

Efectos de las políticas sociales de transferencia de ingresos sobre las tasas de pobreza e indigencia. Gran Mendoza 2017 – 2020

Autores

SALVIA, Agustín.

Coordinador del estudio. Director de Investigación del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina. CONICET-UBA-UCA.

SANTAMARINA, Diego Jorge.

Investigador autor. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Facultad de Humanidades y Ciencias Económicas, Sede UCA Mendoza. diegosantamarina@uca.edu.ar

Palabras claves

políticas sociales – pobreza e indigencia – IFE

Introducción

El propósito de esta nota de investigación es ofrecer una aproximación al efecto de las distintas políticas sociales de transferencia de ingresos sobre las tasas de pobreza y de indigencia en el aglomerado urbano Gran Mendoza durante el período 2017 - 2020.

Para el examen empírico de esta propuesta se utilizan microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA), en la versión denominada EDSA-Agenda para la Equidad. En particular, cabe destacar que esta encuesta se apoya en una muestra probabilística anual de 600 hogares urbanos del Gran Mendoza¹.

El ejercicio realizado en la Sede Mendoza del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA – UCA) se plantea en el marco de los estudios más amplios del Observatorio de la Deuda Social Argentina - Sede Central, utilizando las mismas definiciones y enfoques. En particular se sigue la metodología planteada por Poy (2021) a partir de tasas de pobreza e indigencia monetarias observadas y la construcción de escenarios contrafácticos. En este escenario se estima la proporción de la población y de los hogares que experimentan pobreza e indigencia a partir de su ingreso total familiar (tasas de pobreza e indigencia observadas) y se la compara con la proporción de población u hogares que se hubiera encontrado en tal situación de no mediar sus ingresos por las transferencias consideradas. La di-

¹ Los cambios en el escenario de la pandemia COVID-19 pueden ser una fuente de sesgos que afecte la calidad de los datos. El trabajo de campo de la EDSA 2020 - COVID-19 se realizó con algunos cambios, según el diseño muestral de la Encuesta de la Deuda Social Argentina.

ferencia obtenida entre ambas estimaciones puede interpretarse como el "efecto inmediato" (Cortés, 2018) de estas intervenciones sobre la pobreza y la indigencia.

Se trata de una metodología habitual en los estudios de la incidencia distributiva de la política social que permite valorar su papel sobre el bienestar (Bonavida y Gasparini, 2020; Salvia, Poy y Vera, 2016). Sin embargo, también presenta importantes limitaciones. Como destaca Cortés (2018: 127), el análisis del efecto inmediato implica considerar únicamente qué ocurriría con las condiciones de vida de los hogares si en un momento dado no existieran más transferencias por la política examinada. Por lo tanto, no se consideran los efectos multiplicadores que la política social tiene sobre las economías locales y sobre otros recursos que tienen los hogares. A su vez, no contempla las reacciones que desplegarían los hogares ante un escenario de merma de sus recursos disponibles.

Mediante este procedimiento se analizan los distintos efectos de un conjunto de Políticas Sociales (POLÍTICA SS) de transferencia de ingresos que incluyen: Jubilaciones (JUB), Pensiones Contributivas (PC), Pensiones No Contributivas (PNoC, contiene pensiones por invalidez, pensiones para madres de 7 hijos o más y pensiones por vejez) y Programas de Protección Social (PROGRAMAS PS)².

En los Programas de Protección Social (PROGRAMAS PS) de transferencias monetarias se considera Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación por Embarazo (AUE), PROGRESAR y otros programas de capacitación y empleo como Potenciar Trabajo y Salario Complementario.

Pero además contiene dos programas implementados en el marco de la irrupción de la pandemia COVID-19 durante el año 2020 –como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)– y otras acciones que comenzaron a implementarse a partir de fines de 2019 –la Tarjeta Alimentar– atendiendo al empeoramiento de la situación social. Específicamente:

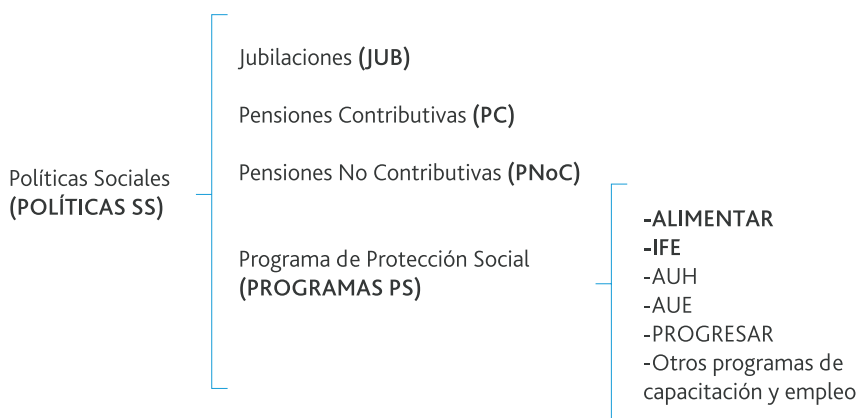
- Tarjeta Alimentar: es un complemento de ingresos destinado al gasto alimentario de los hogares perceptores de la AUH con niños/as de hasta 6 años (o niños/as con discapacidad sin límite de edad) o perceptores de Asignación Universal por Embarazo (AUE).
- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): pago de \$10.000 dirigido a las personas de 18 a 65 años desocupadas, trabajadores/as de la economía informal o monotributistas de las escalas inferiores.

En la figura 1 se resumen las variables consideradas para el análisis con un es-

² Los Programas de Protección se diseñaron durante las últimas dos décadas, incluso con el apoyo de organismos internacionales, para atender las situaciones de emergencia social, dada algunas limitaciones que tienen los sistemas de Seguridad Social. Las Pensiones No Contributivas son estructuras previas que fueron planificadas en función de dar cobertura a aquellas poblaciones igualmente afectadas por alguna emergencia que no tenían vínculo con la red formal de contención que brinda la Seguridad Social.

quema que sintetiza la relación entre ellas. Para mayor claridad se destacan las abreviaturas que el lector encontrará en los gráficos de la siguiente sección.

Figura 1: Esquema de variables utilizadas



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente apartado se estudia a través de múltiples ejercicios de simulación la evolución entre 2017 y 2020 del impacto de las diferentes transferencias en materia de Política Social sobre las tasas de indigencia y pobreza del Gran Mendoza. Asimismo, se analiza en profundidad el último año 2020 para descomponer, debido a su importancia, el papel que tuvieron específicamente los nuevos programas que se han desarrollado. Un aspecto metodológico que debe tenerse en cuenta al interpretar los resultados es que los efectos obtenidos mediante estas microsimulaciones no resultan aditivos. En cada uno de los ejercicios planteados, se compara el "efecto inmediato" (Cortés, 2018) de restar el ingreso por la(s) transferencia(s) estudiada(s) con respecto a la tasa observada.

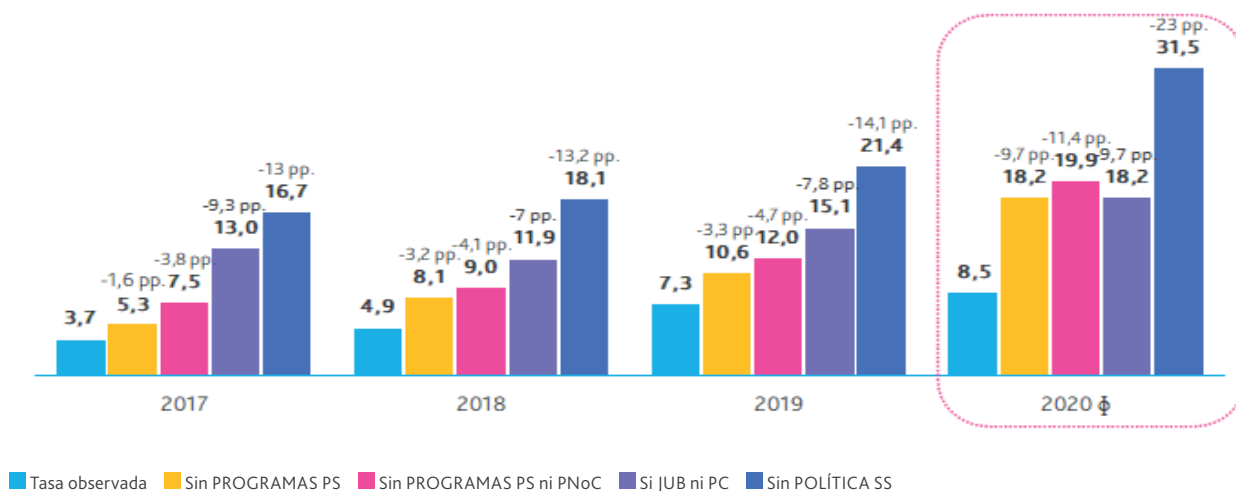
Resultados

1. Impacto de la política social sobre la indigencia

En primer término, se analiza la tasa de indigencia para el Gran Mendoza y los efectos a lo largo del período 2017-2020 del total de las Políticas Sociales y de sus componentes más importantes: Programas de Protección Social, Pensiones No Contributivas, Pensiones Contributivas y Jubilaciones. El gráfico 1 está calculado para población y el gráfico 2 para hogares.

Un primer análisis de la tasa observada de indigencia revela una evolución negativa en el tiempo cuando se analizan las personas alcanzadas por el indicador. A pesar de esta persistencia de la tendencia, al analizar los hogares afectados en el lapso considerado, no hay evidencias que permitan considerar un comportamiento concluyente sobre el eventual agravamiento del indicador.

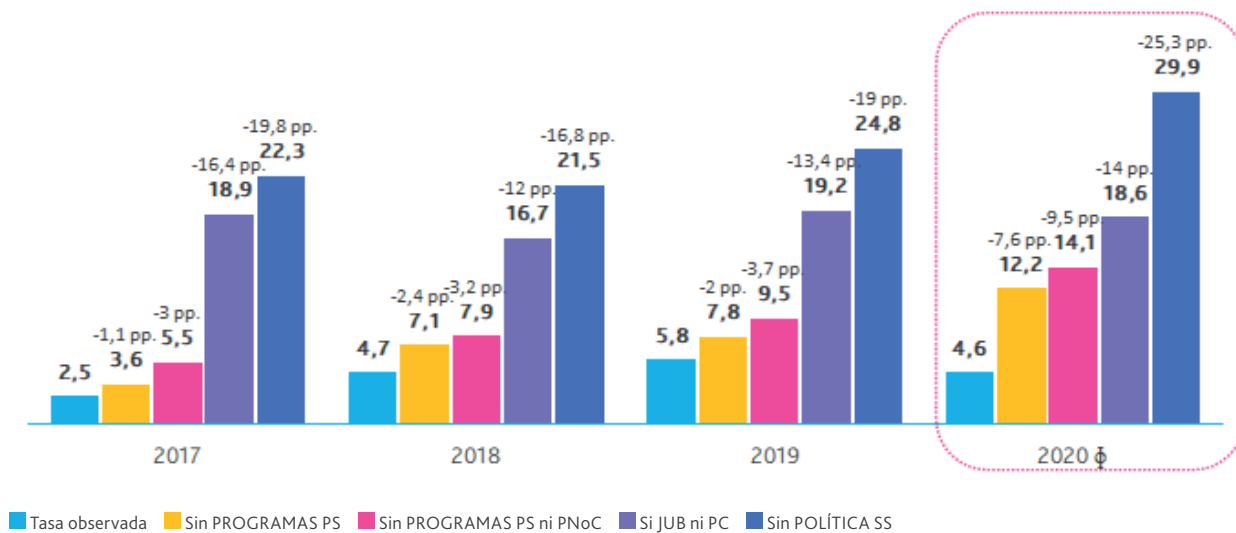
Gráfico 1: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la indigencia, según año. Porcentaje de población. Gran Mendoza. Años 2017 - 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Gráfico 2: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la indigencia, según año. Porcentaje de hogares. Gran Mendoza. Años 2017 -2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Los gráficos exhiben que los efectos de las políticas de transferencia de ingresos se intensificaron a lo largo de estos años. Así, por ejemplo, según se aprecia en el gráfico 1, la incidencia de las Políticas Sociales en la reducción del porcentaje

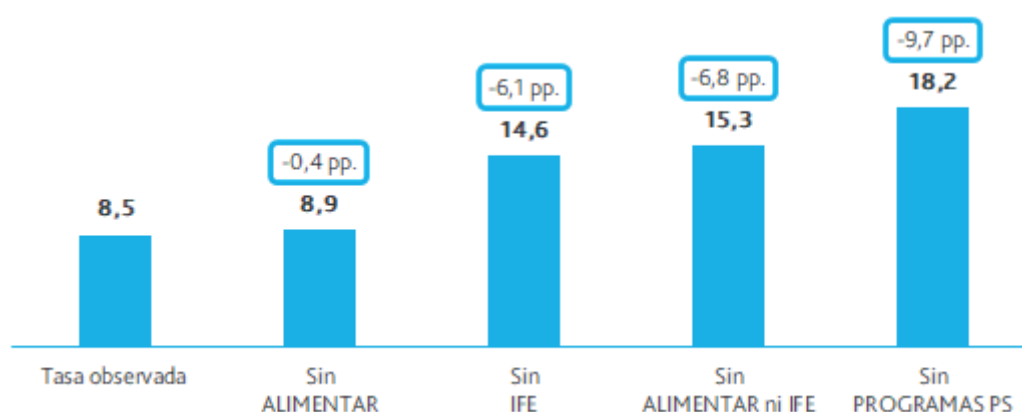
de personas indigentes en el Gran Mendoza se estima, para los sucesivos años 2017 a 2020, en 13 p.p. (puntos porcentuales), 13,2 pp., 14,1 pp. y 23 pp., respectivamente. Este número cada vez mayor podría atribuirse a un cambio en la participación de los ingresos no laborales en los presupuestos familiares de los hogares, en particular, de los peor posicionados en la distribución, en un marco de caída del peso de los ingresos laborales.

Las alteraciones son aún más evidentes entre el 2019 y 2020 debido a las restricciones en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y la implementación de nuevas políticas, de gran envergadura, en particular el IFE y la Tarjeta Alimentar, así como distintos bonos y adicionales debido a la pandemia por COVID-19.

En este último año 2020 la tasa de indigencia de la población (ver recuadro rosa del gráfico 1) se hubiera duplicado en caso de no haber mediado los Programas de Protección Social y hubiera sido más del triple (3,7 veces precisamente) si no hubiera existido ningún tipo de Política Social. Estos multiplicadores incluso se acrecientan al analizar los hogares del Gran Mendoza (ver recuadro rosa del gráfico 2), ya que en este caso la tasa observada de indigencia pasa respectivamente de 4,6% a 12,2% (2,65 veces si no hubieran existido los Programas de Protección Social) y a 29,9% (6,5 veces en caso que no se hubiera aplicado ninguna Política Social).

Por lo expuesto, interesa examinar el efecto de las políticas sociales más recientes, implementadas por los cambios en el escenario socioeconómico relacionados con la pandemia durante el 2020.

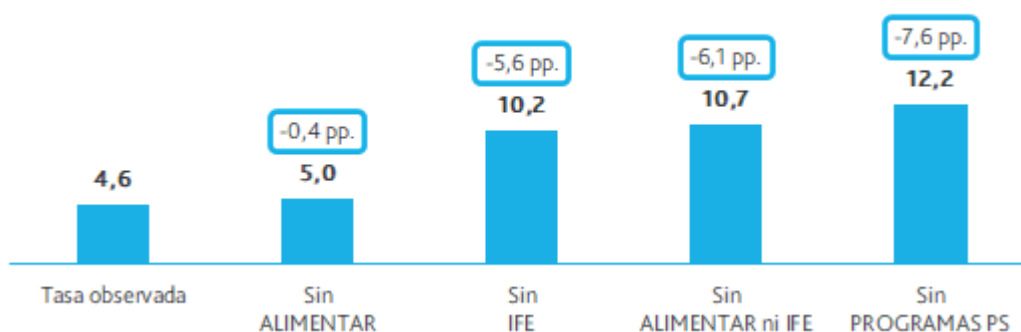
Gráfico 3: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la indigencia. Porcentaje de población. Gran Mendoza. Año 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Gráfico 4: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la indigencia. Porcentaje de hogares. Gran Mendoza. Año 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

De acuerdo con el gráfico 3, se estima en 0,4 pp. el efecto de la Tarjeta Alimentar en la reducción del porcentaje de personas indigentes en el Gran Mendoza, en 6,1 pp. el efecto del IFE y en 6,8 pp. el efecto de ambas políticas cuando se las considera simultáneamente. Ello puede expresarse, alternativamente, indicando que el 6,8% de la población urbana del Gran Mendoza eludió la indigencia gracias a los ingresos de la Tarjeta Alimentar y del IFE. Si se toma en cuenta el conjunto de los Programas de Protección Social disponibles el efecto se amplía a 9,7 pp.

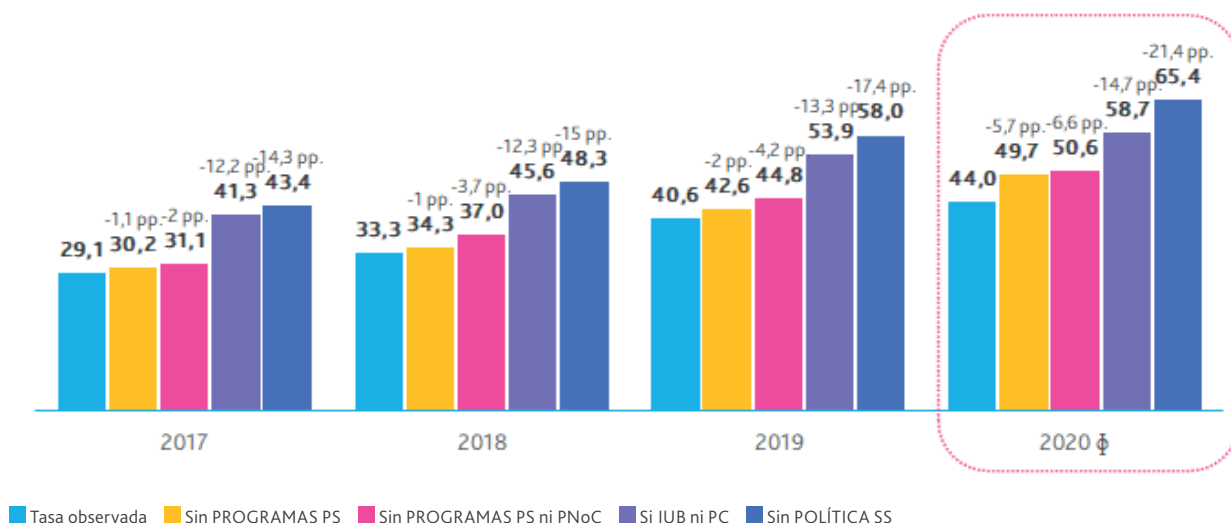
El gráfico 4 exhibe los resultados de esta misma microsimulación, pero tomando en cuenta los hogares afectados por la indigencia en lugar de los componentes que lo habitan. Los efectos son similares, aunque levemente inferiores. Así, sobre la tasa observada de 4,6% de los hogares del Gran Mendoza en situación de indigencia en el 2020, deben considerarse los siguientes efectos inmediatos: 0,4 pp. por Tarjeta Alimentar, 5,6 pp. por IFE, 6,1 pp. por las transferencias conjuntas de Alimentar e IFE y 7,6 pp. por todos los Programas de Protección Social.

2. Impacto de la política social sobre la pobreza

Seguidamente, se realizan ejercicios similares, pero para pobreza en lugar de indigencia.

Los siguientes dos gráficos muestran la tasa de pobreza para el Gran Mendoza y los efectos de todas las Políticas Sociales a lo largo del período 2017-2020. El gráfico 5 está calculado para población y el gráfico 6 para hogares.

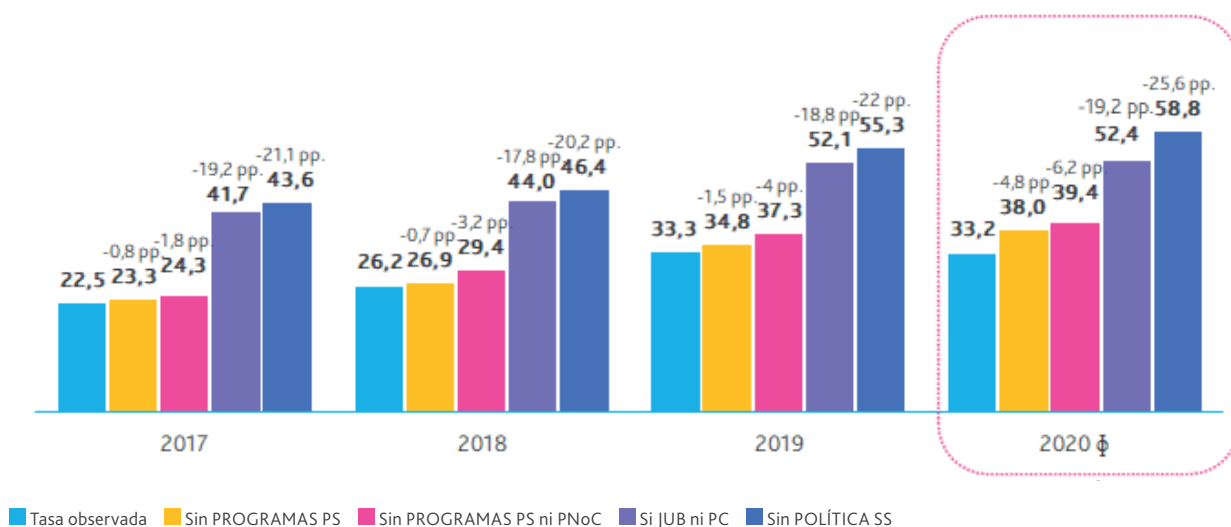
Gráfico 5: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la pobreza, según año. Porcentaje de población. Gran Mendoza. Años 2017 - 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Gráfico 6: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la pobreza, según año. Porcentaje de hogares. Gran Mendoza. Años 2017 - 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Como se observa, la población de Gran Mendoza que se encuentra en situación de pobreza pasa del 29,1% en 2017 a 44% en el 2020. Se consolida así la ten-

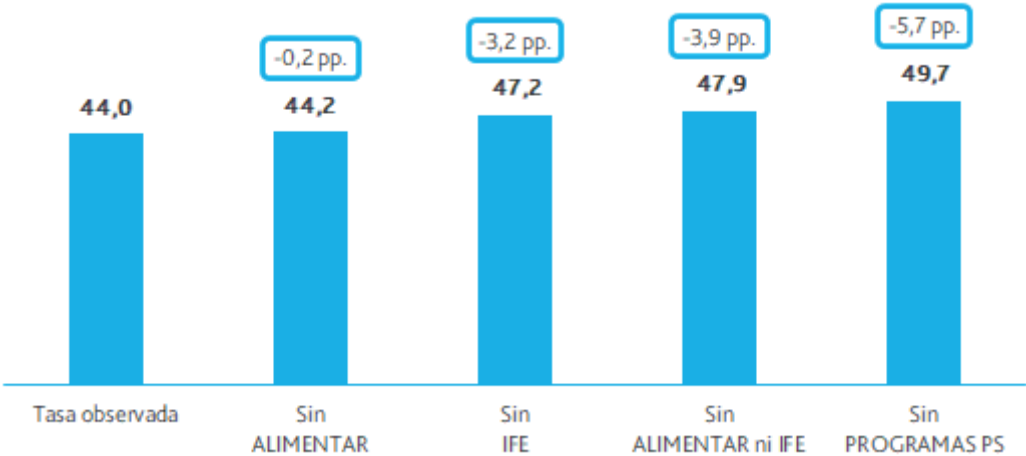
dencia creciente, es decir de empeoramiento, durante todo el período analizado. Asimismo, el comportamiento de la tendencia de los hogares de Gran Mendoza alcanzados por la pobreza es más evidente que en el caso de indigencia. En un contexto internacional adverso, devaluación con efectos inflacionarios, así como medidas recesivas en materia de actividad, inversión y empleo, habrían generado un escenario crítico para amplios sectores sociales.

El efecto de las políticas de transferencia también se intensificó en la reducción de la pobreza entre 2017 y 2020, al igual que lo ocurrido en el caso de la indigencia. Así por ejemplo analizando el impacto sobre la población (gráfico 5), se estima que el efecto de todos los Programas de Protección Social y las Pensiones No Contributivas fue de 2 pp. de reducción de la pobreza en 2017, pasando por 3,7 pp. en 2018 y 4,2 pp. en 2019, hasta llegar a 6,6 pp. en 2020. También cabe notar el efecto atribuible a nuevas políticas implementadas en 2020 y al cambio observado en la participación de las distintas fuentes de ingresos en los presupuestos familiares.

Para finalizar el ejercicio, se analiza lo sucedido durante el 2020 con los efectos sobre la pobreza de las políticas sociales recientes: Tarjeta Alimentar, IFE y el conjunto de Programas de Protección Social.

En términos generales, como se muestra en el gráfico 7 para población como el gráfico 8 para hogares, se aprecia un efecto de las transferencias sobre la reducción de la pobreza, aunque menor si se compara con las microsimulaciones sobre la tasa de indigencia analizadas con anterioridad.

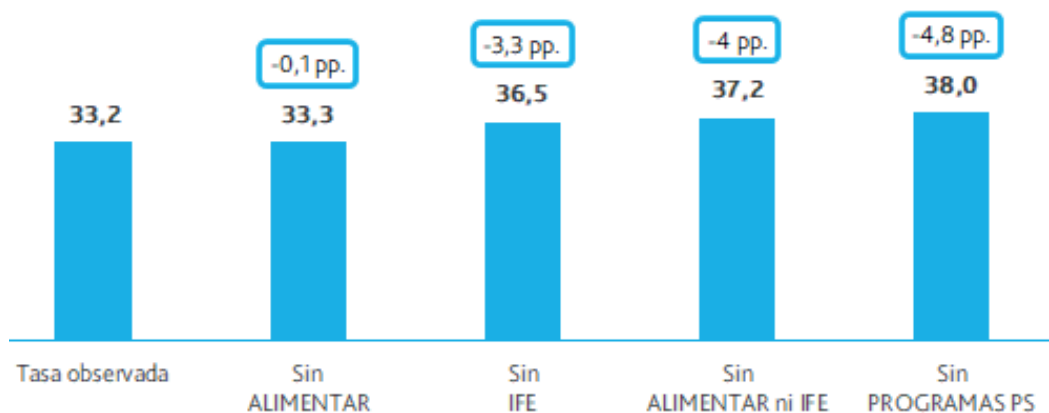
Gráfico 7: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la pobreza. Porcentaje de población. Gran Mendoza. Año 2020 φ



Nota: φ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Gráfico 8: Efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la pobreza. Porcentaje de hogares. Gran Mendoza. Año 2020 ϕ



Nota: ϕ a los fines de su comparación con el resto de la serie, los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos debido al contexto de pandemia COVID-19 (Salvia, 2021).

Fuente: EDSA-Agenda para la Equidad (2017-2025), Aglomerado Gran Mendoza. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Así, el efecto de la Tarjeta Alimentar en la reducción del porcentaje pobres por ingresos se estima en 0,2 pp. en el caso de personas y 0,1 pp. en hogares. Por su parte, el efecto del IFE en la reducción de la tasa de pobreza monetaria habría sido 3,2 pp. para población y 3,3 pp. para hogares. Si se considera a ambas transferencias simultáneamente, el efecto se estima en una reducción de 3,9 pp. y 4 pp., respectivamente. Al considerar el conjunto de los Programas de Protección Social el efecto observado es de 5,7 pp. para componentes y 4,8 pp. correspondiente a hogares.

Síntesis de evidencias

Los efectos de las políticas de transferencia de ingresos sobre la tasa de indigencia y pobreza se intensificaron a lo largo del período 2017-2020. Ello podría atribuirse a un cambio en la incidencia de los ingresos no laborales en los presupuestos familiares de los hogares en un marco de caída del peso de los ingresos laborales.

Las alteraciones son aún más evidentes entre el 2019 y 2020 debido a las restricciones en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y la implementación de nuevas políticas, de gran envergadura, en particular el IFE y la Tarjeta Alimentar, debido a la pandemia.

En el año 2020 la tasa de indigencia de la población del Gran Mendoza se hubiera duplicado en caso de no haber mediado los Programas de Protección Social y hubiera sido más del triple si no hubiera existido ningún tipo de Política Social.

En conjunto las dos políticas sociales más importantes, implementadas durante el 2020 relacionadas con la pandemia COVID-19, habrían tenido un efecto significativo. El 6,8% de la población urbana del Gran Mendoza habría evitado la indigencia y el 3,9% la pobreza gracias a los ingresos de la Tarjeta Alimentar y del IFE. El IFE habría sido la política con mayor efecto absoluto sobre las tasas de pobreza e indigencia, en comparación con las demás políticas de transferencias analizadas.

Referencias bibliográficas

- Bonavida, C. y Gasparini, L. (2020). El impacto asimétrico de la cuarentena. CEDLAS, Documento de Trabajo N° 261, La Plata.
- Cortés, F. (2018). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés (coord.). Temas de política social de México y América Latina (pp. 117-155). México D.F.: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poy, S. (2021). Efectos de los programas sociales de transferencia de ingresos sobre las tasas de pobreza e indigencia (2019-2020). En Salvia, A. (coord.), Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020). Buenos Aires: ODSA-UCA.
- Salvia, A., Poy, S. y Vera, J. (2016). La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012. Revista Desarrollo y Sociedad, 76 (2), pp. 165-203.
- Salvia, A.(coord.) y Santamarina, D. (2021). Enfoque multidimensional de la pobreza. Gran Mendoza 2017-2020. Mendoza: ODSA-UCA. Anexo metodológico, pp. 37-38.
- Sen, A. (1992). Inequality Reexamined. Russell Sage Foundation, New York.