



El presente trabajo constituye el resumen ejecutivo con los resultados del proyecto de investigación del mismo nombre, realizado con el apoyo del *Programa Latinoamericano de Políticas Sociales*, coordinado por el CIESU (Centro de Información y Estudios del Uruguay) auspiciado por CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo) y con la subvención otorgada por la *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el marco del Programa de Modernización Tecnológica (Contrato Préstamo BID 802/OC-AR)*. El equipo de investigación estuvo conformado de la siguiente manera: Rubén Lo Vuolo (Director), Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enriquez, (investigadores asociados); Claudia Giacometti (procesamiento estadístico), Luciano Andrenacci, Pablo Caruso y Silvia Fernández Soto (colaboradores). Debido al carácter sumario del presente documento, no se cita la bibliografía utilizada.

Nº 19

“POBREZA Y POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DEL INGRESO.

Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales”.

Barbeito, A.; Lo Vuolo, R.; Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C.

Buenos Aires, Setiembre de 1998

INDICE

I. PRESENTACIÓN	1
II. EL CONCEPTO DE POBREZA.....	3
III. LA MEDICION DEL FENOMENO DE LA POBREZA	6
IV. LA POBREZA EN ARGENTINA.....	10
V. LA EVALUACION DE LAS POLITICAS DE SUPERACION DE LA POBREZA Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS	16
VI. CARACTERIZACION Y SISTEMATIZACION DE LAS RECIENTES REFORMAS AL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES DE LA ARGENTINA.....	18
VII. EVALUACION DE LAS REFORMAS EN ARGENTINA EN RELACION CON EL FENOMENO DE LA POBREZA	20
VIII. VULNERABILIDAD SOCIAL Y PRECARIEDAD LABORAL COMO OBJETIVOS DE LAS POLITICAS CONTRA LA POBREZA.	27
IX. EL INGRESO CIUDADANO COMO POLITICA PUBLICA ALTERNATIVA PARA LA ATENCION DE LA INSUFICIENCIA E INESTABILIDAD DE LOS INGRESOS	31
X. EL IMPACTO FISCAL DE DIFERENTES ESQUEMAS DE INGRESO CIUDADANO	34
XI. EL FUNCIONAMIENTO E INCONSISTENCIAS DEL ACTUAL SISTEMA DE TRIBUTACION SOBRE LOS INGRESOS	40
XII. PROBABLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA ESQUEMAS DE INGRESO CIUDADANO.....	44
XIII. EVALUACION DEL IMPACTO DEL INGRESO CIUDADANO SOBRE LA POBREZA POR LINEA DE INGRESOS	46

I. PRESENTACIÓN

El presente documento, expone en forma esquemática, los resultados finales del proyecto de investigación “*Pobreza y Políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales*”. El propósito central del mismo, fue el análisis del fenómeno de la pobreza en relación con los elementos que definen los problemas de *insuficiencia e inseguridad de los ingresos de las personas y la evaluación de las políticas públicas vinculadas con la cuestión*.

El campo específico de la investigación es el estudio de estos temas en relación con el particular proceso de transformación de la sociedad argentina durante la década de los años noventa. Sustentado en el análisis de esta experiencia, el trabajo avanza en el diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a garantizar niveles básicos de ingresos a las personas. La hipótesis es que la existencia de este tipo de políticas, es un requisito imprescindible de cualquier estrategia tendiente a eliminar la pobreza. En particular, la atención se centró en el estudio de los postulados esenciales de la propuesta de “*ingreso ciudadano*” (IC).

Desde el inicio de la investigación se reconoce que el fenómeno de la pobreza tiene varias dimensiones y que las mismas se definen y determinan de forma interdependiente. No obstante, y dados los objetivos de la investigación, el esfuerzo del análisis teórico estuvo en la comprensión del fenómeno conocido como “pobreza por insuficiencia de ingresos”, relegando a un segundo plano las discusiones sobre los otros elementos que definen la situación social y personal de pobreza. En breve, de la investigación se desprende que la comprensión del problema de la pobreza por insuficiencia de ingresos es fundamental para entender todas las otras dimensiones que caracterizan a la pobreza.

Tras esta discusión teórica y metodológica, el trabajo describe y examina, en forma esquemática, la actual situación del problema de la pobreza en la Argentina. Se discute tanto la visión prevaleciente en el país sobre la materia, como así también los métodos utilizados para aprehender y cuantificar el fenómeno. Asimismo, se analiza el lugar que ocupa el tema de la pobreza en el sistema de ideas que impulsan las reformas económicas, políticas y sociales que se vienen aplicando en el país últimamente. Una mención particular merece el estudio de la relación entre pobreza, empleo y exclusión social. Aquí, se trabajaron los datos empíricos con el objetivo de demostrar que, más que una dicotomía entre pobres y no pobres, en el país se observa la conformación de una “zona gris” de vulnerabilidad. En esta zona, el riesgo de la pobreza está más distribuido, pero a su vez amenaza a más categorías y no sólo a los que están desempleados. La intención es mejorar la caracterización de la pobreza desde un enfoque dinámico, tomando en cuenta los factores que determinan los movimientos de entrada (y de salida) de los hogares y/o personas en (de) las situaciones de pobreza. En este sentido, se muestran y ponderan la influencia de ciertos factores, sea demográficos, tamaño del grupo familiar, número de perceptores de ingreso, condición de actividad o sexo del jefe de hogar, etc.

Se exponen también los resultados del análisis realizado para comprender y evaluar el proceso de reforma argentino, con el convencimiento de que es un prototipo del tipo de cambios que se vienen aplicando en América Latina. Coherentemente con la aproximación multidimensional del análisis de la pobreza, el examen de las transformaciones de los modos de funcionamiento de la sociedad argentina se ocupa tanto de las mutaciones en el ambiente sistémico como de los particulares cambios que sufrieron

aquellas instituciones que se ocupan de transferir poder de demanda institucional a las personas. En particular, el análisis de los cambios institucionales separa aquellas instituciones que distribuyen poder de demanda en especies de las que transfieren directamente dinero o empleo. La idea es que ambos modos de operación representan diferentes estrategias que a su vez se condicionan mutuamente

La evaluación de la relación entre el problema de la pobreza en la Argentina y las reformas que se vienen imponiendo en el país tiene en cuenta principios de eficacia, eficiencia y equidad cuyos contenidos se definen a los fines que interesan a este trabajo. Las deficiencias detectadas permiten justificar el estudio de propuestas alternativas que se sustenten sobre arreglos institucionales cuyos principios de organización y modos de operación sean diferentes a los que hoy prevalecen en el país.

Aquí, y en concordancia con la metodología propuesta para el desarrollo de la investigación, se discute la pertinencia de las medidas de la pobreza hoy difundidas con el objeto de demostrar su vulnerabilidad y la necesidad de plantear medidas alternativas. Por lo mismo, se pondera la brecha de ingresos global (o macroeconómica) correspondiente a los hogares en situación de pobreza y se la compara con el uso de recursos que actualmente se destina a las políticas de transferencia de ingresos en Argentina. Estos aspectos requirieron de procesamientos de información primaria con el objeto de superar las referencias al problema de la pobreza que sólo toman en cuenta la “extensión” del fenómeno (número o proporción de hogares o personas afectadas). Al mismo tiempo se trata de demostrar la fuerte dependencia de las evaluaciones cuantitativas del fenómeno con respecto al método utilizado para la medición.

También se buscaron otros indicadores para la evaluación. Así, se ubicaron las líneas de discriminación implícitas en las políticas aplicadas, los problemas de dependencia económica derivados de los mismos, las cuestiones vinculadas con los estímulos de comportamiento que promueve en los agentes e instituciones involucradas. Al mismo tiempo, se pondera la racionalidad de los modos específicos en que operan las transferencias fiscales tanto por el lado de los recursos como por el gasto.

Teniendo en cuenta estas evaluaciones críticas, en la parte final, se presentan los resultados del estudio que analiza las posibilidades de una política alternativa en línea con los postulados del denominado “*ingreso ciudadano*”. Se exponen los términos de la discusión, los elementos centrales del diseño de una política de este tipo y una aproximación a modelos alternativos de aplicación de la propuesta a la luz del caso argentino. Dado el carácter sumario del presente documento, resulta imposible adjuntar el estado del debate internacional sobre redes de seguridad en los ingresos y el debate en torno al Ingreso Ciudadano; como tampoco la aplicación de los modelos de microsimulación para el análisis y evaluación de los probables impactos de la aplicación de una política de IC.

II. EL CONCEPTO DE POBREZA

La discusión en torno de los contenidos del concepto de pobreza abunda en controversias. En general, las diferentes posiciones reconocen que la pobreza se identifica con la idea de “privación”. Sin embargo, los desacuerdos son notorios cuando se pretende precisar cuáles son los elementos cuya privación, total o parcial, autorizan a identificar un determinado estado de situación como de pobreza. Otro campo de desacuerdo es aquel que distingue entre la mera posesión de esos elementos y las capacidades para hacer uso adecuado de los mismos. También se observan disputas en cuanto a la relación entre la privación de unos y la posesión de otros, entre ausencias y presencias, entre carencias y abundancias; esto es, en lo que hace a la relación entre pobreza y distribución.

Ocuparse de estos problemas conceptuales no es un mero ejercicio especulativo sino que tiene importancia decisiva al momento de definir las estrategias de políticas públicas que justifican su existencia en la atención del problema de la pobreza. El concepto adoptado para definir los contenidos del problema condiciona la acción en relación con el mismo. Por ejemplo, ¿qué elementos permiten identificar de manera más adecuada el dualismo privación-posesión? ¿para qué sirven o son útiles esos elementos? ¿cuál es la línea de demarcación entre la pobreza y la no pobreza? ¿cómo se mide la intensidad o el grado de pobreza? ¿es un estado de situación estático o dinámico? Si bien el concepto de pobreza suele utilizarse casi como una expresión de sentido común, es claro que tiene un carácter *multi-dimensional*, que reconoce *gradaciones* y que no puede definirse en abstracto sino que requiere ser *situado*.

Este carácter multi-dimensional del fenómeno de la pobreza reconoce que la privación no se restringe a un único elemento sino a un *sistema relacionado*. Las gradaciones dan cuenta que hay una “banda”, una “dispersión” en la privación de esos elementos, que no es la misma para todas las dimensiones incluidas. Por último, en tanto es una categoría analítica que expresa un fenómeno social, la pobreza está situada en una determinada sociedad, reconoce coordenadas de tiempo y espacio. Así, hablar de pobreza implica hablar del estado de situación de ciertas personas: una persona no “es” pobre sino que *vive (nace, muere) en situación de pobreza*. En cierta medida, la costumbre de analizar la pobreza teniendo en cuenta el *grupo familiar* en el que conviven habitualmente las personas, es una confirmación práctica de lo anterior.

II.1. El concepto de la pobreza: la perspectiva de esta investigación

Un punto claro, y que es clave para esta investigación, es el siguiente: nos interesa estudiar los componentes *objetivos* del fenómeno de la pobreza. Esto es, no nos preocupa aquí la percepción subjetiva de la pobreza. La pobreza entendida como percepción subjetiva, comprensión derivada de la aplicación de los razonamientos de la economía del bienestar de corte neoclásica, puede llegar al extremo de afirmar que una persona *es pobre en tanto él o ella se considere pobre*.

Por el contrario, en esta investigación se entiende que el análisis de la pobreza involucra cuestiones de provisión y de acceso a elementos objetivos. Por un lado, provisión de recursos y, por el otro, qué puede

hacer la gente con ellos en un determinado “ambiente” de funcionamiento. Este tipo de problema no puede abarcarse con el marco conceptual de la teoría de la economía del bienestar; en tanto la misma pone el acento en las preferencias en lugar de las necesidades.

Tampoco nos asentamos en el razonamiento que entiende que la pobreza es un fenómeno que existe sólo en términos *relativos* y que, por lo tanto, no admite valuaciones en base a parámetros universales. La idea de la pobreza como evento relativo no reconoce que el fenómeno es capaz de definirse en sí mismo, sino que sólo tiene entidad en tanto exista una referencia a otro grupo o a cierto “promedio”.

Llevada a un extremo, esta idea de pobreza también se puede volver un problema sin resolución. *Si una persona puede volverse pobre en tanto esté en peor situación que otros, la pobreza nunca podrá ser erradicada.* O mejor, sólo en una sociedad *perfectamente igualitaria* en términos de estándar de vida, podría decirse que no existe pobreza. Nótese que esto no invalida decir que la *causa* de la pobreza es fundamentalmente la desigualdad. Una cuestión es definir el fenómeno social, describirlo, comprender sus características de existencia, su importancia como categoría de análisis, y otra cuestión distinta es sugerir relaciones de causa y efecto. El punto que se marca aquí es que: pobreza y desigualdad son dos cuestiones diferentes, relacionadas pero diferentes.

Para los fines de nuestra investigación lo que interesa son las aproximaciones teóricas desde la perspectiva de las necesidades básicas y de las capacidades. En general los trabajos pioneros en la materia, y gran parte de los actuales, tienden a aproximar el problema desde la primera visión. Esta práctica busca determinar un concepto y un valor *absoluto* de la pobreza que, claro, implica una posición relativa desfavorable en la distribución de bienes y servicios. Para decirlo en la misma línea que Amartya Sen, la idea es que cuando una persona está privada en términos *absolutos* en relación con sus capacidades, esta situación se vincula con una escasez *relativa* en términos de bienes, ingresos y recursos, esto es *bienes y características*. En este sentido, relativismo y absolutismo no están en conflicto sino que son complementarios. Teniendo en cuenta esta perspectiva la óptica de la presente investigación puede resumirse como: *la búsqueda de aliviar la pobreza absoluta mediante la eliminación de la escasez relativa de ingresos.*

Resumiendo, para esta investigación la pobreza es un estado de situación de carácter dinámico, cuya expresión más visible es que aquellos que están en ese estado se ven privados de un determinado estándar de vida personal y familiar. Esa privación se refiere a la insuficiencia de acceso a ciertos bienes y servicios, la cual puede ser graduada en intensidad y jerarquía desde lo básico a lo menos básico. Las características de esos bienes y servicios de los que se ven privadas las personas en estado de pobreza define una privación del espacio de capacidades que determina sus concretas posibilidades de elegir formas de vida y modos de funcionamiento en sociedad. Estudiar la pobreza como fenómeno dinámico, entonces, obliga al estudio de los efectivos vectores de funcionamiento de las personas en una determinada sociedad, teniendo en cuenta que existen ciertas capacidades básicas, digamos universales, a las que ineludiblemente debe acceder la persona para tener posibilidades de elegir no estar en situación de pobreza.

Este ejercicio reclama la definición de ciertos valores normativos en base a los cuales ponderar el campo de capacidades de las personas. Ese campo de capacidades involucra no sólo el análisis de la situación de aquellos que están sospechados de estar en situación de pobreza, sino que también requiere observar la situación del resto de los miembros de la sociedad y las condiciones generales de producción

y reproducción social con el objeto de definir estándares de referencia en relación a los cuales se debe ponderar las posibilidades efectivas de superar sus privaciones. O sea, la distribución relativa de los satisfactores en un determinado espacio social.

Finalmente, la práctica de utilizar al hogar como unidad de análisis no debe desconocer que la situación de cada miembro es sustancialmente diferente. La pobreza no es homogénea al interior del hogar y mucho menos la calidad de vida, en tanto se reconoce la existencia de relaciones de dominación y subordinación, contribuciones desiguales al sistema de reproducción familiar y también desiguales retribuciones por esas contribuciones.

Desde nuestra perspectiva, una de las características centrales de la forma de expresión de la pobreza en la Argentina actual es que la devaluación del activo “fuerza de trabajo”, disminuye las capacidades de las personas para funcionar en sociedad y se expresa en gran medida en la insuficiencia de ingresos. Como además el trabajo es una medida del mérito social, es la forma de inserción típica en las sociedades modernas, esto también se refleja en otros indicadores típicos del estado de pobreza. La pobreza por insuficiencia de ingresos es un indicador no sólo de incapacidad de compra sino también y fundamentalmente, *de incapacidad de inserción social*.

III. LA MEDICION DEL FENOMENO DE LA POBREZA

El debate sobre la medición de la pobreza obliga a ciertos comentarios a la luz de su importancia en varios aspectos que hacen a esta investigación. En primer lugar, debido a que los criterios de *medición* prefiguran los *objetivos* de las políticas sociales, puesto que identifican al sujeto destinatario, a los factores causales y a la escala del problema. En segundo lugar, porque los criterios aplicados para la medición también definen el rango de los instrumentos aplicables. En tercer lugar, porque los resultados de la *evaluación de las políticas* resultan condicionados por los procedimientos de medición aplicados. En otras palabras, el problema y la medida del problema se condicionan mutuamente.

III.1. Las medidas del bienestar y las privaciones: los índices compuestos

Los esfuerzos para transformar los razonamientos teóricos en ejercicios concretos de medición han dado como resultado una amplia gama de indicadores que pretenden captar las múltiples dimensiones que reconocen los conceptos del bienestar y la pobreza. El esfuerzo que más dificultades ofrece es el que intenta transformar esas múltiples dimensiones en un solo indicador compuesto. Tal es el caso de:

- a) *Índice de la Calidad Física de Vida*, que se construye como promedio simple de índices que representan la mortalidad infantil, la esperanza de vida al año de edad y la educación básica.
- b) *Indicadores de Prioridad de Pobreza*, que define líneas de la pobreza “altas” y “bajas” e incluye indicadores de corto plazo (por ejemplo, salario de los trabajadores calificados) e intercambios sociales (participación de gastos públicos en servicios sociales básicos en el PBI).
- c) *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* que mide tres oportunidades básicas: -la posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable; -la posibilidad de adquirir conocimientos, -la posibilidad de disponer de los recursos materiales necesarios para llevar un nivel de vida aceptable.

Este tipo de índices trata de proveer una medida agregada del bienestar, de ofrecer información a nivel de los logros de funcionamiento de las personas, los satisfactores y los recursos (ingreso) que les permiten acceder a mercaderías cuyas características podrían satisfacer ciertas necesidades básicas. Cuando este tipo de indicadores observan específicamente la satisfacción de *necesidades básicas* o *capacidades básicas*, ya entran en el dominio del análisis del fenómeno de la pobreza. Sin embargo, la práctica más generalizada es medir la pobreza por índices simples, de los cuales nos ocupamos a continuación.

III.2. La medición de la pobreza: los índices simples

En general, se reconocen dos métodos tradicionales para medir la pobreza: el método *directo* de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el método *indirecto* de los ingresos monetarios o, si se prefiere, de la Línea de Pobreza (LP).

Habitualmente, en ambos métodos, *el hogar* es la unidad estadística utilizada: si el hogar está en una situación de pobreza, se considera que todos sus miembros también lo están, de igual modo para el caso de los hogares no pobres. En los hechos, implica suponer la vigencia de principios de equidad distributiva de los ingresos al interior de los grupos familiares. Algunas correcciones se han intentado a los efectos de poderar las diferencias inter-hogares debidas a la presencia de menores. Menos estudios se observan en cambio, intentando ponderar las diferencias de sexos, o la presencia de personas mayores de edad. Entre los factores que explican estas deficiencias, claramente gran parte del problema está en los métodos y las formas en que los censos y las encuestas de ingresos y gastos requieren información aplicable para la medición de la pobreza.

III.3 La medición de la pobreza por ingresos

Del análisis teórico anterior se desprende que la evaluación de la situación de pobreza obliga, dentro de un marco normativo, a definir un conjunto de satisfactores que se consideran “técnicamente” capaces de satisfacer ciertas necesidades básicas. En rigor, el problema actual sigue siendo que el carácter multi-dimensional de la situación de pobreza obliga también a medir el fenómeno de la misma de forma multi-dimensional y no mediante un indicador simple. Entre otras cosas, esto explica los diferentes criterios "oficiales" que los distintos países adoptan para medir la pobreza. Sin embargo este no es el foco ni el motivo de la presente investigación.

Lo que interesa aquí es avanzar en la discusión de la pobreza medida en términos de ingresos monetarios o, si se quiere, en términos de un *indicador bruto de disponibilidad de recursos económicos*. En términos prácticos, se puede razonar así: los heterogéneos valores de uso de los satisfactores cuyas características intrínsecas los vuelve capaces de satisfacer ciertas necesidades básicas deberían transformarse a un valor homogéneo para poder medirse. En este sentido, parece razonable que ese valor homogéneo sea la *capacidad de consumo*, que sería la forma combinada del auto-consumo más la capacidad de compra de bienes de consumo en el mercado. Una persona estaría en situación de pobreza si su capacidad de consumo de ciertos bienes no le permitiera cubrir los satisfactores cuyas características son consideradas básicas.

Luego, y por razones prácticas, en lugar de agregar y comparar la cantidad de características que una persona controla, se trabaja con el valor monetario de las mismas. Si el ingreso que la persona controla es menor que el valor monetario de los bienes y servicios cuyas características están definidas como básicas, se entiende que *el vector de funcionamiento es uno de situación de pobreza*.

Sin embargo, la mayoría de los países registra la pobreza en función de los ingresos percibidos y no de los consumos realizados. ¿Por qué?. En primer lugar, porque el ingreso se toma como una aproximación

al consumo, en tanto éste es más difícil de medir. Así, la llamada *pobreza por línea de ingresos* no es un tipo especial de pobreza, no es una pobreza diferente, por ejemplo, a la pobreza estructural. *Es una de las formas en que se expresa el estado de situación de pobreza, comprendido como privación de ciertos consumos.*

Otro argumento a favor de utilizar el indicador de los ingresos, como se señaló en la introducción, es que la tradicional división entre *pobreza estructural* y *coyuntural*, es cada vez más difusa. Esto se acentúa frente al carácter crónico que parece adquirir la deficiencia de ingresos en los últimos tiempos, o mejor, la situación de carencia como una amenaza o riesgo permanente. En el lenguaje propuesto previamente la insuficiencia de ingresos es un reflejo de incapacidades presentes y futuras, de inseguridad con respecto a la capacidad para acceder a las características necesarias para lograr un vector de funcionamiento social típico de un estado de no pobreza.

Este es el aspecto que interesa a este trabajo, en tanto lo que preocupa es el ingreso como medida de los *recursos* que una persona controla, comanda y que le permiten elegir su forma de vida. No se trata, entonces, de discutir el consumo efectivo de satisfactores básicos sino el efectivo derecho y posibilidad de acceso a esos básicos. En otros términos, nos interesa discutir la pobreza en tanto reflejo de la *falta de derechos* de las personas para acceder a recursos sobre cuyo destino son libres de decidir y que son suficientes para superar un estado de pobreza. Si se quiere, el ingreso que puede liberar las fuerzas de una “libertad positiva” para las personas, a partir del cual la situación de pobreza podría en cierta forma atribuirse a sus elecciones personales y no a su falta de derechos.

III.3.1. *Las medidas del nivel de la pobreza por ingresos*

La forma más sencilla de medición de la pobreza por ingresos consiste en estimar la *proporción* de hogares/personas cuyos ingresos son inferiores a un cierto *nivel z*, denominado “línea de pobreza” (LP). Claramente, la utilización de este indicador para medir la eficiencia de las políticas es muy criticable. Por ejemplo, el índice en cuestión mostraría resultados positivos en materia de disminución de la pobreza aún si las transferencias de ingreso hubieran tenido lugar dentro del propio grupo de personas en situación de pobreza. Sin embargo, esta es la medida de la pobreza más utilizada en América Latina.

Como intentos de superar estas dificultades, sobre la base de los trabajos sobre la perspectiva de las capacidades y los funcionamientos, se han desarrollado diferentes procedimientos alternativos para la medición de la pobreza por línea de ingresos. En general, los mismos tratan de incorporar fenómenos tales como la “intensidad” y la “distribución” de la pobreza por insuficiencia de ingresos. De aquí la necesidad de precisar las metodologías de medición aplicadas porque, dados los distintos criterios de composición de los indicadores, las evaluaciones y las estrategias adoptadas pueden variar según se tenga como función objetivo bajar (subir) la extensión, la intensidad, o la dispersión de la pobreza por ingresos.

III.3.2. *La unidad de análisis y las relaciones de equivalencia entre sus componentes*

Entre los diversos problemas metodológicos para medir la pobreza por línea de ingresos, y tal como surge de la discusión teórica previa, dos aparecen como los más relevantes. El primer problema es la

unidad de análisis, o sea el grupo de población al que se le atribuye el manejo de recursos y al cual se le pondera sus necesidades al momento de medir si su situación puede o no ser catalogada como de pobreza. El segundo problema tiene que ver con las relaciones de equivalencia entre los componentes de la misma unidad de análisis, cuando no se trata de unidades individuales, y que se supone dan cuenta de sus diferentes necesidades. En todo caso, se puede observar que las formas de aprehender la unidad de análisis condiciona los resultados de las mediciones.

IV. LA POBREZA EN ARGENTINA

El objetivo de este apartado es exponer, de forma sintética, las metodologías desarrolladas en Argentina para describir y medir el bienestar y la pobreza. De aquí se pretende realizar una evaluación crítica tanto de dichas estimaciones como de las imágenes prevalecientes en la materia y de sus derivaciones en términos de políticas públicas.

IV. 1. La “extensión” de la pobreza

La primacía del pensamiento de la economía del bienestar de raíz neoclásica explica, en parte, la importancia que se le otorga a la extensión de la pobreza como método de la evaluación de la situación social. Dos razones son centrales para ello: 1) desde dicha visión se propone al crecimiento económico y al valor del ingreso nacional como el indicador más llamativo de la situación de bienestar de una sociedad; 2) se supone que, en una visión paretiana, el crecimiento se difunde a toda la sociedad y por lo tanto mayores ingresos implicarían necesariamente una menor cantidad de pobres. Claramente, la idea subyacente es que la “cantidad de pobres” se define de manera independiente de la “cantidad de ricos”: más aún, que la mayor riqueza de algunos es necesaria para que los más desposeídos mejoren su situación. En realidad, la cantidad de pobres daría una idea de algo así como la “extensión” de la mancha de la pobreza sobre la población “sana”.

El método de “contar cabezas” [*head count ratio*] es, entonces, el más difundido en la medición de la pobreza en Argentina. Las mediciones oficiales y oficiosas se ocupan principalmente de calcular el cociente entre las cabezas de pobres y las de no pobres.

¿Qué muestra este indicador de “cantidad relativa de pobres” por insuficiencia de ingresos en los últimos años de transformación del país? Durante los años noventa el indicador de pobreza calculado por la Secretaría de Programación Económica muestra dos fases diferenciadas. En los primeros años de la década disminuye notablemente en relación a los altos niveles que había alcanzado durante los procesos de recesión económica y altísima inflación de finales de los años ochenta. La tendencia declinante se interrumpe y cambia de signo a mediados de 1994, cuando se frena el crecimiento derivado de la primera etapa del Plan de Convertibilidad. A partir de allí el indicador de cantidad de pobres (e indigentes) por insuficiencia de ingresos inicia una tendencia creciente que se mantiene casi sin cambios hasta mayo de 1997 cuando registra otra vez una caída.

Podría decirse que, *ceteribus paribus*, el crecimiento económico ensancha las posibilidades para que caiga la extensión de la pobreza por ingresos, pero no implica una estrategia de “lucha” contra el problema porque: i) con la reversión del ciclo, se revierte la tendencia; ii) los impactos de la caída son más fuertes que los del ascenso; iii) juegan otros factores más poderosos que no se ven afectados por el ciclo.

Las observaciones apuntadas tienden a advertir sobre algunos datos de la economía argentina que cuestionan la difundida teoría del “derrame” que se deriva de la visión paretiana del problema. Los datos del Cuadro 1 permiten comprender esta argumentación.

Cuadro 1 - Distribución del Ingreso - Gran Buenos Aires.
Por quintil de ingreso per capita familiar

Quintil	En % del total			Ingreso medio mensual - \$ de 1996		
	1991	1996	Variación en pp.	1991	1996	Variación en %
1	4.9	4.3	- 0.6	89.7	81.6	- 9.0
2	9.1	8.7	- 0.3	166.3	166.9	+ 0.4
3	13.3	13.3	0.0	243.5	254.9	+ 4.7
4	20.8	21.5	+ 0.7	381.4	410.6	+ 7.7
5	52.0	52.2	+ 0.2	955.5	996.4	+ 4.3
Total	100.0	100.0		313.4	328.0	+ 4.7

Nota : Ingresos monetarios deflactados por IPC.

Fuente : Estimación propia en base a datos de la EPH (INDEC), onda del mes de octubre.

Las conclusiones más relevantes para el período bajo estudio son:

a) la pérdida de participación de los dos quintiles inferiores del ingreso familiar per cápita. El primer quintil, pasa de 4,9% en 1991 a 4,3% en 1996; para el segundo, la caída es de 9,1% a 8,7%.; b) el tercer quintil, que correspondería a los grupos familiares de ingresos medios, mantiene su participación del sin variación; d) la concentración regresiva del ingreso es tal que el quintil inferior sufre una caída del ingreso familiar per capita del 9% en moneda constante.

Como se observa, hay un claro *componente distributivo* en la pobreza de Argentina. Como justifica la literatura sobre el tema, la distribución del ingreso no responde a factores cíclicos sino a causas más arraigadas en las relaciones económicas, políticas y sociales.

Se realizaron correcciones a la medición oficial para atender a los criterios y objetivos que se persiguen en este trabajo. Debe notarse que las correcciones siempre se refieren a enmiendas sobre la misma fuente primaria de datos: la EPH. Este punto no es menor, en tanto sólo un organismo oficial tiene la capacidad y los recursos de llevar adelante una encuesta de la significación, amplitud y profundidad que requieren la observación de las condiciones de vida de las familias.

Considerando esta salvedad, en primer lugar se procedió a modificar los valores de la tabla adulto-equivalente aplicada para el cálculo de la canasta alimentaria familiar. Así, se atribuyó un coeficiente igual a la unidad para las personas de mayor edad (65 años y más) y también a las mujeres que son jefes de hogar. ¿Cuáles son los fundamentos metodológicos de esta corrección? La percepción de que los cálculos oficiales atribuyen una ponderación muy baja al consumo alimentario básico de este tipo de personas y de aquí resulta un valor notoriamente bajo para los valores de sus LP. Las correcciones

efectuadas tienden a incrementar la estimación oficial de la proporción de hogares y personas en situación de pobreza se detallan en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Hogares y personas en situación de pobreza
En % del total - Gran Buenos Aires

	Secretaría de Programación Económica			Unicef	Ciepp	
	Línea de Indigencia	Línea de Pobreza		Línea de Pobreza	Línea de Pobreza	
	Hogares	Hogares	Población	Hogares	Hogares	Población
1980	Oct.			9.1		
1986	Oct.			13.8		
1987	Mayo			16.5		
	Oct.			19.1		
1988	Mayo	6.0	22.6	29.9	27.8	
	Oct.	7.0	24.2	32.4		
1989	Mayo	4.9	19.7	25.9	24.9	
	Oct.	10.5	38.3	47.4		
1990	Mayo	9.2	33.7	42.6	37.8	
	Oct.	3.9	25.3	33.8	30.9	
1991	Mayo	4.0	21.8	28.8	27.0	
	Oct.	2.4	16.3	21.6	21.7	18.9
1992	Mayo	2.3	15.1	19.3	19.4	
	Oct.	2.5	13.7	17.8	19.9	
1993	Mayo	2.9	13.6	17.8	17.0	
	Oct.	3.2	13.1	16.9	16.1	
1994	Mayo	2.6	11.9	16.1	15.9	
	Oct.	3.0	14.2	19.0	18.9	17.4
1995	Mayo	4.3	16.3	22.2	20.4	
	Oct.	4.8	18.2	24.8	22.8	
1996	Mayo	5.5	19.6	26.7	24.1	
	Oct.	5.5	20.1	27.9	24.3	24.9
1997	Mayo	4.1	18.8	26.3		31.0

Fuente: Secretaría de Programación Económica (MEOSP), Unicef-Buenos Aires y estimaciones propias.

Sin embargo, el número de hogares pobres resulta todavía inferior a la estimación realizada por Unicef-Buenos Aires, tanto en 1991 como en 1994, y la supera muy levemente en 1996. Las diferencias de nuestro cálculo con los registros oficiales se atenúan en relación con el indicador de pobreza como porcentaje de la población total: 20,9% contra 19,0% en 1994, y 31,0% contra 27,9% en 1996, respectivamente.

Adicionalmente, y respetando cierta compatibilidad metodológica con los cálculos que luego se realizan en relación con los probables efectos de la aplicación de una política de Ingreso Ciudadano en el país, se consideró oportuno desagregar a la población pobre en tres grupos de edad: i) *menores*, que comprende a quienes tienen menos de 18 años; ii) *adultos*, personas entre 18 y 64 años; iii) *mayores*, de 65 y más años de edad.

Los resultados en valores absolutos de aplicar las señaladas correcciones a los registros de la EPH del GBA, permiten concluir lo siguiente: - en 1994, algo más de 1,8 millones de personas se encontraban en situación de pobreza en el área, conviviendo en 445 mil hogares de 4,1 personas promedio por hogar; -el número de hogares y de personas pobres aumenta de manera sistemática durante el período: casi 300 mil personas entre 1991-94 ; entre 1994-96 se incorporan más de 200 mil nuevos hogares pobres, con 1 millón de personas.

En el primer sub-período (1991-94) el número de pobres aumenta a pesar de disminuir en términos relativos. En 1996, el número de pobres supera 3,1 millones, los hogares aumentan a 750 mil y el promedio a 4,2 miembros por hogar; los jóvenes representan el principal grupo de edad entre los pobres.

IV.2. La “brecha de pobreza”

Para calcular el indicador de “brecha de pobreza” se utilizaron los datos sobre ingresos familiares provenientes de la EPH y un valor monetario mensual de la LP para el adulto varón similar al aplicado en las estimaciones oficiales. La diferencia con el procedimiento oficial consiste, por las razones expuestas previamente, en ajustar la tabla de equivalencias de modo de equiparar con el adulto varón a las personas de 65 y más años y a las mujeres que son jefes de hogar. De los resultados de estos ejercicios, puede concluirse que la brecha de pobreza aumenta de manera sostenida para las tres observaciones del período: 5,8% en 1991; 6,2% en 1994 y 9,5% en 1996. Si bien el incremento es más intenso en el período 1994-96, coincidente con la fase de estancamiento económico, la brecha de pobreza también aumentó durante el período de auge económico de la primera etapa del Plan de Convertibilidad (1991-94).

El aumento de la brecha de pobreza resulta tanto del crecimiento de la proporción de hogares pobres como también de la “intensidad” de la pobreza: “más pobres, a la vez, más empobrecidos”. Como se observa, la distancia promedio entre el ingreso de los hogares pobres y la línea de pobreza aumenta de 32,9% en 1991, a 35,5% en 1994 y 38,6% en 1996. En valores corrientes, el ingreso familiar promedio de los hogares pobres aumentó casi 30% durante el período 1991-96, un ajuste inferior al alza de la LP del adulto equivalente que supera 40%. La brecha de ingreso de los hogares pobres representa en su pico máximo de 1996 una proporción inferior al 5% del ingreso del total de hogares del país y poco más de este valor (5,2%) cuando se toma en cuenta el ingreso total de los “hogares no pobres”.

Aunque estos resultados no se puedan ampliar fácilmente al conjunto del país, puede ser útil ensayar alguna aproximación cuantitativa que actúe, al menos, como un orden de magnitud de referencia sobre el problema de la pobreza. De esta forma, puede estimarse que unos 2,5 millones de hogares en situación de pobreza por ingresos insuficientes, el déficit de ingreso promedio de estos hogares sería de \$ 2.500 al

año. En consecuencia, para 1996 el nivel de la brecha global de la pobreza rondaría un valor algo superior a \$ 6.200 millones, lo que equivaldría a 2,2% del PBI.

IV. 3. Mediciones “integradas” y comparaciones con indicadores de pobreza.

En este caso se procura integrar distintas dimensiones del fenómeno: extensión, intensidad y distribución al interior del propio grupo de los pobres. La ventaja de este tipo de indicadores deriva justamente de su pretensión “integradora”, complejidad que le otorga una mayor aptitud para el seguimiento del problema y la evaluación del impacto de las políticas públicas. Pero, al mismo, su construcción presenta serias dificultades. En primer lugar, la mayor complejidad del procedimiento de cálculo. En segundo lugar, dificultades para la comprensión de las cifras habida cuenta que representan magnitudes abstractas. Claramente, son más fáciles de comprender aquellos indicadores que son simples relaciones entre cantidades de personas o unidades monetarias.

En el Cuadro 3 se presentan los resultados del cálculo de los índices de Sen y de Foster, junto con los resultados de la brecha de pobreza y la cantidad relativa de pobres sobre el total de la población. Dado que los mismos miden distintas características de un mismo problema, se estimaron las tasas de variación de cada uno para poder realizar ciertas comparaciones.

Cuadro 3
Comparación de Índices de Pobreza - GBA

Índice	1991	1994	1996	% Variación		
				1991-94	1994-96	1991-96
(S). Sen	8,6	8,8	13,6	+ 2,3	+ 54,5	+ 58,1
(F). Foster	29,4	36,3	56,1	+ 23,5	+ 54,5	+ 90,8
(Bq). Brecha de Pobreza	5,8	6,2	9,6	+ 6,9	+ 54,8	+ 65,5
(H). % de Población	23,8	20,9	31,0	- 12,2	+ 48,3	+ 30,3

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de la EPH.

El único indicador que muestra un signo de variación negativo es, precisamente, el que corresponde al cálculo oficial para el período 1991-94. Todas las otras entradas muestran variaciones de signo positivo. De allí se desprende también que el cálculo oficial es el que registra el menor crecimiento de la pobreza tanto para el período de recesión económica de 1994-96 como para todo el período 1991-96 en su conjunto.

Claramente, el indicador que presenta registros más preocupantes es el índice de Foster. Siendo éste, precisamente, el indicador que combina e integra mayores dimensiones: aumento de la extensión de la pobreza (registrado por el índice H); aumento de la intensidad de la pobreza (dimensión que incorpora la medición de la brecha de ingreso); y, finalmente, también mayores disparidades en la distribución de ingreso entre los propios pobres (ponderado con mayor valor en el índice de Foster que en el índice de Sen). En otras palabras, cuando se permite que el indicador capte mayor cantidad de dimensiones, peor es el comportamiento registrado durante los últimos años, un fenómeno que, el limitado índice oficial, no permite apreciar.

V. LA EVALUACION DE LAS POLITICAS DE SUPERACION DE LA POBREZA Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS

V.1. Criterios de evaluación

¿Cómo se puede evaluar una determinada política o, mejor, un sistema integrado de políticas, con respecto al objetivo de aliviar e incluso resolver la situación de pobreza y, en particular, aquella resultante de la insuficiencia de ingresos?. Para responder a esta pregunta, es necesario arribar a acuerdos previos con respecto al significado del término “evaluación”.

El problema es que al ser una acción institucionalizada, hay una evaluación que tiene que ver con los objetivos y otro con las acciones desarrolladas para cumplir con estos objetivos. Entonces, una primera pregunta es: ¿cuáles son los valores que se atribuyen a la *función objetivo* de dicha política? Luego, se pasa a los *procedimientos* para alcanzar dicha función objetivo. Hay también una evaluación de los procedimientos “en sí mismos” y otro de los procedimientos en relación con los objetivos. Por ejemplo, la dicotomía que prima en los valores que suelen atribuirse a los procedimientos es la de *eficiencia* o *ineficiencia* (que significa no eficiencia o menor eficiencia que la ideal). ¿Qué es la eficiencia? Es un valor, virtud o defecto, que se atribuye a los procedimientos, es un valor de la “acción con que se persigue la función objetivo”.

Aquí, hay un generalizado error conceptual que entiende que la eficiencia es un valor que se atribuye a la *relación* entre procedimientos y función objetivo. No es así. La eficiencia tiene que ver con los procedimientos en sí mismos y no con la relación entre procedimientos y objetivos. Los valores que se adosan a los procedimientos en relación con los objetivos tienen que ver con la *eficacia* o ineficacia. ¿Qué es la eficacia? Es la virtud, la fuerza, el poder para actuar y producir los efectos buscados. Lo eficaz se mide en función del *poder para hacer efectivo un propósito*. La eficacia evalúa la relación entre procedimiento y función objetivo. Un procedimiento puede ser eficiente en sí mismo y totalmente ineficaz para alcanzar un objetivo.

El punto no menor que se quiere resaltar aquí es el siguiente: los valores que se atribuyen a los procedimientos en términos de eficiencia, pueden no traducirse en igual sentido cuando se trata de la relación entre procedimientos y función objetivo. Conforme a los valores que se atribuyen a los procedimientos, los mismos pueden ser eficientes porque son baratos, son simples. Pero pueden ser más o menos eficaces en su poder para lograr los objetivos. *Eficiencia y eficacia son valores adosados a dos objetos diferentes, ambos vinculados con la función objetivo*. Cuando se evalúan los procedimientos, se debe tener necesariamente en cuenta ambos valores y ser conscientes de que puede existir un *trade-off* y hasta conflictos entre ambos.

Pero, como se dijo, los valores no son entes sino que se relacionan con objetos. Por lo tanto, hay conflictos y jerarquías entre valores. Una pregunta clave es, entonces, ¿cuál es valor más importante? La respuesta es sencilla, cuando se trata de políticas públicas. Los procedimientos *no tienen razón de existir si no es en función de la función objetivo que persiguen*. ¿Para qué sirve un procedimiento que es eficiente pero que persigue un objetivo fútil, o perverso? ¿Para qué uno que es ineficaz en lograr el objetivo? Esto último, independientemente de los valores que se adosen al objetivo. En breve, en

términos de los procedimientos, la eficiencia debe subordinarse a su eficacia. Lo ideal es que sea a la vez eficaz y eficiente; el *second best* es que sea al menos eficaz, aunque sea ineficiente.

En otros términos, si se quiere, la *función objetivo* de una política pública es parte de un *sistema de ecuaciones* cuyo ajuste global es lo que define el resultado final de la acción. Como surge de lo anterior, no sólo que esa función objetivo está sometida a una evaluación en sí misma y en relación con otras funciones objetivo, sino que además se puede plantear con diversos grados de *rigurosidad*. Por ejemplo, dependerá del *nivel* en que se establezca la línea de pobreza, del *valor marginal* que se otorgue a cada unidad de ingreso percibido por personas debajo y encima de la línea de pobreza, la consideración de las escalas de equivalencia, la ponderación de los impactos de comportamiento.

Considerando estos argumentos, en lo que sigue se ensaya una enunciación no exhaustiva de los *criterios de evaluación* tanto de objetivos como de *procedimientos* (arreglos institucionales específicos) en materia de políticas sociales de *transferencias de ingresos* destinadas a la pobreza. En cierta forma, estos criterios son aplicables a la mayoría de las políticas sociales, como también al propio conjunto de las políticas públicas.

Para la elaboración de los criterios se tuvo especialmente en cuenta las múltiples dimensiones del fenómeno de la pobreza y la discusión acerca de los determinantes de la misma. En la presentación hay un criterio implícito de secuencia: se considera más racional especificar y evaluar primero los objetivos que se pretende alcanzar, incluyendo prioridades allí donde se detectan conflictos. Recién luego evaluar el diseño de los procedimientos. En todos los casos, se proponen criterios que no necesariamente son cuantificables sino cuyos valores se ponderan en términos cualitativos.

Los criterios de evaluación de los objetivos que justifican la existencia de un sistema integrado de transferencias fiscales destinados a atender el fenómeno de la pobreza pueden agruparse en tres categorías: 1) Promoción de mayor *igualdad social*; 2) *Equidad* en el tratamiento de las *características personales*; 3) *Eficiencia* económica.

- a) Objetivos de promoción de igualdad social: Los criterios de evaluación de estos objetivos apuntan a determinar la medida en que los programas se plantean promover o no la *segregación* de los ciudadanos en diferentes *categorías sociales* y la extensión en la que la sociedad es *dividida y polarizada* como resultado de esa segregación. Entre los elementos y parámetros que ayudan a juzgar los objetivos de los programas desde este tipo de perspectiva, se destacan: -Grado de autonomía, - Efectos redistributivos, - Grado de división social.
- b) Objetivos de equidad en el tratamiento de características personales: Este criterio para evaluar los objetivos tiene en cuenta *la medida en que la sociedad trata a aquellos menos aventajados*, menos capacitados, menos favorecidos. Entre los elementos a tener en cuenta para esta evaluación, se destacan: - costos personales, - adecuación, - seguridad.
- c) Objetivos de eficiencia económica: Este suele ser el criterio más utilizado. Sin embargo, el contenido del concepto de eficiencia económica no es unívoco y el uso generalizado suele ser muy estrecho. Entre los elementos a tener en cuenta para evaluar la eficiencia económica, se destacan: -gasto fiscal, -incentivos, -costo de administración, -costo global del sistema.

VI. CARACTERIZACION Y SISTEMATIZACION DE LAS RECIENTES REFORMAS AL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES DE LA ARGENTINA

Si bien el reciente proceso de reformas al sistema de políticas sociales de Argentina es motivo de preocupación en diferentes trabajos, la perspectiva que interesa a los fines de esta investigación no ha sido debidamente desarrollada. Por ello, durante la investigación se realizaron diversos estudios tendientes a resaltar los siguientes aspectos del proceso de reforma:

- i) Distinguir claramente entre el *ambiente sistémico* y el específicamente *programático* de las instituciones de política social. Esta distinción se propone como un método eficaz para evaluar los distintos elementos que actúan sobre los modos de “funcionamiento” de las personas y que definen su estado de situación en el sistema social. Aquí interesa resaltar no sólo las expresiones circunstanciales sino fundamentalmente los principios de organización, en tanto de allí pueden reconocerse contradicciones, eventuales conflictos y probable evolución futura;
- ii) El análisis específico de las políticas de *sostenimiento de ingresos*, en tanto arreglos institucionales directamente vinculados con el problema de la pobreza por ingresos, distinguiéndose claramente de las otras políticas que apuntan a sostener *capacidades* incorporadas como activos de las personas;
- iii) El análisis específico de las *políticas asistenciales*, distinguiendo entre aquellas cuya estrategia es asistir a través del *empleo* y las que asisten directamente a las *familias* y a las personas;
- iv) Identificación de la *estrategia política* desarrollada en los procesos de construcción del actual sistema institucional, para reconocer así los *objetivos implícitos* en las reformas y los actores involucrados.

Asimismo, cabe señalar que el proceso de reforma institucional no se encuentra totalmente concluido y permanentemente se verifican cambios cuya velocidad sorprende. Esto es particularmente cierto en las políticas asistenciales (incluyendo en un lugar destacado a las llamadas *políticas de empleo*). Estas son precisamente las políticas que se suponen claves para el análisis de las estrategias alternativas para enfrentar el problema de la pobreza.

La metodología que se utilizó, es la siguiente. En primer lugar se sintetizan las características centrales del proceso de construcción y maduración del tradicional sistema. Esto es, aquel sistema cuyos principios de organización han sido modificados en los últimos años y del que se desprende un comportamiento *inercial* que afecta los procesos actuales.

En segundo lugar, los procesos de reformas se abordan considerando dos áreas de análisis:

- *El ambiente sistémico*: hace referencia al ambiente de referencia de las instituciones de política social, aquel con el cual establecen relaciones recíprocas de *input-output*, de donde se definen los intercambios de recursos materiales y simbólicos que ubican a las instituciones en el conjunto del sistema social.

- *El ambiente programático*: se refiere a los arreglos institucionales específicos, considerando tanto los sistemas operativos internos como los rendimientos que le dan identidad y justifican su propia existencia.

Conforme con los objetivos de la investigación, en la caracterización del ambiente sistémico define cuatro espacios sociales claves para la definición del nivel de ingreso de las personas: i) el ambiente *macro-económico*, en tanto define la estructura en base a la cual se produce y distribuye la riqueza a nivel global; ii) el *gasto social*, en tanto define la forma en que se genera y distribuye la “moneda social” derivada del poder fiscal del Estado; iii) el *mercado laboral*, en tanto define la situación de las personas como perceptores de ingresos por su participación en el sistema productivo; iv) el ambiente *político-institucional* en tanto define la situación de los actores e instituciones en el modo específico de organización política del país en cuestión.

En cuanto al ambiente programático, las políticas sociales se aglutinan en tres grupos: a) aquellas instituciones y programas cuyos beneficios son específicamente *transferencias monetarias* y que por lo tanto son políticas directas de *Sostenimiento del Ingreso* que operan bajo la mecánica del Seguro Social; b) aquellas instituciones y programas que no pagan beneficios en dinero se agrupan como *Políticas de Sostenimiento Directo de las Capacidades*; c) *Programas asistenciales*, separados entre aquellos que operan intermediando con la situación de empleo de las personas y los otros programas asistenciales que operan en la tradición de los test de necesidades y de recursos.

Por razones de extensión resulta dificultoso exponer detalladamente las reformas realizadas, pero a lo largo del trabajo se hará referencia a las mismas.

VII. EVALUACION DE LAS REFORMAS EN ARGENTINA EN RELACION CON EL FENOMENO DE LA POBREZA

Del análisis previo surge la necesidad de utilizar una aproximación amplia al problema de la evaluación del funcionamiento de las políticas sociales en Argentina, particularmente, en relación con el fenómeno de la pobreza. Aquí interesa resaltar muy especialmente las limitaciones de simplificar el problema de la evaluación con las habituales preguntas del tipo: *¿en que medida se concentran los beneficios en aquellos que son considerados los más pobres entre los pobres?*

Si bien este criterio simple es una idea atractiva que viene imponiéndose y liderando las reformas en políticas sociales en América Latina, es a todas luces muy estrecha en sus alcances. Varios son los ejes analíticos útiles para cuestionar estas conclusiones simples, muchos de los cuales están implícitos en la metodología de investigación desarrollada previamente.

En primer lugar, no es posible sostener que el *objetivo* que justifica la existencia de instituciones de política social se circunscribe a atender a los más pobres y, mucho menos, a atenderlos *directamente* focalizando beneficios que hagan “blanco” en ese grupo de ciudadanos. En segundo lugar, aún cuando se acuerde que ciertas políticas sociales se ocupan específicamente de la pobreza, es imprescindible aclarar con precisión el *concepto de pobreza* que se utiliza y que efectos se pretende ejercer sobre el problema.

El objetivo de los arreglos institucionales típicos de los EB, nunca fue el de atender *directamente* el fenómeno de la pobreza por línea de ingresos ni tampoco el de ocuparse solamente de los casos momentáneos de insuficiencia de ingresos. Los objetivos siempre fueron más amplios y se vinculaban con problemas globales de organización social.

Ahora bien, entre los objetivos amplios del EB, donde el problema de la pobreza está contenido, la cuestión de los ingresos de las personas ocupa un lugar preponderante. Así, Atkinson aclara que, en materia de ingresos de las personas, los objetivos clásicos de los EB modernos son: -aliviar y suavizar el ingreso a lo largo del ciclo de vida en relación con las necesidades de la gente; -asegurar a la población contra ciertas contingencias (enfermedad, incapacidad, desempleo) que implican pérdida de ingresos pero no necesariamente pobreza; -redistribución hacia ciertos grupos, por ejemplo los que tienen niños; -redistribución en función del género, por ejemplo para asegurar la independencia individual.

Claramente, si bien aquí no aparece la pobreza por línea de ingresos como un objetivo directo a focalizar, de cumplirse los objetivos anteriores el impacto sobre aquel problema es evidente. Sí es claro que las instituciones comprendidas en el sistema que se propone los anteriores objetivos tienen un componente fuerte de “red de cobertura de insuficiencia de ingresos”, donde se reconocen políticas *directamente* sostenedoras de ingresos y otras *indirectamente* sostenedoras de ingresos.

Identificar estas instituciones, tal y como se hizo previamente, es un paso adelante, pero no resuelve el problema porque no son iguales todas las políticas sostenedoras de ingresos. Se diferencian por la ponderación que hacen de las distintas fuentes de ingresos de las personas, por la valoración de la relación entre el ingreso (propio e institucional) y otros mecanismos de demanda, por la relación que asumen entre el ingreso de las personas y la satisfacción de sus necesidades. Por lo mismo, no pueden

evaluarse las políticas de sostenimiento del ingreso sólo en relación con los elementos que sus arreglos operativos controlan, sino que se requiere una ponderación de su ambiente de referencia, con el cual pueden tener relaciones de jerarquía, subordinación, contradicción, compatibilidad, etc. Según sean esas relaciones, será también la capacidad potencial y efectiva de alcanzar los fines propuestos en los objetivos.

Para comprender esto, es importante razonar acerca de cuáles son las características del conjunto de *recursos* que tienen las personas para acceder a la satisfacción de sus necesidades. Aquí la idea de recursos se utiliza en sentido amplio y tiene como referencia la discusión acerca de las *capacidades* bajo control de las personas, por lo cual se relaciona con la propia idea de *entitlements*.

En un sentido estricto, y desde una perspectiva más bien económica, la noción de *entitlement* se vincula con algo que es debido, que puede ser reclamado por la persona (o grupo de personas) a otros. Implica la combinación de un *derecho* por parte de algunos y una *obligación* por parte de otros de satisfacer ese derecho (en tiempo y forma). Las capacidades se refieren a la efectiva posibilidad de *ejecutar el derecho* por parte de la persona que lo tiene. Las capacidades tienen que ver con el aspecto *instrumental* de los *entitlements*.

Desde esta perspectiva, que aquí interesa muy especialmente, el sistema de políticas sociales puede ser comprendido como un sistema de distribución de *entitlements*. En particular, aquí interesa interpretar tres cuestiones en relación con esos “títulos de derecho”: i) los *requisitos* exigidos para adquirirlos; ii) el *valor* de los mismos; iii) la capacidad efectiva para la *ejecución* de ese valor.

VII.1. Evaluación de las Políticas Argentinas de Superación de la Pobreza y Transferencia de Ingresos

Las reformas de políticas públicas que se vienen imponiendo en Argentina están orientadas por los siguientes postulados: - la idea de *segmentación de las necesidades* y de las demandas de cada grupo social; -redefinición del concepto y las áreas de competencia de los *bienes públicos y privados*; - *focalización del gasto social* en la prestación de servicios a sectores de bajos ingresos o afectados por otras privaciones; -*privatización* de la administración y gestión de los servicios sociales; -*desregulación* de las relaciones laborales, favoreciendo la inestabilidad en el puesto de trabajo y en las remuneraciones; - una *política tributaria* asentada fundamentalmente en impuestos regresivos y de base universal; -fomento de vínculos mas estrechos entre aportes y beneficios en los *seguros sociales*, y mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales.

Las estrategias políticas utilizadas para imponer este tipo de reformas pueden agruparse en dos modalidades típicas. La primera, que podría denominarse “explícita”, implica el cambio de la estructura normativa de las instituciones, de sus reglas operativas y, en algunos casos, incluso la directa eliminación. Estos casos se verifican en las reformas del régimen previsional, de las asignaciones familiares o el financiamiento público de la vivienda.

La segunda modalidad, puede catalogarse como “residual” ya que, sin establecer una estructura normativa totalmente nueva, altera el “patrón de normalidad” del funcionamiento institucional mediante

profundas modificaciones de sus recursos (técnicos y simbólicos), fomento de la participación privada en áreas que históricamente eran monopolio público y segmentación de la demanda en servicios que tradicionalmente eran bastante homogéneos. En ciertos casos, las reformas de tipo residual son parte inicial de las estrategias reformistas, en tanto su objetivo es preparar ambientes políticos más favorables para los cambios explícitos.

A un nivel más agregado, el propio problema del empleo dejó de ser motivo de la política macroeconómica para ser objeto de políticas asistenciales. En el tradicional sistema, este tipo de contingencia era preocupación exclusiva del área conocida como “laboral”, donde se agrupan “regulaciones” de la relación entre capital y trabajo en vez de transferencias fiscales. Las acciones que se emprendieron en éste campo son muy variadas y van desde programas de capacitación financiados por el Estado hasta subsidios a las empresas para empleos temporarios o directamente programas de fomento del empleo.

Las contradicciones y limitaciones de este tipo de políticas van más allá de la insuficiencia de los niveles de gasto e incluyen profundas contradicciones entre las propias políticas. Por ejemplo, por un lado se aplican medidas que incrementan la vulnerabilidad de determinados sectores, como cuando se restringen las condiciones de acceso, se anulan mecanismos de ajuste de los beneficios y se aumenta el sentido regresivo del menú tributario. Por otro lado, se implementan múltiples programas asistenciales cuyo objetivo sería compensar los efectos negativos de las políticas restrictivas. El traslado de la atención de estos “grupos-problema” de un ámbito a otro del cuerpo de políticas sociales produce, en el camino, una merma de los beneficios otorgados.

Para comprender este mecanismo, es necesario tener en cuenta el componente fiscal del discurso de la focalización y, en particular, el problema del “tamaño absoluto” de la población a “focalizar”. En sociedades como la Argentina del modelo excluyente que actualmente se impone, los grupos marginales representan una parte importante de la población total y por lo tanto su atención requiere de alto nivel de recursos. O, por el contrario, se termina restringiendo cada vez más la cobertura de forma tal de beneficiar sólo a los “pobres entre los pobres”.

Otro problema de la racionalidad focalizadora es que excluye del análisis a la política tributaria y, especialmente, la distribución de la carga tributaria. En esta materia, la tendencia ha sido hacia el recorte de los impuestos directos (sobre ingresos y patrimonios) en favor de los indirectos (sobre el gasto), bajo el argumento de la mayor simplicidad y periodicidad de estos últimos. La idea prevaleciente es que el principal objetivo del sistema tributario es recaudar, con prescindencia del tipo de tributo y de sus impactos sobre la equidad. Para este último aspecto, se sostiene que es más efectivo proceder por el lado del gasto público social. Más aún, se propone vincular estrechamente la recaudación con el gasto, ya sea atando los aportes con los beneficios como aplicando aranceles y/o tarifas en cabeza de los usuarios.

Paradójicamente, mientras que en el caso de los impuestos las reformas pretenden justificarse aduciendo la necesidad de simplificar el sistema (pocos impuestos, de base amplia), para el gasto social la propuesta focalizadora evita tratar la cuestión de las complejidades instrumentales inmanentes al cambio propuesto. Así se invierte el funcionamiento tradicional de las políticas redistributivas, pasando de gastos universales a gastos focalizados, y de impuestos focalizados a impuestos universales.

Estos son sólo algunos ejemplos donde se trasluce que el supuesto contenido “técnico” de las reformas, en realidad oculta la pretensión de imponer nuevos principios de organización al orden institucional. Todas las instituciones de orden público aparecen como distorsiones que afectarían el “normal” funcionamiento económico. Así, lo que antes eran “derechos sociales”, ahora se han transformado en “rigideces”, “sobre-costos laborales”, “ineficiencias asignativas”, “desestímulos al esfuerzo individual”.

VII.2. Evaluación de los objetivos de las políticas de transferencias de ingresos

A) Objetivos de igualdad social: Se puede afirmar que los objetivos de igualdad social pierden importancia en beneficio de objetivos más estrechos de *equidad social*. Esto es, se abandonan los instrumentos promotores de la *movilidad igualadora* por otros que se ocupen de garantizar el *intercambio de equivalentes*. El refuerzo del componente corporativo de los seguros sociales y la privatización de su administración refuerza la relación entre acceso a la institución y la capacidad individual de las personas de entregar contraprestaciones a cambio de los beneficios de las instituciones.

Este tipo de “libertad” en realidad aumenta la dependencia de las personas porque cada vez deben cumplir con *condiciones* más estrictas para acceder a los beneficios. Se traslada responsabilidad a los individuos pero no se entregan los recursos para afrontarla. Así, las reformas aumentan la *dependencia* y no promueven la *autonomía*. Este efecto se ve claramente por el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales). Las instituciones sociales que otorgan derechos, se confunden con meros “programas” que tienen “beneficiarios”.

Los objetivos *redistributivos* también se ven acotados a una mera evaluación del destino del gasto, ignorando el origen de los fondos. Los impactos regresivos también se señalaron en la reforma previsional, mientras que detrás de la idea progresiva de la reforma de asignaciones familiares, se oculta el hecho de que los trabajadores por cuenta propia no acceden a esos beneficios. La promoción de una subutilización de la fuerza de trabajo de algunos en beneficio de la sobre utilización de la de otros, promueve una redistribución regresiva no sólo de los ingresos sino también del tiempo de trabajo y del ocio.

También son claros los efectos en materia de *división social*. Las políticas han aumentado la diferenciación y segmentación de los ciudadanos prácticamente en todas las áreas. Los programas se diseñan con segmentaciones específicas que pretenden promover segmentaciones especiales entre los ciudadanos, perdiendo fuerza aquellas instituciones cuyos fines se justifican en “intereses generalizables” y avanzan aquellas que representan “intereses particulares”. El nuevo escenario modifica la naturaleza de los conflictos y de allí el papel de los actores políticos. Antes se trataba de presionar para adquirir los beneficios en expansión, mientras que ahora se lucha por el sentido de la selectividad.

B) Objetivos de Equidad en el tratamiento de características personales: Los *costos personales* son muy difíciles de evaluar, en tanto no se tiene cómo ponderar el saldo neto entre lo que entrega y recibe una persona. Por ejemplo, es evidente que no existe ninguna coordinación entre la política tributaria y la de aplicación del gasto en políticas sociales.

La complejidad de acceso a algunos programas y la baja cobertura de los mismos plantea serios problemas de información imperfecta o de manejo discrecional. La baja cobertura de los programas en relación con las contingencias que supuestamente cubren también genera conductas de *non take-up*, en tanto el acceso a los mismos depende de criterios muy discrecionales.

La desarticulación entre los distintos programas asistenciales, la superposición y la falta de coordinación con las otras políticas que definen las capacidades, no permite tener idea de la adecuación del tipo y el nivel del beneficio. Algunos programas ofrecen los mismos beneficios, otros beneficios son meramente simbólicos, en algunos casos se desmantelan políticas estructuradas y se generan problemas que otras políticas deben resolver.

En cuanto a la *seguridad*, evidentemente la reforma aumentó la incertidumbre con respecto al futuro. El acceso actual, en tanto está fuertemente condicionado, no garantiza el acceso futuro. Como se señaló, puede observarse una tendencia generalizada a fomentar la *incertidumbre* como política de promoción de méritos en las formas de estratificación social.

C) Objetivos de eficiencia económica: Los criterios de eficiencia económica que se promueven oficialmente están muy simplificados y se reducen a observar la eficiencia *vertical* y las tendencias en el uso de recursos. Como se afirmó, el *nivel* global del gasto social, y pese a lo que se afirma, no es muy elevado. En cuanto a la reducción de costos por una mayor focalización, es evidente que el precio pagado ha sido la disminución de la cobertura.

Las cuestiones que tienen que ver con los *incentivos* son muy difíciles de ponderar, pero puede afirmarse que las reformas no mejoraron la actitud de los contribuyentes. La *evasión* es muy elevada y, contrariamente a lo que se argumentaba previamente, el empleo en negro no bajó ni con la reforma laboral ni con la de los seguros sociales, ni con la reducción del impuesto al salario. Por el contrario, bajaron la cobertura y aumentó el costo fiscal.

Los costos de administración aumentaron sustancialmente en algunos casos, como es el de las administradoras privadas de pensiones. En cuanto a los programas asistenciales, si bien no se tiene información clara al respecto, las cuantiosas filtraciones de recursos que no llegan a los beneficiarios son motivo de permanente queja de los propios organismos internacionales que alientan y financian estos programas

Las instituciones sociales, entendidas como conductas normadas que otorgan derechos y obligaciones, se confunden con meros “programas” que tienen “beneficiarios”, los cuales dependen de la asignación de una partida presupuestaria por parte del poder de turno sobre el que no tienen como ejercer sus derechos.

VII.3. Evaluación de los procedimientos

Es claro que el *diseño de la reforma* se impuso en circunstancias muy especiales que permitieron a un grupo muy reducido tomar las decisiones. En esto está involucrada no sólo la coalición política en el poder, sino también ciertos grupos de técnicos en estrecha relación con los organismos internacionales

de asistencia financiera. Ya se señalaron los mecanismos de manipulación legal a lo que se suma la creación de una burocracia paralela fuera del control ciudadano.

Debido a esta realidad y al manejo de los criterios de elegibilidad descriptos anteriormente, el espacio de elección de los individuos está predeterminado por su estado de situación, que pretende ser motivo de permanente evaluación. Así, los llamados *test de recursos* funcionan no sólo para las políticas asistenciales sino para todo el sistema, incluyendo a las instituciones del seguro social. El acceso a las distintas instituciones está condicionado a la situación de cada uno. En los seguros sociales se hicieron más estrictos los requisitos de acceso, al tiempo que se refuerza la dependencia de las personas con respecto a la situación laboral del *principal proveedor de ingresos*. Las personas económicamente dependientes van perdiendo derecho propio a los beneficios para transformarse en categorías de beneficiarios de *programas especiales*. Esto sucede al tiempo que la economía se vuelve más vulnerable a los movimientos de mercado: mayor inestabilidad en el puesto de trabajo y en el nivel de ingresos, mayor fragmentación social, y ampliación de las zonas de vulnerabilidad y de desafiliación social.

En cuanto a la *unidad fiscal*, se observa claramente una separación entre aquella considerada a los efectos tributarios y la que es válida para la transferencia de beneficios sociales. Al mismo tiempo, se jerarquiza la posición del *jefe de familia* como unidad fiscal para la percepción de los beneficios sociales. Así, pierde presencia el individuo y se fortalecen los lazos de dependencia al interior de la propia unidad familiar.

Mientras tanto, la base tributaria sigue siendo regresiva, con una muy baja preponderancia de los impuestos personales en el total de la recaudación del impuesto a los ingresos. Tal como se explica luego, los ingresos son tratados de forma diferencial según sea la fuente de los mismos, los créditos fiscales no son justamente distribuidos entre los ciudadanos y existen numerosas e injustificadas exenciones fiscales.

Todos estos procesos van transformando la propia naturaleza de las políticas. Así, la política previsional dejó de ser un mecanismo de distribución intergeneracional de ingresos para transformarse en un mecanismo de generación de ahorro institucional forzoso. La política de salud y educación pasaron a ser parte central de la discusión del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Dados estos resultados, se comprueban las hipótesis adelantadas en la formulación de esta investigación con respecto a las instituciones de política social en Argentina. Como consecuencia de la crisis del sistema institucional tradicional y tras las reformas impuestas, puede afirmarse que dichas instituciones: i) resultan ineficaces para actuar como redes de seguridad con coberturas aptas para prevenir situaciones de pobreza; ii) discriminan entre distintas categorías de ciudadanos/as; iii) fomentan los problemas conocidos como “trampa de la pobreza” y “trampa del desempleo”; iv) definen resultados redistributivos regresivos; v) no liberan la capacidad productiva de las personas; vi) no remuneran adecuadamente muchas actividades socialmente útiles; vii) no resuelven positivamente los conflictos entre el salario como costo laboral y como poder adquisitivo; viii) generan mecanismos intransparentes y presiones clientelistas sobre los perceptores.

Los nuevos arreglos institucionales que se vienen imponiendo en el sistema de políticas sociales y las tendencias hoy prevalecientes en el área no satisfacen las expectativas ciudadanas ni la racionalidad técnica que debería prevalecer en un sistema que pretenda ofrecer una red de seguridad social eficiente,

que fomente la integración social y que sea efectiva para superar la pobreza. El nuevo elemento que es generalizable a gran parte de la población es la inseguridad prevaeciente en la zona de *vulnerabilidad* y la pérdida de expectativas de los desafiliados respecto de las posibilidades de *movilidad social*.

Como la falta de seguridad de las personas se deriva en gran medida de su situación particular en relación con el ambiente social de referencia, es importante definir cuáles son las *fuentes de incertidumbre* que el mismo promueve. Aquí es clave la valorización de la seguridad, de la cobertura frente a la certidumbre, en términos de *estímulo para un comportamiento social positivo*. La discusión se relaciona con el difundido debate acerca de los “desincentivos” que supuestamente se derivarían de instituciones que promuevan la seguridad de las personas frente a las complejidades del ambiente. Es aquí donde la propuesta del *ingreso ciudadano* aparece como un elemento central de un nuevo complejo institucional que se ocupa de la seguridad social de las personas, incluyendo al problema de la pobreza.

VIII. VULNERABILIDAD SOCIAL Y PRECARIEDAD LABORAL COMO OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA.

Los resultados que hasta aquí hemos expuesto delimitan los contenidos centrales del problema que motiva la preocupación de esta investigación. La cuestión que interesa se refiere a las diversas situaciones de *pobreza*, particularmente aquella que se identifica con la *insuficiencia de ingresos*. Más precisamente, la pobreza por insuficiencia de ingresos que se presenta como fenómeno emergente de lo que se denomina la *metamorfosis de la cuestión social*. Esto es, un fenómeno que no es novedoso, originado en causas que no son novedosas pero que actualmente registra ciertos rasgos y cierta morfología muy peculiar que devienen de las nuevas formas en que se expresa la cuestión social.

Frente a la multidimensionalidad del problema, a la complejidad y diversidad de los fenómenos involucrados, *no puede pensarse en una solución única para la pobreza*. Pero así como no hay posibilidad de una solución, y dado que se reconoce que los distintos fenómenos se relacionan con cambios morfológicos de orígenes comunes, tampoco se puede pensar en atacarlos o intentar resolverlos a *nivel de sus formas*. Esto es, no se puede plantear un menú de políticas que intenten maquillar las diversas formas en que se expresan las múltiples dimensiones de la pobreza, ni tampoco un menú de políticas que ignoren los múltiples fenómenos que, al igual que la pobreza, se originan en la aporía fundamental de la *cuestión social*.

Se debe, entonces, comprender las líneas de demarcación de cada fenómeno y cada dimensión, y al mismo tiempo sus *puntos de contacto*. En tal sentido, el punto de contacto entre los distintos fenómenos que emergen de esta metamorfosis de la cuestión social pareciera ser *la relación salarial*. Así comprendido el problema, la pobreza por ingresos sería una de las formas más visibles de expresión de la metamorfosis de la relación salarial, la forma en que esa metamorfosis se expresa en el *margen*, en los *suburbios*, en las *fronteras* de la sociedad. La pobreza también es una expresión del enigma de la cohesión social, esto es de las contradicciones entre los principios de organización de lo político, lo económico y lo social. Claramente, en los términos de Castel, la pobreza estaría ubicada en gran medida en la zona de *desafiliación social*.

Pero si bien puede terminar ubicándose allí, puede que no se *encierre* en la zona de desafiliación. ¿Por qué? Porque como bien se explicó previamente, una característica central de esta metamorfosis de la cuestión social es la posibilidad de contracción y dilatación de las zonas de cohesión social. Para atender el problema de la pobreza es tan importante atender lo que sucede en la zona de *vulnerabilidad social* como lo que sucede en la zona de *desafiliación social*. Esto es, debe atender los dos fenómenos que definen la zona intermedia de cohesión social: la *precariedad laboral* y la fragilidad de las *relaciones de inserción social*, de los soportes de mayor o menor proximidad con el núcleo de la sociedad.

Así, no interesa analizar los componentes estáticos (si los hay) de la pobreza, la gente fijada en la llamada zona de desafiliación. Se trata de estudiar los componentes dinámicos, los que hacen que la zona de vulnerabilidad se dilate y contraiga según la exposición de la gente a los vaivenes de esos dos ingredientes. No es sencillo aproximar empíricamente esta cuestión ¿Cómo se ponderan los indicadores de la zona de vulnerabilidad social? En primer lugar, considerando las distintas expresiones de precariedad laboral. La pobreza por ingresos se vincula con la conjugación de fenómenos como el

desempleo, el subempleo, la inestabilidad en el empleo, la insatisfacción con el empleo, los bajos salarios, la falta o baja cobertura de políticas sociales vinculadas con el trabajo.

El segundo paso es definir de forma casi taxativa, pero sustentados en el análisis del proceso de construcción, maduración, crisis y reforma del sistema de políticas sociales en Argentina, que *las relaciones de inserción social están fuertemente vinculadas con la situación laboral*. Del análisis anterior surge que, en los últimos años, se aplicó una reforma que consolidó aún más esos lazos. Si en el pasado había cierta disociación, al menos para aquellas instituciones que actuaban en el segmento universal-redistributivo, entre la posición laboral y el acceso, las reformas aplicadas van en sentido contrario. Esto es, como se señaló, fortalecimiento del componente corporativo y su reemplazo por un componente asistencial pero de muy reducidas dimensiones, muy baja cobertura, con claras superposiciones y donde una vía de asistencia es el propio empleo.

VIII. 1. Construcción de Indicadores de Precariedad Laboral

Los registros oficiales no desarrollan indicadores específicos en este tema y se limitan a señalar el tipo de “categorías ocupacionales” o relaciones laborales que regulan los empleos: asalariados, cuenta propia, patronos y trabajadores sin remuneración. Estos indicadores son muy mezquinos al momento de caracterizar la relación de trabajo que se establece entre los agentes económicos que participan en el mercado laboral. En particular, no son suficientes para identificar lo que la literatura cataloga como empleos “plenos” y “no plenos”, entendiendo por estas categorías nuevos agregados que pretenden dar cuenta de aquellas características “cualitativas” que hacen que ciertos empleos puedan o no vincularse con una “normal” que la sociedad atribuye a la noción de trabajo.

La definición de esa normalidad es hoy muy difusa. A riesgo de estilizar mucho el concepto, se entiende aquí por *empleo pleno* aquel que cumple con las siguientes “normas de seguridad”: a) seguridad en el *mercado de trabajo*, como garantía de la existencia de puestos de trabajo disponibles para la actividad del trabajador; b) seguridad en el *ingreso del trabajo*, como garantía de un ingreso suficiente; c) seguridad en el *puesto de trabajo*, como garantía estabilidad en la relación laboral; d) seguridad en las *condiciones de trabajo*, como limitación a las horas trabajadas y garantía de condiciones laborales que no afecten la salud, física y mental, del trabajador; e) seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, como garantía de la defensa del trabajador por parte de entidades colectivas.

La “plenitud” del empleo refiere al cumplimiento de todas estas condiciones de seguridad. Puede decirse que si se cumplen estas condiciones, las “capacidades” del trabajo como eje de inserción productiva y social de los trabajadores son utilizadas a “pleno”. La falta de algunas de estas dimensiones hace que el empleo vaya perdiendo plenitud o, utilizando una jerga más habitual, se vaya volviendo “precario”.

La noción de “precariedad” laboral se refiere aquí al desempeño de empleos donde el trabajador no tiene garantizadas las condiciones arriba sintetizadas como propias de un “empleo pleno”. Conceptualmente, puede decirse que la ausencia de algunos de los contenidos propios de un empleo pleno implica una “privación” para el trabajador; existe un “máximo” de referencia que es el empleo donde se cumplen las

condiciones de “empleo pleno” y a partir de allí pueden identificarse distintos grados de precariedad (privaciones). El mínimo, obviamente, es la situación de desempleo absoluto.

Claramente, esta idea de privación aplicada a las condiciones en que los trabajadores desempeñan sus actividades, es cara a la noción de “desarrollo humano”. De la misma manera que dicha noción plantea una evaluación relativa de la situación de cada país según que los indicadores de bienestar seleccionados se acercan o alejan de un “máximo” y un “mínimo”. Por lo mismo, la privación de algunas de las condiciones para gozar de un empleo pleno indicaría también la existencia de un estado de “necesidad” -tanto individual como social- y, consiguientemente, la “deseabilidad” de superar dichos *status* ocupacionales.

VIII.2. Los criterios aplicados

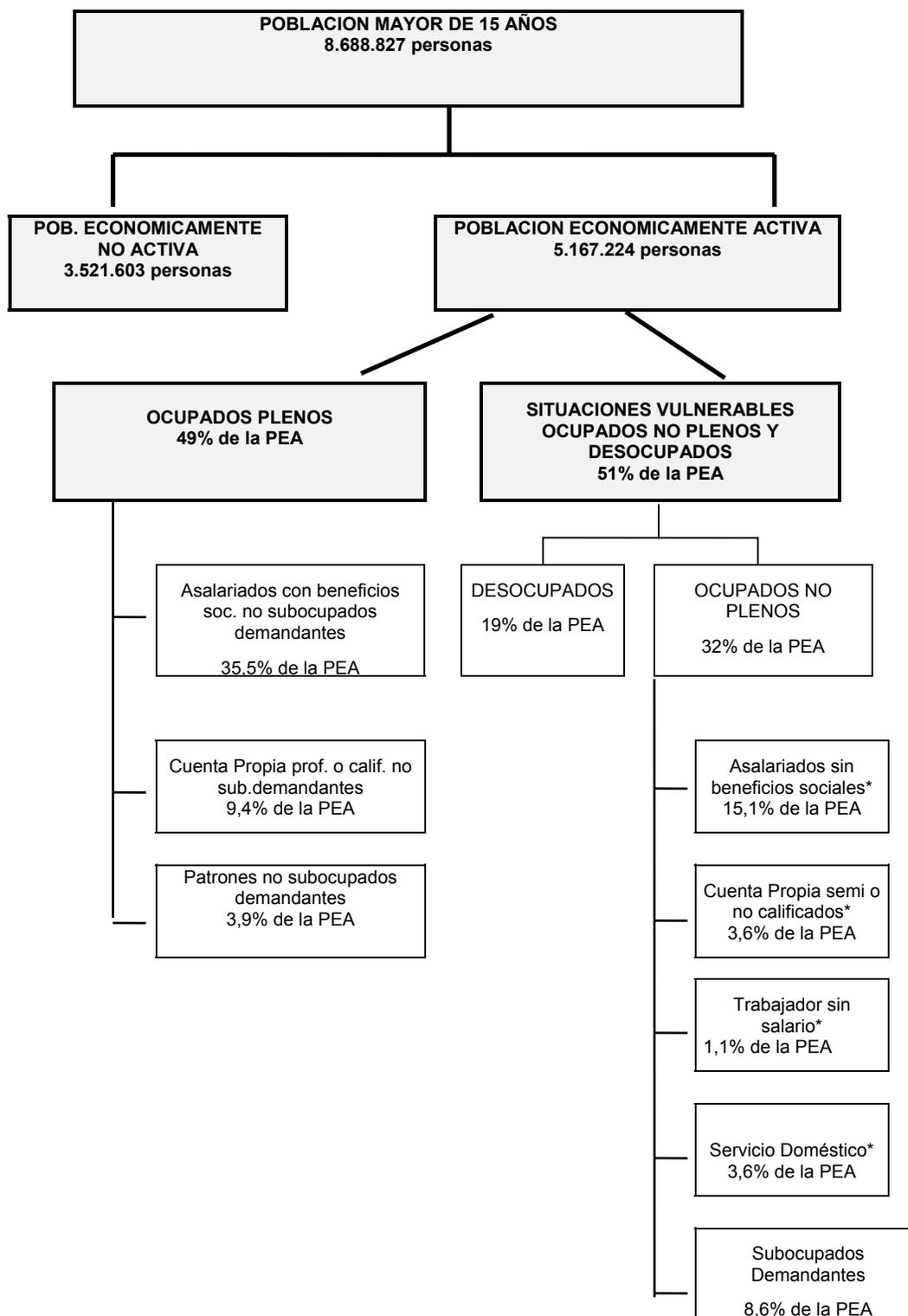
El problema es: ¿cómo procesar el tipo de categorías identificadas como “empleos no plenos”?; ¿cómo identificar la “calidad” de los empleos en que se desempeñan los trabajadores que se registran como “ocupados”?

El problema metodológico que se plantea aquí no es el de construir los indicadores más apropiados para captar este problema. Por el contrario, el planteo es cómo utilizar la información de base disponible para lograr una mejor aproximación a la cuestión de la dicotomía entre los empleos plenos y los no plenos. En otras palabras, ¿cómo procesar la información disponible para poder reflexionar acerca de la plenitud de los empleos registrados por las encuestas relevantes?

VIII.3. Presentación de los principales resultados obtenidos.

Los datos fueron procesados para el aglomerado del Gran Buenos Aires y corresponden a la información proporcionada por la Base Usuarios de la EPH. El diagrama 1 muestra los resultados obtenidos en relación con el número de personas en cada categoría ocupacional para la población mayor de 15 años, según la onda octubre de 1996.

Diagrama 1. Categorías ocupacionales en el Gran Buenos Aires. Octubre de 1996



* Netos de Subocupados demandantes

IX. EL INGRESO CIUDADANO COMO POLITICA PUBLICA ALTERNATIVA PARA LA ATENCION DE LA INSUFICIENCIA E INESTABILIDAD DE LOS INGRESOS

IX.1. Los principios fundacionales del Ingreso Ciudadano como política pública

Por las argumentaciones anteriores, en una economía de mercado, gran parte de las carencias se expresan como insuficiencia de demanda. Así, las dicotomías inclusión/exclusión social, afiliación/desafiliación social, atención/desatención de enfermedad, concurrencia/no concurrencia a establecimiento educativo, nutrición/desnutrición, tienen un fuerte componente de la dicotomía entre ingreso/no ingreso; o mejor, entre suficiencia/insuficiencia de ingresos.

Pensar estas cuestiones como inmersas en un abanico de dicotomías, lleva a comprender que la *pobreza*, el *desempleo*, el *subempleo* serían los síntomas más evidentes de los problemas de cohesión social, de la vigencia de una dinámica social excluyente, pero *no son las causas últimas*. La gente es pobre y desempleada como resultado de participar de una dinámica que la excluye y no al revés. En otras palabras, debido a que en el sistema social prevalece la acción de fuerzas que provocan la exclusión, entonces resultan grandes masas de pobres, desempleados, subempleados y marginados.

El argumento que sigue es que, para resolver dichas patologías hay que contrarrestar esas fuerzas excluyentes y no sólo asistir a los afectados. Nada se resuelve *focalizando* los síntomas de esa dinámica con programas asistenciales masivos, sino que se deben cambiar los propios principios de organización de la sociedad que llevan a esa situación. En consecuencia, se debe orientar la mirada hacia aquellos principios *universales* que integren las partes saludables y enfermas, pobres y ricos, empleadas y desempleadas, de un modo radicalmente diferente al que actualmente existe en nuestras sociedades.

Del análisis anterior, se demostró que ni las formas de medición oficial de la pobreza, ni las formas de funcionamiento del ambiente sistémico de las políticas públicas, ni los arreglos institucionales de las políticas sociales en Argentina, tienen en cuenta esta perspectiva. Por el contrario, entre otras cosas, se limitan a resumir el problema en una medida estática de “contar cabezas”, fomentan la inestabilidad, el riesgo y el conflicto como método de ponderación de méritos y capacidades, seleccionan, dividen y discriminan en las instituciones, tratan cada problema de forma separada y específica desconociendo orígenes comunes y jerarquías en las relaciones sociales.

El punto que interesa marcar aquí es que en los argumentos previos, hay una relación entre zona de vulnerabilidad y pobreza. Como la zona de vulnerabilidad está definida por las redes de sociabilidad que se generan en torno a la relación salarial, hay *una relación entre pobreza y relación de trabajo en la zona de vulnerabilidad*. De aquí se concluye que una estrategia de atención de ambos problemas sería la recomposición de una relación de trabajo universalmente válida que, al mismo tiempo, resuelva el problema de la pobreza. En este caso, la vista está puesta, fundamentalmente, en la recomposición del sistema de producción, relegando a un segundo plano el problema de insuficiencia de ingresos. Pero no es motivo de esta investigación el análisis de los cambios que se deberían verificar en los *procesos de producción* para que tal cosa suceda.

Más bien, la óptica es desde los objetivos propios de las políticas sociales. No ignora la cuestión productiva, sino que establece parámetros distributivos para la misma. La óptica sería ¿cómo se puede ayudar desde el sistema distributivo para que se recomponga la relación salarial como parte clave de las formas de cohesión social, pero sin descargar sobre la misma toda la responsabilidad? Al menos, la responsabilidad de atender el problema de la insuficiencia de ingresos básicos de la población. A nuestro entender, la respuesta está fundamentalmente en una *red de seguridad en los ingresos que no sea funcionalmente dependiente de la relación salarial*.

Con estas salvedades, puede reconocerse un primer grupo de políticas que tiene como objetivo aumentar el *volumen total del empleo*. Para ello se ensayan diversas estrategias que, o bien tienden a *aumentar la demanda de trabajo* promoviendo la disponibilidad de una mayor cantidad de gente cuya contratación se vuelve rentable por la baja remuneración, o bien tienden a aumentar *la oferta de trabajo*, esto es la cantidad de puestos de trabajo que son aceptables para los trabajadores.

En general, este tipo de políticas, algunas de las cuales se han adoptado en Argentina, asumen las siguientes formas: i) Reducción de las contribuciones a la seguridad social; ii) Subsidios directos al empleo, en especial la reducción de impuestos al trabajo; iii) Subsidios directos a los ingresos o créditos fiscales a los trabajadores (como es el caso de la política de *Earned Income Tax Credit* en USA), iv) Subsidios a los empleos públicos.

Estas políticas pueden ser dirigidas sólo a trabajos de baja calificación o remuneración o de forma indiscriminada a todos los trabajos. En términos ilustrativos, la idea es luchar contra lo que se denomina la *trampa del desempleo*, haciendo *más atractivo el empleo que el desempleo*. ¿Qué significa en este contexto trampa del desempleo? Es aquella situación en la que los *incentivos* para permanecer desempleado o para no tomar empleo, son mayores que los que juegan en sentido contrario. En síntesis, este tipo de políticas busca resolver la trampa del desempleo bajando los estímulos para quedarse desempleado.

Otro grupo de políticas no tratan de aumentar el volumen total de empleo redituable y aceptable, sino que intentan *distribuirlo* de manera diferente. Entre las más difundidas pueden nombrarse: - Compensación por retiro temprano; - Compensación por abandonar la carrera profesional; -Reducción de tiempo de trabajo de forma individual o colectiva.

Si se quiere, este último tipo de políticas buscan luchar contra la *trampa del empleo*, tratando de incentivar a los que están ocupados para que dejen de trabajar (total o parcialmente) y así liberen puestos vacantes. Los incentivos para dejar el empleo son mayores que los que estimulan a quedarse.

¿Qué impactos tienen ambas estrategias en el problema generalizado de la pobreza por ingresos? *Ceteribus paribus*, el impacto bien puede ser nulo o poco efectivo. En el primer caso, porque el tipo de empleo que se promueve es de muy baja remuneración y bien puede aumentar la figura del trabajador pobre que ya aparece como un arquetipo de la metamorfosis de la cuestión social. Además, dado que los puestos de trabajo que se generan dependen de los subsidios y políticas de promoción, son inestables por definición y no implican una salida perdurable.

El segundo caso es más interesante, en tanto se asuma que los que ceden puestos de trabajo tienen ahorros, ingresos alternativos o suficientes para cubrir un básico en caso de reducción del tiempo de

trabajo. Sin embargo, es probable que los que ocupen los puestos o las horas vacantes lo hagan en condiciones como las señaladas previamente. Así, tanto para los que salen como para los que entran, se diluye la posibilidad de que su problema de ingresos se resuelva en la relación salarial.

Por lo tanto, una estrategia alternativa es la que busque ocuparse de *ambos problemas al mismo tiempo*, y de esta forma trabajar sobre el punto de contacto entre los diversos elementos que definen la zona de vulnerabilidad social. Este sería el caso de políticas construidas en línea con los principios del ingreso ciudadano. Mientras que el primer grupo de políticas le dice al desempleado que puede seguir recibiendo ciertas transferencias si trabaja y el segundo grupo le dice al empleado que puede recibir cierta transferencia si trabaja menos, las políticas tipo ingreso ciudadano le dice a ambos grupos que pueden recibir *un ingreso independientemente de lo que hagan*. Más aún, que los miembros de su familia pueden recibir un ingreso independientemente de lo que haga el miembro trabajador. Claramente, no se trata de una estrategia que por sí sola resuelve las cuestiones, sino un elemento clave e imprescindible para completar una estrategia totalmente diferente para afrontar la metamorfosis de la cuestión social.

Asimismo, si algo distingue esta propuesta de política es el carácter de “incondicional” que se atribuye al acceso a la prestación en dinero que postula otorgar. En su versión más extrema, el derecho al ingreso ciudadano es independiente de las siguientes dimensiones:

- Trabajo: -actual desempeño laboral; -deseo de trabajar; -desempeño laboral pasado.
- Ingreso de otras fuentes: -Se paga la totalidad del IC sin tener en cuenta las otras actividades generadoras de ingresos del individuo durante ese período (no hay “test de recursos”); -Cualquier actividad que genere ingresos puede aumentar el nivel total de ingresos sobre el del IC (no hay “trampa de la pobreza”).
- Necesidades: -Arreglo familiar (sólo, en pareja, con o sin hijos, etc.); -Edad; - Incapacidad física.
- Otras características personales: -sexo; -raza; -ciudadanía

X. EL IMPACTO FISCAL DE DIFERENTES ESQUEMAS DE INGRESO CIUDADANO

La evaluación del impacto fiscal de distintos esquemas de IC toma en cuenta los siguientes aspectos. En primer lugar, lo que se pretende es eliminar o, al menos, reducir el grado de desarticulación y fragmentación de la actual política fiscal. Los elementos centrales de esta cuestión son: i) la integración de los sistemas de transferencias de ingresos (gastos e impuestos); ii) la unificación de criterios para el tratamiento de los mismos elementos integrantes del sistema; iii) la unificación de las tasas tributarias sobre los ingresos.

En segundo lugar, por razones de información y de los propios objetivos de la investigación, el análisis se centra en la simulación de los comportamientos del gasto. La información sobre contribuyentes efectivos del impuesto a los ingresos en el país es muy limitada y no se registra con métodos adecuados para este tipo de análisis.

En tercer lugar, lo que se privilegia es la explicación y análisis de la consistencia de un sistema fiscal integrado, particularmente en lo que refiere a sus objetivos. Claramente, al tratarse de una investigación y de la normativa de construcción de una institución de política pública, lo que se pretende es aclarar los criterios para la toma de decisiones. Así, no se toman definiciones acerca de las formas de “cerrar” fiscalmente el sistema de acuerdo con la actual configuración de las finanzas públicas en Argentina. Por otra parte, no tiene sentido esforzarse en volver “autofinanciado” un sistema cuando actualmente gran parte de los recursos que financian las políticas sociales provienen de rentas generales (incluyendo a los esquemas típicamente de seguro social, como el régimen previsional).

En cuarto lugar, y por similares argumentos a los expuestos previamente, el análisis de la consistencia fiscal se mantiene a nivel de la *masa de recursos* y no de las tasas de tributos. Esto es, los ejercicios buscan identificar restricciones a nivel de agregados macroeconómicos y no entrar en el debate acerca de los eventuales estímulos o condicionantes políticos de determinados niveles de presión tributaria por unidad fiscal. La referencia no es una teoría de los incentivos sino una de agregados económicos.

En quinto lugar, los ejercicios presentados a lo largo del trabajo asumen que la urgencia es comenzar a *transitar un camino diferente*. Así, al tiempo que se reconoce que fiscalmente no es factible la aplicación inmediata de una política de IC pleno, se postula la urgencia de comenzar a aplicar esquemas parciales que apunten a este objetivo. Por ello, y coherentemente con el objetivo de vincular la propuesta del IC con la pobreza por línea de ingresos, el esfuerzo está en argumentar sobre las opciones acerca de los niveles de beneficio y cobertura. Igualmente, en discutir los elementos que pueden tomarse como referencia de las actuales instituciones públicas.

Tomando en cuenta estas consideraciones, los ejercicios de simulación realizados en la investigación adoptan una metodología o procedimiento de estimación dividido en tres bloques de cálculos principales, los que, a su vez, implican tres pasos sucesivos:

- Primer paso - Determinación del “Costo Fiscal Bruto”: esta etapa consiste en calcular la suma total de las erogaciones requeridas por el pago de los beneficios de IC, a lo que deberían sumarse los costos requeridos para la gestión administrativa.

- Segundo paso - Determinación de los “Ahorros Fiscales”: consiste en la identificación de los programas sociales vigentes que podrían ser eliminados (o reducidos) como resultado de la aplicación del IC. Los recursos de estos programas deben tratarse como “ahorros” puesto que constituyen recursos financieros “liberados” de sus fines actuales y así “potencialmente” asignables al financiamiento de los esquemas alternativos de IC. Estos ahorros potenciales pueden provenir tanto de las transferencias netas a la población como también de menores costos en la administración de los nuevos programas.
- Tercer paso - Determinación del “Costo Fiscal Neto”: el “costo fiscal neto” surge como resultado de la diferencia entre los valores monetarios determinados en los dos bloques anteriores. El resultado de esta diferencia da cuenta del volumen de financiamiento adicional -o brecha de ingresos fiscales- requerida para la puesta en vigencia del IC.

Tal como surge de la discusión previa, el tratamiento fiscal de las distintas alternativas de IC debe comprender al conjunto de las políticas fiscales, tanto por el lado de los tributos como por el de los gastos. Sin embargo, la preocupación por el lado del gasto se centrará en aquellas partidas destinadas a finalidades sociales y, en particular, a las que procesan trasferencias de ingresos. Por el lado del financiamiento, la investigación se preocupa especialmente de los tributos a los ingresos personales (“Impuesto a las ganancias”, en el caso argentino).

Los ejercicios de estimación del costo fiscal toman en cuenta diferente hipótesis con respecto a estos factores. A modo de síntesis, se presentan los siguientes esquemas alternativos de IC:

Caso 1 = IC incondicional, de base individual

Caso 2 = IC incondicional, de base familiar.

Caso 3 = IC condicional, de base mixta.

Cada una de estas alternativas permite desglosar sus componentes y así considerar ciertas variantes que contemplan coberturas de alcance parcial como también posibilidades de combinación de las mismas, particularmente aptas para diseñar estrategias de aplicación progresiva:

Caso 1_i = IC para la población infantil

Caso 1_v = IC para la población anciana

Caso 1_a = IC para la población adulta

Caso 3_d = Caso 1_i + Caso 1_v= IC población económicamente dependiente (menores y mayores)

Caso 3. = IC población económicamente dependiente y beneficio adicional a las familias pobres.

X.1. Resultados obtenidos

Tomando como base de cálculo el año 1996, en el Cuadro 4 presentan los resultados del ejercicio de simulación del Caso 1. Como se explicó, en este caso la cobertura comprende al total de población argentina (más de 35 millones).

Cuadro 4
Determinación del Costo Fiscal Bruto. Caso I. IC Universal de base individual
Año 1996

Grupos etáreos	Beneficio Mensual en \$	Beneficiarios	Costo fiscal		
			En millones de \$		Porcentaje PBI
			Mensual	Anual	
Adulto (18-64 años)	100	19.751.987	1.975	23.702	8,17
Viejos (65 y más)	150	3.332.651	500	5.999	2,07
Niños (Menores de 18 años)*	60	12.121.263	727	8.727	3,01
Total		35.205.901	3.202	38.428	13,25

PBI Estimado en \$290 mil millones. Los datos de población fueron estimados en base a datos del INDEC. CNPyV 1991. Serie B y Proyecciones de Población. Serie Análisis Demográfico. N° 5

El monto de las erogaciones previstas alcanzaría a \$ 38,4 mil millones (13,3% del PBI). El mayor componente del costo fiscal correspondería al grupo de adultos, esto es la población en edad económicamente activa. En efecto, algo más de 60% del costo bruto total del IC universal e incondicional proviene de los adultos entre 18 y 64 años (8,2% del PBI). Para el grupo de menores, el costo fiscal bruto anual sería de 3,0% y para los ancianos de 2,1% del PBI, respectivamente.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados del Caso 2. En este caso, el costo fiscal bruto se estima en \$ 31,8 mil millones (11,0% del PBI). Este monto resulta 17,3% menor que el correspondiente al Caso 1, y una reducción equivalente a 2,9 puntos porcentuales del PBI (cerca de \$ 7.000 millones). Esta disminución es el lógico resultado de la aplicación de una escala decreciente de beneficios conforme la composición y el tamaño del grupo familiar. La mayor parte de esta reducción (2/3 del total) proviene, en primer lugar, del menor beneficio unitario fijado a los restantes miembros adultos del grupo familiar. En segundo lugar, le sigue el impacto de la reducción en el beneficio unitario fijado para los menores, que equivale a medio punto porcentual del PBI. Como ejemplo, para el caso de una familia tipo, la disminución de la transferencia fiscal bruta sería de 15,6%. Mientras tanto, para un hogar de dos personas ancianas, la reducción llegaría sólo a 8,3%, puesto que el ingreso garantizado pasaría a ser ahora \$ 275 por mes, contra los \$ 300 que hubieran percibido según el Caso 1.

Cuadro 5
Determinación del Costo Fiscal Bruto. Caso II. IC Universal de base familiar
 Año 1996

Grupos etáreos	Beneficio Mensual En \$	Beneficiarios	Costo fiscal		
			En millones de \$		Porcentaje
			Anual	%	PBI
Adulto Jefe de Hogar (18-64 años)	100	7.291.488	8.750		
Adulto Adicional (18-64 años)	70	12.460.499	10.467	60,45	6,63
Ancianos Jefe de Hogar (65 y más)	150	2.043.037	3.677		
Anciano Adicional (65 y más)	105	1.289.614	1.625	16,68	1,83
Niños (Menores de 18 años)	50	12.121.263	7.273	22,88	2,51
Total		35.205.901	31.792	100,00	10,96

PBI Estimado en \$290 mil millones

Los datos de población fueron estimados en base a datos del INDEC. CNPyV 1991. Serie B y Proyecciones de Población. Serie Análisis Demográfico. N° 5

Para el cálculo del costo fiscal bruto del Caso 3 el ejercicio requiere considerar elementos adicionales, lo cual anticipa mayores problemas de administración de una alternativa de este tipo. En primer lugar, se aplica un IC para la población económicamente dependiente (menores y mayores) con beneficios monetarios similares al Caso 1. Luego se determina el número de hogares que aún permanecen en situación de pobreza. Esto es, con ingresos inferiores a la LP. A continuación se estima el monto global de la transferencia de ingresos que deben efectuarse a las familias pobres para que dejen de estar en mal situación. Las estimaciones se basaron en registros de la E.P.H. del GBA y en los valores de la LP oficial. No obstante como se señaló anteriormente, las tablas de equivalencia fueron modificadas para las personas de mayor edad y para las mujeres jefe de hogar.

El costo fiscal bruto total del Caso 3 se aproxima a los \$ 18 mil millones (6,4% del PBI). De este total, la mayor parte (5,1% del PBI) es la correspondiente a los grupos económicamente dependientes: la población infantil y los ancianos a quienes se les fija una garantía de IC similar al beneficio previsto en el Caso 1. Para los ingresos complementarios de las familias que aún continuarían en situación de pobreza, el costo fiscal bruto se elevaría en 1,3% PBI.

X.2. El ahorro fiscal proveniente de los programas sociales existentes

No existe en la literatura comparada un criterio único para seleccionar aquellos programas que serían susceptibles de recortes o directa eliminación como consecuencia de la entrada en vigencia de un esquema como el de IC. En este sentido, la decisión depende en gran medida de las particulares características del esquema de IC que se adopte. Esto significa, por ejemplo, que se debería contar con una clasificación de los programas sociales que fuera compatible con la distribución de los distintos grupos de edad en que se han subdividido los casos en cuestión. Así, se trataría de identificar aquellos programas que actualmente transfieren ingresos destinados a la infancia, la vejez y a las personas adultas.

Esta tarea no es sencilla, en tanto no está claro los destinatarios de los distintos programas sociales actualmente vigentes en el país. Algunos permiten una imputación más directa que otros. Por un lado, parece claro que el objetivo principal del programa de asignaciones familiares es la atención de la niñez; más nítidamente desde la última reforma que, tal como se explicó previamente, anuló la asignación por cónyuge. A su vez, el programa de subsidios por desempleo se identifica con el grupo de personas en edad laboral activa. El régimen de previsión social, si bien conceptualmente cubriría a las personas laboralmente pasivas, en algunos casos arroja dudas porque existen muchos beneficiarios menores de 65 años que es la edad de corte para el grupo de pasivos. Por cierto, las mayores dificultades de imputación corresponden a los programas asistenciales, puesto que éstos atienden múltiples grupos de edad, que no siempre aparecen claramente identificados. Al mismo tiempo, se trata de programas con diferentes modalidades operativas, que otorgan subsidios institucionales y personales con finalidades muy diversas, y que disponen de registros muy precarios en cuanto a sus operaciones.

Nuevamente, hay dos elementos que deben tomarse en cuenta al momento de estudiar los problemas de “sustitución” entre un esquema de IC y los programas sociales existentes: la cobertura y el nivel de los beneficios pagados. Un caso extremo es cuando ambos cubren a la misma población con igual nivel de beneficio, lo cual significaría que son totalmente sustituibles. En el otro extremo estarían los grupos no cubiertos. Entre esas dos fronteras hay un espacio de decisión política muy amplio, donde juegan todos los elementos señalados al momento de discutir la evaluación de los programas, tanto a nivel de los objetivos como del diseño específico. Esto es, un programa existente se puede eliminar porque contradice el objetivo buscado por el nuevo esquema de IC, porque tiene el mismo objetivo pero el IC lo cumple mejor, porque por diversas razones se decide que es preferible dar prioridad al esquema de IC en lugar de otros programas. El reverso de estos ejemplos justifica la permanencia de los programas vigentes.

Aplicando los criterios anteriores, la suma total de ahorros por programas sociales se estima en aproximadamente \$ 8.000 millones (2,9% del PBI). Algo más de la mitad (52%) corresponde a previsión social y es imputable, por tanto, como ahorro del IC para el grupo de personas de mayor edad. En orden de importancia le sigue el grupo de programas de asignaciones familiares, que representa 36% del total de ahorros estimados. Los programas de sostenimiento de ingreso para los adultos tienen una reducida significación, concentrados casi exclusivamente en las acciones vinculadas con el mercado de trabajo.

X.3. El costo fiscal neto de los esquemas de IC

De la diferencia entre el costo fiscal bruto de cada caso de simulación y los ahorros provenientes de los programas susceptibles de eliminarse o reducirse, surge el costo fiscal neto que debería afrontarse. Así, para el Caso 1, el costo fiscal neto equivaldría a 10,5% del PBI (\$ 30 mil millones anuales). Para el Caso 2, se reduce a poco más de 8% del PBI (unos 23 mil millones de pesos).

Observando los resultados del Caso 1, también se pueden derivar los costos fiscales netos de esquemas de IC que se limiten a cubrir de forma incondicional a distintos grupos: niños, ancianos, adultos. De esta manera, surgen allí elementos adicionales para una estrategia de aplicación gradual de la propuesta.

Entre otras cuestiones, esa aplicación gradual debería contemplar los avances paralelos que podrían lograrse en la recaudación.

Claramente, el costo neto más oneroso corresponde a la población adulta: 8% del PBI. El de la población económicamente dependiente sería de \$ 7.300 millones (2,5% del PBI). Para el Caso 3, al costo fiscal neto de la población dependiente debería sumarse el costo financiero neto de las transferencias fiscales destinadas a cubrir la brecha de ingreso de las familias pobres que aún continuarían en tal situación. El resultado final llevaría las necesidades de financiamiento adicional del Caso 3 a 3,6% del PBI.

XI. EL FUNCIONAMIENTO E INCONSISTENCIAS DEL ACTUAL SISTEMA DE TRIBUTACION SOBRE LOS INGRESOS

El financiamiento de esquemas de transferencias fiscales de ingresos no tiene porque limitarse a una fuente específica de recursos. Esto es válido tanto para los ingresos tributarios como para la eventual reasignación de gastos capaces de generar ahorros fiscales. No obstante, se observa una generalizada tendencia a vincular el pago de beneficios de IC con el tributo sobre los ingresos personales. Esto es resultado de la propia lógica de los principios de organización que sustentan la propuesta como de cuestiones meramente operativas.

En este sentido, también se observan ciertos principios de administración fiscal que parecen aceptados de forma generalizada. Por ejemplo: -las personas con ingresos inferiores al mínimo garantizado no deberían ser “sujetos contributivos” sino “beneficiarios netos” de las transferencias fiscales; -a igual unidad de ingreso correspondería igual carga; -a mayor nivel de ingreso total mayor sería la carga.

Teniendo en cuenta estos principios, en lo que sigue se intenta demostrar, en primer lugar, que el régimen tributario vigente en Argentina vulnera los principios generales señalados anteriormente. Por lo tanto, de la misma forma que el actual sistema de políticas sociales resulta inconsistente con los principios del IC, también es inconsistente el régimen tributario. En segundo lugar, que el régimen actual provoca numerosas e importantes “filtraciones”, las que afectan negativamente el nivel efectivo de la recaudación tributaria. En tercer lugar, que el régimen no es transparente e impide así cuantificar cuáles son exactamente sus impactos distributivos. En cuarto lugar, y no obstante lo anterior, que vulnera premisas mínimas en materia de equidad contributiva.

Considerando estos postulados, se presentan argumentos a favor de esquemas tributarios sobre los ingresos personales que sean consistentes con los principios que fundan la estrategia del IC. La idea es que este tipo de esquemas permitirían no sólo mejorar las condiciones de equidad contributiva, sino también lograr aumentos importantes de la recaudación impositiva.

El análisis enfoca particularmente los tributos sobre los ingresos personales, que en Argentina resultan de la suma conjunta entre el denominado Impuesto a las Ganancias y los impuestos sobre el salario destinados a los seguros sociales. Esta opción responde a limitaciones de información como al reiteradamente señalado carácter especial que este tipo de tributos tiene frente a la lógica de funcionamiento del IC. No obstante, queda planteada la necesaria investigación para reformas tributarias más globales sobre la base de lo que aquí es expone.

XI.1. La recaudación del impuesto a las ganancias

Los argumentos más difundidos atribuyen el bajo nivel de recaudación de este impuesto a la amplia evasión fiscal que existiría en el país. Con este diagnóstico, no es de extrañar que las propuestas para mejorar la situación apunten principalmente a aumentar el rigor de las sanciones por fraude fiscal, a la aplicación de “retenciones” (pagos preventivos o a cuenta), a la reiteración de “campañas” u “operativos”

de “lucha” contra la evasión que buscan un enemigo difuso al cual supuestamente habría que intimidar mediante la utilización de símbolos bélicos y procedimientos autoritarios de cuestionada legalidad. Hasta la fecha, pese a las reiteradas acciones desarrolladas en este sentido, los resultados no son positivos.

Sin desconocer el problema de la evasión, el diagnóstico anterior se niega a reconocer la existencia de problemas intrínsecos al diseño de las normas tributarias vigentes. Aquí se incluyen problemas de fiscalización por lo difuso del propio objeto a fiscalizar, la falta de equidad en la distribución de la carga fiscal que alimenta conductas evasoras, la falta de equidad en el uso de los fondos, las “filtraciones” que permite la propia legislación, etc. En el punto siguiente, se realiza una breve caracterización de estas cuestiones, centralizando el análisis en la tributación sobre los ingresos personales. La complejidad, la falta de información y la propia naturaleza del tributo a las ganancias de las sociedades de capital, justifica su no inclusión aquí. No obstante, como se verá mas adelante, varias de las “filtraciones” mencionadas comprenden a ambos tipos de contribuyentes.

Dos son los elementos que facilitan las filtraciones o, más técnicamente, las posibilidades de “eludir” legalmente el pago del impuesto: - los ingresos exentos, - las deducciones. Las exenciones producen dos efectos principales. El primero, y más notorio, es reducir la base tributaria sobre la que se recauda el tributo. En consecuencia, desde el punto de vista económico, las exenciones tienen un impacto similar a la evasión, puesto que el *modus operandi* consiste en colocar, total o parcialmente, determinadas manifestaciones contributivas (patrimonios, ingresos, transacciones) fuera del alcance del organismo recaudador.

Un segundo tipo de impacto es sobre la equidad. Al eximir de la obligación tributaria a determinadas rentas se produce un típico fenómeno de “inequidad horizontal”. Para el régimen tributario, y como resultado de las rentas exentas, ciudadanos con iguales ingresos tienen cargas impositivas distintas si difieren en cuanto a las fuentes de donde obtienen dichos ingresos. El régimen de exenciones en vigencia otorga ventajas máximas a quienes perciben ingresos provenientes de la propiedad de capitales financieros.

Deducciones del impuesto a las ganancias: las tasas progresivas de impuestos se aplican sobre un “ingreso neto” que surge de restar las deducciones del total de ingresos sujetos a impuesto. Si el valor remanente de ese ingreso neto sujeto a impuestos es positivo, se aplica la tasa tributaria correspondiente a ese tramo de ingreso gravado y, de esta forma, se obtiene el monto del impuesto a pagar. De aquí que el concepto de “ganancia neta sujeta a impuesto” excluye del anterior a las rentas exentas y las diferentes deducciones admitidas. De aquí puede comprenderse el alcance acotado de las tasas marginales crecientes, luego de dos “limpiezas” de los ingresos: 1) limpiando las rentas no gravadas; y 2) limpiando las deducciones adicionales.

Otro factor adicional que distorsiona la aplicación efectiva de los tributos, es la vigencia de *diferentes montos para las deducciones*, los cuales varían según la fuente particular de donde las personas obtienen sus ingresos. La normativa vigente reconoce tres categorías distintas de “mínimo no imponible”: i) para las rentas inmobiliarias; ii) para el trabajo autónomo; iii) para el trabajador asalariado.

La importancia de estas precisiones es mayúscula, en tanto las exenciones y deducciones son claves para definir una suerte de techo bajo el cual las personas no son *contribuyentes efectivos*. De la explicación anterior se concluye que, en Argentina, ese techo varía en función del tipo de ingresos de las

personas. También puede señalarse que ese techo es *muy alto*. Esto es así por dos motivos: a) para los ingresos exentos, el techo tiende a ubicarse en el infinito; b) para los ingresos del trabajo personal, los valores son muy altos tanto en la comparación interna como en relación al contexto internacional.

El diseño utilizado para las deducciones genera problemas y distorsiones adicionales que son centrales para comprender la argumentación fiscal que se presenta en esta investigación. En efecto, dado que dichas deducciones se restan de los ingresos personales previo a la determinación del impuesto y, como además, no constituyen un crédito fiscal reembolsable, su aplicación tiene valor efectivo sólo para aquellos perceptores de ingresos que superan los montos deducibles. En consecuencia, las deducciones tienen vigencia limitada (parcial o nula) para las personas de bajos ingresos que están por debajo del techo. Al mismo tiempo, y como resultado de la existencia de tasas marginales crecientes, cuanto más elevado es el ingreso personal, mayor será el nivel de ahorro que las mencionadas deducciones permiten a los contribuyentes.

Este argumento es clave porque revierte la visión generalmente aceptada sobre la cuestión. La idea impuesta es que las deducciones son progresivas en tanto evitan que los más pobres sean contribuyentes efectivos. Nuestro contra-argumento es que las deducciones son regresivas en tanto impiden el uso pleno del crédito fiscal por parte de las personas de menores recursos.

En síntesis, el régimen de deducciones vigente constituye un factor que aumenta la disparidad de la carga tributaria entre los perceptores de ingresos, diluye la progresividad nominal planteada por las tasas marginales crecientes, acentúa la intransparencia de la carga tributaria e incrementa la regresividad del sistema al premiar en mayor medida a los perceptores de ingresos más altos.

XI.2. La carga tributaria sobre los ingresos del trabajo

Los trabajadores remunerados en Argentina se encuentran sometidos a un doble esquema de tributación: por un lado, el impuesto a las ganancias y, por otro lado, los aportes a la seguridad social. A su vez, este último, comprende dos subsistemas, uno para los trabajadores en relación de dependencia y otro para los trabajadores independientes o autónomos.

Como resultado de la combinación de estos dos esquemas impositivos, en el caso de los trabajadores asalariados se comprueba que: -la mayor parte de éstos afronta una carga tributaria proporcional a las remuneraciones percibidas; -pese a las deducciones, los perceptores de muy bajos salarios también son contribuyentes del sistema (vía aportes a la seguridad social); -la tasa tributaria total pierde su carácter proporcional solamente a partir de niveles salariales muy altos (tanto en relación a la estructura de remuneraciones del país como a la experiencia tributaria internacional); -la progresividad tributaria total sobre los altos salarios se encuentra atenuada por efecto de la suma fija impuesta como tope máximo para los aportes a la seguridad social.

Los señalados rasgos generales del esquema tributario sobre los ingresos asalariados son también aplicables para el caso de los trabajadores autónomos, aunque aquí se verifica mayor regresividad de la carga tributaria. Esta situación es resultado directo del elevado umbral contributivo establecido para la categoría mínima de aporte a la seguridad social.

Por lo expuesto anteriormente, es evidente que en el régimen de transferencias fiscales de ingresos, los trabajadores no asalariados de bajos ingresos se ven discriminados y perjudicados. Por el lado del gasto, están excluidos de diversos derechos sociales, como la percepción de las asignaciones familiares, subsidios por desempleo y los servicios de salud de las obras sociales. Por el lado tributario, sus ingresos están gravados con tasas contributivas más elevadas. En suma, en Argentina, el diseño de las políticas que transfieren ingresos, lejos de corregir (o, al menos, atenuar) las insuficiencias y falta de seguridad en los ingresos de aquellos más afectados por su vulnerable inserción económica, tienden a profundizarlos.

XII. PROBABLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA ESQUEMAS DE INGRESO CIUDADANO

El problema fiscal de la aplicación de esquemas de IC en Argentina reconoce entonces, dos frentes que deben compatibilizarse: por un lado, brechas de financiamiento frente a los potenciales ahorros que podrían generarse con la reducción o eliminación de ciertos programas y, por el otro, un esquema tributario que supere las deficiencias señaladas anteriormente.

Conforme a las estimaciones presentadas previamente, los esquemas alternativos de IC que fueron motivo de estudio durante la investigación, plantean requerimientos de financiamiento adicional que varían entre 10,5% (Caso 1) y 3,6% del PBI (Caso 3). Por su parte, la alternativa de un IC universal, pero de base familiar, llega casi a 8,2% del PBI. Los esquemas con coberturas parciales, como la que comprende a los grupos de edad económicamente dependientes (niños y ancianos), exigirían contar con un incremento neto de recursos fiscales equivalente a unos tres puntos porcentuales del producto.

Se considera que las reformas que podrían introducirse rápidamente en el impuesto a las ganancias de las personas físicas permitirían captar una masa de recursos fiscales adicionales en niveles compatibles con las demandas de financiamiento de los esquemas de IC con cobertura parcial. También es oportuno señalar que, en el largo plazo las condiciones de financiamiento pueden verse favorecidas si se mantuvieran las tendencias a la disminución del crecimiento demográfico y, al mismo tiempo, se logran altos niveles de incremento del producto. A modo simplemente ilustrativo, en una hipótesis de crecimiento económico del 4% anual en la próxima década, tomando en cuenta la tasa de crecimiento demográfico y un moderado incremento del beneficio monetario del IC, el costo financiero neto del Caso 1 se reduciría en casi 3 puntos del PBI (de 10,5 a 7,8%).

XII.2. Lineamientos para el diseño de los procedimientos administrativos

El abordaje de la aplicación y viabilidad fiscal de los esquemas de IC debe tener presente el carácter federal de la organización institucional de la Argentina. En relación con la aplicación de la política bajo discusión, un interrogante clave se refiere a la jurisdicción que debería hacerse cargo la aplicación de la política.

De los análisis realizados durante la investigación, y sin cerrar el tema que por cierto no es motivo de análisis específico, parece más razonable que una política como el IC se aplique en el ámbito *nacional*. Esto es así, principalmente, por la escala de los recursos financieros involucrados como por la conveniencia de operar con registros centralizados que permitan procedimientos más adecuados de contralor administrativo.

Un antecedente de peso para sostener esta opción, son las similitudes operativas entre los esquemas de IC y las transferencias de ingresos a jubilados y pensionados que opera actualmente la ANSeS. En este aspecto, en los últimos años tiene lugar una tendencia hacia la *centralización*, propiciándose el traspaso de los institutos provinciales de previsión social al ámbito nacional. Los argumentos centrales para este proceso son: a) compatibilizar los beneficios diferenciales a fin de homogeneizar los mismos a nivel nacional; b) simplificación administrativa y origen de los recursos de financiamiento, que son nacionales.

La propia concepción universal del IC obliga a involucrar a todas las jurisdicciones en la política. Esto permitiría el manejo administrativo conforme secuencias que controlen los impactos de la instauración de la política. A modo de ejemplo, es factible imaginar una secuencia "fiscal" de aplicación progresiva de las reformas propuestas. Sintéticamente, esa secuencia sería: i) introducir las reformas del impuesto a las ganancias; ii) crear un "fondo financiero" del IC, que tome en cuenta los incrementos de recaudación generados por las reformas; iii) adoptar esquemas parciales de IC adecuados al ritmo de crecimiento de los recursos del "fondo financiero"; iv) extender los ámbitos de aplicación de las reformas al conjunto del sistema impositivo y de los programas de gasto público. v) Finalmente, considerar la viabilidad de la ampliación universal del IC.

Desde el punto de vista fiscal y administrativo, los criterios para seguir y cumplir esta secuencia pueden ser muy variados. Pero dado el carácter preventivo y universal de la política, es razonable pensar que los mismos deberían atarse a indicadores agregados de recaudación, de evolución de los indicadores de distribución del ingreso y satisfacción de necesidades humanas, de control parlamentario de la aplicación correcta de los fondos. En todo caso, el mejor camino de esa secuencia debería ser motivo de una particular investigación.

XIII. EVALUACION DEL IMPACTO DEL INGRESO CIUDADANO SOBRE LA POBREZA POR LINEA DE INGRESOS

XIII.1. Nuevos conceptos

¿Cuáles serían los nuevos conceptos que se pretende incorporar desde esta propuesta? Sintéticamente, son los siguientes:

Sistema fiscal integrado en lugar de sistema desintegrado: de forma tal de clarificar la situación neta de cada ciudadano frente al fisco. Aquí el nuevo concepto pretende terminar con la tajante distinción entre ingresos y gastos fiscales y, paralelamente, entre contribuyentes y beneficiarios *brutos* de las políticas fiscales. La propuesta es moverse a la idea de determinación de contribuyentes y beneficiarios *netos* lo que surge de integrar el impacto de los tributos y los subsidios fiscales que recaen sobre los ciudadanos. Esta es la única forma de entender, y también de medir, tanto el impacto efectivo sobre cada persona como aquellos efectos que se producen a nivel macro sobre la redistribución de los ingresos y la riqueza.

Universalidad del sistema fiscal de tributos y subsidios en lugar de programas de gastos focalizados: de forma tal de clarificar que todos los ciudadanos son afectados por el sistema fiscal, aunque esta participación no siempre sea visible. Aquí el nuevo concepto pretende terminar con la idea de crédito fiscal *deducible* para cambiarla por el de crédito fiscal *efectivo*. Asimismo, sugiere que tanto los créditos fiscales como los programas de gasto no siempre favorecen o perjudican a los que explícitamente aparecen como afectados, sino que hay que clarificar el efecto neto del conjunto de las transferencias.

Prevención de la pobreza en lugar de reparación de los efectos de la pobreza: de forma tal de clarificar que es muy diferente trabajar para que un problema no aparezca, que trabajar para aliviar las consecuencias de dicho problema. Aquí el nuevo concepto es “prevención” de la pobreza y no “reparación” o “asistencia” frente a los daños que genera la situación de pobreza. Y, conforme con las definiciones previas, la situación de pobreza es un fenómeno complejo que se debe atender con múltiples políticas coherentemente combinadas.

Ciudadanía en lugar de registro de contribuciones: de forma tal de clarificar que el problema de la “seguridad social” no se resuelve excluyendo a los que no pueden entrar en la lógica del seguro social (porque no pueden pagar primas). Así, el problema sólo se traslada hacia otra parte y, en general, queda sin resolver. Aquí el nuevo concepto es el de ciudadanía, pero no en el sentido clásico que lo vincula a cierta clase privilegiada que goza de derechos exclusivos, sino en el moderno de categoría que engloba a la casi totalidad de los residentes de un país. El seguro, independientemente de su administración privada o pública, ha demostrado ser ineficaz para cubrir a la totalidad de la población; puede actuar como complemento para la búsqueda de adicionales a un básico, pero no como garantía de un básico universal. Traslada el problema a la asistencia social que, como se dijo, tampoco resuelve el problema por su propia concepción reparadora.

Estado de necesidad en lugar de estado laboral: de forma tal de clarificar que no importa el origen del problema sino el problema en si mismo. Aquí el nuevo concepto es “zona de vulnerabilidad” y “probable

estado de necesidad”, de forma tal de involucrar a trabajadores y desempleados, a activos y dependientes económicos, a quienes desarrollan trabajo pago y a quienes realizan trabajo impago. En un sistema donde el trabajo es escaso, inestable, volátil y para nada estandarizado, mal puede el trabajo y mucho menos el ingreso por el trabajo ser la puerta de acceso a la cobertura de necesidades básicas.

Seguridad en el ingreso en lugar de seguridad en el trabajo como base de la cobertura de seguridad social: de forma tal de clarificar que hay que realizar políticas que apunten a satisfactores universales de los problemas básicos y no fragmentar la cuestión en satisfactores particulares. Aquí el nuevo concepto es “seguridad en el poder de demanda” de ciertos básicos, independientemente de las situaciones individuales o familiares.

Personas en lugar de jefes de hogar: de forma tal de clarificar que las relaciones de dominación y subordinación en el hogar, las decisiones en materia de arreglos familiares no deben ser condicionantes de la cobertura. Aquí el nuevo concepto es el de personas decidiendo libremente su forma de vida sin que ello condicione su acceso a los beneficios.

La experiencia indica que la distribución entre trabajo pago y no pago en las familias es una forma de ajuste del mercado de trabajo que dista de ser racional. Los mismos problemas surgen del tratamiento tributario de las personas que forman el grupo del hogar. Además, es evidente que gran parte de los problemas de pobreza se deben a la cantidad de miembros del hogar, que es un parámetro más razonable que el jefe de un hogar no ponderado por sus miembros.

XIII.2. Probables impactos sobre los índices de pobreza

Reiterando que los ejercicios se presentan con un objetivo ilustrativo, de los mismos se pueden extraer algunas conclusiones que, en términos de probables tendencias, consideramos relevantes.

- Hay una notable reducción en los índices de pobreza aunque no se elimina totalmente la pobreza por línea de ingresos. El número de hogares y personas pobres quedaría en un rango de 8/9%. Esto es una obvia consecuencia de la estrategia utilizada de fijar un monto por debajo del valor monetario de la canasta básica de bienes y servicios (LP).
- El impacto sobre el total de personas en situación de pobreza es superior al que se verifica sobre las familias, como resultado de la estrategia de cubrir de forma directa a las personas económicamente dependientes.
- El tamaño medio de los hogares pobres disminuiría de 4,2 a 3,8, lo que también marcaría un efecto positivo sobre los hogares más numerosos y con más personas económicamente dependientes.
- El impacto sobre la pobreza es mayor si se aplicara un IC sólo dirigido a los menores que si se aplicara uno dirigido sólo a los mayores, como resultado de la tasa de pobreza entre los menores es la mayor de todos los grupos de edad (45,1%) y, claro, que el número de menores es tres veces superior al de las personas mayores (65 años y más).

- La reducción de la brecha de los ingreso promedio de las familias pobres también es muy significativa. En el Caso 1 Universal se estima que la disminución llegaría a casi 56%.
- Si se aplicara sólo el IC para los menores, la reducción de la brecha sería de 25%.
- Si, en cambio, el IC se aplicara sólo a las personas de mayor edad, paradójicamente la brecha del ingreso promedio de los hogares pobres se ampliaría respecto de la línea de pobreza. ¿Por qué? Porque al sacar de la pobreza a los hogares de personas ancianas, que son de uno o dos miembros en general, aumenta el tamaño promedio de los hogares pobres. De esta forma, aumenta el valor promedio de la línea de pobreza de los hogares pobres y, al mismo tiempo, disminuye el ingreso promedio. La paradoja es que hay menos hogares y personas pobres, pero se observaría un aumento de la brecha de ingresos de los pobres.
- Lo anterior no implica concluir que sería desventajoso darle IC a las personas de mayor edad, sino que es un reflejo del cuidado que hay que tener al analizar los indicadores de pobreza y de la necesidad de atender a criterios que no surjan de meras manipulaciones estadísticas. En primer lugar, el monto de transferencia a las personas de edad es muy bajo porque son un número menor que los otros grupos (5% del total de la transferencia bruta estimada para el Caso 1 universal). En segundo lugar, las personas de edad prácticamente no tienen posibilidad de otra fuente alternativa de ingresos y en general son tratados como el eslabón más débil en la distribución de los ingresos familiares.
- Finalmente, es claro que los indicadores complejos de pobreza responden más favorablemente a una política de IC que los indicadores simples del tipo “*head-count-ratio*”. Esto es así porque estos indicadores, tal como se explicó oportunamente, toman en cuenta los impactos de intensidad de la pobreza y de distribución al interior del propio grupo de pobres.
- En otras palabras, el IC permite una cierta igualación y una cierta movilidad al interior de los sectores de bajos ingresos. Esto es así porque se logra una mayor homogeneidad de los ingresos de las personas, al tiempo que se eleva para todos el piso básico. En los hechos, esto significa, prácticamente, la eliminación de la indigencia.

XIII.3. Probables impactos sobre la distribución del ingreso

Para ilustrar la situación previa se analiza la población incluida en cada quintil de la distribución de ingresos de los hogares, el porcentaje de ingresos que captan y el ingreso promedio familiar per cápita correspondiente al mes de referencia de la EPH. La situación post-IC se construye aplicando una serie de supuestos.

En primer lugar, se toma el Caso I con el supuesto de que las erogaciones brutas estarían financiadas totalmente por tributos pagados por las personas (pueden ser directos o indirectos). A eso se refiere el término “financiamiento total con impuestos personales”.

A su vez, se supone que los dos quintiles más bajos de la distribución son “beneficiarios netos” del sistema fiscal integrado, manteniendo el total de los beneficios del IC conforme los valores establecidos

en el Caso I. Para el tercer quintil, que también continúa como beneficiario neto, percibiría un beneficio neto equivalente a 30% del IC bruto familiar. Los quintiles 4 y 5 serían contribuyentes netos, con un aumento de la carga tributaria (en relación con la actual) de 10% y 20% de sus ingresos totales, respectivamente. Este planteo es coherente con la anterior observación acerca de cómo evaluar y contabilizar los efectos de una política de IC aplicada mediante un sistema fiscal integrado.

Como resultado de este ejercicio hipotético, pueden destacarse los siguientes efectos finales en materia de distribución del ingreso:

- i) El promedio del ingreso familiar per cápita del quintil de menores ingresos prácticamente se duplica y llegaría a representar 11,5% del ingreso total. Para el quintil siguiente el aumento es de 41%. El resultado final sería que el 40% más bajo de la distribución del ingreso se apropiaría de 26,8% del ingreso total.
- ii) Para el grupo de ingresos medios, comprendidos en el tercer quintil, los ingresos promedios subirían sólo 3,6%.
- iii) Claramente, los dos quintiles superiores serían contribuyentes netos, del nuevo esquema de transferencias fiscales y como resultado de ello, tendrían una disminución del ingreso que captan entre 9% y 20% respectivamente.
- iv) Comparando la nueva distribución del ingreso con las de años anteriores, como 1974 y 1980, resulta que el quintil de mayores ingresos volvería a tener una participación similar a la del año 1974, mientras que los dos quintiles que siguen desde la cima la situación continuaría siendo un poco más desfavorable que en los años mencionados. La mejora en la distribución se notaría claramente en el quintil más bajo y, en menor medida, en el que le sigue.

Cabe reiterar algunas aclaraciones acerca de los alcances de los ejercicios presentados. No se está proponiendo asumir estos esquemas distributivos como objetivos a buscar y sobre los que evaluar los resultados de una política. Tampoco se sugiere una preferencia por el IC del Caso 1 ni se plantean plazos ni se estudiaron los pasos necesarios para una aplicación gradual que necesariamente iría modificando los escenarios tal como se ven hoy.

Simplemente los ejercicios realizados ofrecen elementos que se consideran sumamente útiles para comprender la lógica de funcionamiento de la política de IC y las diferencias con las políticas actuales. Si se quiere, es un paso importante a partir de donde se deberían desarrollar investigaciones más detalladas que se ocupen de los distintos aspectos que abarca la propuesta.

En todo caso, tanto los impactos agregados sobre la pobreza como sobre la distribución del ingreso deberían ser una materia ineludible al momento de evaluar las políticas públicas, en general, y las sociales en particular. Claramente, estas cuestiones no están colocadas en un lugar preferente en los ejercicios de evaluación de las actuales políticas.