Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/cambios-experimentados-situacion-social.pdf> [Fecha de consulta:.....]

Cambios experimentados en la situación social de los sectores más pobres

Desde hace algunos años, la Argentina ha disfrutado de un contexto económico favorable que se ha traducido en altas tasas de crecimiento y aumentos en el empleo y los salarios. Más allá de las dificultades que generan las distorsiones sobre el sistema estadístico, existen evidencias que sugieren progresos importantes en términos de mejoras en el nivel de ingreso de las familias más pobres. Sin embargo, los avances han sido modestos en los aspectos más estructurales, como la inserción laboral, el acceso a la vivienda y a la infraestructura sanitaria básica. Esto está asociado al hecho de que la política social ha priorizado las transferencias monetarias directas por sobre la inversión en mejorar el capital humano y físico de los sectores más pobres. En este número de Empleo y Desarrollo Social se presentan propuestas para revertir la tendencia y combatir la pobreza con una estrategia más integrada que también enfatice políticas de largo plazo.

Los ingresos relativos de los hogares más pobres han aumentado

En la última década la Argentina ha tenido altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, que arrojan un promedio anual de casi un 8% entre 2003 y 2011. En este positivo contexto, en que han existido importantes aumentos del empleo y de los salarios, es interesante analizar la evolución de la situación social y económica de los sectores más pobres y vulnerables de la población.

Independientemente de las controversias sobre el valor de la canasta básica alimentaria y la determinación del nivel de pobreza, esto puede hacerse agrupando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) por niveles de ingreso. El Cuadro 1 presenta la media del ingreso per cápita de las familias (ingreso total del hogar dividido el número de miembros que lo integra) agrupadas según su nivel de ingresos para los años 2004 y 2011. Esto permite comparar el cambio de situación relativa de las familias más pobres respecto al promedio y a los ingresos más altos.

Cuadro 1. Ingreso per cápita familiar por niveles de distribución del ingreso

	Decil I	Decil II	Decil III	Promedio	Decil X
2004					
En pesos corrientes	\$36	\$100	\$141	\$421	\$1.616
En relación al promedio	0,08	0,24	0,34	1,00	3,84
2011					
En pesos corrientes	\$290	\$598	\$829	\$1.900	\$6.004
En relación al promedio	0,15	0,31	0,44	1,00	3,16

Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

En el año 2004 el 30% de los hogares más pobres tenían un nivel de ingreso per capita familiar que era entre 0,08 y 0,34 veces el nivel del promedio, mientras que, en el otro extremo de las distribución, el 10% de mayor nivel de ingreso percibía un ingreso 3,84 veces superior al promedio. En el año 2011, en cambio, el 30% de los hogares más pobres tuvo ingresos que fueron entre 0,15 y 0,44 veces el promedio, mientras que el 10% de mayor nivel de ingreso presentó un nivel 3,16 veces superior al promedio. En otras palabras, los ingresos de los hogares más pobres crecieron a un ritmo superior al del resto de la población, disminuyendo la brecha que los separa de los ingresos más altos. En otras palabras, hubo mejoras sustantivas en la distribución del ingreso.

La interpretación de esta información merece cautela. La EPH -que es la fuente con la que se realizaron estos cálculos- tiene en general debilidades para captar información adecuada de segmentos de la población en extrema pobreza y en extrema riqueza. Otra limitación importante es que durante estos años hubo un intenso proceso inflacionario en el que los precios de los alimentos -que son los bienes que en mayor proporción consumen los hogares pobres- subieron más que el resto de los bienes. Esto habría diluido el poder adquisitivo del mayor ingreso de los hogares pobres. Lamentablemente, por las distorsiones que existen en la medición oficial de la inflación, no es posible contar con una medida confiable de los impactos asociados a los cambios en los precios relativos

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

La situación laboral de los sectores más pobres continua siendo precaria

Una particularidad de los hogares pobres es la baja tasa de participación laboral de sus miembros en edad de trabajar. Comparado con otros estratos socioeconómicos, relativamente menos personas entre 18 y 65 años de edad participa en el mercado de trabajo. Varios factores explican esta característica. Entre los más importantes está la profusa presencia de mujeres laboralmente inactivas debido a maternidad temprana y el elevado número de hijos y jóvenes con bajos niveles de educación y formación para el trabajo. La baja preparación para el trabajo plantea muchas restricciones para los que desean conseguir un empleo. Por ello, como los pobres tienen menores niveles de educación se observa también más altas tasas de desempleo y una mayor informalidad laboral.

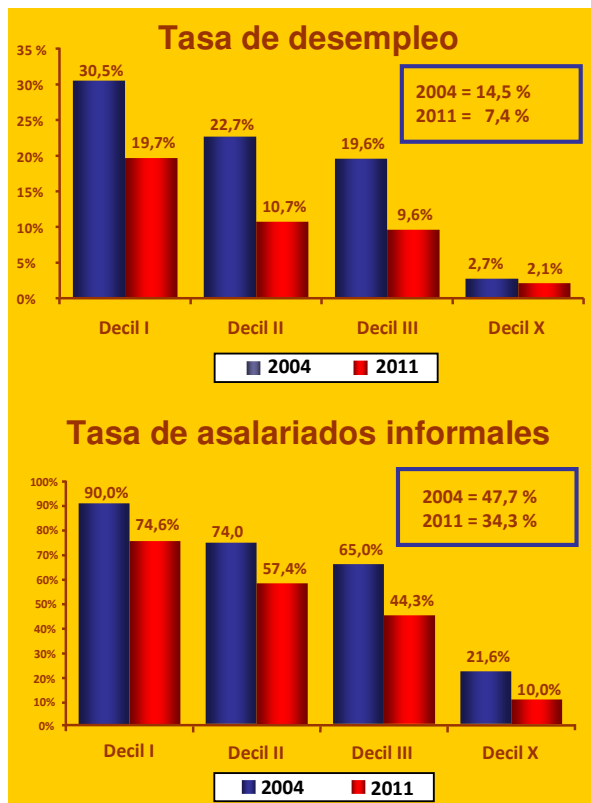
La bonanza económica de los últimos años no modificó sustancialmente la situación descrita en el párrafo anterior. Como lo indica el Gráfico 1, entre el 2004 y el 2011, la tasa de participación laboral se mantiene muy baja en los sectores más pobres, donde incluso se observa una disminución. Mientras tanto, en el 10% de mayores ingresos la tasa de participación aumentó y duplica a la de los deciles I y II de la distribución de ingresos. La tasa de desempleo disminuyó para todos los segmentos, pero se mantiene alta y por encima del promedio para el 30% más pobre de la población. En el decil más bajo el desempleo llega al 20%. La incidencia de la informalidad asalariada también alcanza niveles mínimos para el 10% de mayor ingreso mientras que se mantiene muy elevada entre los miembros adultos activos del 30% de los hogares más pobres. A pesar de las mejoras en el empleo, la informalidad laboral alcanza a un 75% de los hogares en el decil más bajo de la distribución de ingresos.

La bonanza económica implicó una clara mejora en la situación laboral respecto al profundo deterioro alcanzado con la crisis del año 2002. Sin embargo, esto explicaría una parte muy pequeña de las mejoras en la distribución del ingreso ya que la evolución de los indicadores laborales no sugiere una disminución en las brechas laborales entre los diferentes estratos socioeconómicos.

Gráfico 1:

Indicadores laborales según nivel de ingreso

Grandes aglomerados urbanos de todo el país



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Las transferencias asistenciales a los sectores más pobres han aumentado sustancialmente

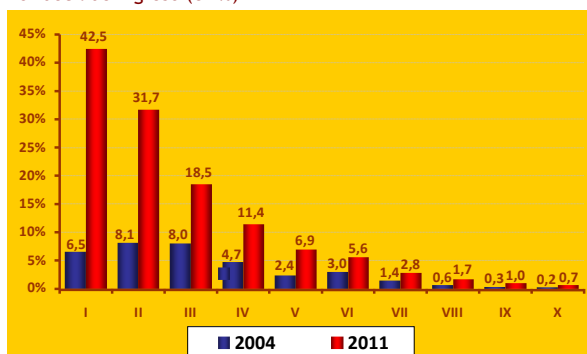
La EPH capta las transferencias monetarias que reciben las familias a través de la asistencia social, pero no diferencia su origen. En este aspecto hace una indagación general preguntando si el hogar recibió algún tipo de subsidio o ayuda social del Estado u otras organizaciones. Por las diferentes envergaduras de los programas involucrados seguramente la mayor parte de la asistencia declarada corresponde a la Asignación Universal por Hijo. Sin embargo, también inciden otros programas administrados por la Nación (Plan Argentina Trabaja), los gobiernos provinciales y municipales y, en menor medida, por entidades de derecho privado.

En el Gráfico 2 se expone la distribución de las ayudas asistenciales que surgen de la EPH según niveles de ingreso de los hogares. Se observa que el 43% de los hogares en el decil más pobre recibe algún tipo de ayuda asistencial. Se trata de un panorama muy diferente al que la misma fuente mostraba para el año 2004. El crecimiento de la proporción de hogares que manifiestan estar recibiendo transferencias monetarias es tan contundente que da sustento a la idea de que una gran parte de las mejoras en la distribución personal del ingreso están asociadas a la expansión del gasto asistencial.

Gráfico 2:

Distribución de las ayudas asistenciales

Por decil de ingreso (en %)



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC.

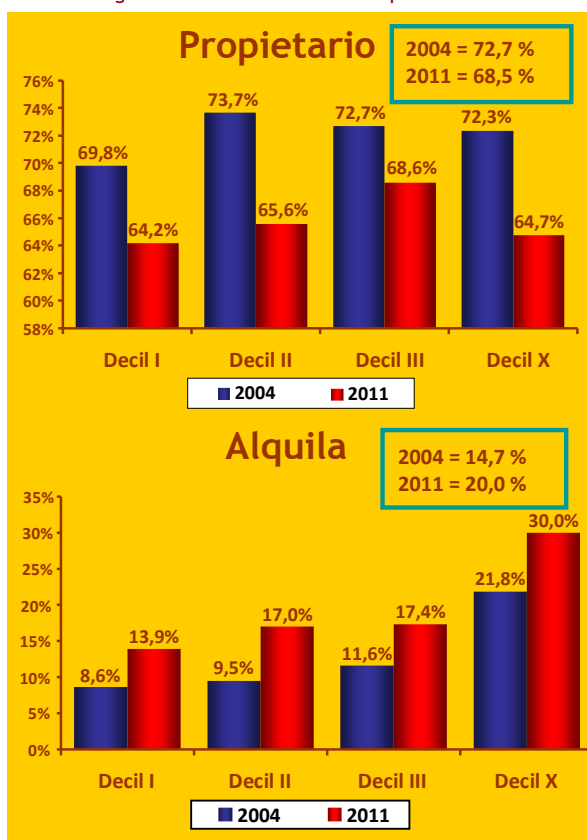
Ha aumentado el alquiler de viviendas entre los sectores más pobres

Según el Censo 2010, la proporción de personas que es propietaria de la vivienda que habita asciende al 72%, un 16% alquila y un 12% se encuentra en alguna forma de ocupación legal o ilegal. El Censo 2001, hace más de una década atrás, arrojaba que los propietarios eran el 75%, los inquilinos el 11% y los ocupantes el 14%. Es decir, aunque en los últimos años el país disfrutó uno de los períodos de bonanza económica más importantes de su historia, la situación general en términos de tenencia de la vivienda ha cambiado poco.

Gráfico 3:

Régimen de tenencia de las viviendas

Grandes conglomerados urbanos en todo el país



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Los datos publicados de los Censos 2001 y 2010 no están abiertos por nivel de ingreso de los hogares. Sin embargo, una aproximación se puede obtener a partir de la información provista por la EPH. Los resultados, que se presentan en el Gráfico 3, no son

comparables con los del censo porque, entre otras diferencias, cubren sólo a los grandes aglomerados urbanos, cuando los del censo corresponden a todo el país. De todas formas, las tendencias generales son consistentes. Según la EPH, en el año 2004 el 73% de las familias eran propietarias mientras que en el año 2011 este porcentaje disminuye al 69%. Desagregando la información por estrato socioeconómico aparece que para todos los niveles de ingresos en el año 2011 hay menos propietarios. Como contrapartida, la proporción de familias que alquilan la vivienda en la que viven aumenta en todos los segmentos. Este fenómeno tiene alta incidencia en los hogares más pobres ya que el pago del alquiler insume una alta proporción del total de sus ingresos.

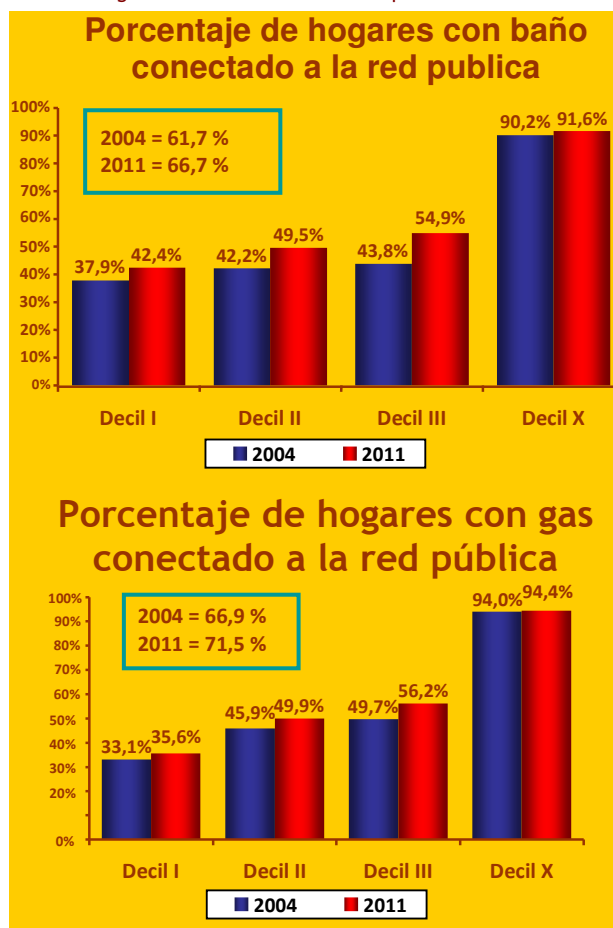
No se observan mejoras sustanciales en la infraestructura básica de los pobres

Los datos del Censo 2010 indican que la mitad de la población total (52%) tiene acceso a agua potable y cloacas a través de conexión a red pública. El 43% tiene acceso a agua potable vía pozo o cloacas con pozo séptico o pozo ciego. El 5% restante enfrenta limitaciones severas de infraestructura, lo que los obliga a acceder a agua potable en cisternas o canillas fuera de su terreno y a desagües de inodoros en excavaciones de tierras o letrinas. Como consecuencia de una sistemática insuficiencia de inversión, la Argentina tiene una situación muy deficitaria en infraestructura sanitaria.

Gráfico 4:

Acceso a cloacas y gas conectados a red pública

Grandes conglomerados urbanos en todo el país



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Analizando los datos de la EPH por estrato socioeconómico surge que quienes más sufren las carencias de infraestructura sanitaria básica son los hogares más pobres. El Gráfico 4 muestra los niveles de acceso a cloacas y gas por red pública en los grandes aglomerados urbanos. Mientras que la población de mayor ingreso tiene niveles de acceso razonables (superior al 90%), el acceso de los hogares más pobres oscila entre 42% y 55% respecto de las cloacas y entre un 36% y un 56% respecto del gas de la red pública. Para los sectores pobres de la población el acceso a las redes

de cloacas y de gas mejoró muy poco entre los años 2004 y 2011 y prácticamente un 50% de ellos no cuentan con estos servicios.

Las políticas de combate a la pobreza priorizan las transferencias monetarias

La bonanza económica que experimentó el país permitió un crecimiento muy importante de los recursos del sector público. Una parte de estos mayores recursos fue asignada a reforzar las partidas presupuestarias con fines asistenciales. Según datos del Ministerio de Economía, en el año 2004 se asignaban desde los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) aproximadamente un 1,3% del PBI a la asistencia social, lo que sería a precios actuales unos \$14 mil millones. En el año 2009 (último disponible) se asignó a este fin un 1,9% del PBI, que serían a precios actuales unos \$29 mil millones. Es decir, entre los años 2004 y 2009 los recursos para fines asistenciales se incrementaron en \$15 mil millones. Se trata de una cifra importante, aunque modesta si se la compara con el crecimiento en los subsidios a empresas públicas y privadas.

Los datos indican que los responsables de las políticas asistenciales optaron por priorizar las transferencias monetarias a los sectores más pobres y relegaron a un segundo plano las inversiones en infraestructura básica, que aumentan los activos de los pobres y atacan problemas estructurales de la pobreza. El gasto público de los tres niveles de gobierno asignado a agua potable, alcantarillado, vivienda y urbanismo creció de un 0,54% del PBI en el 2004 a un 1,07% en el 2009, o sea, pasó de \$6 mil a \$16 mil millones a precios actuales. Aumentó en \$10 mil millones mientras las transferencias monetarias aumentaron en \$15 mil millones. Se gasta más y aumentó más lo que es gasto asistencial en transferencias monetarias que la inversión pública en vivienda e infraestructura básica.

Es importante notar que factores de contexto también conspiraron contra una adecuada y eficiente inversión en vivienda e infraestructura básica. Entre los retrocesos más importantes aparece el hecho de que no se reconstruyeron en forma satisfactoria las instituciones de crédito hipotecario dañadas por la crisis del año 2002 y que no se ha creado un mercado dinámico de créditos hipotecarios de largo plazo. La manipulación a partir del año 2007 de los índices de inflación oficial impide contar con instrumentos de indexación imprescindibles para que funcione el crédito hipotecario y este problema se ha ido potenciando a medida que aumenta el ritmo de la inflación. En paralelo, el acotado presupuesto público aplicado a vivienda ha sido gestionado de forma poco transparente, existiendo algunos resonantes casos de corrupción. En forma análoga, la inversión en infraestructura básica, cuya responsabilidad corresponde a las provincias y municipios, fue manejada centralizadamente y de manera poco eficiente por el gobierno nacional.

Estrategias para mejorar la efectividad de la política social

El crecimiento de los recursos públicos brinda una oportunidad inédita para avanzar hacia una sociedad más integrada, menos excluyente y con menor pobreza. Para alcanzar este objetivo es necesario un mejor equilibrio en las prioridades del gasto asistencial y un salto en la calidad de la gestión de los recursos públicos. Es fundamental tener en las políticas sociales una visión estratégica de mediano y largo plazo, por sobre las tentaciones de subordinar el gasto social asistencial a los intereses políticos de corto plazo.

La política social debe atacar en forma decidida y sostenida los factores estructurales generadores de pobreza, como son la baja tasa de participación laboral, el empleo informal, el abandono escolar, la mala calidad de la educación, la carencia de viviendas sociales apropiadas, la falta de infraestructura sanitaria básica y otros factores que afectan las posibilidades de progreso de los sectores más pobres de la población. Ella debe incluir la promoción del esfuerzo y la superación y la acumulación de activos físicos y humanos, junto con la satisfacción de las necesidades básicas de corto plazo.

Para dinamizar la acumulación de capital humano en las familias más pobres, es necesario perfeccionar la Asignación Universal por Hijo. La clave es reivindicar su diseño conceptual a partir de un salto cualitativo en los mecanismos de gestión. Actualmente se pretende realizar los controles de las condicionalidades en educa-

ción y salud en forma centralizada desde un organismo nacional (la ANSES), utilizando para ello una libreta de papel (Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación). Se trata de un instrumento extremadamente rudimentario, muy costoso administrativamente y totalmente inefectivo para un control veraz. Además de la incoherencia que implica en la era de la informática y las comunicaciones apelar como instrumento de política pública a una libreta de papel, la ANSES es un organismo previsional y tiene muy limitadas capacidades para gestionar el control escolar y de salud de millones de niños y jóvenes esparcidos por todo el país en escuelas y hospitales que pertenecen y son financiados y gestionados por las provincias y los municipios. Estos antecedentes llevan a recomendar que el Estado Nacional alivie de esta carga impropia a la ANSES y delegue la responsabilidad del control de la asistencia escolar y cuidado de la salud a las provincias (que son las responsables de la gestión de las escuelas y los centros de salud), concentrándose en un monitoreo eficaz de los resultados.

Para mejorar la acumulación de activos en viviendas, es fundamental tomar acciones que articulen la promoción del ahorro privado para la vivienda propia con el gasto público orientado a subsidiar parte del costo de la vivienda a las personas pobres. Para esto es esencial tener un entorno macroeconómico equilibrado y sostenible, con crecimiento económico y bajas tasas de inflación, que permita promover el desarrollo de nuevos diseños de contratos (con figuras de fideicomisos, fondos de construcción y otros) que faciliten la canalización del ahorro familiar hacia la adquisición de la vivienda propia en arreglos que superen los 20 años de plazo. Por este medio, las familias de los deciles de ingresos medios y altos pueden solucionar privadamente sus déficits de vivienda, liberando fondos públicos para que el Estado subsidie parte del costo de la vivienda de los más pobres y aumente el gasto público en viviendas. El Estado nacional, en lugar de realizar las obras de manera directa o tercerizarlas de manera poco transparente con ONGs privadas, debería distribuir de manera automática los fondos a las provincias en función de las necesidades sociales.

Para aumentar los activos sociales básicos, como la infraestructura sanitaria, el Estado Nacional debería también incrementar las transferencias vía coparticipación a las provincias y establecer un adecuado régimen de monitoreo de la situación y de los avances en la infraestructura sanitaria de cada provincia y municipio. De esta forma, serían las provincias y los municipios los que decidirían y financiarían las obras de infraestructura local y el Estado monitorearía la cobertura y el estado de la infraestructura, para la que también se establecería un eficaz control social.

Finalmente, es imprescindible que haya una reforma a las instituciones laborales y tributarias a fin de facilitar el empleo formal de personas de bajos niveles de educación y de formación para el trabajo. Las actuales leyes laborales y tributarias, al ser tan rígidas y costosas, no permiten que las empresas privadas contraten gente con bajos niveles de educación (sectores más pobres). Los bajos niveles de productividad de estas personas no permiten generar una remuneración acorde con los altos costos laborales que implica contratarlos en forma registrada. Por lo tanto, la demanda de las empresas por mano de obra de baja calificación es escasa, o, en el mejor de los casos, es sólo para empleos precarios, mal remunerados y en la informalidad. En las familias más vulnerables y pobres esto constituye un desaliento para salir a trabajar. Por eso las tasas de participación laboral son bajas y se han mantenido así a pesar del alto crecimiento de la economía. Dado que muchos trabajadores de los sectores de más bajos ingresos sólo encontraran empleo en pequeños emprendimientos, es fundamental sancionar un régimen tributario y laboral especial para que estos emprendimientos operen en la formalidad y contraten mano de obra también formalmente. Este tema se ha desarrollado más extensamente en el Informe Empleo y Desarrollo Social No. 27 de Septiembre de 2010.

