

6

Pobreza persistente: trayectoria, desafíos e incentivos para su erradicación

IANINA TUÑÓN
AGUSTÍN SALVIA

Ianina Tuñón es Coordinadora del Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina (UCA). *Agustín Salvia* es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-UBA), y Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Los autores agradecen la colaboración de Guido Lamarmora, Santiago Poy y Ramiro Robles.

Índice

| | |
|---|------------|
| 1. La pobreza en la Argentina, divergencias e inequidades | 245 |
| 1.1. La erradicación de la pobreza: una agenda abierta | 245 |
| 1.2. Evolución de la pobreza por ingresos en la Argentina | 248 |
| 1.3. Infancias atravesadas por la pobreza de ingresos y capacidades | 253 |
| 2. La agenda pendiente: erradicar la pobreza a través de políticas de redistribución de ingresos | 259 |
| 2.1. Evolución del gasto social: transferencias contributivas y no contributivas a grupos vulnerables | 259 |
| 2.2. Estimaciones de inversión para superar la indigencia y pobreza por ingresos | 264 |
| 2.3. Relación entre la inversión social y diferentes escenarios de crecimiento. En clave de los ODS 2030 | 268 |
| 3. Un objetivo estratégico: ganar en desarrollo sostenible superando la pobreza e incrementando el capital humano de la infancia | 276 |
| 3.1. Impacto de la supresión de la pobreza e indigencia monetaria en indicadores de desarrollo en las infancias | 276 |
| 3.2. Retornos educativos-laborales por la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza alimentaria en la infancia | 279 |
| 4. Hacia un piso mínimo de bienestar para todos a través de un sistema integral de protección social | 285 |
| Anexos | 292 |
| Bibliografía | 307 |

1. La pobreza en la Argentina, divergencias e inequidades

1.1. La erradicación de la pobreza: una agenda abierta

La erradicación de la pobreza y la lucha por una mayor igualdad son ingredientes claves en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas. Por lo mismo, tales metas se han constituido en objetivos compartidos por los países firmantes de la Agenda 2030: Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2015). En este marco, se han establecido metas precisas que deben alcanzar los gobiernos de los países para promover una superación de la pobreza en todas sus formas, un desarrollo social más integral y, por lo tanto, un mundo más sustentable en el tiempo.

En igual sentido, como resultado de los avances logrados en materia de derechos económicos, sociales, políticos y ambientales, aunque en un escenario global que presenta serios problemas estructurales, algunos gobiernos de América Latina se han planteado como objetivo programático erradicar la pobreza en un futuro cercano. En un sentido amplio, ser pobre en las sociedades latinoamericanas contemporáneas significa estar sometido a privaciones que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas, la libertad y las oportunidades de integración social. Esas privaciones resultan situaciones injustas debido, fundamentalmente, a que son violatorias de normas que se asumen como requisitos de justicia social. En este sentido, el objetivo de “erradicación de la pobreza” encuentra también fundamento en el enfoque de derechos humanos, una cuestión sobre las cuales han venido avanzando no pocos organismos internacionales.¹

El crecimiento económico con aumento de productividad y creación de empleo decente es el primer e imprescindible medio para lograr sociedades con mayores niveles de bienestar social. Tanto las decisiones que se toman en la conducción de la macroeconomía como el rol del Estado en incentivar el incremento y la convergencia de la productividad son claves en este sentido. El bienestar general, las oportunidades de progreso, la protección frente al riesgo y, muy especialmente, la distribución de oportunidades de participación social constituyen dimensiones asociadas a lo que se ha denominado Estado de bienestar (Filgueira, 2014). Pero las crecientes dificultades que tienen estos Estados —en particular bajo condiciones estructurales de subdesarrollo— para que los procesos económicos logren superar los flagelos del hambre, la exclusión y la pobreza, ha hecho que gobiernos, actores sociales y organismos internacionales se vean cada vez más motivados a poner en la agenda la necesidad de introducir sistemas de protección social más o menos universales.

1. Desde esta perspectiva, los pobres son titulares de derechos y la erradicación de la pobreza constituye una obligación esencial para el respeto de la dignidad humana y el ejercicio de la libertad para todas las personas. En esta perspectiva han avanzado de manera destacada, aunque con distintas formulaciones, diferentes organismos internacionales (ONU-OACDH, 2002 y 2004; CIDH, 2008; CEPAL, 2010; OIT, 2011; PNUD, 2013 y 2016, entre otras iniciativas).

Un mercado laboral pujante, con amplias oportunidades de brindar ingresos de bienestar y altamente formalizado que extienda la protección contributiva a todas las familias, resulta sin duda un modo deseable de llegar a un piso de protección universal que libere a todas las personas de privaciones y riesgos económicos. Sin embargo, ello parece poco probable. La alta heterogeneidad productiva, la segmentación de los mercados laborales, la baja formalización de la fuerza de trabajo y la incorporación incompleta de la mujer al mundo del trabajo atentan contra esta posibilidad. De ahí la importancia creciente que asume el debate sobre la manera en que los Estados deben garantizar un piso universal de bienestar.

Al respecto, pueden identificarse tres propuestas principales que se manejan en la región como alternativas deseables: i) el piso básico de protección social propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) como iniciativa global; ii) la propuesta de sistemas de aseguramiento universal financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas, y iii) la propuesta de universalismo básico presentada inicialmente por un grupo de técnicos y con creciente aceptación en algunos gobiernos. Pero para avanzar en este sentido, se hace necesario definir, medir y conocer los riesgos sociales que deben ser objeto de protección. El tema involucra de manera directa a los ciudadanos afectados por los procesos de exclusión, a los actores que demandan una solución y a los gobiernos que asumen la tarea de abordar el problema. En este marco, buena parte de los debates políticos actuales en la Argentina giran en torno a cuál es la real magnitud de la pobreza, sus alcances y la importancia de su reducción sostenida en el tiempo. El tema está en la agenda pública, incluso el actual gobierno se ha fijado un objetivo ambicioso, a partir del cual quiere ser evaluado: lograr la “pobreza cero” en el país.

El crecimiento acumulativo de la pobreza en nuestra sociedad presenta al menos más de tres décadas de historia. Su particular crecimiento, histéresis y persistencia, en un país en donde tales privaciones eran, en la década de 1970, apenas friccionales, continúa siendo objeto de interés académico y preocupación política. Sin embargo, destaca como un dato de la realidad la ausencia de estadísticas oficiales continuas, fiables y comparables que permitan una representación más acabada y precisa del fenómeno, así como obtener una más objetiva representación de sus causas, alcances y derivaciones. De ahí que el objetivo de erradicación de la pobreza sea una meta por demás elogiosa; no obstante, no es evidente para todos qué riesgos son los que deben ser prevenidos, compensados o erradicados (Feres y Villatoro, 2012).

Sin duda, a nadie escapa que la definición del concepto de pobreza y de sus alcances resulta problemática, lo cual ha llevado a un amplio debate académico y a esfuerzos institucionales ampliamente extendidos. En este marco, es importante señalar que es un hecho muy aceptado que las privaciones o carencias que afectan a las personas suelen ser de diferente índole y, por lo general, multidimensionales. Sin embargo, la definición mayormente utilizada por los países sigue siendo

la pobreza centrada en el ingreso o el consumo corriente de los hogares (Feres y Mancero, 1999; CEPAL, 2000; Gasparini *et al.*, 2013); y es a partir de este concepto que gobiernos y actores sociales diseñan y debaten sistemas de transferencia de ingresos que atiendan esta problemática (Lakner *et al.*, 2016).²

Este documento hace un esfuerzo de diagnóstico en función de poder representar de manera fiable la evolución y profundidad de la indigencia y la pobreza en la Argentina, y, en ese marco, exponer los esfuerzos económicos emprendidos por el Estado durante las últimas décadas en materia de transferencias de ingresos —en el rubro gasto consolidado nacional, provincial y municipal— por vía de los sistemas de la seguridad social y los programas de protección social para la lucha contra la pobreza. Ambos ejercicios constituyen el preámbulo necesario para estimar cuáles serían los costos fiscales adicionales, así como algunos de los impactos futuros deseables, que traería aparejado extender tales sistemas de transferencias con el fin de erradicar la indigencia y, en el mejor de los casos, la pobreza por ingresos.

De esta manera, se busca fundamentar la posibilidad de contar con un sistema universal de protección social, que brinde un piso mínimo de seguridad a través de transferencias monetarias para el conjunto de la población en riesgo de indigencia o pobreza, lejos de los modelos de focalización restringida, al mismo tiempo que integrado al actual sistema contributivo de la seguridad social. La idea es sentar los preceptos de un modelo de prestaciones monetarias de base ciudadana que permita la construcción de coaliciones sociales y políticas que apoyen dichas prestaciones y defiendan su continuidad en el tiempo.

Una cuestión importante a aclarar es que se supone aquí la existencia de dilemas fiscales entre apoyar la expansión de las transferencias monetarias o aquellas vinculadas a servicios sociales. Por el contrario, se asume que ambas prestaciones son clave para el combate a la pobreza y la desigualdad.³ Siguiendo

2. El concepto de pobreza fundado en los ingresos da cuenta del porcentaje de la población, que, en un cierto ámbito, no cuenta con los recursos monetarios corrientes suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social. Aun cuando en la actualidad la mayoría de las economías del mundo son del tipo mixto, es decir, los bienes y servicios son provistos tanto por el sector público como por el privado, la mayor parte de los bienes de consumo son intercambiados a través del mercado. Debido a lo anterior, los individuos que no poseen un nivel de ingreso necesario para adquirir un conjunto determinado de bienes y servicios se encuentran en una condición de desventaja social que puede comprometer el ejercicio de sus libertades fundamentales e incluso su integridad física (Altimir, 1979; Feres, 1997; Feres y Mancero, 2001; Foster, 1998). La Argentina ha adoptado oficialmente este método siguiendo el criterio de un umbral absoluto, es decir, en el cual las reglas para identificar a las personas pobres no cambian con las condiciones económicas generales, sino que se establecen en relación a un umbral de necesidades definidas normativamente (INDEC, 1984; CEPA, 1992 y 1994).

3. Las primeras buscan redistribuir ingresos y a través de ello redistribuir oportunidades y capacidades. Las segundas apuntan a la equiparación de oportunidades y acceso a bienes y servicios básicos. En las primeras, el Estado renuncia a orientar el uso de los recursos en términos de patrones de consumo. En las segundas, el Estado determina y subsidia una oferta de servicios determinada para favorecer o completar patrones de consumo (Filgueira, 2014).

la iniciativa global del piso de protección social propuesto por la OIT (2011 y 2013), se reivindica aquí el derecho ciudadano a no sufrir pobreza, es decir, a acceder a un mínimo de bienestar económico. Este sistema de protección debería cubrir, además de acceso universal a servicios esenciales de salud, educación, vivienda, formación profesional e información, los ingresos corrientes adicionales necesarios —a los que actualmente se obtienen en los mercados o a través de transferencias a cargo del Estado— para garantizar un estándar de bienestar con equidad para todos.

Pero antes de avanzar sobre el nivel de inversión social que sería necesario para llevar adelante tal iniciativa, resulta preciso contar con una representación más cabal de la magnitud del problema de la pobreza, su evolución en el tiempo y algunos de sus efectos y derivaciones sobre cada generación de niños, niñas y adolescentes (la población principalmente afectada). Esto último es un factor clave para entender y resolver la reproducción intergeneracional de las barreras de desigualdad que presenta nuestra sociedad en materia de desarrollo humano e inclusión ciudadana.

1.2. Evolución de la pobreza por ingresos en la Argentina

En función de avanzar en dirección a los objetivos propuestos, las primeras preguntas, que no son fáciles de responder, son: ¿cuál ha sido la evolución de la pobreza, la indigencia y la pobreza alimentaria en la Argentina durante las últimas décadas?, ¿en cuánto cabe cuantificar la magnitud del problema en la actualidad?, y ¿en qué medida cabe esperar que los procesos económicos puedan alterar sustantivamente la tendencia histórica y el escenario actual?

Las mediciones oficiales en la Argentina abocadas a relevar la prevalencia del fenómeno de la pobreza comienzan a partir de la década de 1980. El método adoptado es el conocido como “línea de pobreza” (LP) (INDEC, 1984; INDEC-IPA, 1988a y 1988b).⁴ Este método consiste en establecer si los hogares perciben ingresos corrientes suficientes para adquirir el valor de una canasta de satisfactores alimentarios y no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) considerados como esenciales para la reproducción de un nivel de vida definido normativamente. Este nivel de vida se establece tomando en cuenta las necesidades calóricas de los miembros que conforman el hogar y de un patrón de consumo cuyo umbral se fija

4. En 1984, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publicó un informe titulado “La Pobreza en Argentina”. Este documento inauguró una colección de estudios centrados en introducir en el sistema estadístico nacional y en la agenda pública la problemática de la pobreza. La investigación fue realizada por un equipo de especialistas bajo la dirección de Oscar Altimir de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (INDEC, 1984). En la década de 1990, este método volvió a presentar interés en el marco del programa de desarrollo estadístico que tuvo a su cargo el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA, 1992 y 1994).

a partir de la proporción de gastos no alimentarios que presenta una población de referencia (Feres, 1997; Feres y Mancero, 1999; CEPAL, 2000).⁵

Siguiendo esta metodología, en esta sección se examina la evolución histórica (1980-2017) de diferentes tasas comparables de indigencia y de pobreza por ingresos correspondiente a áreas urbanas de la Argentina. Debido a que en nuestro país no existe cifras oficiales que den cuenta de esta evolución, buena parte de los datos aquí presentados constituyen estimaciones estadísticas elaboradas a partir de la información disponible. Tal procedimiento se siguió tanto para la computación de los ingresos de los hogares⁶ como para la valoración de los umbrales de indigencia (CBA) y de pobreza (CBT) considerados en cada año.

Al respecto, cabe señalar que las series presentadas en este apartado toman como parámetros las diferentes canastas calculadas por el INDEC durante las últimas décadas. Los valores estimados de estas canastas para toda la serie fueron alcanzados a través de métodos de proyección para lograr su comparabilidad a lo largo del tiempo. Por una parte, se utilizaron las CBA y CBT estimadas recientemente por el INDEC, como parte del plan de actualizaciones y mejoras iniciado en 2016 (INDEC, 2016). Estas canastas sirvieron para el cálculo de las tasas de indigencia y de pobreza denominadas “INDEC actualización 2016”.⁷ En segundo lugar, se tomaron como parámetro las CBA y CBT calculadas por el INDEC para el período 2003-2006, las cuales dieron lugar al cálculo de las tasas de indigencia y de pobreza que se denominan “INDEC serie histórica” (INDEC, 2016). En ambos casos, la valorización en el tiempo hacia

5. La definición de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que determina el valor de la línea de indigencia, se confecciona en función de los hábitos de consumo de la población objetivo, de acuerdo a los requerimientos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para un individuo (en particular, hombre adulto entre 30 y 59 años de actividad moderada), para que cubra durante un mes dichas necesidades. Para determinar la Canasta Básica Total (CBT), la cual fija la línea de pobreza, se consideran bienes y servicios no alimentarios utilizando la inversa del Coeficiente de Engel (definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados de los hogares del cuarto decil de la distribución del ingreso). Tanto la CBA como los componentes no alimentarios de la CBT se ajustan con las variaciones de precios. Para un mayor desarrollo del método oficial aplicado en la Argentina, ver INDEC-IPA (1988a y 1988b).

6. Para el registro de los ingresos de los hogares, la principal fuente de información empleada fue la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, en sus diferentes ediciones y formatos. Para las estimaciones se adoptaron como metodología parámetro las mediciones de ingresos para el total urbano de la EPH “continua” del período 2003-2006 y las mediciones más recientes de 2016-2017. La reconstrucción estadística del período 2007-2015 se hizo empleando parámetros de ingresos tanto de la EPH-INDEC como de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) de la UCA. Los cálculos de las tasas de indigencia y pobreza para el total urbano del período 1980-2002 se hicieron siguiendo la metodología de empalme (INDEC, 2003), usando como base los datos de ingresos de la EPH del Gran Buenos Aires. Las tasas correspondientes surgieron de expandir tales resultados al total urbano según la relación observada en la EPH “continua” en el primer semestre de 2003. En todos los casos, de manera previa a los cálculos de las tasas de indigencia y pobreza se hicieron estimaciones para los ingresos laborales y no laborales no declarados a nivel individual.

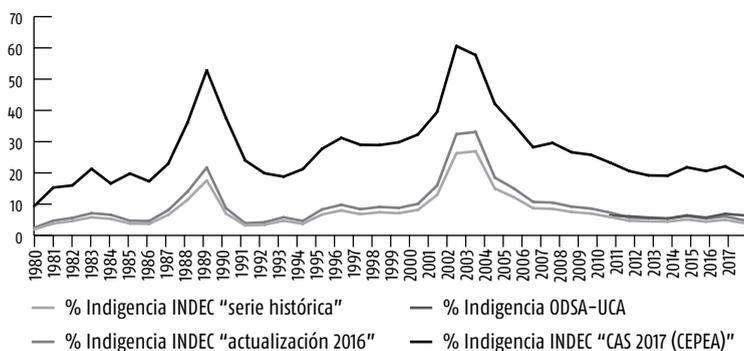
7. Estas estimaciones no son directamente comparables con las que realizó el INDEC hasta 2013, no solo porque las mediciones oficiales perdieron toda confiabilidad a partir de 2007 al utilizarse líneas de indigencia y pobreza con valores sistemáticamente subestimados, sino también porque la metodología empleada en las estimaciones oficiales desde 2016 es un tanto diferente a la utilizada hasta 2013.

atrás y/o hacia adelante, se hizo utilizando datos disponibles del índice de precios al consumidor (IPC) del Gran Buenos Aires y sus diferentes actualizaciones.⁸

De manera adicional a la reconstrucción de las series de tasas de indigencia y de pobreza basadas en las diferentes canastas/líneas “oficiales”, se calculó para este apartado una serie de pobreza extrema denominada “INDEC CAS 2017 (CEPEA)” a partir del valor de una canasta alimentaria saludable (CAS) para una familia tipo correspondiente a diciembre de 2017 (Britos *et al.*, 2018). Esta canasta toma en cuenta el costo de un conjunto de alimentos nutricionalmente adecuados, que integran en sus componentes alimentarios las recomendaciones de ingesta de nutrientes esenciales, los límites máximos de los que son críticos y la variedad que promueven las guías alimentarias. La valoración hacia atrás de esta CAS se hizo tomando como parámetro la evolución histórica reconstruida de la CBA usada en “INDEC actualización 2016”.

En los gráficos 6.1 y 6.2 se muestra la evolución de las tasas de indigencia y de pobreza y sus respectivas tendencias en sus diferentes versiones metodológicas (serie histórica, actualización 2016 e INDEC CAS 2017), para los distintos umbrales definidos. A fines comparativos, se presentan también las tasas de indigencia y pobreza para el periodo 2010-2017 calculadas a partir de la encuesta del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA. Más allá de diferencias en los niveles, las diversas versiones metodológicas son coincidentes en cuanto a la tendencia para cada una de las medidas de privación considerada.

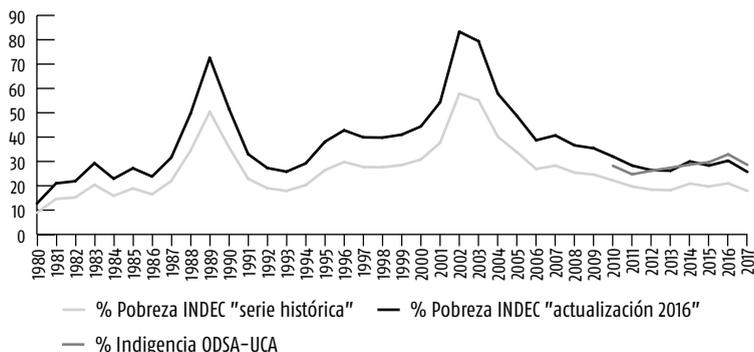
Gráfico 6.1. *Evolución histórica estimada de la tasa de indigencia urbana con base en diferentes fuentes y valores de la CBA (en porcentaje de población. Años 1980-2017)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC en sus distintas modalidades y EDSA serie bicentenario del ODSA-UCA.

8. Para el periodo 2007-2015, se utilizaron de manera combinada el índice de precios (IP) para grandes rubros elaborado por la consultora Buenos Aires City y el IPC de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gráfico 6.2. *Evolución histórica estimada de la tasa de pobreza urbana con base en diferentes fuentes y valores de la CBT (en porcentaje de población. Años 1980-2017)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC en sus distintas modalidades y EDSA serie bicentenario del ODSA-UCA.

Según la información, tanto las tasas de indigencia como de pobreza —para las diferentes metodologías exhibidas— siguen un sendero inestable y ascendente durante la década de 1980, llegando a un primer momento crítico durante los años de hiperinflación al final de la década. Esta evolución es consistente con el deterioro que experimentara durante este período el mercado laboral —incremento paulatino de la informalidad— y la caída de los salarios reales, todo ello en un contexto de estancamiento y acelerada inflación (Beccaria y Minujín, 1985; Cruces y Gasparini, 2009). Ya iniciada la década de 1990, la introducción de un programa de estabilización monetaria (Plan de Convertibilidad), acompañada de una reactivación económica, hizo posible un importante descenso de las tasas de indigencia y de pobreza, aunque a valores superiores a los registrados durante la primera parte de la década anterior.

Pero las mejoras duraron muy pocos años. En un contexto de reformas estructurales vertiginosas (apertura comercial, privatizaciones, flexibilización laboral y liberalización financiera), la situación social no tardó en empeorar, a la vez que se agravó con los efectos internos de la “crisis del Tequila”. Incluso, una vez superada, aunque la situación mejoró en lo económico, fue casi nulo su impacto en lo social. Los cambios en materia de mercado de trabajo, desempleo, precariedad laboral y la distribución del ingreso habrían estado detrás de este comportamiento. Por lo mismo, los indicadores de pobreza por ingresos se mantuvieron altos durante la última parte de la década de 1990 (Altimir y Beccaria, 2001 y 2002; Salvia, 2012).

Sin embargo, la situación todavía podía ser peor. De hecho, las tasas de indigencia y de pobreza alcanzaron un nuevo máximo histórico durante la crisis económica y posterior devaluación de 2001-2002. No obstante, la recuperación fue nuevamente rápida. En

medio de una grave situación social, en 2002 se inicia un nuevo periodo de crecimiento, pero esta vez acompañado de políticas económicas, laborales y sociales que permitieron una rápida recuperación del mercado interno y el consumo. La reactivación del mercado laboral, la progresiva incorporación de personas mayores al régimen jubilatorio y la recomposición de los ingresos de los hogares fue acompañada de un nuevo descenso de los niveles de pobreza e indigencia durante la primera década del siglo XXI (Bertranou *et al.*, 2012; Gasparini *et al.*, 2009; Beccaria y Maurizio, 2012; Danani y Beccaria, 2013).

A partir de ese momento, el proceso emprendió un nuevo ciclo: luego de la crisis de 2001-2002, en 2003 las tasas de indigencia y de pobreza registran los niveles más altos de toda la serie estadística. Sin embargo, la recuperación posterior permitió una rápida mejora hasta 2007. En los años siguientes, y hasta la segunda mitad de 2011, ambos indicadores continuaron disminuyendo, aunque a un ritmo menor. En ese momento, las tasas de indigencia y pobreza lograron acercarse a los valores registrados durante la recuperación poscrisis inflacionaria de 1989-1990. Sin embargo, entre 2011 y 2013 y hasta 2015 se observa un amesetamiento en las tasas de indigencia, mientras que las tasas de pobreza tendieron a aumentar; sobre todo, en el contexto económico de 2014. En 2016, tras la devaluación de 2015 y otros ajustes macroeconómicos, tuvo lugar un incremento de la pobreza. No obstante, esta situación rápidamente comenzó a revertirse en 2017, en un contexto de reactivación económica, aumento del empleo y reducción de la inflación. En esta última etapa, las tasas de indigencia presentaron patrones similares a los de la pobreza, aunque con variaciones más marcadas hacia la baja. Según cifras oficiales de la serie “actualización 2016”, la tasa de indigencia sería a finales de 2017 de 4,8%, mientras que la tasa de pobreza afectaría al 25,7% de la población.⁹ Si bien se trata de un escenario todavía inestable, cabe indicar que las tasas de indigencia y pobreza a finales de 2017, aunque bajo condiciones macroeconómicas distintas, habrían sido similares a las registradas a inicios de la década de 1990 y los años 2011 y 2012.

Ahora bien, cabe una pregunta crucial: ¿cuál es la capacidad del actual régimen macroeconómico de continuar en este sendero, o, en el mejor de los casos, mantener y no elevar los pisos históricos de indigencia y pobreza? En un futuro próximo, sin otra intervención en materia de política social, la evolución de las tasas de indigencia y pobreza estará atada a la evolución de la actividad económica y de la reducción de la inflación. Dado que en ambos frentes se esperan mejoras graduales, lo mejor que podría ocurrir es que las tasas de indigencia y de pobreza no aumenten en los semestres venideros. Incluso, y dado que las expectativas de inflación se mantienen altas, no sería de extrañar que en la próxima medición

9. Estos resultados son en general coincidentes con otros estudios que han hecho comparable la serie histórica de indigencia y pobreza 2003-2017 tomando como base la actualización metodológica de 2016 (Tornarolli, 2018; entre otros).

estos indicadores vuelvan a aumentar. Esto a pesar de la continuada proliferación de programas sociales de transferencia de ingresos que han procurado la protección y asistencia económica a las poblaciones pobres.¹⁰

En realidad, nada permite predecir que emerja en la Argentina de los próximos años un mercado laboral pujante, con amplias oportunidades de formalización que posibilite extender la protección contributiva a todos los hogares. La alta heterogeneidad productiva y la segmentación de los mercados laborales atentan contra esta posibilidad. En cualquier caso, incluso en el mejor de los escenarios, el desafío político de “erradicar la pobreza” no habrá de alcanzar logros sustantivos en tanto que los patrones distributivos provistos por el mercado de trabajo y las políticas sociales no experimenten cambios significativos.

En este sentido, resulta por demás relevante examinar la posibilidad de emprender una reforma que permita extender los sistemas de seguridad y protección social. Para ello cabe al menos evaluar cuál sería el costo adicional de una política social redistributiva capaz de lograr la meta de superación de pobreza puesta en la agenda oficial. Dicha estimación puede brindarnos una idea de la magnitud del desafío de superar la pobreza, teniendo como meta la Agenda 2030 comprendida en los ODS (ONU, 2015). Pero antes de avanzar en este sentido, cabe tener una representación de la composición sociodemográfica de la pobreza. En particular, el alcance que presenta esta a nivel de la infancia, una población no solo especialmente vulnerable en materia de derechos sociales, sino también estratégica como fuente de desarrollo sustentable para cualquier sociedad (PNUD, 2017; UNICEF, 2016).

1.3. Infancias atravesadas por la pobreza de ingresos y capacidades

Un dato por demás consistente a lo largo del tiempo es que, cualquiera sea el nivel que registren los indicadores de pobreza, son los niños, las niñas y adolescentes el segmento de la población más afectado. Los hogares a los que pertenecen son los que presentan mayor riesgo y ellos son los que más padecen la pobreza. Su tasa de propensión a la pobreza es mayor a la observada en cualquiera de las otras poblaciones.¹¹

10. Los efectos de estos programas sobre los indicadores de pobreza y desigualdad dependen de la amplitud de su cobertura, el monto de las transferencias y la calidad de la focalización. El impacto en la pobreza a nivel nacional se observa particularmente en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza (Cruces y Gasparini, 2013; UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UBA y CEDLAS, 2018), dado que las transferencias tienden a focalizarse en los más pobres y en general representan un monto elevado. De manera que a veces logran que las familias se acerquen a la línea de pobreza o extrema pobreza, pero no necesariamente la superen.

11. Esto sucede como consecuencia de las altas tasas de natalidad que registran las familias de bajos ingresos, el tamaño mayor de sus hogares y la mayor proporción de adultos inactivos dedicados al cuidado de niños, niñas y otros miembros de la familia (Rossel, 2013; UNICEF, 2016).

El cuadro 6.1 da cuenta de la composición demográfica de los universos pobre, indigente por canasta saludable e indigente según grupo de edad, a partir de los microdatos de la EPH-INDEC, correspondientes al tercer trimestre de 2017. La información permite destacar que: a) la población infantil de 0 a 17 años no solo es la que presenta mayor riesgo de sufrir privaciones absolutas (8,3%, 30,6% y 38,5%), sino que además la situación de pobreza se concentra en dicha población (participaciones de 42,8%, 44,2% y 45,4% respectivamente), lo cual grafica el bajo impacto relativo que presentan los programas de transferencia condicionada de ingresos, dirigidos a la infancia para sacar de situaciones de pobreza a estas poblaciones, y b) en el otro extremo del espectro etario se advierte la baja incidencia de las medidas de pobreza en la población de 65 o más años, sobre todo en caso de indigencia (5%), lo cual permite inferir la relativa eficacia en este caso de las herramientas de cobertura y seguridad social para la tercera edad a través del sistema previsional de pensiones y jubilaciones, al menos en términos de ingresos.

Cuadro 6.1. *Incidencia y distribución de la pobreza (CBT), la indigencia (CBA) y la indigencia alimentaria saludable (CAS) por grupo de edad de la población (en porcentaje de población)*

| Estructura etaria | Medidas de pobreza | | | | | |
|-------------------|--------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|--------------|
| | Tasas (%) | | | Distribución (%) | | |
| | Indigentes (CBA) | Indigentes (CAS) | Pobres (CBT) | Indigentes (CBA) | Indigentes (CAS) | Pobres (CBT) |
| 0 a 17 años | 8,3% | 30,6% | 38,5% | 45,4% | 44,2% | 42,8% |
| 0 a 3 años | 7,2% | 29,1% | 35,6% | 8,1% | 8,6% | 8,1% |
| 4 a 14 años | 8% | 30,6% | 38,4% | 27,1% | 27,1% | 26,2% |
| 15 a 17 años | 10,1% | 32,2% | 42% | 10,1% | 8,4% | 8,5% |
| 18 a 29 años | 5,4% | 20,8% | 26,7% | 21,1% | 21,5% | 21,2% |
| 30 a 64 años | 3,9% | 14,8% | 19,9% | 32,3% | 32,2% | 33,3% |
| 65 o más años | 0,5% | 3% | 5,0% | 1,3% | 2,2% | 2,7% |
| Total | 4,9% | 18,7% | 24,2% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC, tercer trimestre de 2017

Un dato adicional no menos importante para destacar es que, cuando se analiza la composición de la pobreza por sexo, surge en general que la proporción de población bajo los diferentes umbrales mínimos de bienestar no se modifica sustantivamente entre mujeres y varones. Sin embargo, en los primeros dos tramos, 0 a 3 años y 4 a 14 años existe una incidencia mayor en desventaja para las mujeres. Al mismo tiempo, al revisar cómo se componen los universos de personas afectadas, se confirma que las mujeres de entre 30 y 64

años poseen una incidencia relativa mayor (35,7%) que los varones de la misma edad (30,8%), elemento que permite anticipar un proceso de feminización de la pobreza dentro de estos rangos etarios, importantes en la edad reproductiva femenina (ver anexo).

Por otra parte, no son pocos los estudios que dan cuenta, tanto para la Argentina como para otros países en situación de subdesarrollo, que la infancia constituye la población cuantitativa y cualitativamente más vulnerable frente a las privaciones económicas.¹² Asimismo, las investigaciones muestran que las pensiones a la infancia, ampliamente desplegadas en estos países, y de manera particular en el nuestro, a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), constituyen un paliativo importante frente a la inseguridad alimentaria y la pobreza multidimensional que genera la marginalidad extrema, pero resulta claro que la situación continúa siendo particularmente grave y compleja.

El potencial de desarrollo humano y social de la niñez y adolescencia se encuentra estructuralmente condicionado por la pobreza económica. Al respecto, existe un amplio acuerdo en cuanto a reconocer la correlación entre las medidas de pobreza monetaria y los indicadores de privaciones en múltiples espacios del desarrollo humano y social, especialmente cuando se trata de la infancia. Si bien dicha correlación no implica necesariamente causalidad ni puede ser generalizable, se confirma que, a menores ingresos corrientes, menor es la capacidad de los hogares para satisfacer necesidades básicas para el sostenimiento y desarrollo de la vida de sus miembros niños y niñas (Tuñón y Salvia, 2012; Paz, 2016; Tuñón, Poy y Coll, 2017; Tuñón, 2018).

También existe amplio consenso internacional en torno a que las medidas de pobreza por ingresos representan aproximaciones parciales, por cuanto logran captar solo algunos aspectos de la experiencia de la pobreza, y poco dan cuenta de las particulares privaciones de la infancia, diferentes de las que afectan a otras poblaciones (Minujin y Nandy, 2012; CEPAL-UNICEF, 2012; Nandy y Gill, 2015), y cuyos efectos agregados pueden ser muy onerosos en términos de los resultados para el desarrollo humano sostenible en el tiempo. Por ejemplo, no menos importante es la impronta que tiene en el desarrollo humano de la infancia el clima educativo, emocional y social familiar. Al tiempo que se reconoce una extensa normativa que busca regular las responsabilidades de crianza, la protección al niño y la niña y adolescente contra toda forma de perjuicio o abuso, así como en el campo del derecho a la participación en la vida cultural y social.

12. Esto es sensiblemente relevante ya que diversas privaciones que supone la situación de la pobreza durante la infancia temprana, como por ejemplo las carencias nutricionales, pueden obstaculizar el horizonte de desarrollo humano durante todo el ciclo vital (Brooks-Gunn y Duncan, 1997; Mustard, 2009; Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

En este sentido, adquiere relevancia considerar una perspectiva multidimensional de la pobreza, a partir de la cual tomar en cuenta aspectos que van más allá de las variables puramente monetarias, como la vivienda, el saneamiento básico y otros aspectos de la vida de las personas. La comprensión de los efectos combinados producto de múltiples privaciones puede ayudar a identificar las causas subyacentes de la inequidad en el desarrollo de la infancia; a la vez que permite a los responsables de políticas identificar a las poblaciones que están privadas de poder satisfacer numerosas necesidades básicas, y puede facilitar el desarrollo de respuestas políticas globales e integradas. A diferencia de las mediciones monetarias donde los cambios en los precios afectan de manera significativa la línea de pobreza, los indicadores obtenidos a partir de la métrica multidimensional son estructuralmente estables, es decir, son independientes del movimiento de los precios y de otras variables de coyuntura. Además, requieren medidas de política más estructurales, que se enfoquen en las múltiples determinantes de la pobreza infantil (Salvia *et al.*, 2017; Tuñón, 2018).

Justamente, con el propósito de ampliar la perspectiva sobre el espacio del desarrollo humano de las infancias y adolescencias, cabe completar el diagnóstico con un conjunto de indicadores. Al respecto, en los cuadros 6.2 y 6.3 se muestra, para el tercer trimestre de 2017, según datos de la EDSA (ODSA-UCA), la desigual incidencia que presentan un conjunto de indicadores que comprometen el sostenimiento de la vida de la infancia, como son la propensión a la inseguridad alimentaria y el déficit en el acceso a la salud a través de la atención preventiva (ver definiciones operativas en el anexo). Estos indicadores se presentan en su incidencia a nivel del promedio de la población de niños y niñas entre 0 y 17 años y subpoblaciones, y en el interior de poblaciones según el sexo, y la situación de pobreza monetaria (no pobre, pobre no indigente y pobre indigente).

En primer lugar, es fácil advertir en el cuadro 6.2 que la situación de riesgo alimentario afecta al 8,5% de niños, niñas y adolescentes. Pero esta incidencia presenta diferencias muy significativas en términos de la pobreza monetaria, trepando al 14,7% en situación de pobreza no indigente; y al 15,3% en situación de pobreza indigente. El riesgo de inseguridad alimentaria es levemente superior en las mujeres que en los varones. Otros dos indicadores permiten aproximarse al espacio de la salud y estimar que el 22,6% de la infancia registra déficit en la atención preventiva de la salud y el 45,3% en atención de la salud bucal. En este último indicador, se advierte una situación regresiva para los varones respecto de sus pares mujeres, al tiempo que se incrementa el déficit a medida que se profundiza la pobreza monetaria de los hogares.

Cuadro 6.2. Indicadores de déficit en el espacio de la alimentación y atención de la salud por sexo y situación de pobreza monetaria (en porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años)

| | Total | Sexo | | Situación de pobreza monetaria | | |
|---------------------------------|-------|-------|-------|--------------------------------|--------------------|-----------|
| | | Varón | Mujer | No pobre | Pobre no indigente | Indigente |
| Inseguridad alimentaria severa | 8,5 | 7,4 | 9,7 | 2,9 | 14,7 | 15,3 |
| Déficit de control médico | 22,6 | 23,2 | 22,0 | 19,8 | 25,4 | 26,4 |
| Déficit de control odontológico | 45,3 | 48,1 | 42,3 | 37,4 | 52,0 | 59,3 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EDSA, Agenda para la Equidad, tercer trimestre de 2017, ODSA-UCA.

Del mismo modo y para diferentes grupos de edad, se exhiben indicadores en el espacio de la estimulación emocional e intelectual en los primeros años de vida (0-4 años), en los espacios de los logros educativos, procesos de socialización no escolares y estimulación entre los 5 y 14 años, e indicadores comportamentales que se suman entre los 15 y 17 años (ver cuadro 6.3). Existe consenso en torno a que, en los primeros años de vida, la alimentación emocional y la estimulación intelectual son tan importantes como la alimentación física para el desarrollo del máximo potencial cognitivo del niño o la niña. En todos los indicadores considerados, es fácil advertir las disparidades sociales regresivas para los niños y las niñas pobres en términos económicos frente a pares no pobres. En el interior de la población pobre también se advierten desventajas para quienes están en situación de indigencia respecto de aquellos que siendo pobres no han caído en la extrema pobreza. Es notable la profundidad que adquiere la brecha de desigualdad en el déficit de estimulación a través de la palabra.

En los primeros años de escolarización (5-14 años), la estimulación emocional sigue siendo muy relevante, pero gana protagonismo la estimulación social y las oportunidades de socialización extrafamiliar. Los espacios escolar y comunitario se constituyen en oportunidades para el reconocimiento y ejercicio de otros roles diferentes del de hijo o hija. En algunos de los indicadores, los niveles de déficit son muy elevados en el promedio de la población, pero también registran desigualdades regresivas para los chicos y las chicas más pobres. Disparidades sociales que se evidencian además en la vulnerabilidad en el espacio de la estimulación emocional y exposición a la violencia física. Asimismo, la situación de déficit educativo afecta en mayor medida a los varones que a sus pares mujeres, y se incrementa en cuanto se profundiza la situación de pobreza económica.

Cuadro 6.3. *Indicadores de déficit de desarrollo humano y social de la infancia por situación de pobreza monetaria según grupos de edad*
(en porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años)

| | | Total | Sexo | | Situación de pobreza monetaria | | |
|--------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|--------------------------------|--------------------|-----------|
| | | | Varón | Mujer | No pobre | Pobre no indigente | Indigente |
| 0 a 4 años | No festejó su último cumpleaños | 16,3 | 17,1 | 15,5 | 10,3 | 22,6 | 29,6 |
| | No suele ser receptor de cuentos | 34,5 | 34,6 | 34,4 | 27,6 | 39,4 | 56 |
| | No tiene libros infantiles | 44,1 | 46,6 | 41,5 | 32,5 | 57,4 | 58,8 |
| | Vulnerabilidad a la violencia física | 29,3 | 28,9 | 29,6 | 24,9 | 33,5 | 38,3 |
| | Vulnerabilidad a la violencia verbal | 5,3 | 4,6 | 6,1 | 4,1 | 6,2 | 8,7 |
| 5 a 14 años | No realiza deportes | 60,8 | 51,6 | 70,3 | 50,3 | 71,2 | 71,6 |
| | No realiza actividades artísticas | 84,8 | 89,7 | 79,7 | 78,3 | 90,7 | 93,9 |
| | No festejó su último cumpleaños | 19,1 | 19,3 | 18,9 | 10,7 | 27,3 | 29,4 |
| | Vulnerabilidad a la violencia física | 26,9 | 27,8 | 25,9 | 20,6 | 32,8 | 34,9 |
| | Déficit educativo | 11,1 | 12,4 | 9,5 | 7,7 | 13,7 | 17,5 |
| 15 a 17 años | No realiza deportes | 57,7 | 45,9 | 70,2 | 52,4 | 59,3 | 78,5 |
| | Déficit de comportamiento lector | 49,8 | 59 | 40 | 43,1 | 55,6 | 63,6 |
| | No suele utilizar Internet | 16,8 | 18 | 15,4 | 11 | 19,3 | 36,8 |
| | Vulnerabilidad a la violencia física | 15,8 | 15,5 | 16,1 | 11,3 | 19,1 | 27,2 |
| | Déficit educativo | 46,4 | 50,2 | 42,3 | 34,8 | 55,9 | 71 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EDSA, Agenda para la Equidad, tercer trimestre de 2017, ODSA-UCA

Si bien en los adolescentes (15-17 años) se valora el desarrollo en el marco del deporte y la actividad física, también es de importancia el acceso a la información

a través de la lectura de textos impresos e Internet. Aunque se evidencian algunas diferencias entre los sexos, lo que se revela como muy significativo son las brechas de desigualdad social entre adolescentes pobres y no pobres, y en el interior de la pobreza. Brechas de desigualdad que también se advierten claramente en la vulnerabilidad a la violencia física. Por último, el déficit educativo se estima en un 46,4%. Este déficit es mayor en los varones que en las mujeres, y la incidencia trepa al 71% en la indigencia y al 55,9% en la pobreza no indigente. Estas poblaciones llegan a la educación media con déficit agudo en diferentes aspectos y se conjetura que tienen altas chances de no finalizar la educación secundaria que en la actualidad representa la educación básica obligatoria en la Argentina.

2. La agenda pendiente: erradicar la pobreza a través de políticas de redistribución de ingresos

2.1. Evolución del gasto social: transferencias contributivas y no contributivas a grupos vulnerables

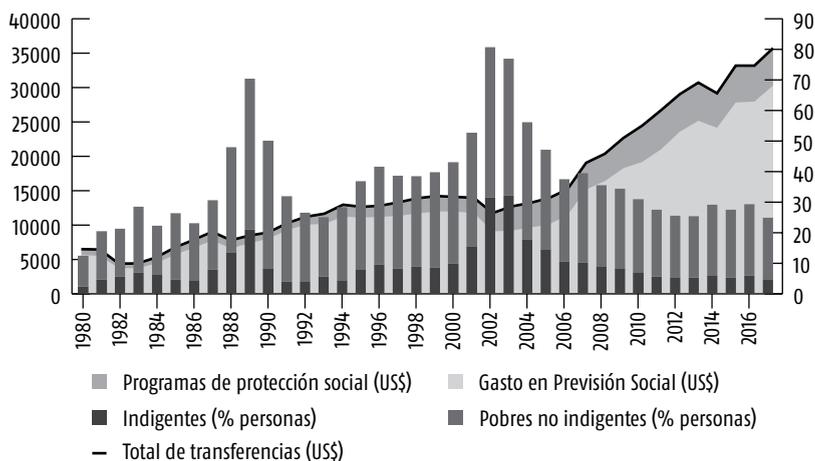
En función de evaluar cuál sería el costo económico de superar la indigencia, la pobreza o, al menos, hacerlo focalizando en las poblaciones más vulnerables como la infancia, se hace necesario examinar cuál ha sido la evolución del gasto social consolidado (nacional, provincial y municipal) destinado a tal efecto durante las últimas décadas en la Argentina. En particular, es de interés examinar aquella parte del gasto social destinada a transferencias de ingresos corrientes. Esto debido a su incidencia directa sobre la situación de indigencia o pobreza monetaria. En este marco, cualquier gran inversión que apunte a erradicar la pobreza deberá ser adicional al actual esfuerzo presupuestario que han desplegado los gobiernos.

Para tal efecto, el gasto social consolidado acotado a las transferencias de ingresos fue calculado sumando dos fuentes que —aunque bajo distinta lógica— han buscado constituir pisos mínimos de bienestar para sectores vulnerables: 1) el sistema de previsión y seguridad social (sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y de seguros de salud y obras sociales), y 2) el sistema de protección social de lucha contra la pobreza (promoción y asistencia social directa y programas de empleo dirigido a sectores informales o pobres).¹³ Los gráficos 6.3 y 6.4 dan cuenta de la evolución 1980-2017 de estos componentes, medidos tanto en dólares constantes como en su participación relativa en el producto interno bruto

13. Las transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina. Se trata de programas de protección social de carácter no contributivo, en el sentido de que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias del Estado independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal y de la cotización en los seguros sociales (CEPAL, 2010; Filgueira, 2014).

(PIB) nacional.¹⁴ A los fines de poder explorar la incidencia de este gasto sobre la indigencia y la pobreza urbanas medidas por ingresos, ambos gráficos presentan en un segundo eje las tasas correspondientes, tomando como criterio las estimaciones basadas en el actual método oficial de medición de la pobreza (actualización 2016).

Gráfico 6.3. *Gasto público consolidado en transferencias previsionales y programas de protección social (en millones de dólares) y tasas de indigencia y de pobres no indigentes (porcentaje de personas), 1980-2017*

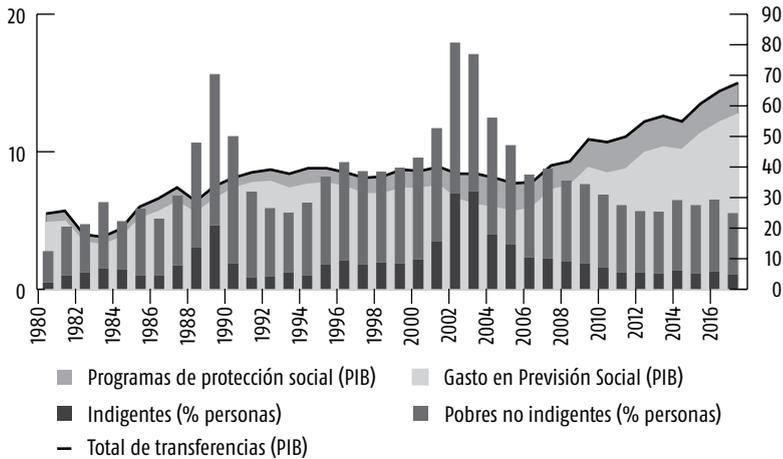


Fuente: elaboración propia con base en Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECOM), Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC; y elaboración propia de tasas de indigencia y pobreza a partir de EPH-INDEC “serie histórica” (gráfico 6.1).

Nota: el gasto social consolidado incluye el gasto público realizado por los distintos niveles de gobierno. Se incluyen en esta serie los gastos efectuado por los distintos niveles de gobierno en Previsión Social y en Programas de Protección Social (AUH, programas de empleo y capacitación, pensiones no contributivas y otras asistencias basadas en transferencias de ingresos). Entre 1980 y 2009, los datos corresponden a la DAGPyPS, y en los años siguientes los datos fueron estimados a partir de los resultados de ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto.

14. Para un análisis más detallado y ampliado de la evolución durante las últimas décadas del conjunto del gasto social y sus efectos sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad en la Argentina urbana, ver Salvia, Poy y Vera, 2016 y 2018.

Gráfico 6.4. Gasto público consolidado en transferencias previsionales y programas de protección social (porcentaje del PIB) y tasas de indigencia y de pobres no indigentes (porcentaje de personas), 1980-2017



Fuente: elaboración propia con base en DAGPyPS del MECOM, Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC; y elaboración propia de tasas de indigencia y pobreza a partir de EPH-INDEC “serie histórica” (gráfico 6.1).

Nota: el gasto social consolidado incluye el gasto público realizado por los distintos niveles de gobierno. Se incluyen en esta serie los gastos efectuado por los distintos niveles de gobierno en Previsión Social y en Programas de Protección Social (AUH, programas de empleo y capacitación, pensiones no contributivas y otras asistencias basadas en transferencias de ingresos. Entre 1980-2009, los datos corresponden a la DAGPyPS, y en los años siguientes los datos fueron estimados a partir de los resultados de ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Tal como cabe apreciar en los gráficos 6.3 y 6.4, las diferentes transferencias directas de ingreso han ido experimentando un crecimiento constante e importante durante las últimas décadas. Sin embargo, es evidente que el peso del gasto previsional supera por mucho a las transferencias destinadas a la lucha contra la pobreza, y que, en ambos casos, fue luego de la crisis 2001-2002 que estos conceptos experimentaron su mayor crecimiento, tanto en dólares como en cuanto a su participación relativa en el PIB. Justamente, es este el periodo en que tanto la indigencia como la pobreza logran su mayor caída, en evidente correspondencia con la evolución de las mencionadas transferencias.

Durante la década de 1980, el gasto en transferencias directas fue errático como porcentaje del PIB. Este comportamiento puede atribuirse, principalmente, a la volatilidad macroeconómica del periodo. Al mismo tiempo, si se considera el gasto en transferencias expresado en dólares constantes, se observa una relativa estabilidad de las erogaciones (aunque sin considerar el crecimiento demográfico),

incluso durante los años de crisis hiperinflacionaria. En este marco, la incidencia de personas indigentes y pobres no indigentes exhibió una clara tendencia ascendente, atribuible al bajo dinamismo del empleo, la mayor precarización y, en términos generales, el bajo crecimiento del PIB.

Pero luego de la crisis 1989-1990, el gasto en transferencias se incrementó sostenidamente en dólares, aunque se mantuvo estable como porcentaje del PIB, lo que supone que el crecimiento económico fue más intenso que la mejora de aquel. Aun así, durante estos años se advierte un comportamiento adverso en las condiciones de vida como efecto del aumento del desempleo y la precariedad laboral. A pesar del crecimiento de las transferencias, la proporción de personas indigentes y de pobres no indigentes se incrementó de manera significativa a partir de mediados de la década. Al respecto, cabe destacar el hecho conocido de que durante este periodo la cobertura previsional se redujo en términos poblacionales y los montos de las prestaciones mínimas estuvieron por debajo del valor del salario mínimo. Asimismo, si bien durante estos años se incrementó el gasto en programas sociales contra la pobreza, su volumen fue claramente insuficiente para compensar los efectos generados por un desempleo crónico creciente.

Por último, después de la crisis 2001-2002, el gasto en transferencias económicas directas se incrementó de manera constante, tanto en términos de su participación en el PIB como en su volumen en dólares. Por una parte, el gasto en funciones de previsión social pasó del 6% al 13% del PIB entre 2003 y 2017.¹⁵ Por otra parte, el gasto en programas de protección social contra la pobreza se mantuvo estable en torno al 2,3% del PIB. Si consideramos que al mismo tiempo tuvo lugar un crecimiento importante del PIB, el incremento absoluto —medido en dólares— fue más que significativo en ambos casos. Durante este periodo, el crecimiento económico, la recuperación del empleo y las políticas laborales progresivas (salario mínimo, negociaciones colectivas, etc.) tuvieron un papel protagónico en la caída de la indigencia y la pobreza, así como en la reducción de la desigualdad, en especial entre 2002-2007, así como entre 2010-2012 (Beccaria y Maurizio, 2012; Trujillo y Villafañe, 2011; Groisman, 2013).

Al mismo tiempo, si bien algunos estudios afirman que los programas de transferencias de ingresos para la protección social —de lucha contra la pobreza— también habrían tenido, a partir de la primera década de 2000, efectos significativos en la reducción de la indigencia y la pobreza (Bustos y Villafañe, 2011; Rofman y Oliveri, 2012), otros relativizan esta afirmación.

15. Diferentes estudios dan cuenta de que los gastos de transferencias directas de ingresos —a través del sistema previsional—, pero también los programas de protección social orientados a la lucha contra la pobreza tuvieron, a partir de la década de 2000 efectos significativos en la contención social e, incluso, en la reducción de la desigualdad distributiva, así como de la indigencia y la pobreza en los sectores de la economía informal (Salvia, Poy y Vera, 2016y 2018; UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social, UBA y CEDLAS, 2018).

Según investigaciones propias, en sentido contrario a lo que por lo general se cree, frente a una relativa ralentización o caída del ritmo económico entre 2008-2009 y entre 2013-2016, el mayor impacto en la reducción o contención de la indigencia y de la pobreza lo habría aportado la extensión hacia los sectores informales y las mejoras que experimentó el sistema contributivo de la seguridad social. El impacto de los programas no contributivos de transferencia de ingresos, en especial, la protección social a la infancia a través de la AUH,¹⁶ habría tenido mucho menor alcance, concentrándose principalmente su efecto en la reducción o contención de la indigencia extrema (Salvia, Poy y Vera, 2016; Salvia, Tuñón y Poy, 2018).

En este marco general, las tasas de personas indigentes y pobres no indigentes se redujeron de forma sistemática e importante durante el periodo, en especial entre 2003 y 2011, y, un lustro después, bajo otro contexto político-económico, entre 2016 y 2017. En los dos casos, ambas tasas llegaron a valores mínimos históricos similares a los alcanzados en el periodo 1992-1994. Sin embargo, otro dato relevante no siempre destacado es que el gasto social en transferencias hacia los sectores vulnerables representaba en esos años solo el 8% del PIB, menos de un tercio de su volumen actual (US\$ 10.000 millones en 1992, contra más de US\$ 35.000 millones durante 2017).

Pero más allá de estas consideraciones, resulta evidente la insuficiencia de estas transferencias para sacar de la indigencia (obviamente, mucho más en el caso de la pobreza) a un segmento importante de población, en particular, a los hogares con presencia de niños, niñas y/o adolescentes. Recordemos, en este sentido, que uno de los objetivos de la AUH era combatir la transmisión intergeneracional de pobreza, pero lejos se está de ese objetivo.

16. En la Argentina, la protección social vinculada con el aseguramiento del ingreso monetario para la niñez se estructura a partir de distintos componentes. En primer lugar, desde hace tiempo, los trabajadores del sector formal con ingresos por debajo de ciertos umbrales perciben asignaciones familiares (Régimen de Asignaciones Familiares enmarcado en la ley 24.714 para los trabajadores del sector privado y otros regímenes particulares para los trabajadores de los sectores públicos —nacional, provinciales o municipales—). En segundo término, a partir de 2009, mediante el decreto 1602/09, se implementó el subsistema no contributivo de la AUH para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite cuando se trate de discapacitados) que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, registrados como monotributistas sociales, personal de casas particulares, o se desempeñen en la economía informal. El programa incorporó condicionalidades en salud y educación a los fines de extender los impactos a largo plazo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los trabajadores que contribuyen al impuesto a las ganancias cuentan con deducciones impositivas por hijos a cargo. A pesar de ello, estudios propios han estimado que al 17% de los niños, niñas y adolescentes no tienen afiliación a ninguno de los sistemas de la seguridad social (Salvia, Tuñón y Poy, 2018). Un estudio reciente de UNICEF, el Ministerio de Desarrollo Social, la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) calcula la exclusión en casi un 12,6% (aproximadamente 1,6 millones de niños, niñas y adolescentes no cubiertos) (UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social, UBA y CEDLAS, 2018).

Teniendo en cuenta estas tendencias —incluida la evolución de la tasas de indigencia y pobreza—, cabe interrogarse sobre la capacidad del proceso económico, así como de los actuales instrumentos y esfuerzos en materia de seguridad y protección social, para lograr en los próximos años mejoras y compensaciones efectivas en materia de “erradicación de la pobreza”, junto con un mayor desarrollo humano y social integral. En 2017, el gasto social consolidado a nivel nacional dirigido a transferencias de ingresos a poblaciones vulnerables o en riesgo de exclusión fue superior a US\$ 35.000 millones, representando en su conjunto casi el 15% del PIB. Sin embargo, es evidente la dominancia que mantiene el sistema contributivo, el cual concentró el 85% de ese gasto; mientras que el conjunto de los programas no contributivos de protección social específicamente dirigidos al combate contra la pobreza solo representó el 2,3% del PIB (cuadro 6.4).

Cuadro 6.4. *Inversión social en 2017 y su porcentaje sobre el PIB*
(en millones de dólares)

| Inversión social (2017) | Inversión (millones de dólares) | Inversión (porcentaje de PIB) |
|--|------------------------------------|----------------------------------|
| Sistema contributivo de la seguridad social | 30.310,1 | 12,7% |
| Programas de protección social contra la pobreza | 5.423,2 | 2,3% |
| Total en transferencias sociales | 35.733,2 | 14,9% |

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Presupuesto Nacional (2017).

En este marco, cabe preguntarse sobre cuál sería el volumen de inversión adicional necesaria para erradicar la indigencia y la pobreza en la Argentina. No solo en función de lograr efectos directos de bienestar económico y equidad distributiva para el conjunto de la población, sino también con la perspectiva de generar las bases sociales para un desarrollo equilibrado y sustentable, en clave con los ODS para el año 2030.

2.2. Estimaciones de inversión para superar la indigencia y pobreza por ingresos

Por los motivos expuestos, cobra relevancia la estimación de la inversión social necesaria para reducir a cero los niveles de pobreza e indigencia. Es decir, interesa responder la pregunta de cuánto ingreso corriente debería transferirse de manera adicional —a través del instrumento de política económica, laboral o social más idóneo— para que las poblaciones afectadas por la indigencia o la pobreza superaren dicha condición. En todos los casos, se trata de los montos

de inversión social requeridos para cubrir necesidades económicas basadas en tres parámetros de bienestar considerados para el conjunto de la población: la distancia entre el ingreso individual y la CBT, la CBA y, por último, la CAS.

Al igual que otros ejercicios realizados en esta línea de alcance regional (CEPAL, 2010; Cruces y Gasparini, 2013; Filgueira y Espíndola, 2015), este análisis se funda en una estimación de brechas de pobreza existentes con respecto a algún umbral de bienestar y su comparación con el PIB.¹⁷ Las estimaciones se apoyan en los microdatos de la EPH del INDEC, y sus proyecciones permiten cuantificar transferencias monetarias para diferentes niveles de brechas. En un mundo ideal, si se quisiera suprimir las privaciones económicas al menor coste posible, y se pudiera conocer y asignar los montos necesarios para todos los hogares que presentan distancia de ingresos corrientes conocidos respecto a alguna línea de pobreza, se arribaría a las magnitudes que estas estimaciones generan. Sin embargo, cabe destacar que esta opción no es real, y su función es simplemente proporcionar un orden de magnitud del esfuerzo económico o de inversión social que sería necesario para alcanzar determinados escenarios de bienestar.

Con este objetivo se estimaron, en primer lugar, las brechas de ingresos corrientes de la población —según su peso relativo para un equivalente adulto— con respecto a los diferentes umbrales considerados. Este cálculo se hizo a partir de las mediciones de indigencia y pobreza correspondientes al tercer trimestre de 2017 (serie “actualización 2016”), considerando las necesidades de consumo de distintos grupos etarios y proyectando dichas necesidades al total de la población del país (según proyecciones demográficas del INDEC).¹⁸

El cálculo de estas brechas implicó la generación de información que se ve plasmada en el cuadro 6.5: a) el valor medio de la canasta en el total de población afectada por los umbrales detallados de pobreza o indigencia; b) el valor del ingreso per cápita familiar del hogar corregido por la cantidad de miembros ponderados según su peso adulto equivalente (requerimientos calóricos), y c) la fórmula que calcula la distancia de la brecha como un porcentaje medio de separación entre el valor de la canasta y el ingreso per cápita efectivamente percibido por los hogares:

17. En general, estos trabajos hicieron una estimación de las brechas de pobreza y de cuánto representa como porcentaje del PIB. Para ello, la CEPAL trabaja con líneas de pobreza (CBT) y líneas de indigencia (CBA); Filgueira y Espíndola emplearon una línea de indigencia (CBA); mientras que Cruces y Gasparini usaron las líneas de pobreza definidas por el Banco Mundial (US\$ 2,50 diarios a la paridad del poder adquisitivo [PPA]).

18. Estas estimaciones se tradujeron a valor dólar correspondiente al tercer trimestre de 2017, de modo tal que las variaciones del tipo de cambio y la inflación afecten lo menos posible sucesivas comparaciones.

Cuadro 6.5. *Valor medio de canastas seleccionadas, media de ingreso per cápita familiar (IPCF) corregido por adulto equivalente y brecha promedio (en porcentaje) para superar umbrales de privación por indigencia, indigencia alimentaria saludable y pobreza*
(en dólares de dicho periodo. Total de la población)

| Tipo de canasta / umbral | Valor medio de la canasta | IPCF | Brecha media para superar umbral |
|--------------------------|---------------------------|-------|----------------------------------|
| CBA (INDEC) | 93,0 | 53,2 | 43% |
| CAS | 192,7 | 119,8 | 38% |
| CBT (INDEC) | 227,2 | 141,0 | 38% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC, tercer trimestre de 2017.

Estos resultados sugieren la mayor profundidad relativa que implica salir de la indigencia —en términos medios— para la población de hogares que se encuentran sumidos en ella. Estas personas deberían en promedio aumentar sus ingresos en aproximadamente 43%. Sin embargo, en el universo de los hogares pobres, al analizar la distancia relativa entre ingreso medio por persona y la CBA o la CAS, se observa una situación similar: la recomposición adicional de ingresos debería alcanzar un 38% para que puedan alcanzar el umbral. Si definimos las mismas brechas mensuales promedio, pero según su estimación en dólares, el valor monetario de la brecha a cubrir respecto de la CBA habría sido de aproximadamente US\$ 40, la brecha en relación a la CAS habría estado en alrededor de US\$ 73 y el valor de la brecha respecto a la CBT hubiese sido de aproximadamente US\$ 86.¹⁹

A partir de estas estimaciones es posible calcular cuál habría sido la inversión social anual necesaria en 2017 para que el conjunto de la población afectada por cada tipo de privación —proyectada a nivel nacional— hubiese alcanzado umbrales mínimos de bienestar. El cuadro 6.6 hace un resumen de estas estimaciones para el conjunto de la población y, de manera ilustrativa, da cuenta de la particular demanda adicional de ingresos que habría implicado erradicar la pobreza en la población infantil de 0 a 17 años.

19. Estas brechas estimadas a nivel promedio para la población adulto equivalente de los hogares indigentes y pobres varían dependiendo de la composición demográfica de la población, es decir, según sus particulares requerimientos alimentarios (kilocalóricos y proteicos) y socioeconómicos (no alimentarios) para los tres tipos de umbrales considerados. Las estimaciones para cada grupo etario y tipo de umbral se presentan en los anexos.

Cuadro 6.6. *Inversión total necesaria para salir de la pobreza, acceder a una CAS o a una CBA*
(en millones de dólares y porcentaje del PIB. Proyección al total de población en 2017)

| | Inversión 2017 (millones de dólares) | Inversión 2017 (porcentaje de PIB) |
|----------------------------------|---|---------------------------------------|
| CBA (INDEC) | | |
| Población infantil (0 a 17 años) | 291,9 | 0,1% |
| Población total | 811,4 | 0,3% |
| CAS | | |
| Población infantil (0 a 17 años) | 1.981 | 0,8% |
| Población total | 5.631,5 | 2,3% |
| CBT (INDEC) | | |
| Población infantil (0 a 17 años) | 2.956,2 | 1,2% |
| Población total | 8.703,3 | 3,5% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

A nivel general, la inversión social adicional necesaria para que la población en situación de indigencia hubiese podido salir en 2017 de esta condición, es decir, para poder acceder a la CBA correspondiente a su edad y sexo, habría sido de alrededor de US\$ 811 millones. Esto habría representado apenas un 0,3% del PIB correspondiente a dicho año. Sin embargo, este esfuerzo en materia de transferencia habría sido mucho mayor si la meta hubiese sido erradicar la indigencia alimentaria no saludable, es decir, garantizar que toda la población lograra reunir un ingreso mínimo por equivalente adulto que le permitiera cubrir la CAS. En tal caso, las transferencias adicionales deberían haber sido de US\$ 5.631 millones, lo cual hubiese representado un 2,3% del PIB. Por último, si la meta hubiese sido erradicar la pobreza por ingresos, la transferencia adicional de ingresos debería haber sido de US\$ 8.706 millones, representando esto un 3,5% del PIB de 2017.

Pero para tener una idea acabada del esfuerzo fiscal que hubiesen significado estos diferentes escenarios, cabría adicionar a estos el gasto social efectivo realizado durante 2017 en materia de transferencias (cuadro 6.4). Si consideramos solo el gasto destinado a programas de protección social contra la pobreza, el peso total en el PIB habría sido de un 2,6%, 4,6% y 5,8%, respectivamente. Tal como se puede apreciar, se trata de un esfuerzo importante, pero el cambio relativo no es realmente significativo, en particular si consideramos los beneficios reales y potenciales para el desarrollo humano que implica desplegar tales esfuerzos.

2.3. Relación entre la inversión social y diferentes escenarios de crecimiento. En clave de los ODS 2030

Se debe insistir en que estos ejercicios son solo orientativos, tanto por las razones relacionadas con las deficiencias de la información antes señaladas (las administrativas y las provenientes de encuestas a hogares), pero también por otra importante restricción. Se trata de ejercicios de estática comparada donde no se considera ningún otro cambio a nivel microeconómico ni macroeconómico que no sea el otorgamiento de estos montos de ingresos a los hogares. Por lo tanto, no se están considerando aquí cambios en el comportamiento de estos, que podrían amplificar los efectos positivos de estas transferencias para el desarrollo humano de las personas, el crecimiento económico y la integración social.

En cualquiera de los umbrales considerados, el objetivo que motiva la inversión social no sería realista ni sus efectos fructíferos si no consideramos que dicha estrategia debe mantenerse en el tiempo con el fin de producir efectos de desarrollo económico e inclusión social más perdurables y sustentables. Pero el monto de estas inversiones a lo largo del tiempo será variable dependiendo del crecimiento demográfico de la población y del comportamiento general de la economía; en particular, la demanda de empleo y el valor real de los ingresos laborales y no laborales percibidos por la población. Los cambios en estos dos aspectos habrán de alterar, aumentando o disminuyendo, el volumen de necesidades económicas no satisfechas por parte de la población. Por lo tanto, la inversión social necesaria a lo largo del tiempo habrá de ajustarse a causa de los factores antes mencionados.

A los fines de evaluar el efecto de estos factores (el crecimiento poblacional y el crecimiento económico) sobre la inversión social requerida para superar las diferentes privaciones según su comportamiento en el tiempo, se procedió a estimar hasta el año 2030 los montos anuales necesarios para diferentes escenarios. Para ello, en primer lugar, se asumió constante el crecimiento demográfico para las poblaciones afectadas por la pobreza, estimando dicho crecimiento para la población en general en un promedio del 0,9% anual (INDEC, 2016). En segundo lugar, se consideró que los efectos directos e indirectos del desempeño económico sobre las tasas de riesgo de pobreza habrían de variar según el ritmo del crecimiento del PIB.

Aunque no se trata de una ley general, bajo ciertos supuestos distributivos, es esperable que la brecha de ingresos con respecto a un umbral de bienestar dado se relacione de manera negativa según el crecimiento del PIB. Es decir, conforme crece el PIB, la brecha de ingresos (el riesgo de pobreza) disminuya. Particularmente, la magnitud de la brecha de ingresos depende de dos variables: el crecimiento de la economía y de la elasticidad entre este crecimiento y su incidencia directa o indirecta sobre la pobreza. Conforme el PIB crece, más ingreso está disponible para distribuir entre la población. Por lo tanto, si la distribución del ingreso se asume no regresiva, el ingreso de cada individuo aumenta y más individuos pueden acceder al umbral

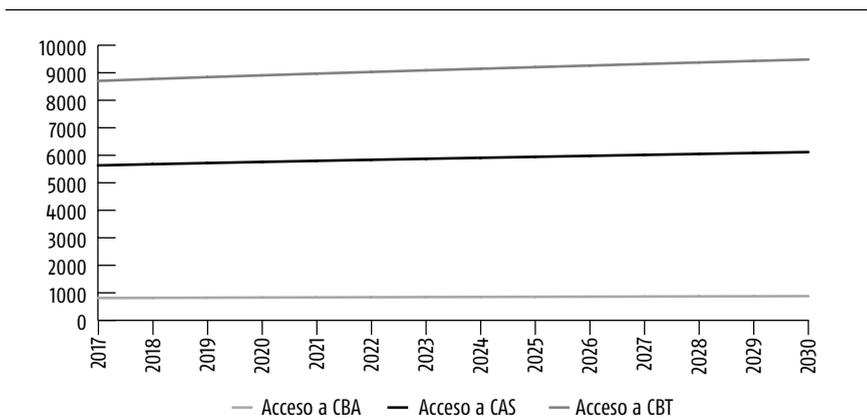
de bienestar esperado. En otras palabras, en una economía que crece (más que la población) la brecha de ingresos para erradicar la pobreza disminuye. En particular, en este trabajo se adoptó como criterio una elasticidad del $-0,78$; un número que está en línea con otras estimaciones y que surgió en este caso de la correlación observada entre el PIB y el acceso a la CBA para la Argentina durante los últimos diez años.

A partir de estos supuestos, y con el fin de poner a prueba el efecto del crecimiento económico sobre el bienestar, se predeterminaron tres escenarios posibles de crecimiento: 1) una economía estancada (sin crecimiento del PIB); 2) crecimiento del PIB de 1,5% anual, y 3) crecimiento del PIB de 3% anual. En todos los casos se asumió que la tasa proyectada de crecimiento del PIB (medido en dólares reales) se mantiene constante a lo largo del periodo 2017-2030.

2.3.1. Un escenario sin crecimiento

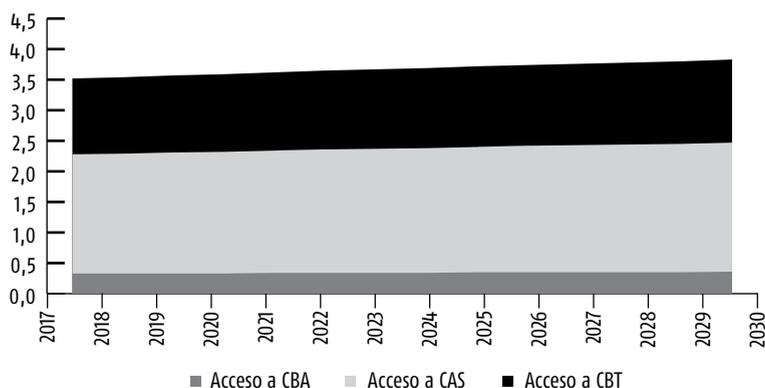
En primer lugar, se somete a consideración la inversión necesaria para salir de la pobreza, la indigencia o para alcanzar una canasta saludable ante un escenario de estancamiento. En este caso, ante una economía que permanece estancada o sin crecimiento a lo largo de todo el periodo, dado un lento pero constante crecimiento demográfico, la inversión social necesaria se habrá de incrementar año a año, significando incluso un mayor peso en el PIB en 2030, en comparación a 2017: aproximadamente un 0,4% del PIB para salir de la indigencia, un 2,5% para superar la canasta saludable y un porcentaje cercano al 3,8% para salir de la pobreza. En 2030, el monto total en dólares a desembolsar representaría aproximadamente US\$ 9.400 millones para que toda la población alcance la CBT, US\$ 6.100 millones para que acceda a la CAS y US\$ 880 millones para alcanzar la CBA.

Gráfico 6.5. *Inversión sobre la población total. Escenario sin crecimiento*
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.6. *Inversión sobre la población total. Escenario sin crecimiento* (porcentaje del PIB)



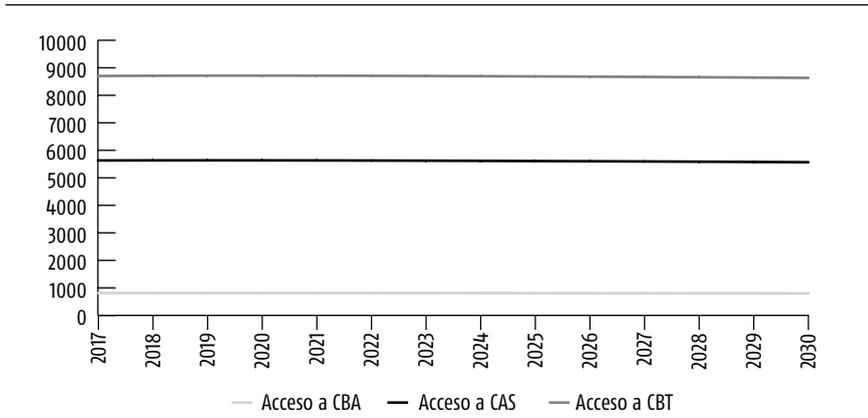
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

2.3.2. *Un crecimiento del 1,5% del PIB*

En cambio, si, en el periodo, suponemos un crecimiento sostenido moderado de 1,5% del PIB, las inversiones necesarias se reducen considerablemente a lo largo del tiempo. En 2030, la inversión social para salir de la pobreza descendería hasta representar aproximadamente un 2,9% del PIB, menos del 1,9% en el caso de la canasta saludable y un porcentaje inferior al 0,3% del PIB para salir de la indigencia. Ante esta coyuntura, el monto total en dólares a desembolsar representaría aproximadamente US\$ 8.600 millones para que los individuos alcancen la CBT, más de US\$ 5.500 millones para que accedan a la CAS y menos de US\$ 800 millones para alcanzar la CBA. En conclusión, y a diferencia del escenario anterior, los montos a 2030 descienden de forma significativa.

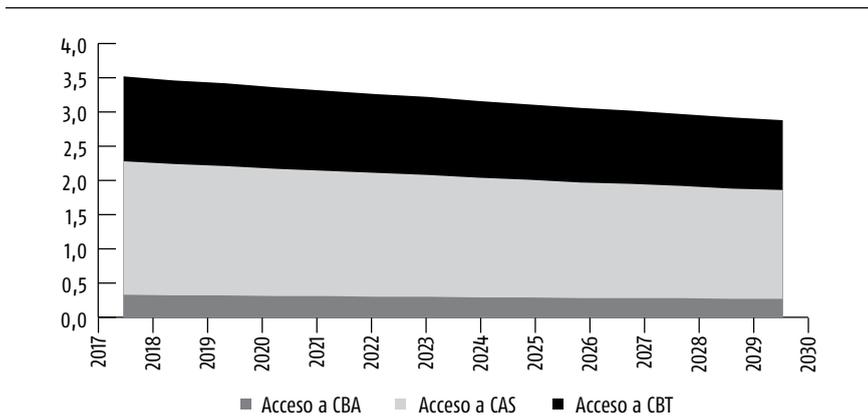
En este caso, los montos involucrados no solo son inferiores que los relativos a la inversión social adicional para una economía estancada, sino que también el monto desciende respecto del desembolso necesario en el año de inicio de la política (2017).

Gráfico 6.7. *Inversión sobre la población total. Escenario de crecimiento del 1,5% del PIB*
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.8. *Inversión sobre la población total. Escenario de crecimiento del 1,5% del PIB*
(en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

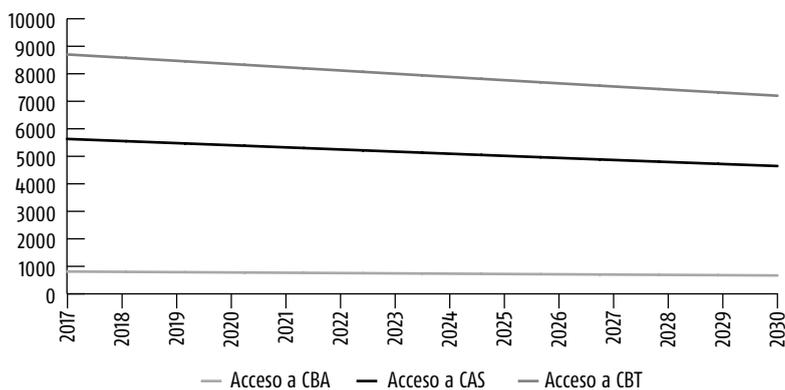
2.3.3. Un crecimiento del 3% del PIB

Por último, un escenario mucho más optimista se logra a través de un crecimiento económico sostenido del 3% del PIB. En este contexto, las inversiones necesarias descienden considerablemente como resultado del efecto positivo que tiene el crecimiento sobre la distribución de los ingresos. En 2030, la inversión necesaria para que el conjunto de la población supere el umbral de pobreza descendería hasta los US\$ 7.000 millones aproximadamente, mientras que para alcanzar la canasta saludable y salir de la indigencia los montos necesarios serían US\$ 4.600 millones y US\$ 660 millones, respectivamente. Por ende, comparado con el escenario anterior, la inversión en dólares necesaria disminuye de manera significativa. En este caso, entonces, las transferencias requeridas en 2030 descenderían hasta el 2% del PIB para el caso de la pobreza, el 1,3% en el caso de la canasta saludable y un porcentaje inferior al 0,2% del PIB para sortear la indigencia.

Gráfico 6.9. *Inversión sobre la población total.*

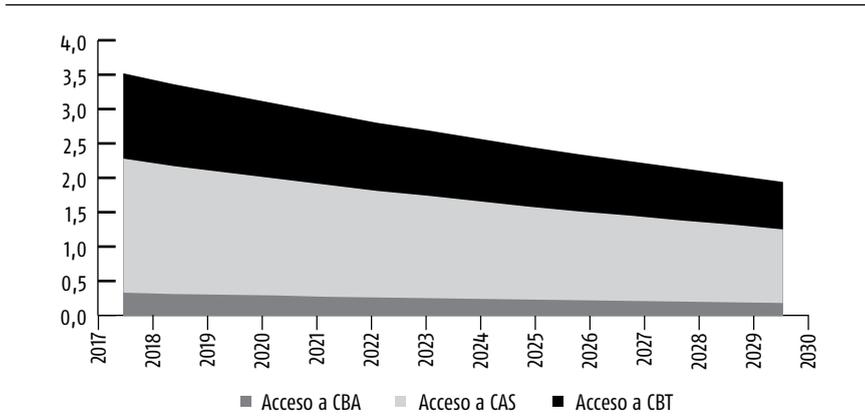
Escenario de crecimiento del 3% del PIB

(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.10. *Inversión sobre la población total.*
Escenario de crecimiento del 3% del PIB
 (en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Si bien se desprende del análisis que la inversión social necesaria proyectada descende considerablemente conforme la economía crece a un ritmo sostenido, cabe señalar que cualquiera de los escenarios sería aún más favorable si consideramos un efecto adicional/indirecto que tiene una política de transferencias sobre la población en situación de pobreza: el incremento de la demanda de actividad, empleo y consumo en la economía informal. Este factor, aunque de difícil estimación, es importante debido a que la inversión social dirigida a los pobres tiende a circular en la economía informal en donde se concentra la actividad de la población en situación de pobreza. Por lo tanto, es de esperar que tales transferencias tengan un efecto de externalización positiva, generando una relación favorable entre el nivel de la inversión social y la brecha de ingresos para acceder a un umbral dado de bienestar.

Si de manera aproximada se fija que esta externalidad positiva hace descender la brecha de ingresos a una tasa del 1% anual a causa del efecto indirecto de la transferencia dirigida a los pobres, las mejoras se adicionan al efecto crecimiento en forma independiente de este. Es decir que, bajo el escenario “externalidad”, la brecha de ingresos total se reduce (más allá del efecto crecimiento) a causa del efecto que la transferencia monetaria tiene en la economía informal, dado que las respectivas transferencias de dinero estimulan la demanda, y conforme la demanda se acrecienta se ajusta también la oferta; entonces como resultado la brecha descende aún más.

Por ejemplo, con un crecimiento sostenido de la economía del 3% anual sumado a la externalidad positiva de las transferencias recién mencionada, la carga en términos del PIB se reduciría considerablemente. Para que el conjunto de la población salga de la pobreza

en 2030, la inversión social adicional necesaria representaría un 1,7% del PIB, alrededor de un 1,1% para superar la canasta saludable y menos del 0,2% para salir de la indigencia. Pero si la economía crece al 1,5% anual, las transferencias adicionales requeridas en 2030 descenderían hasta un 2,5% del PIB para el caso de la pobreza, un 1,6% en el caso de la canasta saludable y aproximadamente un 0,2% del PIB para sortear la indigencia.

En el caso de que la economía se mantuviera estancada a lo largo de todo el periodo, en cambio, la reducción de las transferencias por efecto externalidad no sería tan significativa: para escapar de la pobreza la inversión social adicional necesaria a 2030 disminuiría levemente a un 3,4% del PIB, alcanzaría un 2,2% para superar la canasta saludable y un 0,3% para salir de la indigencia. Como puede observarse, en comparación al peso que las transferencias representan en el PIB en 2017 el cambio no es sustantivo, pero al menos se anula el incremento del peso de las transferencias sobre el producto en una economía sin crecimiento originado por la evolución demográfica.

En 2030, el efecto externalidad positivo bajaría los montos totales en dólares a desembolsar para los diferentes escenarios de crecimiento considerados a US\$ 8.321 millones, US\$ 7.568 millones y US\$ 6.196 millones para que toda la población alcance la CBT; a US\$ 5.366 millones, US\$ 4.881 millones y US\$ 3.996 millones para que acceda a la CAS; y a US\$ 772 millones, US\$ 702 millones y US\$ 575 millones para alcanzar la CBA, respectivamente. Entonces, para los tres escenarios antes descriptos, mediante sus efectos positivos indirectos, la política de transferencias per se origina reducciones adicionales de los montos y menor carga sobre el PIB a lo largo del tiempo, en comparación con sus parámetros sin externalidad; una caída que se refuerza en la medida en que van aumentando el nivel esperado de bienestar económico.

Para concluir y a modo de resumen, en el cuadro 6.7 se presentan los resultados de las proyecciones para distintos escenarios económicos (sin externalidad) de la inversión adicional necesaria para superar los tres umbrales de pobreza o indigencia considerados solamente para tres años en particular: 2020, 2025 y 2030. En este sentido, para estos tres años analizados, la inversión social adicional proyectada para que toda la población al menos alcance la CBA representa claramente un porcentaje muy bajo del PIB, incluso frente a una economía estancada: alrededor de un 0,3%. En cambio, si la meta es tanto más ambiciosa, como la de erradicar la pobreza, el esfuerzo fiscal sería evidentemente más costoso, dado que implicaría una inversión adicional de alrededor del 4% del PIB.

Sin embargo, para ambos casos extremos (como el de la CBA y la CBT), incluso en el peor escenario económico contemplado, si la política se focaliza en niños, niñas y adolescentes como grupo estratégico, el porcentaje del PIB a destinar desciende al 0,1% en el caso de la indigencia y al 1,2% en el de la pobreza. Ante la escasez de recursos y la posible incertidumbre a futuro acerca de la situación general de la economía, entonces, podría evaluarse la viabilidad de otras alternativas no tan extremas. Por ejemplo, la inversión podría focalizarse en un grupo poblacional particular de interés, o se podría adoptar un objetivo de política intermedio como disminuir el porcentaje de población indigente que no alcanza una canasta alimentaria saludable.

Cuadro 6.7. *Proyección de la inversión social adicional necesaria para superar umbrales de privación según escenarios económicos de años seleccionados* (en millones de dólares y porcentaje del PIB. Proyección al total de población para cada año)

| | | 2020 | | 2025 | | 2030 | |
|---|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | | Inversión (millones de dólares) | Inversión (porcentaje de PIB) | Inversión (millones de dólares) | Inversión (porcentaje de PIB) | Inversión (millones de dólares) | Inversión (porcentaje de PIB) |
| Inversión adicional (escenario del 0% de crecimiento del PIB) | CBA (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 294,6 | 0,1% | 296,0 | 0,1% | 293,9 | 0,1% |
| | Población total | 829,4 | 0,3% | 855,5 | 0,3% | 880,0 | 0,4% |
| | CAS | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 1.999,9 | 0,8% | 2.009,5 | 0,8% | 1.992,3 | 0,8% |
| | Población total | 5.758,5 | 2,3% | 5.943,4 | 2,4% | 6.115,4 | 2,5% |
| | CBT (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 2.984,3 | 1,2% | 2.998,5 | 1,2% | 2.973,6 | 1,2% |
| | Población total | 8.905,6 | 3,6% | 9.203,4 | 3,7% | 9.482,1 | 3,8% |
| Inversión adicional (escenario del 1,5% de crecimiento del PIB) | CBA (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 288,3 | 0,1% | 279,3 | 0,1% | 267,5 | 0,1% |
| | Población total | 811,6 | 0,3% | 807,4 | 0,3% | 801,1 | 0,3% |
| | CAS | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 1.957,0 | 0,8% | 1.896,6 | 0,7% | 1.813,6 | 0,6% |
| | Población total | 5.635,0 | 2,2% | 5.609,5 | 2,0% | 5.567,1 | 1,9% |
| | CBT (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 2.920,3 | 1,1% | 2.830,1 | 1,0% | 2.707,0 | 0,9% |
| | Población total | 8.714,6 | 3,4% | 8.686,4 | 3,1% | 8.632,0 | 2,9% |
| Inversión adicional (escenario del 3% de crecimiento del PIB) | CBA (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 275,4 | 0,1% | 247,3 | 0,1% | 219,5 | 0,1% |
| | Población total | 775,4 | 0,3% | 714,9 | 0,2% | 657,3 | 0,2% |
| | CAS | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 2.790,0 | 1,0% | 2.505,6 | 0,8% | 2.220,9 | 0,6% |
| | Población total | 8.325,5 | 3,1% | 7.690,4 | 2,5% | 7.082,0 | 1,9% |
| | CBT (INDEC) | | | | | | |
| | Población infantil (0 a 17 años) | 1.869,6 | 0,7% | 1.679,1 | 0,5% | 1.488,0 | 0,4% |
| | Población total | 5.383,4 | 2,0% | 4.966,3 | 1,6% | 4.567,5 | 1,3% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

3. Un objetivo estratégico: ganar en desarrollo sostenible superando la pobreza e incrementando el capital humano de la infancia

3.1. Impacto de la supresión de la pobreza e indigencia monetaria en indicadores de desarrollo en las infancias

La inversión social orientada a erradicar la pobreza tiene un impacto positivo en materia de desarrollo humano a lo largo del ciclo de vida de las personas (Brooks-Gunn y Duncan, 1997; Mustard, 2009). En este marco, cabe esperar un efectivo y más permanente impacto paulatino sobre el progreso económico, el desarrollo social y la calidad del sistema democrático. En general, se acepta que los beneficios de una política orientada a este objetivo son multifacéticos, pero resultan particularmente eficientes si dicha erradicación hace posible incrementar el capital humano de cada nueva generación nueva de niños, niñas y adolescentes en cada sociedad.

Según el análisis realizado en el primer apartado, la población de niños, niñas y adolescentes es visiblemente la más afectada por la pobreza en el país, tanto en cuanto a la incidencia de la pobreza monetaria como en materia de privaciones en aspectos múltiples del desarrollo humano. Incluso se ha podido comprobar que hacia el interior de la pobreza existen desigualdades marcadas para las infancias más pobres. Por otra parte, cuando se analiza la infancia se hizo evidente que, aunque no es absoluta, existe una relación directa entre pobreza por ingresos y una serie de privaciones cruciales en materia de desarrollo humano e inclusión social. Atentos a este diagnóstico, es de esperar que la erradicación permanente de la pobreza por ingresos en el tiempo, según el umbral considerado, no solo permita equiparar derechos sociales, sino también introducir beneficios sustantivos y robustos en el desarrollo humano de manera intergeneracional, así como en el desarrollo económico y social a nivel agregado.

En tal sentido, cabe preguntarse qué efectos tendría sobre el desarrollo humano de la infancia futura de 0 a 17 años garantizar de aquí a 2030 la plena erradicación de la indigencia y la pobreza por ingresos que atraviesa al conjunto de la población. Para estimar este beneficio en materia de equiparación de derechos y desarrollo humano, se presenta a continuación un ejercicio de simulación del impacto que tendría la erradicación de la pobreza o la indigencia monetaria sobre los diferentes umbrales de privación económica analizados. Cabe aclarar que las estimaciones elaboradas no procuran ofrecer un valor real del impacto, sino brindar un orden de magnitud, en este caso, de los “retornos en capital humano” que tendría una política dirigida a la erradicación de pobreza por ingresos acompañada de una mejora en las condiciones de crianza, educación y socialización de la infancia.²⁰

20. El análisis se basa en los microdatos de las EDSA de la UCA, correspondientes al tercer trimestre de 2017.

Para ello, se ha asumido que, erradicadas en un futuro inmediato las privaciones económicas de los hogares, la nueva generación de niños de 0 a 17 años que forme parte de nuestra sociedad en 2030 habrá superado no solo privaciones económicas derivadas de la pobreza por ingresos, sino que también habrá logrado —debido a ello y a la continuada intervención de un amplio abanico de políticas universales vigentes en la actualidad— acceder a otras capacidades, funcionamientos y libertades humanas de las que hoy carece. Para ilustrar este efecto, se ha supuesto que la mejora alcanzada no implicaría la erradicación de tales carencias, sino una franca mejora equiparable al promedio de déficit/logro que para cada indicador registra actualmente la subpoblación no afectada en cada umbral de privación.

Es decir, si lo que se erradicara fuese la indigencia extrema, la infancia de 0 a 17 años que habría estado afectada por ella en 2030, lograría gracias a dicha política estándares de desarrollo humano equivalentes, al menos, al promedio que presenta la población pobre no indigente en 2017. De la misma manera, si lo que se erradicara fuese la pobreza por ingresos en general, la infancia beneficiada alcanzaría estándares de desarrollo humano similares al promedio de la población de niños, niñas y adolescentes actualmente no pobres. Según esto, bajo el supuesto adicional de que las poblaciones de referencia no habrán de mejorar —ni tampoco empeorar— en sus actuales niveles de privación en materia de desarrollo humano, es de esperar que las mejoras reduzcan al menos la magnitud del déficit a nivel agregado, dependiendo de cada indicador y de la profundidad de la política de erradicación.

Tal como se informa en el cuadro 6.8, para el caso de la inseguridad alimentaria en niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, mientras que eliminar la indigencia casi no tendría impacto, la erradicación de la pobreza tendría un efecto significativo: reduciría el déficit actual en un 65,9%, es decir, la actual tasa del 8,5% pasaría a menos del 3%. En cambio, en materia de déficit de acceso a la atención de la salud y al control odontológico, aunque en un sentido positivo, ni la erradicación de la indigencia ni la de la pobreza tendría un impacto relevante sobre ambos indicadores (3,8% y 12,4%, en el primer caso, y del 12,3% y 17,4%, en el segundo). Por lo cual, es claro que en estos casos una mejora sustantiva dependerá de otras políticas sociales (más universales), y no solo de que aumenten los ingresos de los hogares carenciados.²¹

El efecto en indicadores de estimulación emocional e intelectual en la infancia temprana también son disímiles. Por una parte, se estima un impacto positivo de la eliminación de la indigencia por encima del 20% en los indicadores de falta de estimulación emocional e intelectual y en la propensión a sufrir violencia verbal,

21. Justamente, el acceso a la atención de la salud si bien se asocia a los recursos económicos de las familias, también depende de la disponibilidad de servicios públicos de calidad. Es importante considerar que casi la mitad de la infancia en el país tiene como única opción para el ejercicio del derecho a la salud los servicios estatales.

pero es mucho menor en el caso de la tenencia de libros y en la merma de la violencia física (2,4% y 12,5%, respectivamente). En tanto el impacto de la erradicación de la pobreza se estima elevado en el caso específico de la falta de festejo del cumpleaños y de tenencia de libros (36,8% y 26,3%, respectivamente). Es decir que en algunos de los indicadores no es suficiente con suprimir la pobreza extrema, sino que se requiere salir de la pobreza en general para poder destinar recursos económicos a aspectos del desarrollo humano que trascienden el sostenimiento de la vida.

Cuadro 6.8. Impactos de la erradicación de la indigencia y la pobreza en indicadores de desarrollo humano en la infancia
(en porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años)

| | Tasa de privación 2017 | Déficit 2030 sin indigencia | Reducción % del déficit | Déficit 2030 sin pobreza | Reducción % del déficit |
|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 0-17 años | | | | | |
| Inseguridad alimentaria severa | 8,5 | 7,9 | -7,1% | 2,9 | -65,9% |
| Déficit de control médico | 22,6 | 21,7 | -3,8% | 19,8 | -12,4% |
| Déficit de control odontológico | 45,3 | 39,7 | -12,3% | 37,4 | -17,4% |
| 0-4 años | | | | | |
| No festejó su último cumpleaños | 16,3 | 12,4 | -23,6% | 10,3 | -36,8% |
| No suele ser receptor de cuentos | 34,5 | 24,3 | -29,6% | 27,6 | -20,0% |
| No tiene libros infantiles | 44,1 | 43,1 | -2,4% | 32,5 | -26,3% |
| Vulnerabilidad a la violencia física | 29,3 | 25,6 | -12,5% | 24,9 | -15,0% |
| Vulnerabilidad a la violencia verbal | 5,3 | 3,8 | -28,7% | 4,1 | -22,6% |
| 5-14 años | | | | | |
| No realiza deportes | 60,8 | 60,5 | -0,6% | 50,3 | -17,3% |
| No realiza actividades artísticas | 84,8 | 81,9 | -3,4% | 78,3 | -7,7% |
| No festejó su último cumpleaños | 19,1 | 17,7 | -7,1% | 10,7 | -44,0% |
| Vulnerabilidad a la violencia física | 26,9 | 25,3 | -6,0% | 20,6 | -23,4% |
| Déficit educativo | 11,1 | 8,7 | -21,7% | 7,7 | -30,6% |
| 15-17 años | | | | | |
| No realiza deportes | 57,7 | 43,6 | -24,5% | 52,4 | -9,2% |
| Déficit de comportamiento lector | 49,8 | 43,5 | -12,6% | 43,1 | -13,5% |
| No suele utilizar Internet | 16,8 | 8,8 | -47,6% | 11,0 | -34,5% |
| Vulnerabilidad a la violencia física | 15,8 | 11,1 | -29,8% | 11,3 | -28,5% |
| Déficit educativo | 46,4 | 36,5 | -21,3% | 34,8 | -25,0% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EDSA, Agenda para la Equidad, tercer trimestre de 2017, ODSA-UCA.

En la etapa escolar de 5 a 14 años, se estima que el impacto de la erradicación de la indigencia sobre el déficit educativo sería del 21,7%, y del 30,6% con la eliminación de la pobreza. En el resto de los indicadores considerados para esta población, el efecto favorable de la erradicación de la indigencia sería menor al 7%, pero el de la pobreza alcanzaría al 17% en el déficit de deporte y al 23,4% en la propensión a sufrir violencia física. El impacto en el déficit de estimulación a través del cumpleaños se calcula en un 44%. En este caso, también es claro que la reducción de la pobreza sería necesaria, pero no suficiente para producir una merma más relevante de las carencias mencionadas. Esto se debe a que, en general, ellas guardan relación con estructuras de oportunidades que se construyen en la sociedad en los espacios escolares y comunitarios, y donde las políticas educativas y de promoción social deberían ser las principales protagonistas. En igual sentido, aquellos indicadores de estilos de crianza responden asimismo a factores socioculturales que habrán de requerir algo más que una reducción o erradicación de la pobreza por ingresos para su mejoramiento sustantivo.

Por último, en el caso de los adolescentes, se hace relevante observar que, a diferencia de lo que ocurre en otros tramos del ciclo de la infancia, es la erradicación de la indigencia la que generaría por sí misma una mejora significativa en los indicadores de desarrollo humano; siendo relativamente menor el impacto que agregaría en estos casos salir de la pobreza. Por ejemplo, el déficit de acceso a servicio de Internet, se calcula, bajaría en un 47,6%; la propensión a la violencia física en un 29,8%; el déficit en el hábito deportivo lo haría en un 24,5%; el déficit educativo en un 21,3%; y el déficit en comportamiento lector en un 12,4%.

En general, es evidente que la erradicación de la indigencia, y mucho mejor de la pobreza, tendría efectos positivos sobre las capacidades de desarrollo humano de las nuevas generaciones. También es claro que el logro de mejoras más sustantivas depende de condiciones sociales más estructurales bajo las cuales tiene lugar la crianza, la educación y la socialización de la infancia; ámbitos en los que las políticas de promoción y desarrollo social continuarían teniendo un papel clave.

3.2. Retornos educativos-laborales por la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza alimentaria en la infancia

Aunque con impacto variable según la dimensión del desarrollo humano a considerar, la inversión social orientada a erradicar la indigencia y la pobreza genera efectos positivos tanto a nivel del ciclo de vida individual como a nivel agregado, con efectos sin duda sinérgicos importantes para el conjunto de la población. Por ejemplo, un logro esperable en este sentido es que mejoras en el desarrollo humano (como las examinadas en el apartado anterior a nivel de la niñez y la adolescencia) produzcan mejoramientos en el empleo y en los ingresos laborales avanzado el ciclo vital, es decir, al momento en que dichas poblaciones se constituyen en

económicamente activas (Duncan y Magnuson, 2018). Estas mejoras serían el resultado indirecto de mejoras educativas y capital humano que habrían de recibir dichas poblaciones por haber sido criados, educados y socializados bajo una infancia libre de privaciones económicas.

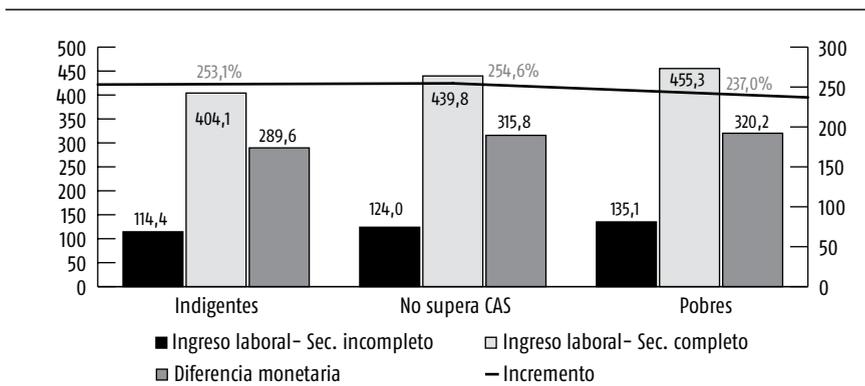
Con el fin de ilustrar de manera simulada el particular impacto que tendría —tanto a nivel individual como agregado— erradicar la indigencia extrema o, mejor aún, la pobreza por ingresos, se presentan a continuación una serie de estimaciones estadísticas. A través de este ejercicio se busca evaluar el impacto que tendría sobre las remuneraciones laborales futuras de una generación una mejora en su *performance* educativa, en tanto dicho efecto está condicionado a haber superado determinados umbrales de privación económica. Al igual que en el apartado anterior, las estimaciones elaboradas no procuran establecer un valor real del impacto, sino ofrecer una magnitud, en este caso, de los “retornos económicos” que tendría una política dirigida a la erradicación de pobreza por ingresos acompañada de una mejora educativa en la población infantil. En particular, este análisis se basa en los microdatos de las EPH del INDEC del tercer trimestre de 2017.

En función de este ejercicio se asume que la actual cohorte de niños de entre 5 y 16 años, actualmente sometida a diferentes umbrales de pobreza, una vez superadas estas privaciones en un tiempo cercano —accediendo gracias a ello a mayor nivel educativo y capital humano—, cuando en 2030 tengan entre 18 y 29 años y participen en el mercado laboral habrían de acceder a mejores empleos, lo cual ocasionaría un aumento en sus ingresos y un mayor valor agregado para la economía. El supuesto central es que superar determinados umbrales de privación elevaría las tasas de terminalidad educativa de nivel secundario y de participación económica de la población analizada a valores al menos equivalentes al promedio que registran actualmente la misma cohorte poblacional no pobre para cada una de los umbrales considerados. Debido a que en estas dimensiones existen diferencias muy marcadas de género, en particular, como resultado de las condiciones de segregación o autoexclusión que afectan la participación laboral de las mujeres pobres, las estimaciones previas a su agregación se hacen diferenciando entre varones y mujeres.

En el caso del retorno económico sobre el ingreso laboral individual (efecto bienestar), la estimación surge de comparar la remuneración promedio anual en dólares que percibe actualmente un joven entre 18 y 29 años sin secundario completo para cada una de las privaciones, con la remuneración anual promedio que recibe el mismo grupo etario con secundario completo que se encuentra libre de tales privaciones. Es decir, habiendo superado en cada caso los umbrales de indigencia (CBA), indigencia alimentaria no saludable (CAS) y pobreza (CBT). Con respecto al impacto económico agregado que tendría este fenómeno (efecto valor agregado), se compara la masa de ingresos que actualmente generan los jóvenes en cada uno de los escenarios de privación, con la masa de ingresos que dichos jóvenes generarían como resultado de la intervención, es decir, a partir de

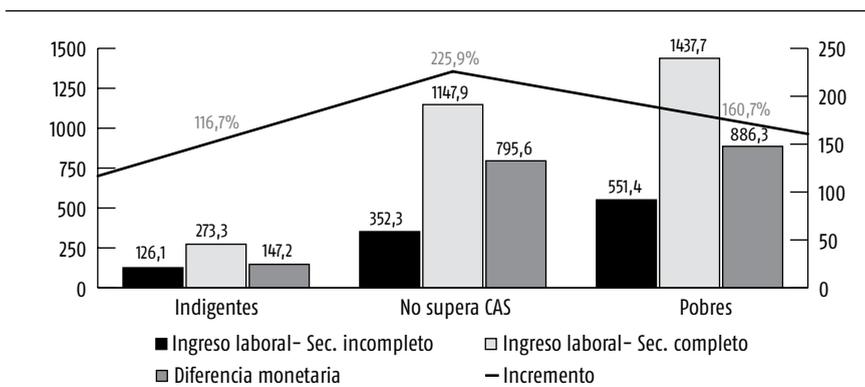
presentar tasas de terminalidad educativa secundaria y de participación laboral equivalentes a la población libre de la respectiva privación. Tal como se mencionó, este cálculo contempla que las tasas de terminalidad de la educación secundaria y de participación laboral habrán de alcanzar al menos el promedio que registra en el presente la población de 18-29 años en situación de no indigencia, no indigencia alimentaria saludable y no pobre en ningún caso.

Gráfico 6.11. *Ingreso laboral anual de jóvenes entre 18 y 29 años con secundaria completa versus igual grupo sin secundaria, ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en dólares de 2017, eje derecho en %)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.12. *Valor agregado anual aportado por el total de jóvenes entre 18 y 29 años ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en millones de dólares de 2017, eje derecho en %)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

En primer lugar, los gráficos 6.11 y 6.12 dan cuenta de estas simulaciones para el conjunto de los jóvenes. De la estimación individual para el total de la población, se desprende como resultado significativo que el ingreso laboral de un joven que alcanza la CBA en 2030, con secundario completo (cuya terminalidad educativa fue impulsada por la política de transferencia), obtendría, frente a su contra fáctico indigente sin secundario completo, una mejora real de US\$ 290; obteniendo de esta manera una mejora de un 253% en el ingreso laboral. Si la erradicación de privaciones alcanzara a la población sometida a una indigencia alimentaria no saludable (CAS), la mejora sería de un 255% (US\$ 316), con respecto a su par privado en este umbral sin secundario completo. En el caso de que la erradicación alcanzara a la población pobre en su conjunto, la mejora sería de un 237% (US\$ 320), con respecto a su respectivo contra fáctico.

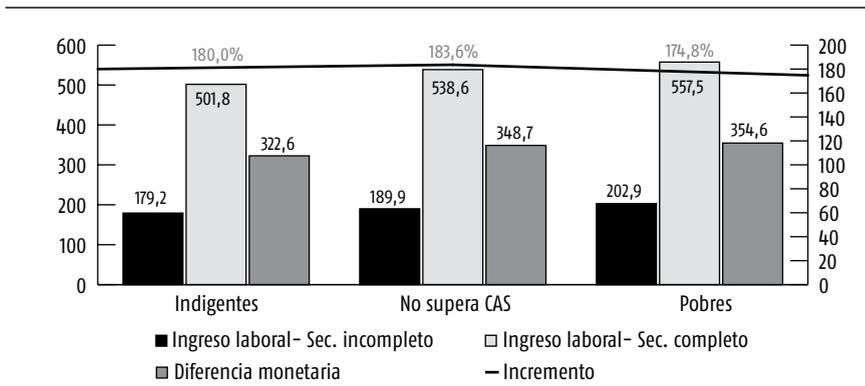
En cualquier caso, es evidente que el retorno económico individual sería por demás significativo y haría aún más sustentable la erradicación de las privaciones económicas. Esto se pone particularmente de manifiesto si se considera el incremento en el valor agregado en la economía por el aumento de la productividad laboral. Si se supone que la población beneficiada por la erradicación de la pobreza termina el secundario y participa del mercado laboral a iguales tasas que sus pares no pobres, el valor agregado que generaría la cohorte de jóvenes objeto de análisis se incrementaría en un 117% si la intervención se concentra en la población indigente (acceso a la CBA); en un 226% si la mejora comprende a la población que no accede al valor de una CAS, y en un 161% si los beneficios hubiesen alcanzado a la población en situación de pobreza (acceso a la CBT). Con el fin de evaluar la magnitud de este valor agregado para la economía, podemos establecer qué porción del PIB actual (2017) representarían dichos ingresos. En este sentido, la masa de ingresos adicionales tras la inversión representan, en el presente, un 0,06% del PIB si la misma se destina a erradicar la indigencia, un 0,3% si se aspirara a superar la indigencia alimentaria no saludable y de un 0,4% si se apuntara a erradicar la pobreza.

Desde el punto de vista formal, cabe hacer una distinción entre los efectos absolutos y relativos a nivel del valor agregado. Si bien la mejora absoluta habrá de ser mayor a medida que aumenta tanto la cantidad de personas vinculadas al mercado laboral como los montos de ingresos adicionales generados por la terminalidad educativa, la mejora relativa depende de los valores de comparación sin mediar intervención. Es decir, la mejora será más importante cuando, por ejemplo, en el caso de población joven indigente, se observe mayor diferencia entre las tasas de actividad y de terminalidad *ex ante* y *ex post* la intervención; y, por lo mismo, será menos relevante cuando, por ejemplo, en el caso de los jóvenes pobres, las diferencias sean menores entre unas y otras.

Ahora bien, estos efectos positivos, cualquiera sea el escenario, presentan variaciones marcadas cuando consideramos las diferencias entre varones y mujeres (ver gráficos 6.13, 6.14, 6.15 y 6.16). En particular, el incremento en los retornos económicos individuales es significativamente superior para el caso de las mujeres.

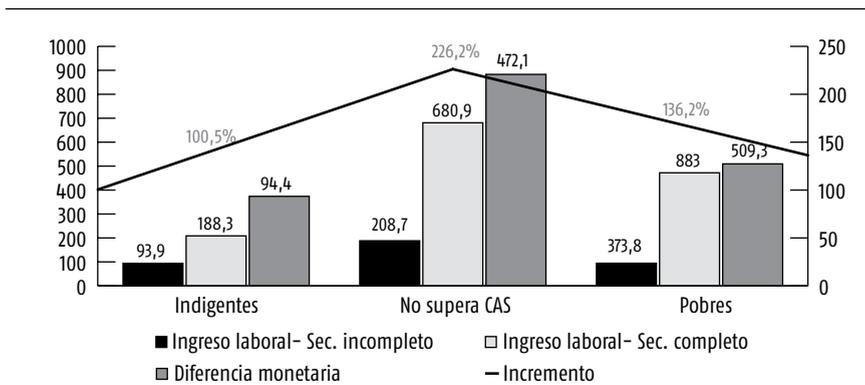
Por ejemplo, mientras que para un varón haber dejado cualquiera de las situaciones de privación y terminar el secundario le supondría incrementos en la remuneración anual de entre un 175% y un 184%, según el caso, para una mujer en iguales condiciones esas mejoras serían de entre un 627% y un 682%. Tal como se puede apreciar, la equiparación de género, tanto en participación como en ingresos laborales, constituye un claro incentivo adicional para asumir una política de este tipo.

Gráfico 6.13. *Ingreso laboral anual de varones entre 18 y 29 años con secundaria completa versus igual grupo sin secundaria, ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en dólares de 2017, eje izquierdo en %)



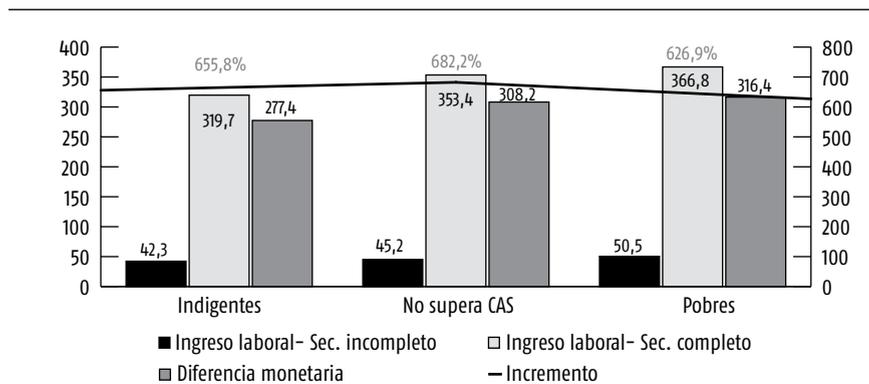
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.14. *Valor agregado anual aportado por el total de varones entre 18 y 29 años ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en millones de dólares de 2017, eje derecho en %)



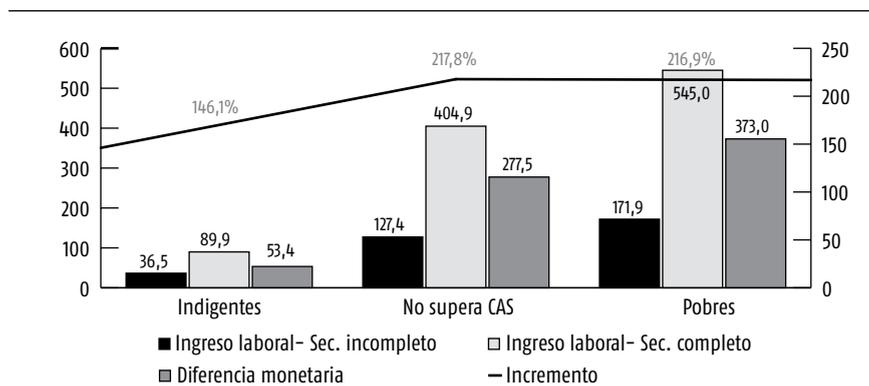
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.15. *Ingreso laboral anual de mujeres entre 18 y 29 años con secundaria completa versus igual grupo sin secundaria, ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en dólares de 2017, eje derecho en %)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Gráfico 6.16. *Valor agregado anual aportado por el total de mujeres entre 18 y 29 años ex ante/ex post erradicación de privaciones económicas* (eje izquierdo en millones de dólares de 2017, eje derecho en %)



Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Con respecto a los retornos en valor agregado (para el total de la población de varones o mujeres, respectivamente), existen mejoras absolutas en todos los casos. Sin embargo, el incremento relativo en el total de la masa de ingresos en lo que refiere a las mujeres es superior a los respectivos aportes que hacen los varones, tanto si la población objetivo son los pobres (que no alcanzan la CBT) como los indigentes (que no alcanzan la CBA). Solo en el caso de que

la política esté destinada a quienes no cubran con sus ingresos el monto de la CAS, el incremento relativo en el valor agregado es levemente superior en el caso de los varones en comparación con las mujeres.

4. Hacia un piso mínimo de bienestar para todos a través de un sistema integral de protección social

La discusión sobre el acceso universal de la población al bienestar mediante ingresos, bienes, servicios y protección frente a riesgos es de larga data en el mundo y en la región. La cuestión es, de hecho, el núcleo central de los debates académicos sobre lo que corresponde entender por desarrollo humano en las sociedades contemporáneas. Es también el centro conceptual del debate político sobre los derechos económicos, sociales y culturales. El empuje hacia este universalismo es una pieza importante de este deseable giro en la economía política distributiva de la región (CEPAL, 2010; Filgueira, 2014).

Desde una perspectiva normativa, enmarcada en los acuerdos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales (CIDH, 2008; OEA, 2011; OIT, 2011 y 2013; PNUD, 2013; ONU, 2015), resulta claro que la respuesta más inmediata es simple pero no deja de ser problemática: todos los individuos debieran acceder a los mínimos de bienestar que en un momento histórico determinado son la base de la convivencia, dignidad y agencia humanas, y debieran no presentar desigualdades de inicio que sesguen las oportunidades subsiguientes de acceder a un mejor bienestar. El problema con una definición de este tipo es que esta deja sin responder cuáles son los mínimos aceptables, cuáles son las desigualdades de origen a combatir, así como de qué manera se distribuyen las responsabilidades y en qué esferas de la sociedad se depositan las expectativas para lograr tales fines.

¿Son los mercados, a través de la eficiente asignación de recursos, la clave para tales logros? ¿Son los Estados quienes desde su carácter vinculante en la extracción y asignación de recursos deben ser la garantía última de dichos accesos? Resulta evidente que no se puede elegir una única esfera, ya que ambas participan al menos en la generación de riesgos y aseguramientos, distribución y concentración de recursos, producción de bienestar y malestar social. Asimismo, es importante recalcar que el debate sobre el papel del Estado y de los mercados en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social enmarca los debates sobre focalización y universalismo, y sobre si aplicar esquemas contributivos o no contributivos de prestaciones y transferencias monetarias.²² Aunque dentro de estas

22. Crecientemente la literatura especializada aboga por ampliar la cobertura apelando a modalidades no contributivas y procurando generar con variantes modelos o bien de piso básico (OIT, 2011 y 2013), o de universalismo básico (Filgueira *et al.*, 2006; Filgueira, 2014), así como de aseguramiento universal no contributivo de los trabajadores (Levy, 2011). La versión más ambiciosa y también fundante de esta nueva tendencia fue expresada por Rubén Lo Vuolo en sus trabajos sobre ingreso ciudadano (Lo Vuolo, 2010).

políticas es necesario distinguir entre aquellas que focalizan en la población pobre o en extrema pobreza de aquellas que otorgan el beneficio a todos quienes carecen de cobertura contributiva.²³

Las transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza constituyen hoy una pieza importante de los sistemas de protección social de lucha contra la pobreza en la mayoría de los países de América Latina. En este marco, la Argentina, durante la primera década del siglo XXI, a pesar de una creciente y persistente pobreza, logró mejoras significativas en perspectiva a los objetivos de la Agenda 2030 fijados en los ODS (ONU, 2015), “erradicar la pobreza extrema”, así como también habrían sido menores los logros alcanzados en la “reducción de la pobreza en todas sus dimensiones”, en clave a acceso a recursos, logros y funcionamientos sociales fundamentales. Para lograr estos avances mucho ha tenido que ver el crecimiento económico, el aumento del empleo y la progresividad de las políticas laborales. Pero asimismo otro factor a destacar es el positivo impacto que tuvo la ampliación del sistema contributivo de pensiones y jubilaciones y la implementación de programas de protección social no contributiva de amplio alcance.²⁴

En este marco, nuestro país se ha destacado por buscar universalizar estas transferencias, aunque manteniendo un sistema dual y segmentado de seguridad y protección social. Frente a esto, el desafío por alcanzar es contar con un sistema universal e integrado de seguridad y protección social que brinde un piso mínimo de ingreso y de servicios de bienestar para el conjunto de la población en riesgo de indigencia o pobreza.

En efecto, frente a las privaciones económicas persistentes y cada vez más estructurales, un sendero posible que se dibuja en el horizonte de los países que han montado sistemas contributivos ampliamente desarrollados y arraigados es el de agregar un componente no contributivo estable a su menú y herramientas de combate a la pobreza. En tal sentido, el sistema contributivo previsional y de asignaciones familiares vigente en la Argentina brinda hoy un aporte sustantivo al bienestar y al desarrollo humano de amplios sectores medios, así como gran parte de los trabajadores de alta, media y baja calificación ocupados en la economía formal. Y si bien las prestaciones previsionales no siempre permiten suprimir la brecha de pobreza, sí lo hacen con respecto a la línea de indigencia, y con una cobertura casi universal.

23. Rofman, Apella y Vezza (2014) distinguen en el caso de las pensiones entre estos dos tipos de focalización, aunque predomina claramente la focalización por necesidad o pobreza, antes que la focalización para completar universalidad, ya que en pocos países existen sistemas contributivos extendidos de asignaciones familiares.

24. Los países de América Latina y el Caribe asisten desde hace más de una década a un sostenido esfuerzo por incrementar la cobertura de protección social. Ello se manifiesta al menos en cuatro áreas de la política social: i) jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores; ii) transferencias monetarias a familias con hijos; iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud, y iv) protección al trabajador (seguro de enfermedad y seguro de desempleo, sumado a las políticas de derechos laborales —indemnización, horas extras, licencias, etc.—) (Filgueira, 2014; Filgueira y Espíndola, 2015).

Por otra parte, los programas de transferencia de ingresos más o menos focalizados —más allá de su extensión— continúan siendo herramientas de contención social de segundo orden, sobre todo dados los bajos montos de ingreso y la baja calidad de los servicios de asistencia que ofrece; aunque fundamentales cuando se trata de dar contención económica o sanitaria en situaciones de pobreza extrema, exclusiones estructurales o emergencias sociales. Pero más allá de sus diferencias, es evidente que ambos sistemas enfrentan límites institucionales e instrumentales para resolver las privaciones que genera las exclusiones estructurales presentes en las relaciones laborales o comerciales de mercado. Ahora bien, en términos de factibilidad, difícilmente pueda formarse en el país una coalición política capaz de promover un sistema de protección universal sin la mediación de su extendido sistema contributivo.

En este contexto, extender el sistema contributivo de manera más robusta y menos estratificada, en función de una efectiva erradicación de privaciones económicas, cualquiera sea el acuerdo fiscal que se establezca, es de esperar que tenga un doble impacto inmediato: ampliar el bienestar social general y reducir de manera significativa las desigualdades.²⁵ Pero si bien estos son efectos deseables inmediatos, su continuidad en el tiempo, tal como se ha desarrollado en los últimos apartados, lograría tener impacto a lo largo del ciclo de vida, y sus beneficios se multiplicarían —con mayor o menor fuerza— a diferentes dimensiones del desarrollo humano, económico y social. En todos los casos, es de esperar que el volumen de transferencias dirigido a estos segmentos tengan un impacto significativo en la demanda y el consumo de los sectores informales de más baja calificación e ingresos; ampliando de esta manera el mercado interno, el empleo y el consumo de bienes y servicios locales. Todo lo cual redundaría en una erradicación de la pobreza sostenible en el tiempo.

Obviamente, para que un modelo de este tipo sea posible se requiere una baja estratificación de las transferencias, así como un financiamiento a partir de rentas generales y una base tributaria más progresiva. Para ello, tal como se hizo mención, es condición necesaria contar con una coalición política que promueva y respalde este acuerdo distributivo. Con este objetivo, cabe tener en cuenta la necesidad de contar con coaliciones electorales de retórica redistributiva, capaces de integrar a los sectores medios formales —históricamente beneficiarios de los modelos de seguridad social previos a la década de 1980— y a los sectores excluidos de dichas protecciones, pero parcialmente alcanzados por las políticas focalizadas de la década de 1990 o por la ampliación de los sistemas de protección social y previsional durante la de 2000. Esta combinación de bases corporativas y nuevos sectores clave en la disputa electoral explicaría —siguiendo a Filgueira (2014)— la forma híbrida bajo la que se desarrollaron los sistemas de protección social en la

25. No se presentan en este capítulo los impactos sobre la desigualdad. Estos han sido estimados y son importantes.

Argentina. En este marco, el desafío político-institucional es por demás relevante: instalar en la agenda pública la necesidad de reformas que a través de un sistema integral de protección social brinde tanto prestaciones de base contributiva y no contributiva que tengan como destinatarios a los sectores informales —indigentes, pobres y vulnerables— y, al mismo tiempo, a los sectores medios-bajos y medios formales en situación o riesgo de pobreza.

Existen diferentes principios que operan para definir la elegibilidad de la población en materia de transferencia monetaria (Esping Andersen, 1999): aportes contributivos para la manutención, situación de necesidad, criterios generales de ciudadanía y principio de reparación. Mientras los primeros tienden a organizarse con criterios de elegibilidad, en tanto sistemas contributivos autocontenidos en donde el principio de justicia es retributivo sobre la base de obligaciones específicas que generan derechos específicos, por el contrario, las lógicas de necesidad, ciudadanía y reparación no poseen en principio otro criterio que la identificación de dicha situación (por ejemplo, pobreza, indigencia, necesidades básicas insatisfechas), o de dicho status (ciudadano, residente, etc.), y no establecen a priori sistemas de equivalencias entre obligaciones específicas y prestación.

La propuesta aquí planteada propone como principal criterio un régimen mixto que sin afectar el actual sistema contributivo vigente basado en la retribución introduzca principios de necesidad, ciudadanía y justicia a través de programas de protección social más robustos, extendidos y menos segmentados. Un proyecto de este tipo encuentra respaldo normativo e instrumental en la iniciativa formulada por la OIT a nivel global de un piso de protección orientado a garantizar desde el Estado el acceso a servicios sociales esenciales y seguridad de ingreso para todos (OIT, 2011), pensada incluso en calve latinoamericana (Bertranou y Vezza, 2010; OIT, 2013). Desde esta perspectiva, sobre la base de un conjunto de transferencias básicas y servicios esenciales que deben garantizar una cobertura universal (dimensión horizontal), se suman otras protecciones, aseguramientos y servicios que surgen de los sistemas contributivos o de los sistemas de aseguramiento voluntario.

Es importante notar que el nivel del piso puede variar, en tanto logre, efectivamente, cubrir en forma universal a la población en materia de aseguramiento de ingresos básicos y servicios esenciales. Resulta evidente que para la OIT en el centro del sistema de protección social sigue estando el sistema contributivo asociado a empleos decentes. Pero la imposibilidad horizontal de alcanzar a todos mediante estos sistemas fundamenta la necesidad de un piso de protección básico no vinculado al empleo formal.

Un problema central que surge de una propuesta de este tipo es el relativo a las fuentes de financiamiento de estos sistemas básicos y cómo compiten con los recursos que se vuelcan a los sistemas contributivos. Al respecto, la OIT señala

que en los países con sistemas contributivos más desarrollados es necesario mejorar la sostenibilidad actuarial de estos, lo que indica una preocupación por dichos costos. Pero es claro que para el desarrollo de un piso mínimo de bienestar es responsabilidad del Estado integrar, regular y administrar los sistemas contributivos y los no contributivos en perspectiva a brindar una universalización del sistema de protección. Para ello, el camino técnicamente más adecuado sería definir parte de las prestaciones y transferencias ya existentes como piso universal y sumar cobertura integrando a los sectores no cubiertos. Ello junto con el aumento de los montos de ingresos a transferir como los de los servicios sociales. Estas operaciones requerirían aceptar los derechos de los beneficiarios de los regímenes contributivos, pero mejorar los criterios de garantía e indexación para los segmentos más pobres. Al mismo tiempo que se amplían, mejoran e integran los sistemas de protección social de lucha contra la pobreza.

Fundamentalmente, se trata de ampliar el esfuerzo presupuestario —en los términos examinados en el apartado 2 de este capítulo—, pero sin reducir los subsidios al sistema contributivo, sino incluso, eventualmente, ampliarlos para lograr los mínimos de bienestar acordados en la dimensión fiscal. Ahora bien, ¿cuáles serían las fuentes de financiamiento de la ampliación universal de una cobertura del tipo que se propone? Por su naturaleza es razonable asumir que estas estarían sobre todo basadas en rentas generales.²⁶ Pero sin duda, esta propuesta requiere viabilizarse a través de estrategias de financiamiento que permitan ir desplegando estas prestaciones en el tiempo. Por ejemplo, asumiendo en primer lugar el desafío de erradicar la indigencia; en un segundo momento, avanzar hacia umbrales de alimentación saludable, para finalmente alcanzar al conjunto de la población en situación o riesgo de pobreza. En el caso argentino, el desafío en concreto sería integrar al menos los actuales regímenes nacionales y provinciales de protección social no contributiva (AUH, Pensiones no Contributivas, Plan Progresar, Hacer Futuro, Salario Social Complementario, etc.), a través de una única prestación monetaria corriente que brinde un piso de bienestar establecido, además de servicios sociales complementarios en materia de salud, educación, cuidado, formación profesional, etc. Todo ello bajo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a través de

26. Según Filgueira (2014), en materia de pensiones, varios países de América Latina han creado o ampliado sus sistemas de pensiones asistenciales, en algunos casos para alcanzar a la población pobre o muy pobre, pero, en otros, para completar (universalizar) la cobertura llenando el déficit de los sistemas contributivos. Dentro del segundo caso, se encuentran Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay como modelos de universalización segmentada, en tanto Panamá focaliza en la población mayor de 70 sin pensiones y con necesidades básicas insatisfechas. El caso que más se aproxima en materia de asignaciones familiares a esta opción de universalización es justamente la Argentina a través tanto de la AUH como del sistema de pensiones, las cuales se otorgan a quienes no reciben asignación contributiva.

un órgano de dirección, coordinación y planeamiento de carácter nacional pero de articulación federal.²⁷

El despliegue de una iniciativa de este tipo no debe perder de vista la búsqueda simultánea de eficiencia y equidad (vinculación entre alivio de pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo), el énfasis en la corrección de fallos de mercado, a través de la creación de incentivos a la demanda (condicionamiento de las transferencias), y la aplicación de un enfoque multidimensional y sinérgico que requiere de la coordinación de los actores institucionales implicados y que se expresa en una intervención sobre diferentes dimensiones del bienestar para todos los miembros del hogar.

Por lo tanto, en esta línea de intervención, es también fundamental que exista un balance adecuado entre los esfuerzos fiscales destinados a las transferencias de ingresos y aquellos destinados a servicios clave para la ciudadanía: salud, educación, cuidados, hábitat, información y políticas de empleo. Estas cuestiones no pueden ser objeto de descuido. En tal caso, cabría esperar que estos esfuerzos fiscales no solo se mantengan, sino que además se incrementen con el fin de lograr mayor calidad de vida que los consumos corrientes no resuelven. Asimismo, cabe considerar que los servicios sociales pueden ser implementados, financiados y ejecutados por diferentes niveles de gobierno, y que estos pueden incluso delegar la provisión de los beneficios y la gestión de los programas en organizaciones no gubernamentales u otras entidades. La asignación de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno se basa en diferentes aspectos que incluyen razones históricas, institucionales, acuerdos políticos, entre otros.

Pero si bien desde un punto de vista técnico resulta viable pensar en una reforma integral del sistema de seguridad y protección social para la Argentina, incluso sostenible fiscalmente en el tiempo, el problema central es sobre todo de orden político-electoral. En las sociedades como la nuestra, alcanzar un bien promedio que sea atractivo para las clases medias es una tarea muy compleja. Por su parte, las clases medias procuran estilos de vida propios de los sectores altos, buscando soluciones privadas a sus aseguramientos y servicios. Más aún, para las clases medias, compartir servicios con los sectores vulnerables

27. Si bien históricamente —y de acuerdo con lo que aconseja la teoría— la política de asistencia social y reducción de la pobreza se ha concentrado en manos de los gobiernos centrales, desde la década de 1990 y con la crisis 2001-2002, ante el contexto de creciente vulnerabilidad en el empleo y en un marco de incremento en los niveles de pobreza y desempleo, muchos gobiernos subnacionales comenzaron a implementar sus propios programas de reducción de la pobreza. Ello se tradujo en una creciente superposición de intervenciones, lo cual señala la necesidad de integrar o aumentar el grado de coordinación en la política social entre distintos niveles de gobierno. Los diferentes programas existentes plantean de manera adicional un problema de equidad horizontal entre distintas jurisdicciones, puesto que son justamente las jurisdicciones más ricas las que cuentan con las capacidades y los recursos necesarios para implementar programas de este tipo.

y pobres constituye una amenaza a su estatus. Esto implica altísimos costos fijos de gasto privado para alcanzar un estatus medio aceptable. Si los actuales sectores emergentes y vulnerables que han salido de la pobreza en estos últimos años asumen dicho modelo, la construcción de un piso de bienestar universal, se vuelve un objetivo casi imposible. Por otra parte, las presiones distributivas se volverían inmanejables. La propia población que vota por una opción más redistributiva y universal demanda más aseguramiento solidario, transferencias públicas y servicios de calidad, pero al mismo tiempo quieren más poder de compra en sus salarios y jubilaciones para acceder por la vía privada a patrones de consumos percibidos como los adecuados para sectores medios. Y ello es en parte porque consideran que los bienes públicos y colectivos garantizados o subsidiados por el Estado son de calidad inferior a los proporcionados por la esfera privada.

En este marco, el desafío de una propuesta de piso mínimo de bienestar universal que “erradique la pobreza” en la Argentina es, antes que presupuestario, cómo forjar coaliciones políticas distributivas que apunten a lograr una mayor “justicia fiscal”, ampliando la capacidad de recaudación del Estado sobre las ganancias, rentas y consumos de los sectores medios y altos formales, a la vez que se provee de mejores bienes y servicios públicos para toda la población. La percepción de los sectores medios de la población es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios. También este problema debe formar parte de la agenda de la coalición política distributiva que asuma el desafío de avanzar en una reforma integral de los sistemas de la seguridad y protección social en la Argentina.

Anexos

Cuadro 6.A.1. *Incidencia de indigencia (CBA), pobreza (CBT) y pobreza alimentaria saludable (CAS), media del ingreso per cápita familiar, valor medio de canastas seleccionadas y brecha media para superar umbrales según grupo etario* (EPH, tercer trimestre de 2017. Total urbano)

| Estructura etaria | Población no indigente (CBA) | Población indigente (CBA) | Valor en pesos (CBA) | IPCF medio indigentes (CBA) | Brecha de indigencia (CBA) |
|------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 0 a 3 años | 92,8% | 7,2% | 824,4 | 466,6 | 0,43 |
| 4 a 14 años | 92,0% | 8,0% | 1362,6 | 785,7 | 0,42 |
| 15 a 17 años | 89,9% | 10,1% | 1733,9 | 1019,8 | 0,41 |
| 18 a 29 años | 94,6% | 5,4% | 1707,1 | 983,3 | 0,42 |
| 30 a 64 años | 96,1% | 3,9% | 1659,8 | 958,4 | 0,42 |
| 65 o más años | 99,5% | 0,5% | 1374,9 | 778,6 | 0,43 |
| Total población | 95,1% | 4,9% | 1539,6 | 880,9 | 0,43 |
| Estructura etaria | Población no indigente (CAS) | Población indigente (CAS) | Valor en pesos (CAS) | IPCF medio indigentes (CAS) | Brecha de indigencia (CAS) |
| 0 a 3 años | 71% | 29% | 1.708,6 | 1.076,6 | 0,37 |
| 4 a 14 años | 69% | 31% | 2.823,9 | 1.778,9 | 0,37 |
| 15 a 17 años | 68% | 32% | 3.593,4 | 2.296,1 | 0,36 |
| 18 a 29 años | 79% | 21% | 3.537,8 | 2.228,8 | 0,37 |
| 30 a 64 años | 85% | 15% | 3.439,8 | 2.165,6 | 0,37 |
| 65 o más años | 97% | 3% | 2.849,3 | 1.778,5 | 0,38 |
| Total población | 81% | 19% | 3.190,6 | 1.983,3 | 0,38 |
| Estructura etaria | Población no pobre (CBT) | Población pobre (CBT) | Valor en pesos (CBT) | IPCF medio pobres (CBT) | Brecha de pobreza (CBT) |
| 0 a 3 años | 64% | 36% | 2014,3 | 1258,2 | 0,38 |
| 4 a 14 años | 62% | 38% | 3329,3 | 2090,2 | 0,37 |
| 15 a 17 años | 58% | 42% | 4236,4 | 2673,1 | 0,37 |
| 18 a 29 años | 73% | 27% | 4170,9 | 2622,2 | 0,37 |
| 30 a 64 años | 80% | 20% | 4055,4 | 2538,7 | 0,37 |
| 65 o más años | 95% | 5% | 3359,2 | 2112,1 | 0,37 |
| Total población | 76% | 24% | 3761,6 | 2335,1 | 0,38 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.2. *Incidencia de pobreza (CBT), indigencia (CBA) e indigencia alimentaria saludable (CAS) según grupo etario y sexo*
(EPH tercer trimestre de 2017. Total urbano)

| Estructura etaria | MUJERES | | | VARONES | | | TOTAL | | |
|-------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Medidas de pobreza | | | Medidas de pobreza | | | Medidas de pobreza | | |
| | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) |
| 0 a 3 años | 36,4% | 29,2% | 7,2% | 34,7% | 29,1% | 7,2% | 35,6% | 29,1% | 7,2% |
| 4 a 14 años | 39,8% | 31,6% | 7,5% | 37% | 29,6% | 8,5% | 38,4% | 30,6% | 8% |
| 15 a 17 años | 39,7% | 28,6% | 8,8% | 44,1% | 35,3% | 11,3% | 42% | 32,2% | 10,1% |
| 0 a 17 años | 39,1% | 30,6% | 7,7% | 37,9% | 30,6% | 8,8% | 38,5% | 30,6% | 8,3% |
| 18 a 29 años | 26,3% | 21,1% | 5,6% | 27% | 20,6% | 5,2% | 26,7% | 20,8% | 5,4% |
| 30 a 64 años | 20,8% | 15,6% | 4,2% | 18,9% | 14% | 3,6% | 19,9% | 14,8% | 3,9% |
| 65 o más años | 5% | 3,3% | 0,5% | 5% | 2,7% | 0,5% | 5% | 3% | 0,5% |
| Total | 24,1% | 18,6% | 4,8% | 24,3% | 18,7% | 5% | 24,2% | 18,7% | 4,9% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.3. *Distribución por sexo y edad de la población bajo umbrales de pobreza (CBT), indigencia (CBA) e indigencia alimentaria saludable (CAS)*
(EPH, tercer trimestre de 2017. Total urbano)

| Estructura etaria | MUJERES | | | VARONES | | | TOTAL | | |
|-------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Medidas de pobreza | | | Medidas de pobreza | | | Medidas de pobreza | | |
| | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) | Población pobre (CBT) | Población indigente (CAS) | Población indigente (CBA) |
| 0 a 3 años | 8,0% | 8,4% | 8,0% | 8,2% | 8,9% | 8,2% | 8,1% | 8,6% | 8,1% |
| 4 a 14 años | 26,0% | 26,8% | 24,8% | 26,4% | 27,5% | 29,4% | 26,2% | 27,1% | 27,1% |
| 15 a 17 años | 7,3% | 6,8% | 8,2% | 9,8% | 10,2% | 12,2% | 8,5% | 8,4% | 10,1% |
| 0 a 17 años | 41,3% | 41,9% | 41,0% | 44,4% | 46,5% | 49,8% | 42,8% | 44,2% | 45,4% |
| 18 a 29 años | 20,0% | 20,8% | 21,4% | 22,5% | 22,2% | 20,7% | 21,2% | 21,5% | 21,1% |
| 30 a 64 años | 35,7% | 34,7% | 36,1% | 30,8% | 29,6% | 28,3% | 33,3% | 32,2% | 32,3% |
| 65 o más años | 3,0% | 2,6% | 1,5% | 2,4% | 1,7% | 1,1% | 2,7% | 2,2% | 1,3% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Recuadro 6.A.1. Líneas de privación utilizadas – definiciones y actualizaciones**Canasta básica alimentaria (CBA) INDEC – histórica**

Elaborada a partir de la determinación de las necesidades calóricas de un adulto equivalente (hombre de 30 a 54 años), la composición de los hogares en relación a este y la valorización en precios corrientes de estas necesidades (INDEC, 2003). Actualizada según IPC-GBA de INDEC hasta diciembre de 2006 y luego por una serie de mediciones alternativas (IPC 7 Provincias, Buenos Aires City, etc.) hasta mayo de 2016, donde se retoma la medición IPC-GBA INDEC.

Canasta básica alimentaria (CBA) INDEC - actualización 2016

Elaborada a partir de la determinación de las necesidades calóricas de un adulto equivalente (hombre de 30 a 54 años), la composición de los hogares en relación a este y la valorización en precios corrientes de las canastas regionales para satisfacer estas necesidades. Estas últimas se construyeron a partir de la ENGH, 1996-1997 y se revalidaron con la información proveniente de la ENGH, 2004/2005 (INDEC, 2016). Actualizada según IPC-GBA de INDEC hasta diciembre de 2006 y luego por una serie de mediciones alternativas (IPC 7 Provincias, Buenos Aires City, etc.) hasta mayo de 2016, donde se retoma la medición IPC-GBA INDEC.

Canasta alimentaria saludable (CAS) (CEPEA)

Elaborada a partir de la determinación de las necesidades calóricas de un adulto equivalente (hombre de 30 a 54 años), la composición de los hogares en relación a este y la valorización en precios corrientes de una canasta del Gran Buenos Aires determinada de componentes alimentarios “saludables”, que se corrigió para las restantes regiones del país mediante (CCPP). A su vez, su valor hacia atrás fue actualizado según IPC-GBA de INDEC hasta diciembre de 2006 y luego por una serie de mediciones alternativas (IPC 7 Provincias, Buenos Aires City, etc.) hasta mayo de 2016, donde se retoma la medición IPC-GBA INDEC.

Canasta básica total (CBT) INDEC – histórica

Umbral elaborado con base en los datos de cantidades y alimentos provistos por la ENGH, 1986-1987 y actualizado mediante el IPC-GBA de INDEC hasta 2006 y luego por una serie de mediciones alternativas (IPC 7 Provincias, Buenos Aires City, etc.) hasta mayo de 2016, donde se retoma la medición IPC-GBA INDEC.

Canasta básica total (CBT) INDEC - actualización 2016

Umbral elaborado con base en los datos de cantidades y alimentos provistos por la ENGH, 1996-1997 (revalidados mediante la ENGH, 2004-2005). Actualizados mediante el IPC-GBA de INDEC hasta 2006 y luego por una serie de mediciones alternativas (IPC 7 Provincias, Buenos Aires City, etc.) hasta mayo de 2016, donde se retoma la medición IPC-GBA INDEC.

Recuadro 6.A.2. *Indicadores de déficit de desarrollo humano de la infancia***Inseguridad alimentaria**

Porcentaje de niños y niñas que experimentaron situaciones de hambre por no poder acceder a los alimentos durante el último año.

Déficit de control médico

Porcentaje de niños y niñas que no consultó a un médico para un control durante el último año.

Déficit de control odontológico

Porcentaje de niños y niñas entre 3 y 17 años que no consultó a un odontólogo en el último año.

Déficit educativo 15-17 años

Porcentaje de adolescentes que no asiste a la escuela o se encuentra en al menos un año inferior al correspondiente a su edad al 30 de junio.

No suele ser receptor de cuentos

Porcentaje de niños y niñas que no fue receptor de narraciones orales o lectura de cuentos durante los últimos 30 días.

No festejó su último cumpleaños

Porcentaje de niños y niñas que no festejó su último cumpleaños (1-14 años).

No tiene libros infantiles

Porcentaje de niños y niñas que no tiene en su hogar libros infantiles.

Vulnerabilidad a la violencia física

Porcentaje de niños y niñas en hogares en los que se utiliza la agresión física como forma de disciplinar.

Vulnerabilidad a la violencia verbal

Porcentaje de niños y niñas en hogares en los que se utiliza la agresión verbal como forma de disciplinar.

No realiza deportes

Porcentaje de niños y niñas que no suele realizar actividades físicas y/o deportivas fuera del horario escolar.

No realiza actividades artísticas

Porcentaje de niños y niñas que no suele realizar actividades artísticas y/o recreativas fuera del horario escolar.

Déficit de comportamiento lector

Porcentaje de niños y niñas que no suele leer textos impresos (libros, revistas, diarios).

No suele utilizar Internet

Porcentaje de niños y niñas que no suele utilizar Internet.

Cuadro 6.A.4. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario sin crecimiento. Sin externalidad (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)*

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 21,6 | 195,8 | 103,3 | 292,9 | 210,1 | 307,5 | 7,1 | 817,7 |
| 2019 | 21,6 | 196,5 | 103,5 | 293,9 | 210,5 | 312,0 | 7,3 | 823,7 |
| 2020 | 21,7 | 197,1 | 103,6 | 294,6 | 210,8 | 316,6 | 7,5 | 829,4 |
| 2021 | 21,8 | 197,7 | 103,7 | 295,2 | 210,8 | 321,3 | 7,7 | 834,9 |
| 2022 | 21,8 | 198,1 | 103,6 | 295,7 | 210,7 | 326,0 | 7,8 | 840,3 |
| 2023 | 21,9 | 198,4 | 103,6 | 296,0 | 210,7 | 330,8 | 8,0 | 845,4 |
| 2024 | 21,9 | 198,5 | 103,6 | 296,1 | 210,7 | 335,5 | 8,2 | 850,5 |
| 2025 | 21,8 | 198,3 | 103,7 | 296,0 | 210,9 | 340,2 | 8,4 | 855,5 |
| 2026 | 21,8 | 197,7 | 104,1 | 295,6 | 211,7 | 344,7 | 8,6 | 860,6 |
| 2027 | 21,7 | 197,0 | 104,5 | 295,1 | 212,6 | 349,1 | 8,8 | 865,6 |
| 2028 | 21,6 | 196,3 | 105,0 | 294,7 | 213,5 | 353,3 | 9,0 | 870,5 |
| 2029 | 21,5 | 195,6 | 105,4 | 294,3 | 214,4 | 357,5 | 9,1 | 875,3 |
| 2030 | 21,5 | 194,9 | 105,9 | 293,9 | 215,3 | 361,5 | 9,3 | 880,0 |
| TOTAL | 303,7 | 2757,0 | 1456,8 | 4125,7 | 2962,3 | 4659,1 | 113,7 | 11860,9 |

| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 229,3 | 2019,0 | 928,2 | 2966,9 | 2249,3 | 3395,2 | 161,6 | 8773,2 |
| 2019 | 230,1 | 2026,2 | 930,0 | 2976,4 | 2253,7 | 3444,9 | 165,6 | 8840,6 |
| 2020 | 230,9 | 2032,6 | 930,9 | 2984,3 | 2256,0 | 3495,6 | 169,6 | 8905,6 |
| 2021 | 231,5 | 2038,2 | 931,1 | 2990,7 | 2256,5 | 3547,3 | 173,7 | 8968,2 |
| 2022 | 232,0 | 2042,6 | 930,8 | 2995,5 | 2255,8 | 3599,9 | 177,8 | 9029,0 |
| 2023 | 232,3 | 2045,4 | 930,5 | 2998,4 | 2255,0 | 3652,7 | 182,0 | 9088,2 |
| 2024 | 232,4 | 2046,4 | 930,6 | 2999,6 | 2255,3 | 3705,1 | 186,2 | 9146,1 |
| 2025 | 232,2 | 2044,7 | 931,7 | 2998,5 | 2258,0 | 3756,5 | 190,4 | 9203,4 |
| 2026 | 231,5 | 2038,1 | 935,2 | 2993,7 | 2266,4 | 3806,3 | 194,7 | 9261,1 |
| 2027 | 230,7 | 2031,2 | 939,0 | 2988,8 | 2275,7 | 3854,5 | 199,0 | 9317,9 |
| 2028 | 229,9 | 2024,0 | 943,1 | 2983,7 | 2285,5 | 3901,3 | 203,3 | 9373,7 |
| 2029 | 229,0 | 2016,7 | 947,1 | 2978,7 | 2295,3 | 3947,0 | 207,5 | 9428,5 |
| 2030 | 228,2 | 2009,6 | 951,1 | 2973,6 | 2305,0 | 3991,9 | 211,7 | 9482,1 |
| TOTAL | 3228,4 | 28425,9 | 13085,0 | 41785,0 | 31710,5 | 51444,6 | 2580,8 | 127520,9 |
| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 157,4 | 1354,1 | 593,9 | 1988,2 | 1478,6 | 2125,0 | 83,6 | 5675,4 |
| 2019 | 158,0 | 1359,0 | 595,1 | 1994,5 | 1481,5 | 2156,1 | 85,7 | 5717,8 |
| 2020 | 158,5 | 1363,3 | 595,7 | 1999,9 | 1483,0 | 2187,8 | 87,7 | 5758,5 |
| 2021 | 158,9 | 1367,0 | 595,8 | 2004,2 | 1483,3 | 2220,2 | 89,8 | 5797,6 |
| 2022 | 159,3 | 1370,0 | 595,6 | 2007,4 | 1482,9 | 2253,1 | 92,0 | 5835,4 |
| 2023 | 159,5 | 1371,9 | 595,4 | 2009,4 | 1482,4 | 2286,2 | 94,1 | 5872,1 |
| 2024 | 159,6 | 1372,5 | 595,5 | 2010,2 | 1482,5 | 2319,0 | 96,3 | 5908,0 |
| 2025 | 159,4 | 1371,4 | 596,2 | 2009,5 | 1484,3 | 2351,1 | 98,5 | 5943,4 |
| 2026 | 158,9 | 1367,0 | 598,4 | 2006,2 | 1489,8 | 2382,3 | 100,7 | 5979,0 |
| 2027 | 158,4 | 1362,3 | 600,9 | 2002,7 | 1495,9 | 2412,5 | 102,9 | 6014,1 |
| 2028 | 157,8 | 1357,5 | 603,4 | 1999,3 | 1502,4 | 2441,7 | 105,1 | 6048,5 |
| 2029 | 157,3 | 1352,6 | 606,0 | 1995,8 | 1508,9 | 2470,4 | 107,3 | 6082,3 |
| 2030 | 156,7 | 1347,8 | 608,6 | 1992,3 | 1515,2 | 2498,5 | 109,5 | 6115,4 |
| TOTAL | 2216,5 | 19065,3 | 8372,6 | 28000,4 | 20845,1 | 32198,5 | 1335,0 | 82379,0 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.5. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario crecimiento del 1,5% anual. Sin externalidad (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)*

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 21,4 | 194,4 | 102,6 | 290,8 | 208,6 | 305,3 | 7,1 | 811,8 |
| 2019 | 21,3 | 193,7 | 102,1 | 289,6 | 207,5 | 307,5 | 7,2 | 811,9 |
| 2020 | 21,3 | 192,9 | 101,4 | 288,3 | 206,2 | 309,8 | 7,3 | 811,6 |
| 2021 | 21,2 | 192,0 | 100,7 | 286,8 | 204,8 | 312,1 | 7,4 | 811,2 |
| 2022 | 21,0 | 191,1 | 100,0 | 285,2 | 203,3 | 314,5 | 7,6 | 810,4 |
| 2023 | 20,9 | 190,0 | 99,2 | 283,4 | 201,7 | 316,8 | 7,7 | 809,6 |
| 2024 | 20,8 | 188,7 | 98,5 | 281,5 | 200,3 | 319,0 | 7,8 | 808,5 |
| 2025 | 20,6 | 187,2 | 97,9 | 279,3 | 199,1 | 321,1 | 7,9 | 807,4 |
| 2026 | 20,4 | 185,2 | 97,6 | 277,0 | 198,4 | 323,0 | 8,0 | 806,4 |
| 2027 | 20,2 | 183,3 | 97,3 | 274,6 | 197,8 | 324,7 | 8,2 | 805,2 |
| 2028 | 20,0 | 181,3 | 97,0 | 272,2 | 197,2 | 326,3 | 8,3 | 804,0 |
| 2029 | 19,8 | 179,4 | 96,7 | 269,8 | 196,6 | 327,8 | 8,4 | 802,6 |
| 2030 | 19,5 | 177,4 | 96,4 | 267,5 | 196,0 | 329,1 | 8,5 | 801,1 |
| TOTAL | 289,9 | 2631,6 | 1390,3 | 3937,9 | 2827,0 | 4440,0 | 108,3 | 11313,2 |
| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 227,6 | 2004,4 | 921,5 | 2945,5 | 2233,2 | 3370,8 | 160,5 | 8710,0 |
| 2019 | 226,8 | 1997,1 | 916,6 | 2933,7 | 2221,4 | 3395,5 | 163,2 | 8713,7 |
| 2020 | 225,9 | 1989,0 | 911,0 | 2920,3 | 2207,7 | 3420,6 | 166,0 | 8714,6 |
| 2021 | 224,9 | 1980,1 | 904,6 | 2905,5 | 2192,2 | 3446,3 | 168,7 | 8712,7 |
| 2022 | 223,8 | 1970,1 | 897,8 | 2889,2 | 2175,8 | 3472,2 | 171,5 | 8708,6 |
| 2023 | 222,5 | 1958,7 | 891,0 | 2871,2 | 2159,4 | 3497,7 | 174,2 | 8702,6 |
| 2024 | 220,9 | 1945,4 | 884,7 | 2851,6 | 2144,1 | 3522,3 | 177,0 | 8695,0 |
| 2025 | 219,2 | 1929,9 | 879,4 | 2830,1 | 2131,2 | 3545,5 | 179,7 | 8686,4 |
| 2026 | 216,9 | 1909,8 | 876,3 | 2805,2 | 2123,7 | 3566,6 | 182,4 | 8678,0 |
| 2027 | 214,6 | 1889,6 | 873,6 | 2780,4 | 2117,0 | 3585,8 | 185,1 | 8668,3 |
| 2028 | 212,3 | 1869,3 | 871,0 | 2755,7 | 2110,8 | 3603,2 | 187,7 | 8657,5 |
| 2029 | 210,0 | 1849,2 | 868,5 | 2731,2 | 2104,7 | 3619,1 | 190,3 | 8645,4 |
| 2030 | 207,8 | 1829,4 | 865,8 | 2707,0 | 2098,3 | 3633,9 | 192,7 | 8632,0 |
| TOTAL | 3081,6 | 27133,3 | 12487,4 | 39882,9 | 30262,2 | 49026,1 | 2456,9 | 121628,0 |

| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 156,3 | 1344,4 | 589,6 | 1973,8 | 1468,0 | 2109,7 | 83,0 | 5634,6 |
| 2019 | 155,7 | 1339,5 | 586,5 | 1965,9 | 1460,2 | 2125,2 | 84,4 | 5635,8 |
| 2020 | 155,1 | 1334,1 | 582,9 | 1957,0 | 1451,2 | 2140,9 | 85,9 | 5635,0 |
| 2021 | 154,4 | 1328,1 | 578,8 | 1947,1 | 1441,1 | 2157,0 | 87,3 | 5632,4 |
| 2022 | 153,6 | 1321,4 | 574,5 | 1936,2 | 1430,2 | 2173,2 | 88,7 | 5628,3 |
| 2023 | 152,7 | 1313,7 | 570,1 | 1924,2 | 1419,5 | 2189,2 | 90,1 | 5623,0 |
| 2024 | 151,7 | 1304,8 | 566,1 | 1911,0 | 1409,4 | 2204,6 | 91,5 | 5616,6 |
| 2025 | 150,5 | 1294,4 | 562,7 | 1896,6 | 1400,9 | 2219,1 | 93,0 | 5609,5 |
| 2026 | 148,9 | 1280,9 | 560,7 | 1879,8 | 1396,0 | 2232,3 | 94,4 | 5602,6 |
| 2027 | 147,3 | 1267,3 | 559,0 | 1863,1 | 1391,6 | 2244,3 | 95,7 | 5594,8 |
| 2028 | 145,8 | 1253,8 | 557,3 | 1846,5 | 1387,6 | 2255,2 | 97,1 | 5586,4 |
| 2029 | 144,2 | 1240,3 | 555,7 | 1830,0 | 1383,5 | 2265,2 | 98,4 | 5577,1 |
| 2030 | 142,6 | 1227,0 | 554,0 | 1813,6 | 1379,3 | 2274,4 | 99,7 | 5567,1 |
| TOTAL | 2115,7 | 18198,4 | 7990,2 | 26725,9 | 19893,0 | 30684,8 | 1270,9 | 78574,6 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.6. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario crecimiento del 3% anual. Sin externalidad* (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 21,1 | 191,5 | 101,0 | 286,4 | 205,5 | 300,7 | 7,0 | 799,5 |
| 2019 | 20,7 | 187,9 | 99,0 | 280,9 | 201,3 | 298,3 | 7,0 | 787,5 |
| 2020 | 20,3 | 184,3 | 96,9 | 275,4 | 197,0 | 296,0 | 7,0 | 775,4 |
| 2021 | 19,9 | 180,7 | 94,8 | 269,9 | 192,7 | 293,7 | 7,0 | 763,2 |
| 2022 | 19,5 | 177,1 | 92,6 | 264,3 | 188,4 | 291,4 | 7,0 | 751,0 |
| 2023 | 19,1 | 173,4 | 90,5 | 258,7 | 184,1 | 289,1 | 7,0 | 738,9 |
| 2024 | 18,7 | 169,6 | 88,5 | 253,0 | 180,0 | 286,8 | 7,0 | 726,8 |
| 2025 | 18,3 | 165,7 | 86,7 | 247,3 | 176,3 | 284,3 | 7,0 | 714,9 |
| 2026 | 17,8 | 161,5 | 85,1 | 241,5 | 173,0 | 281,7 | 7,0 | 703,1 |
| 2027 | 17,3 | 157,4 | 83,5 | 235,8 | 169,8 | 278,9 | 7,0 | 691,5 |
| 2028 | 16,9 | 153,3 | 82,0 | 230,2 | 166,8 | 276,0 | 7,0 | 680,0 |
| 2029 | 16,5 | 149,4 | 80,5 | 224,8 | 163,8 | 273,0 | 7,0 | 668,6 |
| 2030 | 16,0 | 145,6 | 79,1 | 219,5 | 160,8 | 270,0 | 7,0 | 657,3 |
| TOTAL | 263,5 | 2392,4 | 1263,4 | 3579,6 | 2569,0 | 4022,8 | 97,9 | 10269,3 |

| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 224,2 | 1974,1 | 907,6 | 2901,0 | 2199,4 | 3319,9 | 158,1 | 8578,4 |
| 2019 | 220,0 | 1937,2 | 889,1 | 2845,7 | 2154,8 | 3293,6 | 158,3 | 8452,4 |
| 2020 | 215,8 | 1900,2 | 870,3 | 2790,0 | 2109,1 | 3267,9 | 158,6 | 8325,5 |
| 2021 | 211,6 | 1863,1 | 851,2 | 2733,9 | 2062,7 | 3242,7 | 158,8 | 8198,0 |
| 2022 | 207,4 | 1825,7 | 832,0 | 2677,4 | 2016,3 | 3217,7 | 158,9 | 8070,3 |
| 2023 | 203,0 | 1787,7 | 813,3 | 2620,6 | 1970,9 | 3192,4 | 159,0 | 7942,8 |
| 2024 | 198,6 | 1748,8 | 795,3 | 2563,3 | 1927,3 | 3166,3 | 159,1 | 7816,1 |
| 2025 | 194,0 | 1708,6 | 778,6 | 2505,6 | 1886,8 | 3138,9 | 159,1 | 7690,4 |
| 2026 | 189,1 | 1665,2 | 764,1 | 2446,0 | 1851,8 | 3110,0 | 159,1 | 7566,8 |
| 2027 | 184,3 | 1622,7 | 750,2 | 2387,8 | 1818,1 | 3079,4 | 159,0 | 7444,2 |
| 2028 | 179,6 | 1581,1 | 736,7 | 2330,8 | 1785,4 | 3047,6 | 158,8 | 7322,5 |
| 2029 | 175,0 | 1540,5 | 723,5 | 2275,2 | 1753,3 | 3014,8 | 158,5 | 7201,8 |
| 2030 | 170,5 | 1500,9 | 710,4 | 2220,9 | 1721,5 | 2981,4 | 158,1 | 7082,0 |
| TOTAL | 2801,5 | 24667,1 | 11347,6 | 36254,4 | 27500,1 | 44419,1 | 2221,1 | 110394,6 |
| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 153,9 | 1324,1 | 580,7 | 1944,0 | 1445,8 | 2077,9 | 81,8 | 5549,5 |
| 2019 | 151,1 | 1299,3 | 568,9 | 1906,9 | 1416,5 | 2061,5 | 81,9 | 5466,8 |
| 2020 | 148,2 | 1274,5 | 556,9 | 1869,6 | 1386,4 | 2045,3 | 82,0 | 5383,4 |
| 2021 | 145,3 | 1249,6 | 544,6 | 1832,1 | 1355,9 | 2029,5 | 82,1 | 5299,7 |
| 2022 | 142,4 | 1224,5 | 532,4 | 1794,3 | 1325,4 | 2013,9 | 82,2 | 5215,8 |
| 2023 | 139,4 | 1199,0 | 520,4 | 1756,2 | 1295,6 | 1998,1 | 82,3 | 5132,1 |
| 2024 | 136,4 | 1172,9 | 508,9 | 1717,8 | 1267,0 | 1981,7 | 82,3 | 5048,8 |
| 2025 | 133,2 | 1145,9 | 498,2 | 1679,1 | 1240,3 | 1964,6 | 82,3 | 4966,3 |
| 2026 | 129,8 | 1116,9 | 488,9 | 1639,1 | 1217,3 | 1946,5 | 82,3 | 4885,2 |
| 2027 | 126,5 | 1088,4 | 480,0 | 1600,0 | 1195,1 | 1927,4 | 82,2 | 4804,7 |
| 2028 | 123,3 | 1060,4 | 471,4 | 1561,8 | 1173,6 | 1907,4 | 82,1 | 4725,0 |
| 2029 | 120,1 | 1033,2 | 462,9 | 1524,4 | 1152,5 | 1886,9 | 82,0 | 4645,9 |
| 2030 | 117,0 | 1006,7 | 454,5 | 1488,0 | 1131,7 | 1866,0 | 81,8 | 4567,5 |
| TOTAL | 1923,4 | 16544,3 | 7260,9 | 24294,4 | 18077,3 | 27801,3 | 1148,9 | 71322,0 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.7. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario sin crecimiento. Con externalidad (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)*

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 21,4 | 193,9 | 102,3 | 290,0 | 208,0 | 304,4 | 7,1 | 809,5 |
| 2019 | 21,2 | 192,6 | 101,5 | 288,0 | 206,4 | 305,8 | 7,2 | 807,3 |
| 2020 | 21,1 | 191,3 | 100,6 | 285,9 | 204,5 | 307,2 | 7,3 | 804,8 |
| 2021 | 20,9 | 189,9 | 99,6 | 283,6 | 202,5 | 308,6 | 7,4 | 802,0 |
| 2022 | 20,8 | 188,4 | 98,6 | 281,2 | 200,4 | 310,0 | 7,5 | 799,1 |
| 2023 | 20,6 | 186,8 | 97,5 | 278,6 | 198,3 | 311,4 | 7,5 | 796,0 |
| 2024 | 20,4 | 185,0 | 96,6 | 275,9 | 196,4 | 312,8 | 7,6 | 792,7 |
| 2025 | 20,2 | 183,0 | 95,7 | 273,1 | 194,6 | 313,9 | 7,7 | 789,4 |
| 2026 | 19,9 | 180,6 | 95,1 | 270,0 | 193,4 | 314,9 | 7,8 | 786,2 |
| 2027 | 19,6 | 178,2 | 94,5 | 266,9 | 192,3 | 315,7 | 7,9 | 782,8 |
| 2028 | 19,4 | 175,8 | 94,0 | 263,9 | 191,2 | 316,3 | 8,0 | 779,4 |
| 2029 | 19,1 | 173,4 | 93,5 | 260,9 | 190,1 | 316,8 | 8,1 | 775,9 |
| 2030 | 18,8 | 171,0 | 92,9 | 257,9 | 189,0 | 317,2 | 8,2 | 772,2 |
| TOTAL | 284,7 | 2584,8 | 1365,4 | 3867,7 | 2776,5 | 4358,2 | 106,2 | 11108,7 |
| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 227,0 | 1998,8 | 918,9 | 2937,2 | 2226,9 | 3361,3 | 160,0 | 8685,4 |
| 2019 | 225,5 | 1985,8 | 911,5 | 2917,1 | 2208,9 | 3376,3 | 162,3 | 8664,7 |
| 2020 | 224,0 | 1972,2 | 903,3 | 2895,7 | 2189,0 | 3391,8 | 164,6 | 8641,1 |
| 2021 | 222,4 | 1957,9 | 894,4 | 2872,9 | 2167,6 | 3407,6 | 166,8 | 8614,9 |
| 2022 | 220,6 | 1942,5 | 885,2 | 2848,7 | 2145,2 | 3423,5 | 169,1 | 8586,5 |
| 2023 | 218,7 | 1925,7 | 876,1 | 2823,0 | 2123,1 | 3439,0 | 171,3 | 8556,3 |
| 2024 | 216,6 | 1907,3 | 867,4 | 2795,8 | 2102,1 | 3453,4 | 173,5 | 8524,8 |
| 2025 | 214,3 | 1886,7 | 859,8 | 2766,9 | 2083,5 | 3466,2 | 175,7 | 8492,3 |
| 2026 | 211,5 | 1861,8 | 854,3 | 2734,8 | 2070,4 | 3477,1 | 177,8 | 8460,2 |
| 2027 | 208,6 | 1836,9 | 849,2 | 2703,0 | 2058,1 | 3485,9 | 179,9 | 8426,9 |
| 2028 | 205,8 | 1812,1 | 844,4 | 2671,4 | 2046,3 | 3492,9 | 182,0 | 8392,6 |
| 2029 | 203,0 | 1787,6 | 839,5 | 2640,2 | 2034,6 | 3498,5 | 183,9 | 8357,3 |
| 2030 | 200,3 | 1763,5 | 834,6 | 2609,4 | 2022,6 | 3502,9 | 185,8 | 8320,8 |
| TOTAL | 3026,8 | 26650,3 | 12264,1 | 39172,3 | 29721,1 | 48123,0 | 2410,6 | 119427,1 |

| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 155,9 | 1340,6 | 588,0 | 1968,3 | 1463,8 | 2103,8 | 82,8 | 5618,7 |
| 2019 | 154,8 | 1331,9 | 583,2 | 1954,8 | 1452,0 | 2113,2 | 84,0 | 5604,0 |
| 2020 | 153,8 | 1322,8 | 578,0 | 1940,5 | 1439,0 | 2122,9 | 85,1 | 5587,5 |
| 2021 | 152,7 | 1313,1 | 572,3 | 1925,2 | 1424,9 | 2132,7 | 86,3 | 5569,2 |
| 2022 | 151,5 | 1302,8 | 566,4 | 1909,0 | 1410,2 | 2142,7 | 87,5 | 5549,4 |
| 2023 | 150,2 | 1291,6 | 560,6 | 1891,8 | 1395,6 | 2152,4 | 88,6 | 5528,5 |
| 2024 | 148,7 | 1279,3 | 555,0 | 1873,6 | 1381,8 | 2161,4 | 89,8 | 5506,6 |
| 2025 | 147,1 | 1265,4 | 550,1 | 1854,2 | 1369,6 | 2169,5 | 90,9 | 5484,2 |
| 2026 | 145,2 | 1248,7 | 546,7 | 1832,7 | 1361,0 | 2176,3 | 92,0 | 5461,9 |
| 2027 | 143,2 | 1232,0 | 543,4 | 1811,2 | 1352,9 | 2181,8 | 93,1 | 5439,0 |
| 2028 | 141,3 | 1215,4 | 540,3 | 1790,0 | 1345,1 | 2186,2 | 94,1 | 5415,5 |
| 2029 | 139,4 | 1199,0 | 537,2 | 1769,0 | 1337,4 | 2189,7 | 95,2 | 5391,3 |
| 2030 | 137,5 | 1182,8 | 534,0 | 1748,3 | 1329,6 | 2192,4 | 96,1 | 5366,4 |
| TOTAL | 2078,0 | 17874,5 | 7847,4 | 26249,7 | 19537,4 | 30119,6 | 1247,0 | 77153,6 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.8. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario crecimiento del 1,5% anual. Con externalidad* (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 21,2 | 192,4 | 101,6 | 287,9 | 206,5 | 302,2 | 7,0 | 803,6 |
| 2019 | 20,9 | 189,8 | 100,0 | 283,8 | 203,4 | 301,3 | 7,0 | 795,6 |
| 2020 | 20,6 | 187,1 | 98,4 | 279,7 | 200,1 | 300,5 | 7,1 | 787,4 |
| 2021 | 20,3 | 184,4 | 96,7 | 275,4 | 196,7 | 299,7 | 7,1 | 779,0 |
| 2022 | 20,0 | 181,6 | 95,0 | 271,1 | 193,2 | 298,9 | 7,2 | 770,4 |
| 2023 | 19,7 | 178,8 | 93,4 | 266,7 | 189,8 | 298,1 | 7,2 | 761,9 |
| 2024 | 19,4 | 175,8 | 91,8 | 262,2 | 186,6 | 297,2 | 7,3 | 753,2 |
| 2025 | 19,0 | 172,6 | 90,3 | 257,6 | 183,6 | 296,1 | 7,3 | 744,6 |
| 2026 | 18,6 | 169,1 | 89,1 | 252,8 | 181,1 | 294,9 | 7,3 | 736,2 |
| 2027 | 18,2 | 165,6 | 87,9 | 248,1 | 178,7 | 293,5 | 7,4 | 727,7 |
| 2028 | 17,9 | 162,2 | 86,8 | 243,5 | 176,4 | 291,9 | 7,4 | 719,3 |
| 2029 | 17,5 | 158,8 | 85,6 | 239,0 | 174,1 | 290,3 | 7,4 | 710,8 |
| 2030 | 17,1 | 155,6 | 84,5 | 234,5 | 171,8 | 288,5 | 7,4 | 702,3 |
| TOTAL | 272,0 | 2469,0 | 1304,0 | 3694,3 | 2651,6 | 4156,3 | 101,2 | 10603,4 |

| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 225,4 | 1984,2 | 912,2 | 2915,9 | 2210,7 | 3336,9 | 158,9 | 8622,3 |
| 2019 | 222,3 | 1957,1 | 898,3 | 2874,9 | 2176,9 | 3327,4 | 159,9 | 8539,1 |
| 2020 | 219,1 | 1929,5 | 883,7 | 2833,0 | 2141,6 | 3318,3 | 161,0 | 8453,9 |
| 2021 | 216,0 | 1901,5 | 868,7 | 2790,2 | 2105,2 | 3309,5 | 162,0 | 8367,0 |
| 2022 | 212,7 | 1872,9 | 853,5 | 2746,6 | 2068,4 | 3300,8 | 163,0 | 8278,8 |
| 2023 | 209,3 | 1843,2 | 838,5 | 2702,0 | 2032,1 | 3291,6 | 164,0 | 8189,7 |
| 2024 | 205,8 | 1812,3 | 824,2 | 2656,5 | 1997,4 | 3281,4 | 164,9 | 8100,2 |
| 2025 | 202,1 | 1779,7 | 811,0 | 2609,9 | 1965,4 | 3269,6 | 165,7 | 8010,6 |
| 2026 | 198,0 | 1743,5 | 800,0 | 2560,9 | 1938,8 | 3256,0 | 166,5 | 7922,3 |
| 2027 | 193,9 | 1707,6 | 789,5 | 2512,7 | 1913,2 | 3240,5 | 167,3 | 7833,8 |
| 2028 | 189,9 | 1672,3 | 779,2 | 2465,3 | 1888,4 | 3223,4 | 167,9 | 7745,1 |
| 2029 | 186,0 | 1637,7 | 769,1 | 2418,8 | 1863,9 | 3205,1 | 168,5 | 7656,4 |
| 2030 | 182,1 | 1603,8 | 759,1 | 2373,2 | 1839,5 | 3185,8 | 169,0 | 7567,5 |
| TOTAL | 2891,2 | 25456,7 | 11712,5 | 37416,1 | 28384,3 | 45893,0 | 2296,5 | 113989,8 |
| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 154,7 | 1330,8 | 583,7 | 1954,0 | 1453,2 | 2088,5 | 82,2 | 5577,8 |
| 2019 | 152,6 | 1312,6 | 574,8 | 1926,5 | 1431,0 | 2082,6 | 82,7 | 5522,8 |
| 2020 | 150,5 | 1294,1 | 565,5 | 1898,5 | 1407,8 | 2076,9 | 83,3 | 5466,4 |
| 2021 | 148,3 | 1275,4 | 555,8 | 1869,8 | 1383,9 | 2071,4 | 83,8 | 5408,9 |
| 2022 | 146,0 | 1256,1 | 546,1 | 1840,6 | 1359,7 | 2065,9 | 84,3 | 5350,5 |
| 2023 | 143,7 | 1236,3 | 536,5 | 1810,8 | 1335,8 | 2060,2 | 84,8 | 5291,6 |
| 2024 | 141,3 | 1215,5 | 527,4 | 1780,3 | 1313,0 | 2053,8 | 85,3 | 5232,3 |
| 2025 | 138,8 | 1193,7 | 518,9 | 1749,0 | 1291,9 | 2046,4 | 85,7 | 5173,1 |
| 2026 | 135,9 | 1169,3 | 511,9 | 1716,1 | 1274,5 | 2037,9 | 86,1 | 5114,7 |
| 2027 | 133,1 | 1145,3 | 505,2 | 1683,7 | 1257,7 | 2028,2 | 86,5 | 5056,2 |
| 2028 | 130,4 | 1121,6 | 498,6 | 1651,9 | 1241,3 | 2017,5 | 86,9 | 4997,6 |
| 2029 | 127,7 | 1098,4 | 492,1 | 1620,7 | 1225,3 | 2006,0 | 87,2 | 4939,1 |
| 2030 | 125,1 | 1075,7 | 485,7 | 1590,0 | 1209,2 | 1994,0 | 87,4 | 4880,6 |
| TOTAL | 1984,9 | 17073,9 | 7494,4 | 25072,9 | 18658,6 | 28723,8 | 1187,9 | 73643,2 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.9. *Proyecciones de inversión total necesaria por tipo de umbral a 2017, según grupo de edad. Escenario crecimiento del 3% anual. Con externalidad (estimación por adulto equivalente. En millones de dólares)*

| Inversión salida indigencia (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 21,5 | 195,1 | 103,0 | 291,9 | 209,5 | 303,1 | 7,0 | 811,4 |
| 2018 | 20,9 | 189,5 | 100,0 | 283,5 | 203,4 | 297,6 | 6,9 | 791,3 |
| 2019 | 20,3 | 184,1 | 97,0 | 275,2 | 197,2 | 292,2 | 6,8 | 771,5 |
| 2020 | 19,7 | 178,7 | 94,0 | 267,1 | 191,0 | 287,0 | 6,8 | 751,9 |
| 2021 | 19,1 | 173,4 | 90,9 | 259,0 | 184,9 | 281,8 | 6,7 | 732,5 |
| 2022 | 18,5 | 168,2 | 88,0 | 251,0 | 178,9 | 276,8 | 6,7 | 713,4 |
| 2023 | 18,0 | 163,0 | 85,1 | 243,2 | 173,1 | 271,8 | 6,6 | 694,7 |
| 2024 | 17,4 | 157,8 | 82,4 | 235,4 | 167,5 | 266,8 | 6,5 | 676,4 |
| 2025 | 16,8 | 152,6 | 79,8 | 227,8 | 162,3 | 261,8 | 6,5 | 658,4 |
| 2026 | 16,2 | 147,2 | 77,6 | 220,2 | 157,7 | 256,8 | 6,4 | 641,0 |
| 2027 | 15,6 | 142,0 | 75,4 | 212,8 | 153,2 | 251,6 | 6,3 | 624,0 |
| 2028 | 15,1 | 137,0 | 73,3 | 205,6 | 149,0 | 246,5 | 6,2 | 607,3 |
| 2029 | 14,5 | 132,1 | 71,2 | 198,7 | 144,8 | 241,4 | 6,2 | 591,0 |
| 2030 | 14,0 | 127,4 | 69,2 | 192,0 | 140,7 | 236,2 | 6,1 | 575,1 |
| TOTAL | 247,6 | 2248,1 | 1186,8 | 3363,4 | 2413,4 | 3771,5 | 91,6 | 9639,8 |
| Inversión salida pobreza (US\$) | | | | | | | | |
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 228,4 | 2011,3 | 925,5 | 2956,2 | 2242,8 | 3346,5 | 157,8 | 8703,3 |
| 2018 | 221,9 | 1954,0 | 898,3 | 2871,4 | 2176,9 | 3285,9 | 156,4 | 8490,7 |
| 2019 | 215,5 | 1897,8 | 871,1 | 2787,8 | 2110,9 | 3226,6 | 155,1 | 8280,4 |
| 2020 | 209,3 | 1842,5 | 843,9 | 2705,2 | 2045,1 | 3168,7 | 153,7 | 8072,7 |
| 2021 | 203,1 | 1788,1 | 816,9 | 2623,7 | 1979,6 | 3112,0 | 152,4 | 7867,7 |
| 2022 | 197,0 | 1734,3 | 790,3 | 2543,3 | 1915,3 | 3056,5 | 151,0 | 7666,0 |
| 2023 | 190,9 | 1680,7 | 764,6 | 2463,8 | 1853,0 | 3001,4 | 149,5 | 7467,8 |
| 2024 | 184,8 | 1627,4 | 740,1 | 2385,4 | 1793,5 | 2946,4 | 148,0 | 7273,4 |
| 2025 | 178,7 | 1573,7 | 717,1 | 2307,8 | 1737,8 | 2891,1 | 146,5 | 7083,2 |
| 2026 | 172,4 | 1518,1 | 696,6 | 2229,9 | 1688,2 | 2835,1 | 145,0 | 6898,2 |
| 2027 | 166,3 | 1464,2 | 676,9 | 2154,5 | 1640,5 | 2778,6 | 143,4 | 6717,0 |
| 2028 | 160,4 | 1412,0 | 657,9 | 2081,6 | 1594,5 | 2721,7 | 141,8 | 6539,6 |
| 2029 | 154,7 | 1361,7 | 639,5 | 2011,2 | 1549,8 | 2665,0 | 140,1 | 6366,0 |
| 2030 | 149,1 | 1313,2 | 621,5 | 1943,1 | 1506,2 | 2608,5 | 138,3 | 6196,1 |
| TOTAL | 2632,5 | 23178,8 | 10660,1 | 34064,8 | 25834,0 | 41644,1 | 2079,2 | 103622,1 |

| Inversión superar CAS (US\$) | | | | | | | | |
|------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Año | 0 a 3 años | 4 a 14 años | 15 a 17 años | 0 a 17 años | 18 a 29 años | 30 a 64 años | 65 o más años | Población total |
| 2017 | 156,8 | 1349,0 | 592,2 | 1981,0 | 1474,3 | 2094,5 | 81,6 | 5631,5 |
| 2018 | 152,4 | 1310,5 | 574,8 | 1924,1 | 1431,0 | 2056,6 | 80,9 | 5492,7 |
| 2019 | 148,0 | 1272,9 | 557,4 | 1868,1 | 1387,6 | 2019,5 | 80,2 | 5355,5 |
| 2020 | 143,7 | 1235,8 | 540,0 | 1812,8 | 1344,3 | 1983,2 | 79,5 | 5219,9 |
| 2021 | 139,4 | 1199,3 | 522,7 | 1758,3 | 1301,3 | 1947,8 | 78,8 | 5086,2 |
| 2022 | 135,2 | 1163,2 | 505,7 | 1704,4 | 1259,0 | 1913,0 | 78,1 | 4954,5 |
| 2023 | 131,1 | 1127,3 | 489,2 | 1651,1 | 1218,1 | 1878,6 | 77,3 | 4825,1 |
| 2024 | 126,9 | 1091,5 | 473,6 | 1598,6 | 1179,0 | 1844,1 | 76,6 | 4698,3 |
| 2025 | 122,7 | 1055,5 | 458,8 | 1546,5 | 1142,4 | 1809,5 | 75,8 | 4574,2 |
| 2026 | 118,4 | 1018,2 | 445,7 | 1494,3 | 1109,7 | 1774,5 | 75,0 | 4453,5 |
| 2027 | 114,2 | 982,0 | 433,1 | 1443,7 | 1078,4 | 1739,1 | 74,2 | 4335,4 |
| 2028 | 110,1 | 947,1 | 421,0 | 1394,8 | 1048,1 | 1703,5 | 73,4 | 4219,8 |
| 2029 | 106,2 | 913,3 | 409,2 | 1347,5 | 1018,8 | 1668,0 | 72,5 | 4106,7 |
| 2030 | 102,4 | 880,7 | 397,7 | 1301,9 | 990,1 | 1632,6 | 71,6 | 3996,1 |
| TOTAL | 1807,3 | 15546,1 | 6821,0 | 22827,2 | 16982,1 | 26064,5 | 1075,6 | 66949,4 |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.10a. *Retornos individuales por educación. Población total*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|-----------------------------------|------------|---------------|--------|
| Ingreso laboral - Sec. incompleto | 114,4 | 124,0 | 135,1 |
| Ingreso laboral - Sec. completo | 404,1 | 439,8 | 455,3 |
| Diferencia monetaria | 289,6 | 315,8 | 320,2 |
| Incremento | 253,1% | 254,6% | 237,0% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.10b. *Retornos individuales por educación. Varones*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|-----------------------------------|------------|---------------|--------|
| Ingreso laboral - Sec. incompleto | 179,2 | 189,9 | 202,9 |
| Ingreso laboral - Sec. completo | 501,8 | 538,6 | 557,5 |
| Diferencia monetaria | 322,6 | 348,7 | 354,6 |
| Incremento | 180,0% | 183,6% | 174,8% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.10c. *Retornos individuales por educación. Mujeres*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|-----------------------------------|------------|---------------|--------|
| Ingreso laboral - Sec. incompleto | 42,3 | 45,2 | 50,5 |
| Ingreso laboral - Sec. completo | 319,7 | 353,4 | 366,8 |
| Diferencia monetaria | 277,4 | 308,2 | 316,4 |
| Incremento | 655,8% | 682,2% | 626,9% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.11a. *Valor agregado de los retornos por educación. Población total*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En millones de dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|--|------------|---------------|--------|
| Masa ingreso laboral - Sec. incompleto | 126,1 | 352,3 | 551,4 |
| Masa ingreso laboral - Sec. completo | 273,3 | 1147,9 | 1437,7 |
| Diferencia monetaria | 147,2 | 795,6 | 886,3 |
| Incremento | 116,7% | 225,9% | 160,7% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.11b. *Valor agregado de los retornos por educación. Varones*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En millones de dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|--|------------|---------------|--------|
| Masa ingreso laboral - Sec. incompleto | 93,9 | 208,7 | 373,8 |
| Masa ingreso laboral - Sec. completo | 188,3 | 680,9 | 883,0 |
| Diferencia monetaria | 94,4 | 472,1 | 509,3 |
| Incremento | 100,5% | 226,2% | 136,3% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6.A.11c. *Valor agregado de los retornos por educación. Mujeres*
(suponiendo terminalidad de secundario. Comparación 2017-2030. En millones de dólares)

| | Indigentes | No supera CAS | Pobres |
|--|------------|---------------|--------|
| Masa ingreso laboral - Sec. incompleto | 36,5 | 127,4 | 171,9 |
| Masa ingreso laboral - Sec. completo | 89,9 | 404,9 | 545,0 |
| Diferencia monetaria | 53,4 | 277,5 | 373,0 |
| Incremento | 146,1% | 217,8% | 216,9% |

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la EPH-INDEC.

Bibliografía

- Altimir, O. (1979). "Dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, pp. 1-94.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001). "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, n. 16, pp. 589-618.
- Altimir, O.; Beccaria, L. y González Rozada M. (2002). "La distribución del ingreso", en *Revista de la CEPAL*, n. 78, pp. 55-85.
- Arakaki, A. (2011). "La Pobreza en Argentina 1974-2006", documento de trabajo n. 15, Buenos Aires, CEPED.
- Beccaria, L. (2007). "Pobreza", en Torrado, S. (ed.), *El costo social del ajuste*, Buenos Aires, Edhasa.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010", en *Desarrollo Económico*, vol. 52, n. 206.
- Beccaria, L., y Minujín, A. (1985). "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", documento de trabajo n. 4, Buenos Aires, INDEC.
- Bertranou, F. y Zezza, E. (2010). *Piso de Protección Social en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2012). "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", en *Desarrollo Económico*, vol. 52, n. 205, abril-junio, pp. 3-30.
- Britos, S.; Borg, A.; Güiraldes, C.; Simonetti, C.; Oliveri, E. y Chichizola N. (2018). "Economía de la alimentación: conformación de una canasta saludable de alimentos y criterios para una valoración comparada de precios y densidad de nutrientes", en *Dieta* (en revisión).
- Brooks-Gunn, J. y Duncan, G. J. (1997). "The Effects of Poverty on Children. The Future of Children", en *Children and Poverty*, vol. 7, n. 2, pp. 55-71.
- Bustos, J. M. y Villafañe, S. (2011). "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo, n. 10, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Canetti, A.; Cerruti, A. y Girona, A. (2015). "Derechos y sistemas de cuidados en la infancia: contextos y circunstancias que pueden comprometer el desarrollo y bienestar infantil", en Tuñón, I. (ed.), *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*, Buenos Aires, Biblos.
- CEPA (1992). "Evolución reciente de la pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires. 1988-1992", documento de trabajo, n. 2, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- (1994). "Mapas de la pobreza en la Argentina", documento de trabajo, n. 4, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- CEPAL (2000). *La medición de la pobreza. El método de las líneas de pobreza*, Buenos Aires, CEPAL, 4º Taller Regional MECOVI.
- (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2018). *Panorama social de América Latina, 2017*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. CEPAL-UNICEF (2012). *Guía para estimar la pobreza infantil*.
- CIDH (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Washington, Organización de los Estados Americanos.

- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009). “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina”, documentos de trabajo sobre políticas sociales, n. 5, Buenos Aires, Banco Mundial.
- (2013). “Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente”, documento de trabajo, n. 142, CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Danani, C y Beccaria, A. (2013). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”, en Danani, C. y Hintze, S., *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*, t. 1, Los Polvorines, UNGS, pp. 103-151.
- Donza, E. (2018). *Características de los trabajadores del sector micro-informal y efectos sobre el desarrollo humano. 2010-2017*, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- Duncan, G. J. y Magnuson, K. (2018). “The importance of poverty early in childhood”, en *Policy Quarterly*, vol. 9, n. 2, pp. 12-17.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Feres, J. C. (1997). “Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso”, en *Revista de la CEPAL*, n. 61, pp. 119-133.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 4, CEPAL, pp. 45-80.
- Feres, J. C. y Villatoro, P. (2012). “La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico”, serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 78. CEPAL.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Filgueira, F. y Espíndola, E. (2015). *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Filgueira, F.; Molina, C.; Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006). “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, en Molina, C. G. (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, BID.
- Foster, J. E. (1998). “Absolute versus Relative Poverty”, en *The American Economic Review*, vol. 88, n. 2, pp. 335-341.
- Gasparini, L., Cicowicz, M. y Sosa Escudero, W. (2013). “Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, Herramientas y Aplicaciones”, documento de trabajo, n. 171, CEDLAS.
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009) “Labor informality bias of a poverty-alleviation program in Argentina”, en *Journal of Applied Economics*, vol. 12, núm. 2, pp. 181-205.
- Groisman, F. (2013). “Gran Buenos Aires: polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010”, en *Revista de la CEPAL*, n. 109.
- INDEC (1984). “La pobreza en Argentina”, col. Estudios, n. 1, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- (2003). “Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza”, *Taller del ME-COVI*, Buenos Aires, INDEC.
- (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*, Buenos Aires, INDEC.
- INDEC-IPA (1988a). “Investigación sobre pobreza en Argentina”, en serie Metodológica, n. 1, Buenos Aires, INDEC-IPA.

- (1988b). “Canasta básica de alimentos-Gran Buenos Aires”, en serie Metodológica, n. 3, Buenos Aires, INDEC-IPA.
- Kabber, N.; Piza, C. y Taylor, L. (2012). “What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systemic review of the evidence”, reporte, Londres, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Lakner, C.; Lugo, M. A.; Medina Giopp, A. y Viveros Mendoza, M. C. (2016). *Arreglos institucionales para la producción de estadísticas de pobreza*, Washington, World Bank Group.
- Levy, S. (2011). “¿Universalización de la salud o de la seguridad social?”, en *Gaceta Médica de México*. Washington, BID.
- Lipina, S. y Segretin, M. S. (2015). “6000 días más: evidencia neurocientífica acerca del impacto de la pobreza infantil”, en *Revista Psicología Educativa*, n. 21, pp. 107-116.
- Lo Vuolo, R. (2010). “Las perspectivas y los desafíos de Ingreso Ciudadano en América Latina”, International Conference of the Basic Income Network, San Pablo.
- Minujin, A. y Nandy, S. (2012). *Global Child Poverty and Well-being*, Bristol, The Policy Press, University of Bristol.
- Mustard, J. F. (2009). “Desarrollo humano temprano - Equidad desde el principio -América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y Juventud*, vol. 2, n. 7, pp. 639-680.
- Nandy, S. y Gill M. (2015). “The Consensual Approach to Child Poverty Measurement”, en *CROP Poverty Brief: Mobilizing critical research for preventing and eradicating poverty*.
- OEА (2011). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Grupo de Trabajo Protocolo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington, diciembre.
- OIT (2011). “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva”, informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Ginebra.
- (2013). *El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- ONU (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- ONU-OACDH (2002). *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*, Ginebra, OACDH.
- (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra, OACDH.
- Paz, J. (2016). *Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- PNUD (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos*, Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi-Prensa.
- (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*, Buenos Aires, PNUD.
- (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*, Nueva York, PNUD.
- (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*, dir. de Gabriela Catterberg y Ruben Mercado, Buenos Aires, PNUD
- Rofman, R.; Apella, I. y Vezza, E. (2014). *Beyond Pension Reform*, Washington, IADB.
- Rofman, R. y Oliveri, L. (2012). “Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Económica*, vol. 58, pp. 97-128.

- Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n. 176, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1992-2003*, Buenos Aires, Eudeba.
- Salvia, A.; Bonfiglio, J. y Vera, J. (2017). *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino*, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- Salvia, A.; Poy, S. y Vera, J. (2016). “La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012”, en *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- (2018). “Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012)”, en Cortés, F. (coord.), *Temas de política social de México y América Latina*, México, Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salvia, A.; Tuñón, I. y Poy, S. (2018). “Procesos de exclusión en las políticas sociales: explorando los perfiles de la población no perceptora de la Asignación Universal por Hijo”, en *Ciudadanías Revista de Políticas Sociales Urbanas*, en prensa.
- Tornarolli, L. (2018). “Series comparables de indigencia y pobreza: Una propuesta metodológica”, documentos de trabajo, n. 226, La Plata, CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- Tuñón, I. (2018). *Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017)*, Buenos Aires, Educa.
- Tuñón, I.; Poy, S. y Coll, A. (2017). “La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales. Definiciones, estimaciones y principales determinantes (2010-2014)”, en *Población & Sociedad*, vol. 4, n. 1, pp. 101-133.
- Tuñón, I. y Salvia, A. (2012). “Límites estructurales para el desarrollo de la infancia en contexto de crisis”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y Juventud*, vol. 10, n. 1, pp. 179-194.
- Trujillo, L. y Villafañe, S. (2011). “Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la argentina contemporánea”, en Novick, M. y Villafañe, S. *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, MTEYSS-PNUD.
- UNICEF (2016). *Estado Mundial de la Infancia 2016: Una oportunidad para cada niño*, Nueva York. Disponible en línea: <https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf>.
- UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UBA y CEDLAS (2018). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Disponible en línea: <<https://www.unicef.org/argentina/informes/an%C3%A1lisis-y-propuestas-de-mejora-para-ampliar-la-asignaci%C3%B3n-universal-por-hijo>>.

7

Cambio climático: incentivos, inversión y reducción de emisiones

MARTINA CHIDIAK
VERÓNICA GUTMAN

Martina Chidiak es Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires;
Verónica Gutman es Investigadora de la Fundación Torcuato Di Tella.