

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano

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

*Para terminar con la pobreza es necesario cam-
biar la actual política de subsidios*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año VII N° 38, octubre 2013

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. (2013, octubre). Para terminar con la pobreza es necesario cambiar la actual política de subsidios [en línea]. Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real 7(38). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/para-terminar-pobreza-necesario-cambiar.pdf> [Fecha de consulta:.....]

Para terminar con la pobreza es necesario cambiar la actual política de subsidios

La última década se caracterizó por un alto crecimiento económico acompañado de un inédito aumento de la presión impositiva. Aunque el Estado cuenta ahora con muchos más recursos que en el pasado, los avances sociales fueron magros y la pobreza se mantiene en niveles elevados. Uno de los factores que explica este fracaso es la inadecuada política de subsidios. La prioridad en la asignación de los fondos públicos debería ser el desarrollo de capacidades en los sectores más vulnerables para que ellos puedan ser gestores de su propio progreso.

A pesar del alto crecimiento económico experimentado por la Argentina en la última década, la pobreza aún se mantiene en niveles elevados. Las últimas estimaciones del Observatorio de la Deuda Social de la UCA indican que el porcentaje de personas en situación de pobreza se ubica entre un 24,5% y un 26,9% de la población, mientras que las personas que no cuentan con ingresos para cubrir una canasta básica alimentaria (indigencia) serían entre un 4,9% y un 5,8%. Es interesante destacar que el 71% del total de hogares más pobres se ubica en el interior del país, ya sea en una capital de provincia (32%) o en las pequeñas ciudades y pueblos del interior (39%), y solo el 29% está en el Gran Buenos Aires. Esta situación se ilustra en el Gráfico 1.

Gráfico 1.

Distribución geográfica de los hogares urbanos más pobres



Nota: se considera como los hogares más pobres del país al 30% que se ubica en los tres deciles más bajos de la distribución del ingreso.

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) 2012 del INDEC

La pobreza es un fenómeno complejo en donde interactúa una multiplicidad de factores. Particularmente importante es que las familias de ingresos más bajos se caracterizan por tener una mayor proporción de hijos, menor proporción de personas en edad activa, menor tasa de participación laboral, mayor proporción de trabajadores informales con empleo precario y menores remuneraciones. En el 30% de los hogares de más bajos ingresos sólo el 40% de los cónyuges trabaja, mientras que entre el 30% de las familias de mayores ingresos el 70% lo hace. Estas disparidades se potencian por los bajos ingresos que obtienen los hogares más pobres debido a sus menores niveles de educación. Del total de adultos mayores de 25 años de edad que no terminaron la secundaria, el 41% se concentra en el 30% de hogares más pobres mientras que sólo el 17% se ubica en el 30% de los hogares de mayores ingresos.

El Gráfico 2 indica que la estructura del grupo familiar es muy desigual en la escala de distribución de ingresos. En general, en los segmentos más pobres prevalecen hogares conformados por madres con un número elevado de hijos. A medida que se asciende en la distribución del ingreso tienden a aparecer con más frecuencia familias menos numerosas que, en particular, tienen menor cantidad de niños y jóvenes. Esto explica que en el 30% de los hogares urbanos más pobres viva el 41% del total de madres y el 50% del total de niños y jóvenes del país. En los 3 deciles más pobres de la distribución de ingresos hay aproximadamente 2,9 millones de madres (de un total de 6,9 millones) que tienen a su cargo 7,5 millones de los 15 millones del total de niños y jóvenes menores de 18 años. Un rasgo que diferencia a los hogares más pobres es que cada madre puede llegar a tener una media de 3,0 hijos, mientras que las madres que se ubican en el segmento de ingresos más altos apenas superan la mitad de ese nivel.

La pobreza no es sólo falta de ingresos

Los hogares más pobres, además, reciben menor cantidad y calidad de servicios públicos. Aunque el crecimiento de los recursos fiscales fue enorme -asociado a la bonanza económica y a la mayor presión impositiva- persisten en el país carencias significativas de infraestructura básica. El fenómeno afecta fundamentalmente a los hogares más pobres que no tienen acceso a servicios domiciliarios de red (cloacas, gas), a una vivienda digna y a condiciones ambientales favorables, además de tener servicios de educación y salud de menor calidad.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Gráfico 2:

Madres e hijos en los hogares urbanos de la Argentina
Por decil de ingreso per cápita familiar - Año 2012



Fuente: elaboración propia en base a EAHU (2012)

Por ejemplo, la cobertura alcanzada por la red de cloacas en el año 2012 para toda la población urbana es de apenas 63% de la población. Es decir, 1 de cada 3 hogares urbanos de la Argentina todavía evacua sus deposiciones en pozos y cámaras sépticas. Similar proporción (64%) tiene acceso a gas de red, que es uno de los recursos energéticos más usados en el país. Estos datos testimonian las deficiencias de alcance y calidad de las intervenciones del Estado en materia de servicios públicos.

Los segmentos de población más afectados por la deficiente cobertura de los servicios públicos son precisamente los hogares más pobres. En el 30% de los hogares urbanos más pobres, menos de la mitad tiene cloacas y/o gas de red (Gráfico 3), lo que agrava la desprotección que estas familias sufren por sus condiciones de empleo e ingresos insuficientes. No contar con servicios de cloacas implica que la propia familia debe lidiar individualmente con sus necesidades más básicas de higiene ambiental. Por otra parte, algo tan natural para los hogares de mayores ingresos -como cocinar, bañarse con agua caliente y calefaccionarse en invierno- les resulta mucho más costoso por el alto precio del gas envasado, el que muchas veces es de acceso imposible.

Se trata de evidencias puntuales pero ejemplificadoras de las carencias que sufren los hogares más pobres. Particularmente importante es que en ese entorno de privaciones viven más de la mitad de los niños y jóvenes del país. Que en un periodo tan inéditamente favorable del contexto económico -que permitió un crecimiento inusual del tamaño del Estado- se mantengan semejantes niveles de carencias, constituye un fenómeno difícil de entender que amerita reflexión. Por eso es fundamental realizar un análisis crítico de las estrategias utilizadas en la última década para asignar la extraordinaria cantidad de fondos públicos.

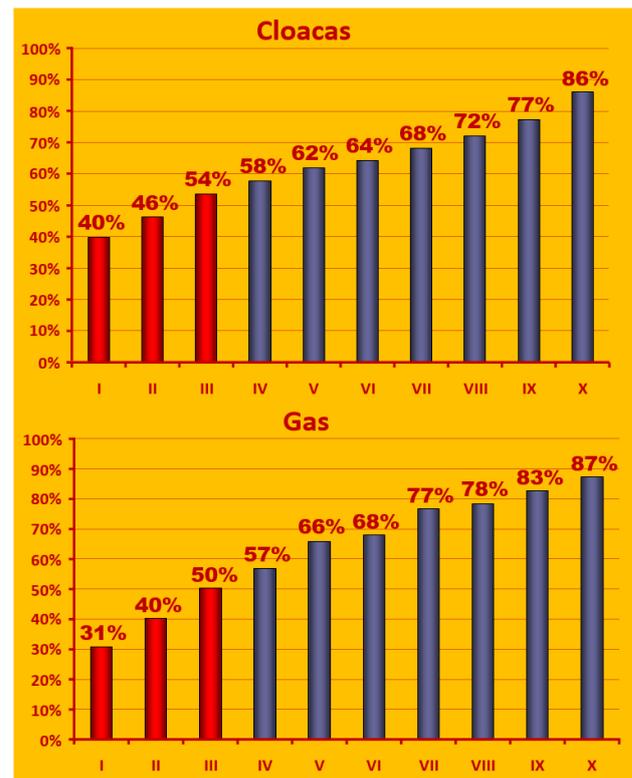
Los subsidios han favorecido a los hogares de ingresos medianos y altos

Entre los años 2000 y 2012, el Producto Bruto Interno (PBI) de la Argentina creció un 70% en términos reales (corregido por inflación) y la presión tributaria pasó del 21% al 37% del PBI. Esto implica que la cantidad de recursos que el Estado absorbió de la sociedad se incrementó en un 200% en términos reales. En otras palabras, por cada peso que el Estado disponía gracias al cobro de impuesto en el año 2000, en el año 2012 dispone de 3 pesos.

Esta exuberancia en la disponibilidad de recursos fiscales, inédita en la historia del país, ha sido utilizada en buena medida en la distribución de subsidios. Más notable que el crecimiento en la cantidad de recursos asignados a subsidios, es el hecho de que los hogares más pobres reciben una parte menor de estos subsidios.

Gráfico 3:

Cobertura de cloacas y gas de red
Por decil de ingreso per cápita familiar - Año 2012



Fuente: elaboración propia en base a EAHU (2012)

Los subsidios económicos en el año 2012 alcanzaron la suma de \$99,4 mil millones y se proyecta que en el año 2013 superarán los \$140 mil millones. Esto representa aproximadamente el 4,6% del PBI. Se trata de una magnitud similar a los recursos fiscales que se asignan por año a toda la educación pública primaria y secundaria. Los subsidios económicos se componen de los siguientes rubros: subsidios para que las familias paguen menos por la electricidad (25%); subsidios a los hidrocarburos, que incluyen el subsidio familiar al consumo de gas (20%) y otros subsidios (10%); subsidios al transporte para reducir el costo de los pasajes de colectivos y trenes fundamentalmente de Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (28%); y subsidios a empresas estatizadas deficitarias (15%). El resto (2%) son subsidios marginales a la industria y los sectores rural y forestal.

Para defender los subsidios económicos se señala que gracias a ellos las familias pagan tarifas más bajas por los servicios públicos. El argumento pasa por alto la alta regresividad del mecanismo: el subsidio es en función del nivel de consumo y no del nivel del ingreso del hogar. Esto lleva a incrementar a niveles insostenibles el consumo y hace que la gente que más gasta -que son los hogares de altos ingresos- se apropie de un mayor monto del total de subsidios comparativamente con la gente de bajo consumo -que son los hogares pobres que se debieran favorecer.

En el caso de la **electricidad**, si bien prácticamente todos los hogares (de altos y bajos ingresos) tienen acceso al servicio, son los hogares de más altos ingresos los que más electricidad consumen por disfrutar de un mayor número e intensidad en el uso de electrodomésticos. En el caso del **transporte**, si bien hay mayor frecuencia de personas de bajo ingresos que lo utilizan, igualmente termina filtrándose en importantes dosis a gente de altos y medianos recursos. Una clara muestra de ello, es que la gran mayoría de pobres que viven en el interior del país (71% del total de acuerdo al Gráfico 1)

quedan excluidos, dado que estos subsidios se concentran en la región metropolitana. Pero el mejor ejemplo de la alta regresividad de esta política son los subsidios al gas. Más de la mitad de los hogares más pobres no acceden al gas subsidiado porque no tiene conexión a la red (Gráfico 3). El subsidio al gas por red es el testimonio más contundente de la forma en que con los subsidios económicos discriminan a los pobres, con especial intensidad a los que viven en el interior del país (Cuadro 1).

Cuadro 1:

Cobertura de cloacas y gas de red

Por distribución geográfica - Año 2012

	Distribución geográfica del 30% más pobre de los hogares	... de los cuales tienen cloaca	... de los cuales tienen gas de red
Ciudad de Buenos Aires	3%	99%	89%
Gran Buenos Aires	26%	30%	49%
Capitales de provincia	33%	57%	43%
Ciudades del Interior	38%	44%	30%
Total	100%	46%	41%

Fuente: elaboración propia en base a EAHU (2012)

Los datos del cuadro anterior muestran la irracionalidad de montar esquemas de masivos subsidios al consumo de servicios públicos, como es el caso de gas provisto a través de red. Mientras la mayoría de los hogares pobres -que se ubican fundamentalmente en el interior del país- sufre severas carencias de infraestructura básica (por ejemplo cloacas), inaceptables para un país de desarrollo medio en el siglo XXI, se derrochan enormes cantidad de recursos fiscales en subsidiar un consumo al que -paradójicamente- la gran mayoría de los hogares pobres no pueden acceder.

Algo semejante ha pasado con la enorme masa de recursos públicos destinados a las moratorias previsionales. En el año 2005, se empezó a permitir que mujeres mayores de 60 y varones mayores de 65 años accedan a jubilaciones del régimen contributivo previsional sin necesidad de haber realizado aportes. La mecánica funcionó a través de trámites administrativos por los cuales se permitía a las personas simular que fueron trabajadores autónomos y, en función de ello, acogerse a un plan de moratoria por los aportes no ingresados al sistema previsional. El mecanismo permitía el acceso al beneficio previsional de manera adelantada con el pago de la primer cuota. El resto se pagaban con una parte (menor) del beneficio. Así, de manera indiscriminada se puso en igualdad de condiciones a gente que no había hecho aportes con la que los hizo durante 30 o más años de su vida.

Por esta vía se otorgaron aproximadamente 2,6 millones de nuevas jubilaciones. Ellas representan un subsidio estatal del orden de los \$58 mil millones anuales a precios del año 2012; equivalentes a 2,7% del PBI. Al ser otorgados sin evaluar la situación de los destinatarios, en muchos casos, el subsidio fue apropiado por gente que tenía otra cobertura previsional y/o ingresos elevados. Con datos de la EPH del INDEC, se puede estimar que de las 1,6 millones de jubilaciones otorgadas sin aportes, aproximadamente el 71% fue a familias cuyos ingresos son superiores al de los 30% de hogares más pobres del país.

Estos dos tipos de subsidios no focalizados -al consumo de servicios públicos y al acceso a jubilaciones sin aportes- demuestran con contundencia el derroche y la regresividad con la que se gastaron los recursos fiscales obtenidos del inédito crecimiento de la presión impositiva en la Argentina de la última década. Los pobres reciben parte de esta masiva distribución de fondos públicos, pero se trata de una fracción pequeña ya que el grueso de los subsidios es apropiado por los hogares de ingresos medios y altos. En muchos casos, los pobres -especialmente los que viven en el interior del país- enfrentan barreras infranqueables para acceder a los subsidios, ya sea por ausencia del Estado (no conexión a red de gas) o por las restricciones administrativas y trámites que impone el propio Estado.

La Asignación Universal por Hijo (AUH)

En contrapartida a los subsidios económicos, el principal subsidio social de la Argentina es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que en el Presupuesto 2013 tenía asignada una partida de \$14,1 mil millones, apenas un décimo de lo que se asigna a los subsidios económicos. Si a esta cifra se agregaran los programas del Ministerio de Desarrollo Social¹, los subsidios sociales totales ascenderían a \$24,7 mil millones, que son menos de un 20% de lo que se gasta en subsidios económicos.

Con la creación de la AUH aparece un planteo diferente en el diseño de los mecanismos de distribución de subsidios. Aunque los criterios de elegibilidad no son estrictamente focalizados en la población pobre -la condición de acceso es tener hijos menores de edad y estar sin empleo o trabajando informalmente con remuneraciones por debajo del salario mínimo- de manera indirecta se tiende a llegar a los hogares de menores ingresos. Es en estos segmentos donde se plantea una mayor presencia de hijos menores de edad y prevalece la condición de inactividad laboral, desempleo y empleo informal de muy baja remuneración. Dentro del desprestigio que sufre la política asistencial -crítica por cobijar con intensidad y desde hace mucho tiempo clientelismo, burocratización y corrupción- la AUH goza de una amplia legitimidad en la población. Sin embargo, esto no implica que no sea necesario examinar sus limitaciones y problemas.

De acuerdo a un estudio reciente del Ministerio del Trabajo², la cobertura de la AUH alcanza a un 28% del total de menores de 18 años existente en el país. Si se agregan los menores alcanzados por el régimen de asignaciones familiares (41%), otros programas de subsidios estatales (6%) y los que pertenecen a hogares que deducen hijos del impuesto a las ganancias o son monotributistas o autónomos (13%), se llegaría a un 88% del total de los menores del país. Sin embargo, en el primer quintil de la distribución de ingresos la cobertura es de sólo un 80% de los menores, lo que indica que 1,1 millón de niños de los sectores más pobres de la población no están cubiertos por el régimen de subsidios sociales de la AUH. Evidentemente esta es una deficiencia grave que debe ser abordada y solucionada.

Una segunda debilidad importante, que involucra tanto cuestiones de diseño como de gestión, es la definición y el control de las condicionales. Para recibir la AUH se requiere que los niños y jóvenes se sometan a controles de salud periódicos, tengan completo el programa de vacunación y que aquellos entre 5 y 18 años asistan a la escuela. El 80% de la AUH se paga todos los meses y el 20% restante está sujeto a la presentación de la libreta de seguridad social que da por cumplida la condicionalidad de controles médicos y escolaridad. El objetivo de la condicionalidad es el desarrollo de las capacidades humanas de los niños y jóvenes pobres para combatir el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional. La experiencia de varios países indica que la asistencia a las escuelas ha aumentado y la desnutrición ha disminuido con programas de transferencias condicionadas semejantes a la AUH.

En Argentina el criterio de cumplimiento para la escolaridad se reduce a la matriculación, sin ningún tipo de ajuste por ausentismo o deserción. Esto se agrava por la rusticidad del instrumento que se utiliza para administrar los controles. Un organismo nacional -la ANSES- entrega libretas (papel) que las familias deben hacer firmar en las escuelas para certificar el cumplimiento y entregar en las oficinas de la ANSES. La obsolescencia extrema del mecanismo genera controles débiles y costos burocráticos en la ANSES, en las escuelas y en las familias. Pero más grave aún es que se desvirtúan los objetivos, ya que ante la detección de un incumplimiento se activa la penalización (no se paga el 20%) pero se deja de lado el objetivo final del programa que es impedir que los estudiantes abandonen la escuela. Los datos oficiales del Ministerio de Educación confirman que en los últimos años no ha habido avances significativos en mitigar el abandono escolar, especialmente en la secundaria, como ha sucedido por ejemplo en los programas de México, Jamaica y República Dominicana.

Otra de las críticas que ha recibido el diseño de la AUH es que los beneficiarios, sobre todo las mujeres, podrían ser inducidos a retirarse del mercado laboral. Esta especie de "trampa de inactividad" se originaría en el hecho de que el monto del subsidio pasa a ser muy similar (o incluso superior) a la remuneración que se puede obtener en el mercado laboral. Por ejemplo, según la EPH del INDEC, las mujeres de baja calificación con empleo en el sector informal cobran en promedio \$2.073 mensuales trabajando una media de 32 horas semanales y en el servicio doméstico obtienen un promedio de \$1.220 mensuales trabajando una media de 29 horas semanales. Dado que el monto de la asignación es de \$460, al superar el número de 3 hijos, una mujer pobre estaría obteniendo de subsidio un monto similar al que obtendría de un empleo remunerado.

En otros países, donde se vienen aplicando con éxito programas de transferencias condicionadas, se tiene especial cuidado en este punto. La meta es evitar que la política asistencial induzca la inactividad laboral ya que ello perpetúa la condición de pobreza. Se considera que más importante que suministrar paliativos es generar condiciones para que los miembros activos del hogar sean artífices de su progreso a través de los ingresos que ellos mismo pueden generar con su propio esfuerzo. Así, se brindan servicios de guardería y apoyos e incentivos para ingresar a un empleo y el monto del estipendio decrece proporcionalmente con la cantidad de hijos. Con este diseño se procura moderar los riesgos de generar incentivos a alterar la planificación de

¹ Esto incluye los programas Argentina Trabaja, Seguridad Alimentaria, Plan Manos a la Obra y otros. Excluye las pensiones no contributivas.

² J.M. Bustos, G. Giglio y S. Villafañe, "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país", en Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Serie Estudios No 11, Diciembre 2012.

la maternidad y mitigar, en lo posible, el incentivo a retirarse del mercado laboral. Esta sensibilidad sería recomendable incorporar en el diseño de la AUH, además de que es necesario impulsar un amplio programa de guarderías infantiles.

Otro de los problemas que debe enfrentarse con prioridad en la política social es el del embarazo temprano. Con la Encuesta de Hogares del INDEC no es posible capturar a todos las mujeres menores a 21 años que procrearon tempranamente. El relevamiento del INDEC sólo permite identificar las mujeres menores de 21 años que se declaran como jefas o cónyuges del hogar y por lo tanto quedan afuera las hijas, nietas y otras situaciones. En el Gráfico 4 se presenta el resultado de las jóvenes menores de 21 años que se declaran como jefas o cónyuges de hogar y se distribuyen por el nivel de ingreso del hogar que habitan. El 75% de estas jóvenes madres vive en el 30% de los hogares urbanos más pobres del país. O sea, hay indicios muy claros de que el embarazo temprano está fuertemente asociado a las situaciones de pobreza.

Gráfico 4:

Madres menores de 21 años de edad

Por nivel de ingreso del hogar - Año 2012



Fuente: elaboración propia en base a EAHU (2012)

El fenómeno del embarazo adolescente no sólo incide en la calidad de vida de los hijos sino también en el desarrollo de las capacidades de las jóvenes madres. Más de la mitad de las madres que tienen menos de 25 años de edad no trabaja, no estudia y no busca trabajo. De ellas, casi dos tercios no terminaron la secundaria. La combinación de factores induce a las jóvenes madres pobres a quedar encastradas en la “trampa de la inactividad”. La dificultad para trabajar por tener hijos se agrava por no tener niveles de educación adecuados; sin posibilidades de conseguir empleo, la joven pasa a la inactividad; en la inactividad se produce la carencia de ingresos que hunde a este hogar vulnerable en la pobreza y lo hace dependiente del asistencialismo. Si no se adoptan medidas urgentes para aminorar el embarazo adolescente en los sectores de bajos ingresos será muy difícil terminar con la pobreza.

Propuesta de políticas

Con un esquema de subsidios masivos e indiscriminados como el existente, no hay posibilidades de terminar con la pobreza y movilizar un proceso de progreso social sostenido. La razón es que esta forma de administrar los fondos públicos sofoca los incentivos al esfuerzo y a la superación personal. Se desalienta la generación de riqueza y se promueve la cultura de la dependencia, lo que conduce a la mediocridad y la decadencia. Por eso es fundamental reformular radicalmente la orientación de las políticas públicas. La prioridad en la asignación de fondos públicos debería apuntar al desarrollo de capacidades en los sectores más vulnerables para que ellos puedan ser gestores de su propio progreso individual.

En esta perspectiva, un paso de importancia estratégica es detener el enorme caudal de recursos fiscales que actualmente se asigna a subsidiar servicios públicos y empresas deficitarias. Este mecanismo, que tiene asociado tarifas artificialmente bajas sin discriminar por nivel socioeconómico, implica una alta regresividad distributiva, exacerba el consumo y fomenta la burocracia, las ineficiencias y la corrupción. Estos fondos deberían ser usados para desarrollar la infraestructura básica de los hogares más pobres, especialmente los del interior, establecer un sistema de cuidado integral a la primera infancia y expandir y modernizar la AUH.

Con respecto a la infraestructura básica, la meta debería ser que las provincias logren que la totalidad de los hogares urbanos tenga con-

exión a la red pública de agua potable, a cloacas y al sistema de energía domiciliaria (electricidad y gas). Las tarifas deben comprender la totalidad del costo del servicio y para las familias más pobres es necesario implementar un sistema focalizado de tarifas sociales. Condiciones de hábitat decentes son la base para el desarrollo de las capacidades individuales.

Para el desarrollo de las capacidades individuales es fundamental el cuidado de la primera infancia y una mejora sustantiva en la calidad de la educación primaria y secundaria. Para el cuidado de los primeros años (menores de 4 años) se debería inducir y asistir técnicamente a las provincias y municipios para que financien, desarrollen y gestionen redes de guarderías y centros de educación inicial. En el Informe Empleo y Desarrollo Social N° 31 se presenta una propuesta para el desarrollo de un sistema integral de educación inicial. A grandes rasgos, se propone un diseño posible y pertinente donde las provincias financian el costo de la educación inicial de las familias de menores ingresos mediante un sistema de bonos y los municipios gestionan una red público-privada de centros de educación inicial con adecuadas reglas de calidad, estructura edilicia y procesos pedagógicos.

Para la mejora en la calidad de la educación primaria y secundaria es fundamental impulsar una transformación del sistema educativo, que enfatice la medición de los resultados y establezca un nuevo modelo de gestión de las escuelas. Las provincias deberían asumir plenamente las responsabilidades que les compete de acuerdo a los arreglos constitucionales y la jurisdicción nacional establecer adecuados sistemas de evaluación de la calidad educativa y de la formación docente. En los Informes Empleo y Desarrollo Social N° 12 y N° 36 se proponen medidas de políticas públicas en estas áreas.

El fortalecimiento de la AUH implica la necesidad de identificar e incorporar a los niños y adolescentes pobres actualmente excluidos. En la modernización de la AUH se deben incorporar incentivos especiales para que las madres jóvenes terminen la educación secundaria y se incorporen a la actividad laboral. Si la AUH induce o sirve para mantener el abandono escolar y/o la inactividad laboral de las madres, se propaga la reproducción intergeneracional de la pobreza. Una madre que no concluye la escuela secundaria y no consigue un empleo, con alta probabilidad, brindará a sus hijos un hogar pobre que no les ayudará en su progreso escolar y en su desarrollo personal. Entre los factores más determinantes del buen desempeño escolar de los niños están el nivel de educación de la madre y el ambiente socioeconómico del hogar. Por esto, es necesario expandir las condicionalidades e incentivos de la AUH incorporando acciones que fomenten la educación y faciliten el trabajo de las madres.

En esta perspectiva, se confirma la importancia estratégica de que las provincias y los municipios ofrezcan servicios de guarderías y centros de educación inicial, con financiamiento público y de razonables niveles de calidad, para el cuidado de los niños de las madres jóvenes que deben concluir los estudios e insertarse en el mercado de trabajo. De manera obvia, igual importancia tiene que se mejore sustancialmente la calidad de la educación primaria y secundaria.

En segundo lugar, se debería mejorar el control de las condicionalidades de la AUH, reemplazando el arcaico esquema de la libreta de seguridad social por un sistema de controles más moderno y descentralizado a nivel de provincias y municipios, que son las instancias del Estado que están en contacto directo con los beneficiarios y de las cuales dependen los centros de salud y las escuelas.

Las provincias y los municipios, con adecuados instrumentos informáticos, deberían detectar de manera inmediata los incumplimientos y dar pie a que personal especializado (asistentes sociales) visite la familia, identifique las causas de los incumplimientos y la asista en solucionar los problemas que le impiden cumplir con las condicionalidades. El rol de la condicionalidad no es penalizar financieramente el incumplimiento, sino inducir a la toma de conciencia de que, más importante que los paliativos presentes, el objetivo es el desarrollo de capacidades para salir de la marginalidad con el propio esfuerzo.

Como se ha indicado, se necesitan además acciones para enfrentar el embarazo adolescente. Finalmente, el esquema de protección y promoción social requiere de un régimen especial de promoción del empleo juvenil, donde se disminuya la carga impositiva y los obstáculos administrativos y regulatorios para fomentar entre los empleadores la generación de puestos de trabajo formales para las poblaciones jóvenes. El sector público cuenta con recursos necesarios para montar un sistema articulado con las características indicadas en este informe. La clave está en mejorar la gestión de la política social para que los pobres no sólo reciban asistencia económica sino oportunidades para progresar y así desarrollar una vida ciudadana plena y satisfactoria.