
políticas sociales

Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina

Guillermo Cruces

Nicolás Epele

Laura Guardia

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, abril de 2008



Este documento fue preparado por Guillermo Cruces, consultor de la CEPAL, Nicolás Epele y Laura Guardia, investigadores del Centro de estudios distributivos, laborales y sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata, en el marco del proyecto “Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003)”, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Los autores agradecen los detallados comentarios a una versión anterior de este trabajo de Irma Arriagada, Simone Cecchini, Arturo León y Andras Uthoff.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323188-3

LC/L.2889-P

N° de venta: S.08.II.G.26

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Evolución de los ODM en Argentina	9
II. Breve reseña de iniciativas de políticas sociales en las últimas décadas en Argentina	13
III. Actualidad de los programas nacionales y provinciales	19
3.1. Programas nacionales	20
3.1.1 Programa jefas y jefes de hogar desocupados	20
3.1.2 Programa familias por la inclusión social	22
3.1.3 Seguro de capacitación y empleo	24
3.1.4 Plan nacional de seguridad alimentaria	24
3.1.5 Plan nacional de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”	25
3.1.6 Otros programas sociales nacionales	25
3.2 Planes sociales y de empleo provinciales	25
3.2.1 Programa barrios bonaerenses	28
3.2.2 Programa trabajo por San Luis	28
3.2.3 Programa ciudadanía porteña	29
IV. Simulaciones de los efectos de los programas sociales en los ODM en Argentina	31
4.1 Metodología	31
4.2 Resultados	34
4.2.1 ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	36
4.2.2 ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal	39
4.2.3 ODM 3: Promover la igualdad de género	41

V. Conclusiones	45
Bibliografía	49
Anexos	53
Serie Políticas sociales: números publicados	63

Índice de cuadros

CUADRO 1	BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO	16
CUADRO 2	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES PJJHD, SCYE Y FAMILIAS.....	22
CUADRO 3	GASTO ANUAL EN PROGRAMAS DE EMPLEO PROVINCIALES Y NACIONALES	26
CUADRO 4	PROGRAMAS DE EMPLEO PROVINCIALES	27
CUADRO 5	HOGARES, POBLACIÓN, CANTIDAD DE MENORES DE 6 AÑOS Y MENORES DE 18 AÑOS DE ARGENTINA Y ASISTIDOS POR EL PROGRAMA	34
CUADRO 6	INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPCF PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA DE USD \$1 Y \$2 POR DÍA POR PERSONA.....	37
CUADRO 7	INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPCF PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA DE USD \$3 Y \$4 POR DÍA POR PERSONA.....	38
CUADRO 8	INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL INGRESO POR ADULTO EQUIVALENTE PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA Y MODERADA DE INDEC	38
CUADRO 9	INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPFC PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA Y MODERADA DE CEPAL.....	39
CUADRO 10	TASA DE ALFABETIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS DE TODO EL PAÍS Y DE LA POBLACIÓN DEL PFG	39
CUADRO 11	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 11 A 17 AÑOS DE TODO EL PAÍS Y DE HOGARES ASISTIDOS POR EL PFG DISCRIMINADOS POR HABER COMPLETADO 5° AÑO DEL PRIMARIO	40
CUADRO 12	CANTIDAD DE ANALFABETOS Y TASA DE ALFABETIZACIÓN DISCRIMINADA POR SEXO	41
CUADRO 13	POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS QUE COMPLETÓ EL NIVEL PRIMARIO, EL SECUNDARIO Y EL NIVEL SUPERIOR	42
CUADRO 14	POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS DE EDAD Y PERCEPTORES DE INGRESOS TOTALES Y DISCRIMINADOS POR GÉNERO.....	42
CUADRO A1	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.....	55
CUADRO A2	COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	58
CUADRO A3	PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES	60

Índice de gráficos

GRAFICO 1	CURVA DE CRECIMIENTO DE LOS CENTILES DEL IPCF UNA VEZ APLICADO EL PFG	35
GRAFICO 2	CAMBIO DEL IPCF DE LOS CENTILES UNA VEZ APLICADO EL PFG	35
GRÁFICO 3	PORCENTAJE DE ASISTENCIA AL CICLO LECTIVO DE LA POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS DE TODO EL PAÍS Y DE LA POBLACIÓN DEL PFG.....	40
GRÁFICO 4	PERCEPTORES DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS DE EDAD ANTES Y DESPUÉS DE LA APLICACIÓN DEL PFG.....	43

Resumen

Este documento estudia los programas sociales existentes en Argentina en 2007 en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), con un doble propósito. Por un lado, presenta una breve revisión de los principales programas de transferencias monetarias en ejecución en Argentina, discutiendo su cobertura parcial y su potencial impacto en los ODM para el país. Por otro lado, se desarrolla una serie de micro-simulaciones para obtener un orden de magnitud del impacto potencial que una expansión de los programas de transferencia de ingreso existentes podría tener en la consecución de algunas de estas metas.

La simulación de un programa de transferencias condicionadas de amplia cobertura en Argentina demostró que este tipo de iniciativas podría tener un impacto fuerte y directo sobre el ODM1, que plantea metas de reducción de la indigencia y la pobreza. Asimismo, los requisitos de asistencia escolar podrían contribuir significativamente a alcanzar el ODM2. Por último, la asignación prioritaria de la asistencia monetaria a las mujeres en los hogares beneficiarios incrementaría su participación en los ingresos del hogar, contribuyendo así al ODM3, que plantea promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

La evidencia presentada en este documento señala que los programas focalizados de transferencias condicionadas pueden contribuir a alcanzar algunos de los ODM, pero constituyen solo un elemento que no puede remplazar al conjunto de la política social. Con respecto a estos programas, Argentina se encuentra ante una oportunidad histórica de consolidar una red de protección social permanente a partir de las iniciativas existentes, lo que tendría un impacto significativo en la reducción de la exclusión social y acercaría al país a las metas planteadas en la declaración del Milenio.

Introducción

El presente trabajo se propone analizar la situación socioeconómica actual de Argentina y sus perspectivas en función de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM),¹ concentrándose en el aporte actual y potencial que pueden realizar los programas sociales de alivio a la pobreza y de transferencias condicionadas a la consecución de dichos objetivos.

En los últimos años, los programas de transferencias condicionadas han cobrado particular fuerza como herramienta de política social en distintos países de América Latina, entre los cuales se encuentra Argentina. Estos programas se caracterizan por asistir directamente a una población objetivo compuesta por familias en situación de alta vulnerabilidad económica y social. En la mayoría de los casos, la ayuda que brindan consiste en un subsidio monetario que busca sostener el ingreso familiar, aunque algunos de estos programas otorgan además suplementos alimentarios, medicamentos, atención sanitaria y apoyo educacional, entre otros.

Si bien en Argentina existen políticas asistenciales de larga data, como son el sistema previsional, las asignaciones familiares y el seguro por desempleo, sus beneficios siempre estuvieron orientados a la población con un trabajo registrado o a aquellos con un pasado en el mercado laboral formal. Las iniciativas no contributivas anteriores (como las de asistencia alimentaria) estaban focalizadas en grupos muy restringidos de la población.

¹ La Declaración del Milenio contempla ocho ODM, cuyo alcance está asociado a la consecución de 18 metas a cumplirse en el año 2015, cuantificadas por 48 indicadores, como se indica en el cuadro 1 del Anexo (CEPAL y Naciones Unidas, 2005).

Lo novedoso de los actuales programas de transferencias es que se desligan de dicha condición, ya que están dirigidos a la población excluida y plantean una cobertura masiva. Estos programas además plantean determinadas contraprestaciones o condicionalidades a sus beneficiarios para su asignación. El objetivo de combinar transferencias y condicionalidades es el de aliviar la pobreza tanto en el corto como en el largo plazo.

A fin de vincular los ODM con esta nueva herramienta de política social, en la siguiente sección se presenta un panorama sobre la evolución reciente de los ODM en Argentina. En la sección II se realiza una breve reseña histórica de las políticas sociales y de la situación socioeconómica del país, dando especial atención al surgimiento de los programas de transferencias condicionadas. En la sección III se describen los principales programas de transferencias condicionadas nacionales que están en funcionamiento en la actualidad y se realiza una sintética revisión de aquellos ejecutados por los gobiernos provinciales. Aunque el conjunto de estos programas están relacionados con los algunos de los ODM y han alcanzado una cobertura relativamente amplia, una parte importante de la población vulnerable está aún excluida. Por ello, en la sección IV se desarrolla una metodología para simular un programa de transferencias condicionadas a nivel nacional, con características similares a un programa existente, Familias por la inclusión social, pero con una cobertura más amplia, dirigido a la población de menores recursos. Esta metodología se aplica a la información estadística del segundo semestre de 2006 brindada por la Encuesta permanente de hogares continua (EPH-C), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta metodología permite obtener un orden de magnitud del impacto potencial de los programas de transferencia en los objetivos del Milenio relacionados con pobreza, educación y equidad de género. Finalmente, la última sección discute los principales resultados del trabajo.

I. Evolución de los ODM en Argentina

Los objetivos del Milenio (ODM) fueron fijados para el período 1990-2015. La evolución de este conjunto de indicadores en Argentina está signada por la crisis socio-económica de 2001-02, que marcó un punto de inflexión en el proceso de cumplimiento de las metas asociadas.

Entre 2000 y 2002, el país se alejó claramente del cumplimiento de la primera meta del ODM1 (en el cuadro A1 del anexo se presenta un listado completo de estos objetivos). La tasa de pobreza,² definida según la línea de pobreza oficial, pasó de 33,4% a 53%, y la tasa de indigencia se incrementó de 9,0% a 24,8%, con lo que cerca de un cuarto de la población del país no contaba con ingresos suficientes para cubrir los requerimientos mínimos alimentarios. En 2003 esta tendencia comienza a revertirse, debido tanto a la reactivación económica como a la puesta en marcha del Programa jefas y jefes de hogar desocupados,³ que incrementó los ingresos de los hogares más pobres. Entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2005 disminuye prácticamente a la mitad el porcentaje de población bajo la línea de indigencia (de 20,5% a 12,2%) y casi en un tercio la población bajo la línea de pobreza (de 47,8% a 33,8%) (CNCPS, 2006).

² Es importante señalar que, en Argentina, la pobreza se calcula a partir de los microdatos de la encuesta permanente de hogares (EPH), que solo releva información sobre los principales aglomerados urbanos del país.

³ En la sección III se presenta una descripción de este programa.

De acuerdo al Panorama social 2007 (CEPAL, 2007), Argentina fue el país de la región que mayores avances ha tenido en la reducción de la tasa de pobreza, comparando las mediciones efectuadas entre 2002 y 2006.

Durante este período, aproximadamente 9 millones de personas salieron de la pobreza. De esta manera, se ha logrado contrarrestar el deterioro sufrido entre 1999 y 2002, ya que la tasa de pobreza es 2,7 puntos porcentuales inferior a la de 1999, aun cuando la tasa de indigencia supera todavía a la de ese año en 0,6 puntos (CEPAL, 2007).

Sin embargo, Cicowiez et al. (2007) sostienen que a pesar de que el país está dejando atrás una severa crisis y que se espera que la pobreza continúe cayendo en los próximos años, alcanzar el ODM 1 en 2015 parece improbable.

La segunda meta, asociada a la nutrición, tuvo una evolución similar. No obstante, cabe destacar que Argentina presenta históricamente un bajo nivel de desnutrición en relación a los restantes países de América Latina. El porcentaje de niños menores de 5 años con peso inferior al normal disminuyó de 5,4 puntos porcentuales en 1996 a 3,8 puntos porcentuales en 2005-06, mientras que el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria se ha mantenido constante en 2,5 puntos porcentuales entre 1991 y 2002 (DESA, 2008).

En relación con el ODM2, cabe señalar que Argentina cuenta con un sistema de educación pública gratuito y universal, por lo que un alto porcentaje de la población asiste al menos a la escuela primaria. En el año 2004, la tasa neta de matrícula en el nivel inicial fue de 99,5% y la tasa de conclusión de la escuela primaria de 99,4% (DESA, 2008). Esto hace que el país se encuentre próximo a alcanzar este objetivo.

El Censo nacional de población, hogares y viviendas de 2001 registra un aumento en la matrícula escolar en los niveles inicial y medio. La tasa de escolarización en los niños de 6 a 11 años creció entre 1990 y 2001 de 97,1% a 98,4%. Mientras que la tasa de escolarización en los niños de 12 a 14 años presenta una evolución de 88,2% en 1990 a 93,6% en 2001. La tasa de escolarización de 6 a 17 años también aumenta de 86,8% en 1990 a 91,5% en 2001. Más significativo aún fue el incremento en la tasa neta de escolarización para la sala de 5 años (nivel de educación preescolar), que en 1980 era de 57,5%, en 1991 72,6%, y en 2001 de 90,8%. Otro aspecto a destacar es el nivel de alfabetización de los jóvenes de 15 a 24 años, que casi llega al 100% y muestra además una situación consolidada (98,3% en 1990 y 98,9% en 2001). Por último, cabe destacar que la equidad de género se refleja en todos los niveles de enseñanza (CNCPS, 2006).

Entre los aspectos negativos es importante tener en cuenta que la tasa de escolarización disminuye a medida que se avanza en los niveles de enseñanza, lo que señala problemas de abandono escolar. Otro aspecto a considerar se relaciona con las importantes desigualdades que aun persisten a nivel regional y que refuerzan la correlación negativa entre educación y pobreza. Del mismo modo, se registran diferencias significativas sobre el nivel educativo promedio alcanzado por la población entre los distintos deciles de la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta que el país prácticamente ha alcanzado la meta de educación primaria universal y plena alfabetización, cobran relevancia los aspectos vinculados a la calidad de la educación primaria, la segregación educativa, y el acceso a los niveles secundario y terciario (Cicowiez et al., 2007).

Con respecto al ODM3, Argentina no presenta dificultades respecto a la equidad de género en la educación. De hecho, la participación femenina en los niveles terciario y universitario incluso ha sido superior a la de los hombres desde el año 2000. No obstante, es preciso aclarar que este no es un fenómeno geográficamente homogéneo. En relación a la participación de la mujer en el mercado de

trabajo, la tasa de actividad para mujeres de 15 a 65 años pasó de 43,2% en 1990 a 55,6% en 2005 (CNCPS, 2006).

Por otro lado, la sanción en 1991 de la Ley de Cupo habilitó un aumento en la participación de las mujeres en el Congreso Nacional, contemplando sanciones legales para los partidos políticos que no las cumplan. Esto ha permitido que Argentina se ubique, junto a Costa Rica, entre los países con mayor representación femenina de la región (CEPAL y Naciones Unidas, 2007). En 1983, con el retorno de la democracia, la representación femenina no alcanzaba el 9%, mientras que en 2005 el 35,3% de las bancas en la Cámara de Diputados y el 41,7% en la Cámara de Senadores correspondían a mujeres (CNCPS, 2006). En síntesis, el país ha realizado avances significativos hacia el cumplimiento de este objetivo.

En relación al ODM4, la tasa de mortalidad de menores de 5 años ha retrocedido de 29,6‰ a 16,6‰ en el período 1990-2004, y la tasa de mortalidad infantil se ha reducido de 25,6‰ a 13,3‰ entre 1990 y 2005 (CNCPS, 2006). Si bien se han realizado importantes avances, el gobierno deberá incrementar el acceso de los más pobres al agua potable, saneamiento, servicios de salud básicos e información sanitaria para lograr que en 2015 la tasa de mortalidad de menores de 5 años se reduzca a 9,9‰, de acuerdo a la meta fijada (Cicowiez et al., 2007).

No ha habido cambios significativos respecto al ODM5. La tasa de mortalidad materna por cada 100 mil niños nacidos vivos que en 1990 era de 52, baja a 35 en 2000, vuelve a aumentar durante la crisis (46 en 2002), y baja a 40 en 2004. Otra vez es importante establecer las diferencias geográficas, dado que las tasas de mortalidad de Jujuy y La Rioja son aproximadamente 10 veces superiores a las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para el período 1990-2004, dicho indicador se reduce con mayor intensidad en aquellas regiones que en 1990 presentaban los valores más elevados (CNCPS, 2006).

Si se compara con el resto de los países de la región, respecto a las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna (ODM 4 y 5), Argentina se ubicaba en el año 2000 entre los tres mejores países de América Latina (CEPAL y Naciones Unidas, 2005).

En cuanto al ODM6, el país no ha escapado a lo ocurrido en el resto de la región en cuanto a la expansión del VIH/SIDA durante los años noventa. Asimismo, América Latina ha asistido a un “rejuvenecimiento” de la enfermedad debido a que el perfil etario de los enfermos era principalmente de 30 a 39 años y en la actualidad la mitad de los casos corresponde a la población de 15 a 24 años (CEPAL y Naciones Unidas, 2005). Sin embargo, entre 2000 y 2005 la tasa de incidencia del VIH/SIDA en Argentina se redujo de 58 a 40 por millón de habitantes. La tasa de prevalencia de VIH/SIDA en embarazadas, en particular en el grupo etáreo de 15 a 24 años (históricamente, el grupo de mayor riesgo de infección) también ha disminuido, pasando de 0,64% en 2000 a 0,37% en 2005. En lo que se refiere a la tuberculosis, entre 1990 y 2005 puede verse una reducción importante de la tasa de prevalencia por cien mil habitantes, que pasa de 38,1 a 29,1. La tasa de mortalidad asociada a la tuberculosis también desciende en forma significativa de 3,66 muertes cada cien mil habitantes en 1990 a 2,19 en 2004 (CNCPS, 2006).

Finalmente, en relación al ODM7, el 78,4% de la población tenía acceso a agua potable de red pública y el 42,5% a desagües cloacales en 2004. Por lo tanto, alcanzar las metas planteadas para el año 2015 (cobertura en agua potable mayor al 90% y en desagües cloacales mayor al 75%) supone un importante reto en términos de inversión pública (CNCPS, 2006).

En esta sección se presentó un panorama sobre la evolución de los ODM en Argentina. Si bien el país se encuentra en una situación relativamente ventajosa en relación a otros países de la región, todavía está lejos de cumplir con las metas propuestas en la declaración del Milenio, en especial en relación a la primera meta del ODM1 de reducir a la mitad la pobreza para el año 2015. Es indudable que el crecimiento económico y el gasto público, en particular las transferencias directas a los hogares pobres,

tienen un papel preponderante para lograr el cumplimiento de estos objetivos. En este marco, en la siguiente sección se realiza una breve reseña histórica sobre las políticas sociales y la situación socioeconómica del país en las dos últimas décadas, con especial atención al surgimiento de los programas de transferencias condicionadas como nueva herramienta de política social. A continuación se revisan las características de los principales programas sociales puestos en marcha a partir de la crisis de 2001-02, para luego estimar el potencial impacto que un programa de transferencias condicionadas de amplia cobertura podría tener en los objetivos de desarrollo del Milenio.

II. Breve reseña de iniciativas de políticas sociales en las últimas décadas en Argentina

El patrón de intervención del Estado argentino en el área social, consolidado en el período 1943-55, se asentaba sobre la base de una fuerte tutela pública del contrato de trabajo y de prestaciones de carácter universal vinculadas a la inserción laboral (Soldano y Andrenacci, 2006). Las políticas de protección social, con cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina, estaban estructuradas alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, donde los trabajadores accedían a beneficios contributivos, como los previsionales y las asignaciones familiares.⁴ Otras transferencias monetarias directas, como las pensiones no contributivas, eran administradas por el mismo sistema y tenían por objeto fundamental asistir a quienes por alguna razón no habían logrado acceder a los beneficios contributivos (Cruces et al., 2007).

La crisis de la deuda desatada en la región a partir de 1982 condujo al final de una etapa de abundante crédito externo y de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones. Las dificultades económicas por las que atravesó Argentina en la década del ochenta trajeron aparejado un incremento paulatino de la pobreza y del desempleo, impulsando la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables.

⁴ Moreno (2006) presenta un análisis exhaustivo del sistema de seguridad social en Argentina.

Durante la transición democrática, iniciada en 1983, la mayor innovación en materia de política social estuvo dada por la aparición de una estrategia de combate a la pobreza con programas de emergencia alimentaria focalizados. El informe *La pobreza en Argentina*, publicado por el INDEC en 1984, permitió realizar un primer diagnóstico a nivel nacional de la pobreza estructural e identificar a las futuras poblaciones objetivo de la política social. En marzo de ese mismo año, se pone en marcha el Plan alimentario nacional (PAN),⁵ que en su primer año de funcionamiento alcanzó a 5,6 millones de personas (aproximadamente el 20% de la población total del país), con un costo anual cercano a los 120 millones de dólares (Soldano y Andrenacci, 2006).

Es importante señalar que, si bien en Argentina ya existían antecedentes de políticas focalizadas, como el Programa materno infantil y el Programa de comedores escolares, que atendían a segmentos de la población más vulnerable, éstos no tenían la cobertura alcanzada por el PAN (Álvarez Leguizamón, 2006). Por otra parte, la progresiva transformación de la política social argentina no se da en forma aislada, sino que se produce en un clima internacional donde comienza a enfatizarse la importancia de contar con información estadística sobre la pobreza y donde la focalización empieza a ganar terreno dentro de la estrategia de intervención social.

Las iniciativas del primer gobierno democrático (1983-89) fueron signadas por las sucesivas crisis hiperinflacionarias de fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Los lineamientos de la política social argentina se enmarcan en un contexto más amplio de reforma y de escasez de recursos, donde el gasto social debe adecuarse a los objetivos macroeconómicos generales de estabilización y ajuste fiscal. Este período se encuentra entonces caracterizado por el progresivo debilitamiento del sistema institucional de bienestar social asentado fundamentalmente sobre el salario. Esto motivó que en la década del noventa se produjeran importantes cambios en materia de política social, la cual empezó a dirigirse explícitamente a la pobreza. En este marco, cobra importancia el “paradigma de la focalización”, que propone modernizar y racionalizar la política social estatal, aumentando su eficiencia y eficacia. La función primordial de las políticas sociales pasa a ser garantizar la subsistencia de los sectores más pobres de la población (CEPAL, 1995).

Durante las dos administraciones de Carlos Menem (1989-95 y 1995-99), y en el marco de un amplio proceso de reformas estructurales en la economía, se promueve una reorientación del gasto social, de modo que atienda al progresivo empobrecimiento de la población, priorizando acciones básicas de salud, nutrición y programas de carácter productivo por sobre políticas de carácter más universal. Complementariamente, se sucede un proceso de reforma de la institucionalidad en el área social, que se inicia en 1993 con la instauración del Gabinete Social Federal. En 1994, se fortalece este proceso con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y el surgimiento del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), lo que supuso un progreso en la gestión y mejoramiento de los sistemas de información social.

En 1991 se aprueba la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013), que entre otras medidas introduce el seguro por desempleo⁶ e instaura el Fondo Nacional de Empleo (FNE). Este fondo se financiaba con una alícuota de contribución patronal (1,5% de la masa salarial) destinada a cubrir los requerimientos del seguro por desempleo y las políticas activas de empleo y capacitación.

⁵ El PAN fue un programa de emergencia que distribuía cajas con alimentos básicos entre la población más vulnerable, con el fin de combatir la desnutrición infantil y la crítica situación de deficiencia alimentaria registrada en el país (Andrenacci, 2002).

⁶ El seguro por desempleo es un beneficio contributivo dirigido a desocupados con un pasado reciente como empleados formales. La cobertura que el seguro brinda está compuesta por una prestación básica y, en caso que corresponda, se perciben además asignaciones familiares durante su vigencia. La permanencia está vinculada con el tiempo efectivamente trabajado y aportado a la seguridad social en los últimos tres años anteriores a la finalización de la relación laboral que dio origen a la situación legal de desempleo. En 2007 el seguro por desempleo contaba con cerca de 95 mil beneficiarios, que percibían una prestación básica promedio de ARS \$214,60 (USD \$70).

A partir del FNE se articula la primera generación de programas de transferencias condicionadas.⁷ Estos programas mantuvieron una importante conexión con el empleo, dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral. En 1993 se pone en marcha el primer programa de empleo destinado a trabajadores desempleados, el Programa intensivo de trabajo, que permitió generar 120 mil puestos de trabajo en dos años, con un presupuesto de USD \$250 millones (Moreno, 2006). En 1996, los programas de empleo y mejoramiento de ingresos nacionales ya eran más de 30 (Golbert, 2004).

Sin lugar a dudas, el Plan trabajar destaca entre estos, tanto por su importancia en término de cobertura, duración y recursos como por la impronta que tuvo sobre el Plan jefas y jefes de hogar desocupados (PJJHD), el programa de transferencia de ingresos puesto en marcha por el gobierno de Eduardo Duhalde como respuesta a la crisis de 2001-2002, el cual se presenta en la siguiente sección.

El Plan Trabajar se inicia en 1996 como un programa de empleo transitorio implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El plan otorgaba un beneficio de ARS \$200 mensuales no remunerativos,⁸ cobertura de salud y seguro por accidente a aquellas personas en situación de desempleo y de pobreza, a cambio de la realización de una contraprestación laboral –en general, una ocupación transitoria desarrollando servicios comunitarios. Una particularidad de este programa, que también sería incorporada al PJJHD, es que la designación del jefe o jefa de hogar (y por tanto del beneficiario directo) recae en el grupo familiar, permitiendo una estrategia de complementación de ingresos (Golbert, 2004).

A la primera fase del plan, le suceden el Trabajar II y III, que se implementan en 1997-1998 y 1998-2002 respectivamente. Cada nuevo rediseño apuntó a mejorar su ejecución y control, lo que permitió pasar de 40 mil beneficiarios en el programa original a cerca de 90 mil al cierre de Trabajar III, alcanzando un máximo de 130 mil en 1997. Al finalizar el programa, en 2002, sus perceptores fueron absorbidos por el PJJHD (MTEySS, 2003).

En términos de focalización, Trabajar parece haber alcanzado resultados positivos: el 80% de los beneficiarios del programa pertenecía al 20% de las familias más pobres, lo que contribuyó a darle legitimidad (Jalan y Ravallion, 1999). Las evaluaciones de impacto realizadas encontraron además un efecto positivo en el ingreso de los participantes.⁹

En el cuadro 1, que presenta la evolución del número de beneficiarios de programas de empleo, puede observarse que esta cifra crece en forma continua entre 1994 y 1997, y comienza a reducirse a partir de 1998. En ese momento, el gobierno de Carlos Menem decide restringir la distribución de planes Trabajar, decisión que se profundiza durante el gobierno de Fernando de la Rúa (2000-01). Esto se revierte en forma drástica tras la crisis de 2001-2002, cuando se pone en marcha el PJJHD, que en 2003 alcanza a dos millones de beneficiarios.

⁷ A fines analíticos, los programas de empleo de emergencia y los programas de transferencias condicionadas serán considerados dentro de una misma categoría. En el caso argentino, los programas de empleo masivos iniciados en los noventa tuvieron como principal función la paliación de la pobreza en el corto plazo, por lo que pueden ser considerados más cercanos a los programas de transferencia monetaria que a las políticas activas del mercado laboral. Asimismo, el cumplimiento de la contraprestación laboral puede considerarse como un condicionamiento del beneficio.

⁸ Hasta el fin de la convertibilidad, en enero de 2002, el valor del peso argentino (ARS) equivalía al del dólar americano (USD).

⁹ Jalan y Ravallion (1999) realizan una evaluación de impacto con técnicas cuasi-experimentales sobre Trabajar II, encontrando un impacto positivo en los ingresos de los participantes, en términos contrafactuales: el ingreso que perciben por participar es superior al que hubiesen obtenido de no haberlo hecho. Ravallion, Galasso, Lazo y Phillip (2001), también evalúan el impacto de Trabajar con una metodología cuasi experimental, encontrando que el programa no solo mejora, en términos contrafactuales, los ingresos de quienes participan, sino también de quienes permanecen en el programa.

CUADRO 1
BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO
(Argentina, 1994-2002)

Año	Cantidad de beneficiarios
1994	40 000
1995	63 000
1996	82 000
1997	130 000
1998	118 000
1999	106 000
2000	86 000
2001	92 000
2002	1 403 000

Fuente: Golbert (2004), pág. 22.

Nota: Los datos anuales son promedios del año. El aumento en 2002 (cifras hasta septiembre) se debe fundamentalmente a la introducción del PJJHD, que en ese momento ya alcanzaba a cerca de un millón de beneficiarios.

Durante los años noventa, además de las políticas de transferencia de ingresos vinculadas al empleo, surge una multiplicidad de programas nacionales sociales focalizados, entre los que puede nombrarse el Programa materno infantil y nutrición y el Programa federal de solidaridad, desarrollados en la órbita del Ministerio de Salud, el Plan social educativo, dependiente del Ministerio de Educación, y el Programa de apoyo a la reconversión productiva, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1996, la Secretaría de Desarrollo Social aprueba el Programa de atención a grupos vulnerables, dirigido hogares en situación de exclusión social independientemente de su inserción en el mercado laboral.

Durante los dos años de mandato de Fernando de la Rúa (1999-2001), el gobierno nacional no modifica sustancialmente el enfoque en materia de política social y lucha contra la pobreza. No obstante, cabe destacar que durante dicho gobierno se ponen en marcha nuevos programas de empleo y transferencia de ingresos. Entre estos, el Programa de emergencia laboral, con una ayuda económica de carácter no remunerativo que oscilaba entre ARS \$160 y 200, para apoyar consorcios productivos locales e iniciativas de autoempleo productivo (Golbert, 2004). Otro programa que se diseña en este período es Solidaridad, inspirado en el programa de transferencias condicionadas mexicano PROGRESA (que más tarde pasa a llamarse Oportunidades). Solidaridad presentaba importantes diferencias con respecto a los programas de empleo, ya que en lugar de existir una contraprestación laboral, planteaba condiciones vinculadas a la nutrición, la salud y la educación. El programa se inicia en forma piloto a fines de 2000, pero la coyuntura política, sumada a errores de diseño, selección geográfica y complejos criterios de focalización, arrojaron un resultado negativo de esta experiencia, por lo que nunca llegó a implementarse a escala nacional.

El clima desfavorable de la economía mundial a partir de mediados de los noventa llevó a que Argentina ingresara nuevamente en un proceso recesivo, que culminó en un difícil trance socio-económico y una importante crisis política tras la renuncia del presidente de la Rúa y todo su gabinete el 20 de diciembre de 2001. Bajo la presidencia provisoria del senador Eduardo Duhalde y en el marco de la declarada Emergencia pública en materia social, sanitaria, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561) del 6 de enero de 2002, la nueva administración decide abandonar el régimen de convertibilidad. La subsiguiente devaluación de la moneda local trae aparejado el

incremento generalizado de precios y la pérdida del poder adquisitivo, que conlleva un fuerte aumento de los indicadores oficiales de pobreza, que a comienzos de 2002 alcanzaba a más de la mitad de la población.¹⁰

Dada la magnitud de la crisis económica y de los altísimos niveles de conflictividad social, se anuncia la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), liderado por la primera dama y compuesto por cinco ministerios, e incrementa en forma significativa las partidas destinadas a combatir la pobreza. El CNCPS impulsa un conjunto de programas sociales de emergencia, entre los que destacan el Programa de emergencia alimentaria, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa becas de retención escolar, dependiente del Ministerio de Educación, el Programa remediar, dependiente del Ministerio de Salud, y el Programa jefas y jefes de hogar desocupados, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Sin dudas, el PJJHD ha sido el más significativo de estos programas en términos del volumen de recursos y de la extensión de perceptores asistidos. En 2003, este programa alcanzó a cubrir cerca de dos millones de hogares, equivalente al 20% de los existentes en el país.

En la siguiente sección se realiza una revisión más detallada de los principales programas sociales nacionales vigentes en el período 2003-2007 y de los programas de transferencias condicionadas que los gobiernos provinciales ponen en marcha, en forma complementaria, como respuesta a la crisis de 2001-2002.

¹⁰ De acuerdo a las cifras provistas por el INDEC, en base a la EPH, entre mayo de 2001 y mayo de 2002, el salario real promedio cae un 25,5%; el 53% de la población se sitúa por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% por debajo de la línea de indigencia, frente a un 38,3% y un 13,6% del año anterior; y la tasa de desempleo llega al 21,5%, frente a 16,5% en octubre de 2001.

III. Actualidad de los programas nacionales y provinciales

La finalidad de los programas de transferencias condicionadas está intrínsecamente ligada a la consecución de los ODM, debido a que todos apuntan a algún aspecto de los problemas planteados en la declaración del Milenio. Si bien el objetivo central de estos programas gira en torno al ODM1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre), ya que en su mayoría brindan subsidios monetarios y los principales indicadores de pobreza toman como referencia el ingreso de los hogares, su estructura les permite ser una herramienta de acción social, contribuyendo no solo a la reducción de la pobreza y el hambre, sino también a otras de las metas vinculadas a los ODM 2 al 6.

A partir de los requisitos necesarios para calificar como beneficiario de cada programa y las condicionalidades que estos imponen a sus perceptores es posible avanzar en forma complementaria hacia varios de estos objetivos. Por ejemplo, estableciendo como condicionalidad que los hijos de los beneficiarios asistan a la escuela de forma regular, este tipo de programa promueve la consecución del ODM2, lograr la enseñanza primaria universal. En algunos casos, los programas incluso proveen una beca o ingreso complementario como incentivo para que las familias envíen a sus hijos a la escuela.

Al mismo tiempo, muchos programas promueven el ODM3 requiriendo que la titular del beneficio sea la mujer, lo que apunta a fortalecer su rol como perceptora de ingresos dentro del hogar.

Por último, las condicionalidades vinculadas a la salud, que en muchos casos se establecen, como la concurrencia a controles periódicos de salud y el cumplimiento del calendario de vacunación de los menores del hogar y de las mujeres embarazadas, puede pensarse como una contribución al logro de los ODM 4 al 6, relacionados al incremento en el acceso a los servicios de salud y a la mejora de las condiciones sanitarias de la población.

Esto es posible, en el caso de Argentina, en la medida en que existen en todo el territorio nacional servicios públicos gratuitos de salud y educación. No obstante, como se menciona en la sección I, es importante reconocer que en el país todavía persisten inequidades en la distribución y calidad de estos servicios, que sería necesario corregir para alcanzar el cumplimiento de los ODM¹¹

A continuación se revisan los principales programas sociales nacionales y provinciales en funcionamiento, con particular atención a los de transferencias de ingresos. En la siguiente sección, se presenta una serie de micro-simulaciones para cuantificar la contribución de un programa de transferencias condicionadas sobre los ODM 1 al 3.

3.1 Programas nacionales

3.1.1 Programa jefas y jefes de hogar desocupados

Con la implementación del PJJHD, en mayo de 2002, el gobierno nacional asumió un rol preponderante en el combate contra la pobreza. Este programa se destaca respecto de los anteriores por la magnitud de gasto,¹² por la cantidad de beneficiarios implicados y por haber sido concebido como un derecho de inclusión social (DAGPyPS, 2007). De este modo, el PJJHD se constituyó en la máxima respuesta histórica del gobierno nacional en materia de empleo y transferencia de ingresos, alcanzando la cifra récord de dos millones de perceptores en 2003. La masividad del programa y los limitados recursos fiscales implicaron que en 2003 se cerrara la entrada al programa, por lo que el grueso de los beneficiarios del PJJHD proviene del período 2002-2003.

Desde un principio, el objetivo del PJJHD fue dar un sostén monetario a las familias cuyo jefe o jefa hubiera quedado desocupado. Así el programa se constituye como un seguro social a partir de garantizar un ingreso mensual de ARS \$150 (USD \$50 aproximadamente)¹³ a las jefas o jefes de hogar desocupados, con al menos un hijo menor de 18 años o hijos de cualquier edad con discapacidad, o cuya cónyuge o la propia beneficiaria se encontrase embarazada al momento de la inscripción. Además, los hijos de los beneficiarios debían cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y, aquellos en edad escolar, ser alumnos regulares. En el caso de los mayores de 60 años, debían acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales.

De acuerdo a la segunda encuesta de evaluación del PJJHD, realizada por el MTEySS en junio de 2004,¹⁴ las características sociodemográficas de los beneficiarios confirman que se trata de un grupo poblacional de alta vulnerabilidad. Por tratarse de jefes y jefas de hogar con hijos a cargo y con bajo nivel educativo, la situación de desempleo y bajos ingresos cobra especial gravedad. De hecho, el 60% de las beneficiarias mujeres se encontraban solas a cargo de los hijos.

¹¹ En este sentido, es interesante destacar la experiencia del Programa Juntos, de Perú, donde un 20% de los recursos son destinados a mejorar la oferta en educación y salud.

¹² El total de recursos empleados en 2003 (momento de mayor cobertura del programa) fue de ARS \$3.709 millones, equivalentes a 1% del PIB (Golbert, 2007).

¹³ Golbert (2007) realiza una comparación entre el valor del subsidio y del salario mínimo, vital y móvil. Al inicio del programa, la prestación representaba un 75% del salario mínimo (\$200 en junio de 2002), pero esta relación se reduce considerablemente a medida que aumenta el valor de este último, mientras que el monto del beneficio se mantiene fijo. En junio de 2005 equivale a un 26% y en diciembre del 2007 a un 15% del salario mínimo (\$570 y \$980 respectivamente).

¹⁴ Sobre una muestra probabilística de 3.657 casos, representativa de un millón de beneficiarios correspondientes al Gran Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires.

Además, si se compara a la población beneficiaria con el conjunto de la población desocupada, destaca la mayor proporción de población femenina, que supera al 70% de la población beneficiaria versus un 50% de la población desocupada en su conjunto. El nivel educativo también difiere entre ambos grupos, teniendo los beneficiarios un nivel muy inferior al de los desocupados en general (MTEySS, 2004).

Otro aspecto distintivo fue que para su ejecución se crearon Consejos consultivos locales a nivel provincial, municipal y barrial, integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil, que tuvieron como principales tareas la elección de los beneficiarios, controlar el funcionamiento del programa y asignar las actividades de contraprestación laboral o de capacitación, con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias.¹⁵

Si bien el PJJHD se establece como un programa de emergencia con fecha de finalización en diciembre de 2002, fue prorrogado en tres oportunidades, lo que originó un fuerte debate sobre la pertinencia de establecer un sistema de protección social permanente (Cruces et al., 2007). La administración de Néstor Kichner (2003-2007), quien asume como presidente tras el gobierno interino de Eduardo Duhalde, optó por una estrategia gradual de salida del PJJHD,¹⁶ mediante la implementación de dos nuevos programas. Uno de ellos, enfocado a los hogares más vulnerables, es el Programa Familias por la inclusión social (Familias), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que contempla transferencias monetarias condicionadas a condicionalidades de salud y educación. Al mismo tiempo, en la órbita del MTEySS se crea el Seguro de capacitación y empleo (SCyE), destinado a aquellas personas con menores dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo. Los nuevos programas reflejan en su diseño la voluntad de superar algunos de los problemas y limitaciones del PJJHD (Cruces y Gasparini, 2008). De este modo, el gobierno nacional se aproximó a una política de sostenimiento de ingresos, independientemente de la situación de emergencia económica que la precede. Sin embargo, una importante limitación de estos nuevos programas es que, por lo menos hasta Abril de 2008, sólo incorporaban beneficiarios provenientes del PJJHD: aunque los hogares beneficiarios en esa fecha permanecían en el PJJHD tienen un alto nivel de vulnerabilidad, una proporción importante de hogares con características similares no está cubierta por no provenir del grupo original de beneficiarios del PJJHD (Cruces y Gasparini, 2008).

A medida que el país retoma la senda del crecimiento, comienzan a generarse nuevos puestos de trabajo y se reduce considerablemente el desempleo. Esta situación induce una significativa disminución en el desempleo, y con ello el número de beneficiarios del PJJHD disminuye en forma significativa, dado que los beneficiarios son dados de baja automáticamente al registrarse contribuciones laborales relacionadas con el empleo formal. Desde mayo de 2003 a julio de 2007, 1.099.792 beneficiarios dejaron de cobrar el subsidio, cerca de la mitad porque consiguió un empleo y el resto porque pasó a otros planes o dejó de calificar para acceder a este beneficio (MTySS, 2008). En el cuadro 2 es posible apreciar la magnitud del PJJHD en comparación con el Familias y el SCyE, así como el traspaso de beneficiarios del PJJHD a los otros programas.

¹⁵ La principal forma de contraprestación era a través de proyectos comunitarios (60% de los beneficiarios), seguida por tareas administrativas (20%), micro emprendimientos (8%), continuación y finalización de los estudios (6%), capacitación (4%) y trabajo en el sector privado (2%) (MTEySS, 2004).

¹⁶ A través del Decreto 1506/04 se establece un plazo para que el MTEySS y el MDS realicen, en forma conjunta, una clasificación de los beneficiarios del PJJHD, de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos.

CUADRO 2
CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES PJJHD, SCyE Y FAMILIAS
(Argentina, 2003-2007)

Año ^a	PJJHD	Programa familias por la inclusión social		Seguro de capacitación y empleo	
	Beneficiarios	Beneficiarios	Traspasados del PJJHD	Beneficiarios	Traspasados del PJJHD
2003	1 828 182	231 421 b	-	-	-
2004	1 587 271	218 538 b	-	-	-
2005	1 449 143	243 449	9 687	-	-
2006	1 128 942	371 290	119 063	20 542	1 747
2007	757 505	539 386	14 266	71 155	4 588

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS (2008) y MDS (2007 y 2007a).

^a Todas las cifras corresponden a las respetadas para el mes de diciembre.

^b Beneficiarios del Programa de atención a grupos vulnerables – Subprograma de ingreso para el desarrollo humano.

3.1.2 Programa familias por la inclusión social

El Programa familias por la inclusión social empezó a delinearse en la órbita del MDS a comienzos de 2005, con el objetivo fundamental de promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos (MDS, 2005).

El programa incorporó a los antiguos beneficiarios del Programa de atención a grupos vulnerables – subprograma de ingreso para el desarrollo humano (PAGV-IDH).¹⁷ Asimismo, incorporó mediante traspaso voluntario a perceptores de PJJHD. De acuerdo a los registros del MDS (2007), más de 300 mil familias se traspasaron voluntariamente al programa hasta octubre de 2007, a los que se suman cerca de 200 mil beneficiarios originales del PAGV-IDH. En su primera fase, la meta del programa es alcanzar 700 mil familias beneficiarias, residentes en 416 municipios prioritarios de todo el país.¹⁸ Como se observa en el cuadro 2, de 240 mil familias destinatarias en 2005, el programa superó las 500 mil a fines de 2007.¹⁹

El Familias incorpora un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el PJJHD, limitando la cantidad de hogares que pueden optar por el traspaso. El Familias está destinado a beneficiarios del PJJHD, jefes o jefas de hogar con nivel educativo menor a secundaria completa, y dos o más hijos²⁰ menores de 19 años a cargo (o discapacitados de cualquier edad), o una mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa apunta principalmente a mujeres, lo cual se refleja en su estructura de beneficiarios.²¹ El subsidio monetario mensual por hogar es de ARS \$155 por un hijo o mujer embarazada y se suman ARS \$30 por hijo hasta alcanzar un máximo de ARS \$305, correspondientes a la cantidad de seis hijos menores (MDS, 2007b). Si la persona tiene siete o más hijos menores de edad puede acceder a un pensión no contributiva. Esta transferencia es

¹⁷ Familias se crea en 2005 sobre la base del PAGV-IDH, financiado por el BID y en funcionamiento desde 2002.

¹⁸ A octubre de 2007, Familias se ejecuta a través de 324 Centros de atención local (CAL), que atienden a 351 municipios, en 22 de las 23 provincias del país (MDS, 2007).

¹⁹ La cobertura de titulares a octubre de 2007 se refleja, además, en 1.822.369 niños/as menores de 19 años de edad que se encuentran bajo el programa (MDS, 2007).

²⁰ El requisito de dos hijos se aplica sólo a los traspasos del PJJHD: algunos hogares beneficiarios del Familias y provenientes del IDH tienen sólo un hijo menor.

²¹ En caso de que el titular del PJJHD traspasado sea hombre y no se trate de una familia monoparental, debe efectuarse el cambio de titularidad del subsidio a su esposa, cónyuge o madre de los niños a cargo. Esta política permitió que el 91,6% de los titulares del programa sean mujeres.

compatible con otros ingresos en el hogar, siempre y cuando sumados no superen el salario mínimo, vital y móvil.

La recepción del subsidio está sujeta al cumplimiento ciertas condiciones relacionadas con la educación y la salud. Los beneficiarios deben cumplir con el calendario de vacunación para los menores, con los controles médicos para las embarazadas y con la regularidad escolar o la culminación del nivel secundario o polimodal para los niños a cargo del titular. El cumplimiento de estas condiciones se verifica dos veces al año con la presentación de certificados del Plan nacional de vacunación y de los controles bimestrales de las mujeres embarazadas, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud, y la presentación de la constancia de matriculación inicial y del certificado de regularidad escolar de los niños de 5 años a 19 años.

Además del ingreso no remunerativo, se ofrecen becas de ARS \$50 mensuales para facilitar el término educativo y de la formación profesional y o laboral²² y se realizan actividades de apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria, que funcionan en los Centros integradores comunitarios con que cuenta el programa.

Entre los elementos que distinguen al Familias del PJJHDH cabe destacar que los beneficiarios perciben un aumento del monto de la prestación y que tiene en cuenta la composición del grupo familiar. Por otra parte, en lugar de exigir una contraprestación laboral o de capacitación, que en la práctica resulta muchas veces difícil de ejecutar, se concentra incentivar la asistencia escolar y los controles de salud, contribuyendo de este modo a mejorar el capital humano de las nuevas generaciones.

Golbert (2007) advierte, sin embargo, que los requisitos burocráticos pueden obstaculizar el acceso al programa, teniendo en cuenta que los beneficiarios deben presentar los certificados de concurrencia de los menores a la escuela y a los centros de salud. En este sentido, el acceso de familias, que por distintas razones, no envían a sus hijos a la escuela ni realizan controles sanitarios debiera ser un objetivo prioritario para un programa que busca promover la inclusión social. Esto requiere además de acciones conjuntas entre el MDS y los ministerios de educación y salud, de modo que se fortalezca la oferta destinada a la población objetivo del programa.

Por otra parte, la inscripción de nuevos receptores no se encuentra abierta, a excepción de los traspasos procedentes del PJJHD, lo que contradice el principio de universalidad. También quedan abiertas algunas cuestiones vinculadas al reconocimiento del derecho de todo ciudadano a percibir un ingreso que garantice las condiciones mínimas de subsistencia para ellos y sus familias, y que este derecho sea legalmente reconocido, bajo los principios de igualdad y no discriminación. De hecho, una de las principales críticas que se realizan a este programa es que desde su origen, a partir del Decreto 1506/04, se adopta una distinción implícita entre personas “empleables” (destinados al Seguro de capacitación y empleo) e “inempleables” (destinados al Familias) que puede resultar discriminatoria, especialmente si se tiene en cuenta que más del 90% de las titulares son mujeres (Campos, Faur y Pautassi, 2007). Asimismo, como señalan los resultados de Cruces et al. (2007), esta división puede resultar además contraproducente, por encasillar a los beneficiarios y no darles la oportunidad de desarrollar su potencial en el mercado laboral. Por ejemplo, los autores señalan que podría resultar más pertinente identificar los obstáculos que impiden a las mujeres de los hogares más vulnerables incorporarse al mercado de trabajo, e implementar acciones para facilitar su acceso, ampliando por ejemplo la oferta de guarderías públicas gratuitas en las áreas de mayor concentración de beneficiarios.

²² Los receptores de este beneficio pueden ser las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años que figuren en el padrón. Pueden recibir la beca hasta tres personas por familia, pero no pueden superar los ARS \$1.500 anuales. Este componente del programa se denomina “remoción de barreras”.

3.1.3 Seguro de capacitación y empleo

En marzo de 2006, a través del decreto 336/2006, se anunció la creación del Seguro de capacitación y empleo (SCyE),²³ de base no contributiva, dirigido en una primera instancia a los beneficiarios del PJJHD con mayores condiciones de empleabilidad. Este programa, dependiente del MTEySS, tiene por objetivo dar instrucción laboral a personas desocupadas y apoyo en su búsqueda de empleo.

El ingreso al programa es de carácter voluntario y durante el período de permanencia, que es por un máximo de dos años, se otorga una asignación mensual de ARS \$225 (75 pesos más que la ayuda económica del PJJHD) durante los primeros 18 meses, que luego se reduce a ARS \$200 hasta completar el período máximo. Además, el tiempo que el beneficiario permanece dentro del SCyE se contabiliza para su futura jubilación. Por último, se establece que aquellos beneficiarios que obtengan un empleo en el sector público o privado podrán continuar percibiendo la transferencia monetaria, durante un plazo de hasta 12 y 6 meses respectivamente.

En contrapartida, los beneficiarios firman un documento mediante el cual se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de empleo municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, a participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo, y a aceptar las ofertas de trabajo que surjan, adecuadas a su experiencia y calificación laboral.

El traspaso de beneficiarios del PJJHD al SCyE ha sido más paulatino que hacia el Familias. Durante los primeros nueve meses de funcionamiento del programa, entre mayo y diciembre de 2006, más de 20 mil personas optaron por pasarse al Seguro. De acuerdo a la última información disponible, a diciembre de 2007, el SCyE tenía más de 70 mil beneficiarios (veáse cuadro 2). Además del despliegue parcial de oficinas de empleo en los municipios participantes, es probable que la limitación temporal del beneficio del Seguro a dos años implique un desincentivo importante al traspaso frente a la duración a priori ilimitada del PJJHD y del Seguro.

3.1.4 Plan nacional de seguridad alimentaria

El Plan nacional de seguridad alimentaria (PNSA), conocido también como *El hambre más urgente*, se transformó en política de Estado una vez que la campaña El hambre más urgente, impulsada por el diario La Nación, Poder Ciudadano y Red Solidaria y otras organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, se presentó en el Congreso de la Nación.²⁴

Este programa comenzó a implementarse gradualmente, bajo la órbita del MDS, a partir del segundo semestre de 2003, y fue incorporando distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada. De este modo, el programa incluye no sólo prestaciones destinadas a familias vulnerables, como sucedía con el Programa de emergencia alimentaria, sino que se extiende a todas las prestaciones con componentes alimentarios que se desarrollan a nivel nacional (comedores, huertas, granjas, etc.). De este modo, asume una estructura amplia y compleja que se divide en siete componentes, cuyos objetivos, población beneficiaria y prestaciones se desarrollan en cuadro A2 del anexo.

²³ El SCyE no debe confundirse con el seguro por desempleo, creado a fines de 1991. A diferencia del primero, el seguro por desempleo está dirigido a desocupados con un pasado reciente como empleados formales.

²⁴ Este proyecto de iniciativa popular se plasmó en la ley N° 25.724 y su correspondiente reglamentación mediante el decreto N° 1018/2003.

3.1.5 Plan nacional de desarrollo local y economía social “Manos a la obra”

El Plan nacional de desarrollo local y economía social “Manos a la obra” del MDS, puesto en marcha en agosto de 2003, tiene por objetivo generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, reducir los niveles de pobreza y exclusión y aprovechar los recursos y la capacidad institucional del país (MDS, 2006a). Para ello, el programa asiste a actividades que favorecen la inclusión social, otorgando apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas que ya están en marcha o por comenzar, brindando herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones (MDS, 2006b). El programa contempla la participación de beneficiarios del PJJHD, que desde que se inició Manos a la obra han desarrollado más de 5.000 emprendimientos productivos.

3.1.6 Otros programas sociales nacionales

En el cuadro A3 del anexo se describen brevemente otros programas nacionales de menor cobertura. Si bien la oferta no se acota a éstos, representan la gran mayoría de los programas provistos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. A continuación se presentan los programas provinciales de transferencia de ingreso vigentes durante el último decenio, con especial atención a aquellos con mayor cobertura de beneficiarios.

3.2 Planes sociales y de empleo provinciales

Como se planteó anteriormente, la crisis socioeconómica de fines de 2001 impulsó al gobierno nacional a tomar un rol central en el diseño y la ejecución de los programas de empleo. Su protagonismo en la política social tuvo su máxima expresión con la puesta en funcionamiento en 2002 del PJJHD. Por su parte los distintos gobiernos provinciales también tomaron parte en la acción pública ejecutando diversos programas de empleo, financiados con recursos propios, con el mismo objetivo de sostener los ingresos y mejorar las posibilidades laborales de los grupos más vulnerables de la población, complementando de esta forma la asistencia ofrecida por el gobierno nacional (DAGPyPS, 2007).

Si bien existían algunos programas provinciales desde la década del noventa, muchos tuvieron su puntapié inicial en el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Ley N° 25.400), firmado en noviembre de 2000, que estableció la asignación de una partida presupuestaria para el financiamiento de programas sociales y de empleo por medio de transferencias a las provincias.

Entre 2002 y 2006 los gobiernos provinciales ejecutaron distintos programas financiados con recursos propios. Durante 2003, algunas provincias finalizaron las actividades de sus programas, incorporando sus beneficiarios al PJJHD, mientras que otras crearon programas nuevos destinados a atenuar los efectos de la crisis económica y social imperante. También se incorporaron nuevos programas dirigidos a sectores de la población activa, altamente vulnerables frente a la desocupación, que habían quedado fuera del alcance de otros programas existentes, en particular a la población joven (DAGPyPS, 2007).

En el cuadro 3 se presenta el gasto público y la participación relativa de los programas de empleo nacionales y provinciales para el período 2000 a 2006, en base a la información provista por la Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS). Entre 2000 y 2001 el gasto público consolidado Nación-provincias muestra un aumento nominal de 23%, luego de crecer en cerca de ARS \$100 millones. Este cambio residió básicamente en el mayor gasto de las provincias en programas de

empleo financiado por las transferencias acordadas en el marco del Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal. A partir de 2002 el gasto público consolidado presenta un gran incremento que se explica por la implementación a nivel nacional del PJJHD. Así la participación relativa del gasto en programas de empleo nacionales que pasó de 33,1% en 2001 a 91,3% en 2002. Esta tendencia que se mantiene en 2003 y 2004. En 2005 y 2006 el gasto total orientado a planes de empleo cae por la menor participación del gobierno nacional. Este se debe principalmente a las menores erogaciones del PJJHD, debido a la reducción en la cantidad de beneficiarios, ya sea porque consiguieron empleo, dejaron de calificar o como consecuencia del traspaso de beneficiarios al Familias, que no se computa como programa de empleo.

CUADRO 3
GASTO ANUAL EN PROGRAMAS DE EMPLEO PROVINCIALES Y NACIONALES²⁵

(Millones de pesos. Argentina, 2000-2006)

Año	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Provinciales	\$234	57%	\$340	67%	\$222	9%	\$348	8%	\$468	11%	\$477	12%	\$485	14%
Nacionales	\$179	43%	\$168	33%	\$2.328	91%	\$3 919	92%	\$3 779	89%	\$3 423	88%	\$2 932	86%
Total	\$413	100%	\$508	100%	\$2.550	100%	\$4 267	100%	\$4 247	100%	\$3 900	100%	\$3 417	100%

Fuente: DAGPyPS (2007), pág. 12.

Al mismo tiempo, entre 2000 y 2006, se registra una tendencia creciente en la participación del gasto público en programas de empleo nacionales dentro del gasto público total nacional (GPTN) y del gasto público social nacional (GPSN). Las mayores participaciones se registran en 2003, con 10% para el GPTN y 21% para el GPSN. A partir de 2005 esta tendencia comienza a revertirse debido a las menores erogaciones en concepto del PJJHD (DAGPyPS, 2007).

En 2006, todavía existían 34 programas de empleo provinciales, que daban asistencia a cerca de 180 mil beneficiarios, con prestaciones promedio mensuales de entre ARS \$120 y \$500. La mayoría contempla algún tipo de contraprestación laboral, mientras que los restantes se orientan hacia actividades de capacitación. En el cuadro 4 se presenta la cantidad de beneficiarios promedio por mes, el valor de la prestación mensual y el gasto anual correspondiente a estos programas.

A continuación se describen los programas Barrios bonaerenses y Trabajo por San Luis, que son los más importante en términos de cantidad de beneficiarios y de recursos. También se incluye una revisión de Ciudadanía Porteña, que es el programa de transferencia de ingresos más importante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este caso, no se trata de un programa de empleo, razón por la cual no forma parte del Informe sobre Programas de Empleo Provinciales (DAGPyPS, 2007), del que se extrajeron los cuadros 3 y 4.

²⁵ El gasto ejecutado por la Nación corresponde sólo a las transferencias a personas y no comprende el gasto administrativo de los programas de empleo.

CUADRO 4
PROGRAMAS DE EMPLEO PROVINCIALES

(Argentina, 2006)

Provincia	Programa	Beneficiarios promedio por mes	Gasto anual en miles de \$	Prestación mensual en miles de \$
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Nuevos roles laborales	165	400	200
Buenos Aires	Empleo joven	5 536	4 429	200
Buenos Aires	Barrios bonaerenses	64 758	118 999	150
Buenos Aires	Plan bonus	609	1 237	200
Buenos Aires	Segunda oportunidad	447	1 019	200
Catamarca	Componente actividad comunitaria	4 981	7 448	120-160
Catamarca	Primer paso	9 652	27 163	300
Córdoba	Volver al trabajo	2 412	7 235	250
Córdoba	Primer paso profesional	1 699	1 529	300
Córdoba	Expansión productiva	616	2 710	400
Córdoba	Programa de emergencia laboral	965	3 474	300
Chubut	Empleo mixto	2 506	8 420	280
Chubut	Padres de familia	1 819	7 640	350
Entre Ríos	Emergencia ocupacional	790	1 303	150
Formosa	Por nuestra gente	7	14	120-160
Formosa	Esfuerzo propio	4	12	250
Formosa	Entre nosotros	4 931	17 874	300
La Pampa	Complemento programas nacionales	926	1 662	150
La Pampa	Primer empleo	253	547	180
La Rioja	Aprender trabajando	s/d	s/d	200
La Rioja	Jóvenes profesionales	s/d	s/d	300-400
Mendoza	Línea empleo y capacitación ocupacional	388	1 108	Hasta 300
Mendoza	Fondo complementario de asistencia ocupacional	4 901	8 822	150
Neuquén	Fondo asistencial ocupacional	667	1 200	150
Neuquén	Plan provincial de atención a la desocupación	11 716	21 089	150
Río Negro	Fondo solidario de asistencia a desocupados	s/d	560	Variable
Río Negro	Programa de empleo rionegrino	s/d	4 451	150-200
Salta	Salta solidaria	1 447	2 653	Hasta 200
Salta	Salta trabaja	46	87	Hasta 200
San Juan	Pasantías provinciales	3 321	5 991	Hasta 200
San Luis	Trabajo por San Luis	44 188	206 799	390
Santa Fe	Programa provincial de ayuda social solidaria	6 458	7 749	100
Santiago del Estero	Programa acciones de emergencia	2 350	5 640	200
Tierra del Fuego	Programa de entrenamiento laboral	992	5 549	500
	Total	179 550	484 213	

Fuente: DAGPyPS (2007), pág. 17.

3.2.1 Programa barrios bonaerenses

El programa Barrios bonaerenses, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, comenzó a ejecutarse en forma piloto en 1996. Si bien inicialmente fue pensado por un período de dos años, todavía se encuentra en funcionamiento.

Este programa otorga un subsidio de ARS \$150 a personas desocupadas, mayores de 18 años o emancipadas, pertenecientes a familias sin ingresos que no perciban prestaciones previsionales o seguro de desempleo, ni participen en otros programas de empleo, nacionales y/o provinciales.

Los proyectos en los que desempeñan su contraprestación los beneficiarios pueden ser propuestos por los propios municipios de la provincia o por organizaciones no gubernamentales, que actúan como unidades ejecutoras. Existen cinco tipologías para la elaboración de los proyectos: infraestructura sanitaria, destinados a la construcción de desagües cloacales y pluviales, sumideros y alcantarillas; infraestructura social, destinados a la construcción y refacción de unidades sanitarias, educativas y comunitarias; vivienda, destinados a la construcción, refacción o ampliación de viviendas, incluyendo actividades de mejoramiento habitacional; infraestructura urbana, que contempla actividades vinculadas con la mejora de vías y espacios públicos; y proyectos productivos, orientados hacia la producción de bienes o servicios para su distribución o utilización en otros proyectos del programa (DAGPyPS, 2007).

El equipo de gestión del programa realiza la evaluación de los componentes del proyecto presentado en función de su utilidad pública. Estos componentes son cuatro: entrenamiento ocupacional, el barrio como unidad de ejecución, formación básica y capacitación laboral, y emprendimientos productivos.

3.2.2 Programa trabajo por San Luis

El Plan de inclusión social “Trabajo por San Luis” se crea en mayo de 2003, mediante la Ley provincial N° 5373. Está dirigido a todos los habitantes de la provincia desocupados mayores de 18 años, especialmente a madres solteras, jefas de hogar y personas con capacidades diferentes. Si bien el subsidio que el plan otorga comenzó siendo de ARS \$300 mensuales, el monto fue incrementado, primero a ARS \$390 y luego a ARS \$450.²⁶ En forma complementaria, el programa otorga una cobertura de salud de la obra social del estado provincial y seguro de riesgo de trabajo. La contraprestación laboral corresponde a una jornada de ocho horas diarias a realizarse en cinco días semanales (con un régimen especial para personas que demuestren ser discapacitadas).

Cabe destacar que Trabajo por San Luis es el único programa de empleo provincial que supera en cantidad de beneficiarios dentro de su jurisdicción a los del PJJHD. En 2006, la cantidad de beneficiarios promedio fue de más de 44 mil frente a 13 mil del PJJHD (DAGPyPS, 2007).

²⁶ La ley N° I-0538-2006, sancionada por el poder legislativo de San Luis, proroga por un año el funcionamiento del programa, a partir del 29 de diciembre de 2006, aumentando también el valor del subsidio.

3.2.3 Programa ciudadanía porteña

El Programa Ciudadanía Porteña-Con Todo Derecho fue creado por la Ley N° 1878/2005 de de Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de revertir el deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población, y comenzó a funcionar en noviembre de 2005. Se trata de un programa de transferencia de ingresos a los hogares pobres e indigentes que residen en la ciudad, condicionado al cumplimiento de determinados compromisos y obligaciones en materia de educación, salud y documentación. El programa prioriza sus acciones hacia los hogares con mayor vulnerabilidad (menores de 18 años, mujeres embarazadas, personas con algún tipo de discapacidad y/o adultos mayores). El programa no está limitado a los beneficiarios originales del PJJHD, a diferencia del Familias o del Seguro. Durante 2007, los hogares beneficiarios llegaron a cerca de 70 mil, compuestos por cerca de 250 mil personas. La titular del beneficio es la mujer, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge del jefe (Dirección General de Ciudadanía Porteña, 2007).

El beneficio consiste en un subsidio mensual, con un monto promedio de ARS \$250 (USD 80) con un monto mínimo de ARS \$80 (USD 25) y un monto máximo de ARS \$800 (USD 254). El monto del subsidio no es igual para todos los hogares. Se fija considerando la composición del hogar, su situación socioeconómica y el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), fijada por el INDEC. Los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente el 75% de su CBA, mientras que para los hogares en situación de pobreza el monto de la prestación es del 50% de su CBA. El monto de la prestación se actualiza en forma trimestral.

La modalidad en la que se entrega el subsidio es una tarjeta bancaria de compra precargada, que puede ser utilizada únicamente en la red de comercios adheridos. Se pueden adquirir exclusivamente alimentos, productos de limpieza e higiene, y combustible para cocinar. La red está integrada por 1400 establecimientos que incluyen desde grandes supermercados a pequeños comercios barriales.

Al igual que en el caso del Familias, como condición para acceder al beneficio, los hogares beneficiarios asumen una serie de compromisos: los menores de entre 5 y 18 años deben asistir a la escuela, procurando su promoción; se deben realizar controles periódicos de salud y desarrollo nutricional de menores hasta 18 años y cumplir con el calendario de vacunación, controles mensuales de embarazo y de parto y post parto; y se debe promover que todos los miembros del hogar cuenten con documentación argentina que acredite identidad. Para comprobar el cumplimiento de los compromisos, el programa cruza datos con escuelas e instituciones de salud y se solicita a los hogares beneficiarios la presentación de certificación que avale dicho cumplimiento. Asimismo, se verifica que los beneficiarios no reciban otro programa social nacional, y que sus ingresos laborales (obtenidos a partir de datos impositivos administrativos) no superen el umbral fijado para los beneficiarios.

IV. Simulaciones de los efectos de los programas sociales en los ODM en Argentina

4.1 Metodología

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso, que comienzan a implementarse en América Latina a fines de los años noventa, fueron incorporados al repertorio de programas sociales en la región a partir de las exitosas experiencias en Brasil y México, incluyendo una serie de iniciativas en Argentina. Sus principales innovaciones son la incorporación de condicionalidades en salud y educación, y la cobertura masiva de hogares vulnerables sin base contributiva. Como indican Gasparini et al. (2007) sus principales objetivos se resumen en:

- Proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres y con ello contribuir a reducir la pobreza presente.
- Incrementar la dotación de capital humano a través de asistencia educacional de los niños en los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia al ciclo lectivo.
- Contribuir al mejor control de salud de la población más carenciada, y por ende reducir sus riesgos de enfermedad.

- Servir como red de protección social a la comunidad, de modo que se incremente su grado de cooperación y su sentido de cohesión

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso de Argentina comprenden un subsidio monetario (aunque muchos de estos otorgan además alimentos, medicamentos, apoyo educacional, etc.) y exigen una contraprestación a sus beneficiarios para su asignación (laboral, controles de salud y educación, etc.). El primero de los componentes busca sostener el ingreso familiar de la población objetivo en el corto plazo, en tanto que el segundo permite atacar la pobreza a largo plazo.

Por sus características, estos programas están estrechamente vinculados con los objetivos del Milenio. Por ello, el ejercicio empírico desarrollado en esta sección procura establecer un orden de magnitud del impacto potencial de los programas sociales en los ODM. Sin embargo, como se detalló en la sección anterior, la cobertura de las tres principales iniciativas en Argentina (el PJJHD, el Familias y el Seguro) es sólo parcial, ya que los beneficiarios provienen fundamentalmente de los hogares pobres de la crisis del 2001-2002, incorporados en la primera etapa del PJJHD en 2002-2003. Esto implica que una proporción importante de hogares vulnerables no están cubiertos en el presente por ninguna de estas iniciativas por no haberse incorporado en esa etapa.

Las micro-simulaciones presentadas a continuación se basan en una expansión del Programa Familias, que surge como una alternativa de continuidad al PJJHD en un entorno de crecimiento económico. El Familias apunta directamente a la población vulnerable, y no incluye requisitos o contraprestaciones relacionadas al empleo.

De acuerdo a lo establecido en Bourguignon y Ferreira (2003), la evaluación de un programa como el PFG requiere identificar la política objeto de estudio, definir la fuente de información estadística, elegir un mecanismo de asignación de recursos para llevar a cabo dicha política social y finalmente obtener los resultados de la simulación. El ejercicio de simulación establece un programa del formato similar al Programa familias, con una cobertura sólo marginalmente más extensa, pero generalizada a todos los hogares por debajo de cierto nivel de ingreso per capita, al que se denominará Programa familias generalizado (PFG). El PFG planteado brinda asistencia a los hogares más vulnerables,²⁷ variando el monto de la transferencia de acuerdo a su composición. El PFG otorga un subsidio mensual de ARS \$155 por hogar, al que se suman \$30 por hijo hasta alcanzar un máximo de \$305 correspondientes a la cantidad de seis hijos menores de 19 años.²⁸ La mayor flexibilidad del PFG surge de sus requisitos (no requiere que haya menores en los hogares, y es independiente del nivel de educación del beneficiario) y de su población objetivo (hogares vulnerables independientemente de su condición frente al PJJHD).

Por otra parte, en muchos programas sociales se prioriza a las mujeres como receptoras del subsidio monetario. El objetivo es incrementar la participación de las mujeres en el aporte de ingresos de su hogar, facilitando un rol activo en los mismos. Esta simulación incorpora este aspecto, otorgando el subsidio a la mujer dentro del hogar cuando es posible. Para completar descripción estilizada del PFG, es preciso establecer algunos supuestos que se detallan a continuación:

- El costo fiscal del programa se financia con un impuesto proporcional a los ingresos de la población general. De acuerdo a Gasparini et al. (2007), este supuesto no se aleja demasiado de los sistemas tributarios reales en América Latina. En este sentido, se establecerá un mínimo imponible en función de las líneas de pobreza elegidas. Por otra parte, el costo administrativo del PJJHD se estimó en 5% de su presupuesto total (Deibe, 2006). Sin

²⁷ Este estado se define en la siguiente sección luego de establecer la medida de ingreso familiar sobre la que se realiza la simulación. En esta oportunidad no se incluye ninguna condición de compatibilidad con los restantes ingresos del hogar, que sí plantea el Familias.

²⁸ Es decir que una familia con un menor de 19 años recibe una transferencia mensual de aproximadamente USD \$50 y \$10 por cada menor adicional, hasta un máximo de USD \$100.

embargo, éste es un programa de bajo costo de supervisión: los programas de transferencias condicionadas han tenido un costo administrativo de 5% al 10% en América Latina y el Caribe (Blomquist, 2006). Dado que el Programa Familias tiene mayores exigencias sobre sus beneficiarios y por tanto requiere mayores controles se optó por incluir un costo administrativo del 10% del presupuesto de las transferencias otorgadas dentro de las erogaciones del programa a financiar con este impuesto, que contemplaría la coordinación del programa, su auditoría y el financiamiento de las actividades de asistencia (como pueden ser escolares y sanitarias).

- Por otra parte, la modelización propuesta no contempla ningún tipo de simulación de comportamiento de las familias (ya sea por el beneficio o por los mayores impuestos). Dado que el PFG se asigna a familias pobres más allá de su condición laboral, se considera que ningún hogar rechaza la asistencia ofrecida y no ve afectadas las decisiones de trabajo de ninguno de sus integrantes, ni del cumplimiento de las contraprestaciones solicitadas (que en el caso del Familias son el cumplimiento para los hijos menores con el calendario escolar y de vacunación).

En la simulación, se procede inicialmente a eliminar los subsidios observados en la encuesta, y a realizar las asignaciones de beneficios monetarios e impuestos de acuerdo a los requisitos, en función de la información de la encuesta. La distribución del ingreso resultante permite realizar una evaluación directa del ODM1 (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”), y también estimar el impacto en algunas de las metas asociadas a los ODM2 (“Lograr la enseñanza primaria universal”) y ODM3 (“Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”).

La metodología desarrollada se aplica a la información estadística que surge de la EPH-C del INDEC del segundo semestre de 2006 (la última encuesta semestral disponible al publicarse este documento). La EPH-C es la mayor fuente de microdatos de Argentina, con amplia cobertura geográfica –cubre 28 grandes centros urbanos. El diseño de la EPH-C se concentra en la obtención de información de ingresos, empleo y educación, entre otras variables, lo que permite analizar el efecto del PFG sobre las metas asociadas a los ODM mencionados.

La unidad de medida elegida para analizar el impacto del PFG en la condición económica de las familias asistidas sea el ingreso per cápita familiar (IPCF). Los ingresos familiares se construyen a partir de todos los ingresos laborales y no laborales declarados por los integrantes de un hogar, y el IPCF se obtiene dividiendo este monto por la cantidad de miembros en el mismo. El IPCF se calcula para cada hogar, que de aquí en adelante será considerado como un núcleo familiar.

La línea de pobreza elegida en la declaración del Milenio para evaluar el cumplimiento del ODM1 es de USD1,08 diario por persona a PPA, que en Argentina equivale a un IPCF de \$49,7 mensuales a precios de 2006.²⁹ Dado que este es un nivel muy bajo de ingresos para la distribución del ingreso nacional, los hogares elegidos para ser beneficiarios de la asignación del PFG han sido todos aquellos cuyo IPCF es inferior a USD \$4 diarios por persona a precios PPP de 2006. En el análisis posterior también se utiliza esta línea de pobreza de USD \$1 y USD \$2 diarios, extensamente empleada en los estudios de América Latina para comparaciones entre países, las líneas de USD \$3 y USD \$4 diarios y las líneas de pobreza extrema y moderada oficiales de INDEC.

Las principal ventaja de la metodología aquí propuesta es su simplicidad. Sin embargo, es importante destacar que sólo permite obtener un orden de magnitud del máximo impacto de los programas sociales. En efecto, las condiciones de la simulación implícitamente suponen una focalización perfecta, cumplimiento total de las condicionalidades, bajos costos administrativos y de filtración, y la no existencia de comportamiento estratégico por parte de la población. Estas y otras

²⁹ Las líneas de pobreza de USD \$1, USD \$2, USD \$3 y USD \$4 diarios por persona están ajustadas a la cotización de la moneda argentina y calculadas a Paridad de Poder Adquisitivo a precios internacionales de 1993.

limitaciones similares implican que los resultados diferirían en caso de implementarse la extensión propuesta del Familias.

4.2 Resultados

En el cuadro 5 se presenta la cobertura del programa simulado. Mientras que a diciembre de 2006 los programas nacionales (PJJHD, Familias y Seguro) cubrían a 1.520 mil hogares beneficiarios,³⁰ en la simulación del PFG la cobertura se extiende a 1.572 mil hogares³¹ conformados por alrededor de 8,3 millones de personas (equivalente al 15,5% de la población total de Argentina) y más de 4,5 millones de menores de 18 años de edad (el 36,9 % de los menores de todo el país).

CUADRO 5
HOGARES, POBLACIÓN, CANTIDAD DE MENORES DE 6 AÑOS Y MENORES DE 18 AÑOS DE ARGENTINA Y ASISTIDOS POR EL PROGRAMA

(Miles de hogares y personas. Argentina, 2º semestre de 2006)

	Totales	Asistidos	%
Hogares	10 173	1 572	15,5
Población cubierta	36 608	8 296	22,7
Población menor de 6 años	4 103	1 430	34,9
Población menor de 18 años	12 286	4 535	36,9

Fuente: Elaboración propia en base a EPH – C - 2º semestre – 2006 – INDEC.

El costo total anual del programa rondaría los ARS \$4.648 millones anuales (equivalente a USD \$1.475 millones), lo que representa el 4,6% del presupuesto nacional y el 0,7% del producto interno bruto de Argentina en 2006. El costo anual estimado del conjunto de programas nacionales en 2006 ascendía a ARS \$3.251 millones anuales (incluyendo las transferencias realizadas y un costo administrativo del 10%, como el del programa simulado), por lo que la expansión de 1.520 a 1.572 mil beneficiarios hogares implicaría un costo adicional de 0,21% del PBI de 2006.³² El costo mayor se debe al aumento de la prestación: el PJJHD (la gran mayoría de los beneficiarios en diciembre de 2006) otorgaba un monto fijo por hogar, sin un adicional por hijos como el PFG.

En la simulación, se optó por financiar el programa a partir de un impuesto con una alícuota proporcional, gravando a aquellos hogares con un ingreso por adulto equivalente superior a dos veces la línea de pobreza moderada oficial calculada por el INDEC, que ronda un promedio de ARS \$270 mensuales por adulto equivalente.³³ De este modo, dicho impuesto recaería sobre 6,45 millones de hogares, el 64% de los hogares del país.³⁴ La alícuota necesaria para financiar el PGF sería de 2,87% sobre todo lo declarado como ingresos en un hogar.

³⁰ En diciembre de 2006, el PJJHD tenía 1.128.942 de beneficiarios, el Familias unos 371.290 y el SEC unos 20.542. Estos datos surgen de fuentes administrativas, ya que la EPH-C sub-estima significativamente el número de hogares beneficiarios.

³¹ En el caso del PFG sólo hay un beneficiario por hogar, por tanto hay tantos hogares como beneficiarios. Por su parte, no puede decirse lo mismo de los programas nacionales, debido a que en un hogar puede haber más de un beneficiario.

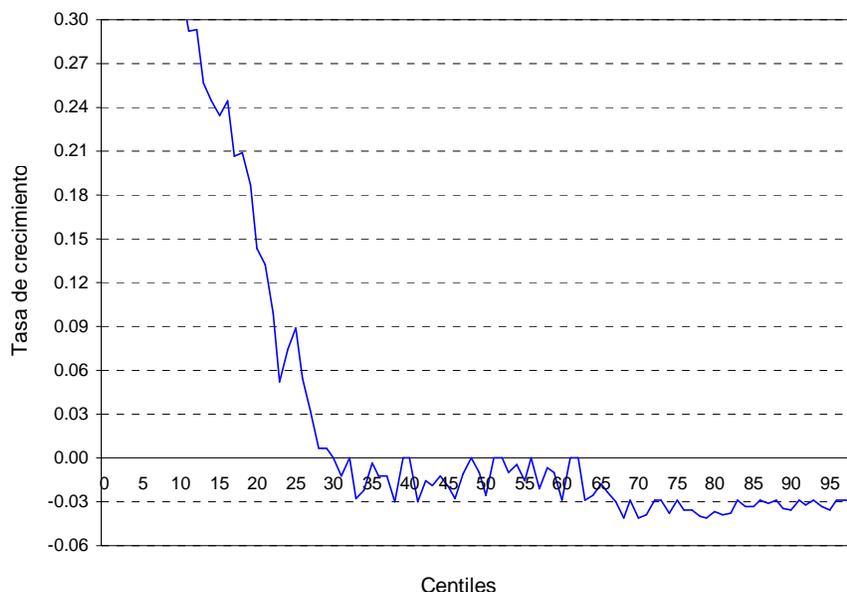
³² En el ejercicio de simulación realizado, se eliminó el ingreso por programas sociales declarado por los hogares en la encuesta antes de simular la transferencia del Programa familias generalizado.

³³ La metodología del cálculo de pobreza en Argentina se basa en un concepto diferente del de IPCF, como es el ingreso por adulto equivalente. Para calcularlo, en lugar de dividir el ingreso total familiar por el número de miembros se lo divide por la cantidad de adultos equivalentes que surge de una escala propuesta por INDEC. Las líneas de pobreza oficiales, construidas bajo este concepto, son: para la pobreza moderada en la Argentina, para el año 2006, son de ARS \$282 mensuales para Gran Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que para la pobreza extrema es de ARS \$129 mensuales para el mismo aglomerado.

³⁴ Se escogió un umbral más alto para el impuesto que el punto de corte de recepción del programa para obtener un sesgo progresivo en el programa tanto del lado del gasto como en la recaudación.

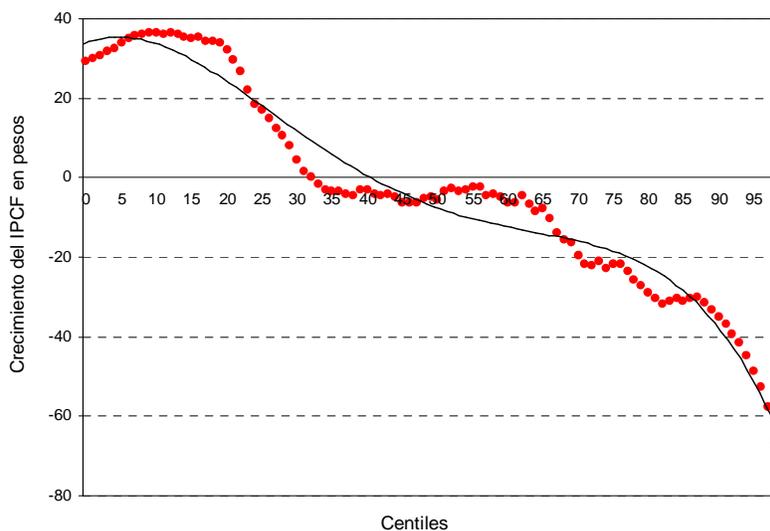
En el gráfico 1 se muestra la tasa de crecimiento de distintos niveles de IPCF una vez aplicado el PFG a una distribución del ingreso de 2006 sin computar el ingreso de los programas existentes en ese momento (es decir, desde una situación hipotética sin programas). Dividiendo la distribución del ingreso per capita familiar en centiles, este gráfico permite una primera aproximación visual del impacto del PFG en la economía en función del nivel de ingreso per cápita de los hogares.

GRAFICO 1
CURVA DE CRECIMIENTO DE LOS CENTILES DEL IPCF UNA VEZ APLICADO EL PFG
 (Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – C - 2º semestre 2006 – INDEC.

GRAFICO 2
CAMBIO DEL IPCF DE LOS CENTILES DEL IPCF UNA VEZ APLICADO EL PFG
 (Pesos a precios corrientes de 2006. Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – C - 2º semestre 2006 – INDEC.

Como puede apreciarse, el PFG presentaría un impacto creciente cuanto mayor es el grado de pobreza de los hogares. Aunque esto se debe a la focalización perfecta impuesta en el ejercicio de simulación, los programas basados en aproximaciones de ingreso de mayor relevancia práctica (como el nivel de educación o el número de hijos) suelen tener buenos resultados en dirigir sus beneficios a la población de menores ingresos (Cruces y Gasparini, 2008). El crecimiento porcentual promedio del ingreso per cápita familiar entre los beneficiarios sería del 8,1%. La progresividad del esquema sugerido (gravar sólo a aquellos hogares con ingresos por adulto equivalente mayores a dos líneas de pobreza combinado con un subsidio a los más pobres) queda de manifiesto en el gráfico 1: una vez instaurado el PFG, los ingresos de los hogares crecen hasta el centil 30 y luego disminuyen por el impuesto aplicado para financiar el programa.

Por su parte, en el gráfico 2 se indica en qué monto cambiaría el IPCF de cada centil de la distribución del ingreso en Argentina en presencia de PFG. A diferencia del gráfico anterior, este permite apreciar el impacto nominal en el IPCF de acuerdo al nivel de ingresos. Una vez más, puede observarse que cuanto mayor es el grado de pobreza considerado, mayor es el monto en que aumenta el IPCF. El crecimiento promedio del ingreso per cápita familiar entre los beneficiarios es del orden de ARS \$66,2. Por su parte, superado el centil treinta, mayor es el monto recaudado, dada la alícuota constante, alcanzando la cifra máxima de ARS \$86,1.

4.2.1 ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Los resultados generales de la simulación presentados en las páginas anteriores indican el crecimiento de los ingresos de los hogares más pobres. Este impacto potencial puede cuantificarse en función de indicadores de pobreza. El primer ODM, dirigido a combatir la pobreza y el hambre, está asociado a dos metas (ver cuadro 1): “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día” y “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre”. Debido a que la EPH no cuenta con información de consumo, sólo se evalúa la primera de las metas ante la aplicación del PFG.

Los indicadores establecidos en la declaración del Milenio para la medición de la primer meta del ODM1 son el porcentaje de la población con ingresos inferiores a USD \$1 diario por persona (también conocido como índice de recuento o tasa de pobreza), el coeficiente de la brecha de pobreza y la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de población. La falta de información de consumo en la EPH sólo permite medir el cambio que produciría la aplicación del PFG sobre los dos primeros índices. Ambas medidas fueron generalizadas bajo la misma notación por Foster, Greer y Thorbecke (1984):

$$FGT(A) = \frac{1}{N} \sum_{IPCF < LP} \left(1 - \frac{IPCF}{LP}\right)^A$$

siendo N la población nacional, LP la línea de pobreza elegida y A un parámetro que representa la sensibilidad del indicador al grado de pobreza. Cuanto mayor es el valor de A, más ponderación se da a la profundidad de la pobreza. La tasa de pobreza se corresponde con A = 0 (FGT(0)), en tanto que la brecha de pobreza se obtiene cuando A = 1 (FGT(1)). El FGT(1) puede expresarse como el producto entre el FGT(0) y la distancia del ingreso medio de los pobres a la línea de pobreza. Por su extensa difusión y por tener ventajas sobre los dos índices considerados también se incluyó el FGT(2) también conocido como índice de severidad.³⁵

³⁵ Las tres medidas, FGT(1), FGT(2) y FGT(3), pueden evaluarse en función de axiomas que, de acuerdo a Sen (1976), son deseables para un índice de pobreza. El primer axioma es de focalización y establece que un índice de pobreza debe ser invariante al cambio en el ingreso de los no pobres; el segundo es de monotonía e indica que cualquier pérdida de ingresos de un pobre debe aumentar el valor de dicho índice; el tercer axioma, denominado de transferencia, se refiere a que transferencias igualadoras entre pobres deben resultar en la reducción de la pobreza. A pesar de sus sencillas interpretaciones, el FGT(0) sólo cumple con el primero de los axiomas y el FGT(1) cumple con los dos primeros axiomas. En tanto que el FGT(2) cumplen con los tres axiomas citados.

A su vez, se optó por sumar el índice de Watt (1968) a los indicadores de pobreza antedichos:

$$Watt = \frac{1}{N} \sum_{IPCF < LP} \log(LP) - \log(IPCF)$$

debido a que se lo destaca en la literatura sobre pobreza y distribución del ingreso por tener propiedades axiomáticas más deseables.³⁶

En los cuadros 6, 7 y 8 se presentan cómo serían afectados estos indicadores de pobreza para el segundo semestre de 2006 luego de la aplicación del PFG para distintas líneas de pobreza. En el cuadro 5.2 se exhiben los cuatro indicadores calculados antes y luego de la aplicación del PFG para las líneas de USD \$1 y \$2 diarios por persona.

CUADRO 6
INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPCF PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA
DE USD \$1 Y \$2 POR DÍA POR PERSONA
(Argentina, 2º semestre de 2006)

Indicador	USD \$1 por día				USD \$2 por día			
	1- Observado	2- Sin Prog.	3- Con PFG	Variación 3-2	1- Observado	2- Sin Prog.	3- Con PFG	Variación 3-2
FGT (0)	3,0	3,7	0,7	-81,9%	8,7	9,6	4,6	-52,0%
FGT (1)	1,5	2,1	0,1	-93,8%	3,7	4,5	1,3	-70,6%
FGT (2)	1,1	1,6	0,1	-96,6%	2,3	3,0	0,5	-81,5%
Watt	1,3	2,7	0,2	-92,8%	4,8	6,5	1,8	-72,8%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

La columna 1 en ambos paneles presenta el nivel de pobreza observado, la columna 2 presenta los indicadores de pobreza sin computar el ingreso de los programas sociales existentes en 2006, la columna 3 presenta los mismos indicadores una vez simulado el PFG sobre la distribución sin programas, y la cuarta columna computa el cambio porcentual en los indicadores inducido por el PFG. Como puede apreciarse, con estas líneas de pobreza todos los indicadores presentan un nivel relativamente bajo nivel en la situación inicial, y exhiben una reducción importante una vez aplicado el PFG. El resultado es más significativo en cuanto menor es la línea de pobreza considerada y en cuanto mayor es la “aversión” a la pobreza implícita en el indicador escogido. El efecto del programa disminuye al pasar de una línea de USD \$1 a \$2 diarios, reflejando el mayor impacto del programa en los hogares de menores ingresos (gráficos 1 y 2). Los índices considerados en la declaración del Milenio, FGT(0) y FGT(1) calculados para USD \$1 diario por persona, se verían reducidos aproximadamente en un 75% y un 90% respectivamente, es decir, por encima del 50% requerido en la meta 1 del ODM 1.

En el cuadro 7 se extiende el análisis precedente para las líneas de pobreza de USD \$3 y \$4 diarios, equivalentes a ARS \$149,2 y \$198,9 per cápita familiar mensuales a precios corrientes de 2006 respectivamente.

³⁶ En Zheng (1993) se desarrolla un análisis acabado de las ventajas del índice de Watt. Éste es un caso particular de la familia de los indicadores de Clark, Hemming y Ulph (1981), no presentados en este trabajo, en el que se da la mayor ponderación posible al grado de pobreza.

CUADRO 7
INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPCF PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA
DE USD \$3 Y \$4 POR DÍA POR PERSONA
(Argentina, 2º semestre de 2006)

Indicador	USD \$3 por día				USD \$4 por día			
	1-Observado	2-Sin Prog.	3-Con PFG	Variación 3-2	1-Observado	2-Sin Prog.	3-Con PFG	Variación 3-2
FGT (0)	16,4	17,1	11,1	-34,9%	23,9	24,5	19,1	-22,1%
FGT (1)	6,8	7,5	3,4	-54,3%	10,3	11,0	6,4	-42,4%
FGT (2)	4,0	4,7	1,6	-66,5%	6,0	6,7	3,0	-54,9%
Watt	9,7	11,6	4,8	-58,6%	15,5	17,5	9,1	-48,1%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

Al igual que en el caso anterior, cuanto menor es la línea de pobreza considerada y mayor la aversión a la pobreza del indicador evaluado, más grande es el efecto del PFG. Si bien ocurre en menor magnitud que en el caso de USD \$1 a \$2 diarios, con estas líneas de pobreza todos los indicadores también parten de un nivel bajo y presentan una reducción en presencia del PFG.

En el cuadro 8 se presenta las medidas de pobreza estimadas para las líneas de pobreza extrema y moderada oficiales del INDEC para 2006 (de ARS \$129 y 282 mensuales respectivamente para el aglomerado Gran Buenos Aires) con resultados similares a los obtenidos anteriormente en el cuadro 7, con reducciones menores que con las líneas internacionales del cuadro 6.

CUADRO 8
INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL INGRESO POR ADULTO EQUIVALENTE
PARA LAS LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA Y MODERADA DE INDEC
(Argentina, 2º semestre de 2006)

Indicador	Pobreza Extrema				Pobreza Moderada			
	1-Observado	2-Sin Prog	3-Con PFG	Variación 3-2	1-Observado	2-Sin Prog	3-Con PFG	Variación 3-2
FGT (0)	8,5	9,5	4,3	-54,9%	26,5	27,1	23,6	-13,0%
FGT (1)	3,5	4,3	1,2	-71,8%	11,0	11,8	7,2	-38,9%
FGT (2)	2,2	2,8	0,5	-82,6%	6,4	7,1	3,4	-52,9%
Watt	4,5	6,2	1,6	-73,8%	16,6	18,7	10,2	-45,3%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

Finalmente, en el cuadro 9 se presenta los índices de pobreza extrema y moderada que corresponden a las líneas de pobreza de CEPAL, que son de ARS \$138,01 y 276,02 respectivamente, obteniendo también resultados similares a los anteriores.

CUADRO 9
INDICADORES DE POBREZA SOBRE EL IPFC PARA LAS LÍNEAS DE
POBREZA EXTREMA Y MODERADA DE CEPAL
(Argentina, 2º semestre de 2006)

Indicador	Pobreza Extrema				Pobreza Moderada			
	1- Observado	2- Sin Prog.	3- Con PFG	Variación 3-2	1- Observado	2- Sin Prog.	3- Con PFG	Variación 3-2
FGT (0)	15,1	15,7	9,2	-41,2%	37,4	37,8	37,7	-0,2%
FGT (1)	6,0	6,8	2,9	-57,4%	16,1	16,7	12,9	-22,6%
FGT (2)	3,6	4,3	1,3	-69,6%	9,5	10,2	6,2	-38,9%
Watt	8,5	10,4	4,0	-61,3%	25,3	27,5	18,8	-31,8%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

4.2.2 ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal

El ODM2 se vincula a una única meta: “Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. Los indicadores elegidos para evaluar su progreso son la tasa de matrícula en la enseñanza primaria, la tasa de alfabetización de las personas entre 15 a 24 años y el porcentaje de alumnos que comienzan primer grado y llegan a quinto grado. Los datos de la EPH no contienen un componente longitudinal lo suficientemente extenso como para evaluar el tercer objetivo, pero es posible determinar el efecto del programa simulado en los otros dos indicadores. Puede destacarse sin embargo que los indicadores agregados como los incluidos en el ODM2 son comparativamente buenos en promedio para Argentina, con bajas tasas de analfabetismo y altos niveles de matrícula primaria: los problemas en cuanto a resultados educativos están más relacionados a la repitencia y a la heterogeneidad en la calidad del sistema educativo a los que tienen acceso los hogares de mayores y menores ingresos.

En el cuadro 10 se manifiesta el bajo grado de analfabetismo a nivel nacional. Aún así, puede verse que en las familias potencialmente beneficiarias del PFG, la proporción inicial de personas analfabetas en la población de 15 a 24 años es más del doble entre los beneficiarios potenciales del PFG con respecto a la del total del país (1,16% contra 0,55% respectivamente). De este grupo, la mitad son menores de edad, es decir, tienen entre 15 y 18 años, que son aquellos a los que un programa como el PFG exigiría asistencia a un establecimiento educativo. Suponiendo que todos estos menores serían alfabetizados por su participación en el programa, el porcentaje de alfabetización entre beneficiarios pasaría del 98,8% al 99,3%, reduciendo la del total del país del 0,55% al 0,42%. Aunque este esquema contribuiría significativamente a cumplir con este aspecto del ODM2, sería recomendable incluir en los programas de transferencias futuros módulos específicos para alfabetizar a los miembros de hogares beneficiarios que sean analfabetos y mayores de 18 años.

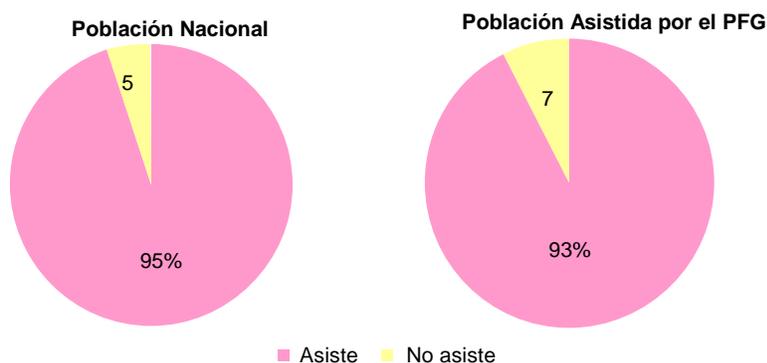
CUADRO 10
TASA DE ALFABETIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS DE
TODO EL PAÍS Y DE LA POBLACIÓN DEL PFG
(Cientos de personas. Argentina, 2º semestre de 2006)

	Población de 15 a 24 años		Población de 15 a 24 años en hogares asistidos por el PFG			
	Total	%	Inicial	%	PFG	%
Alfabetizados	64 136	99,45%	16 298	98,84%	16 378	99,33%
Analfabetos	353	0,55%	191	1,16%	111	0,67%
Total	64 490	100,00%	16 488	100,00%	16 488	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

La información contenida en el gráfico 3 indica que la asistencia escolar de los niños parece, a primera vista, un problema de menor magnitud en Argentina en comparación con otros países de la región, con una tasa de asistencia de más del 95% (y aún mayor al considerar los niños en edad de educación primaria, los menores de 15 años). Sin embargo, los datos agregados no permiten apreciar las importantes diferencias para distintos grupos de la población: como lo indica el panel derecho del gráfico, la asistencia es del 93% entre los beneficiarios potenciales del Programa Familias Generalizado (aquellos con un IPCF menor a USD \$4 diarios).

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE ASISTENCIA AL CICLO LECTIVO DE LA POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS
DE TODO EL PAÍS Y DE LA POBLACIÓN DEL PFG
(Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

La introducción del PFG, con el supuesto de cumplimiento perfecto de las condicionalidades, implicaría una asistencia perfecta entre los niños de los hogares beneficiarios, lo cual aumentaría la tasa de asistencia nacional del 95% al 93%, contribuyendo significativamente a cumplir con ese aspecto del ODM.

Como se señaló, sin embargo, los niveles relativamente de asistencia no implican que no existan problemas importantes en los educativos de los niños de hogares de menores ingresos. Esto puede apreciarse en el cuadro 11, que presenta la población en edad escolar que aún no completó el quinto año de la educación primaria y tiene edad para haberlo hecho.

CUADRO 11
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 11 A 17 AÑOS DE TODO EL PAÍS Y DE HOGARES ASISTIDOS POR
EL PFG DISCRIMINADOS POR HABER COMPLETADO 5º AÑO DEL PRIMARIO
(Cientos de personas, porcentaje. Argentina, 2º semestre de 2006)

	Población entre 11 a 17 años		Población entre 11 a 17 años en hogares asistidos	
	Total	%	Total	%
Completaron 5º año del primario	42 821	91,8%	14 950	86,6%
No completaron 5º año del primario	3 850	8,2%	2 315	13,4%
Total	46 671	100,00%	17 265	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

Con las cifras del cuadro 11 se señala el nivel de repitencia, que es mucho más importante entre los niños de hogares de menores ingresos. En los hogares asistidos por el PFG el 13,4% de los niños de entre 11 y 17 no completaron el quinto año del primario, en comparación con un 8,2% al considerar el total de los hogares. De esta información se deduce que, aunque un programa como el PFG promueve la asistencia escolar, no tiene a priori un efecto sobre la repitencia. Los niños de hogares de menores ingresos probablemente necesitan más que incentivos a la asistencia escolar para evitar el abandono: pueden plantearse intervenciones de apoyo escolar (contempladas en el Familias actual), pero también en términos de la calidad de la educación recibida, complementando políticas de incentivo de la demanda con intervenciones del lado de la oferta.

4.2.3 ODM 3: Promover la igualdad de género

Finalmente, el ODM3 plantea promover la equidad de género y combatir la discriminación contra la mujer. Es por esto que este ODM se corresponde con la meta de “Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015”. Los indicadores para evaluar dicha meta son la relación entre mujeres y hombres en la educación primaria, secundaria y superior, la relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años, la proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola y la proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.

En la actualidad, Argentina no presenta sesgos de género significativos en cuanto a los indicadores referidos a educación y alfabetización. En el cuadro 12 se muestra que el grado de analfabetismo en la población adulta de Argentina se reparte en partes iguales entre hombres y mujeres.

CUADRO 12
CANTIDAD DE ANALFABETOS Y TASA DE ALFABETIZACIÓN DISCRIMINADA POR SEXO
(Miles de personas - Argentina, 2º semestre de 2006)

	Población de 18 a 65 años					
	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%
Alfabetizados	20 707	98,8%	10 598	98,9%	10 109	98,7%
Analfabetos	246	1,2%	116	1,1%	130	1,3%
Total	20 953	100,00%	10 714	100,00%	10 239	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

Por su parte, en el cuadro 13 se muestra la cantidad de personas que completaron el nivel primario, secundario y superior, indicando la proporción de mujeres y hombres en cada caso. Se observa que la proporción de mujeres que completaron la escuela primaria y secundaria es muy similar a la de los hombres. Sin embargo, las mujeres aventajan a los hombres en la finalización de la educación superior.

CUADRO 13
POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS QUE COMPLETÓ EL NIVEL PRIMARIO,
EL SECUNDARIO Y EL NIVEL SUPERIOR

(Miles de personas - Argentina, 2º semestre de 2006)

Población total de 18 a 65 años	Mujeres		Hombres	
	Total	%	Total	%
Con educación primaria	2 238	20,9%	2 308	22,5%
Con educación secundaria	2 294	21,4%	2 223	21,7%
Con educación superior	1 803	16,8%	1 166	11,4%
Total	10 714		10 239	

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

Por otra parte, los otros indicadores referidos a la proporción de mujeres empleadas que no trabajan en el sector agrícola y a la proporción de bancas del Parlamento Nacional en manos de mujeres en el parlamento nacional no pueden ser afectado por el PFG en forma directa e inmediata, ya que el programa no se ocupa de la empleabilidad de sus beneficiarios. No obstante, es de esperar que en el largo plazo la mayor dotación de capital humano alcanzada por los hijos e hijas de los beneficiarios, como resultado de su participación en el programa, contribuya a mejorar en forma equitativa la inserción laboral tanto de los hombres como de las mujeres. No obstante, en el corto plazo puede plantearse la necesidad de incorporar medidas específicas que faciliten la participación laboral de las beneficiarias. El componente de cuidado de hijos presente en el Familias actual es poco significativo: es probable que intervenciones complementarias del lado de la oferta, como por ejemplo mediante guarderías gratuitas para la población de bajos ingresos, tengan un mayor impacto en la participación laboral femenina que los reducidos subsidios complementarios existentes.

Finalmente, un aspecto vinculado al objetivo de promover la igualdad de género sobre el que el PFG tendría incidencia directa sería la participación de las mujeres en la economía del hogar como receptoras de ingresos. De acuerdo a la información presentada en el cuadro 14, la instauración del PFG cambia el plano de receptores de ingresos significativamente: el programa crea 1.020 mil nuevos receptores de ingresos, de los cuales 953 mil son mujeres (93,4%).

CUADRO 14
POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS DE EDAD Y PERCEPTORES DE INGRESOS TOTALES Y DISCRIMINADOS
POR GÉNERO

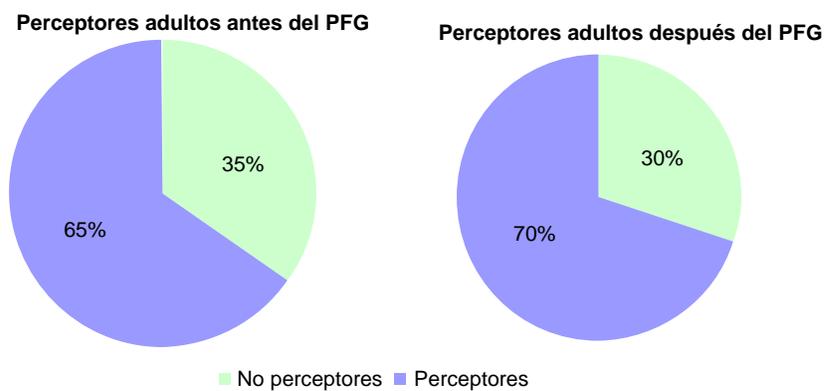
(Miles de personas. Argentina, 2º semestre de 2006)

	Población total de 18 a 65 años de edad	Perceptores en población objetivo del PFG		
		Inicial	PFG	Variación
Mujeres	10 714	5 430	6 383	17,6%
Hombres	10 238	8 218	8 285	0,8%
Total	20 952	13 648	14 668	7,5%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

En el gráfico 5 se muestra que el cambio en la participación femenina de los receptores de ingreso a nivel nacional una vez instalado el PFG se debe a la creación de nuevos receptores de ingresos, incrementando la participación de la mujer en el ingreso familiar.

GRÁFICO 4
PERCEPTORES DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN DE 18 A 65 AÑOS DE EDAD
ANTES Y DESPUÉS DE LA APLICACIÓN DEL PFG
(Porcentajes. Argentina, 2º semestre de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-C, 2º semestre 2006 – INDEC.

V. Conclusiones

Este trabajo describió los principales programas de transferencias monetarias vigentes en Argentina hacia fines de 2007, tanto nacionales como provinciales. La mayoría de estos programas, siguiendo un modelo de difusión creciente en la región, plantean una cobertura de una proporción sustancial de la población vulnerable, y combinan un componente de alivio a la pobreza en el corto plazo con objetivos de largo plazo, mediante condicionalidades para incentivar la educación y la salud de los beneficiarios.

La principal innovación de los programas de transferencias condicionadas es la combinación de objetivos de corto y largo plazo con intervenciones multisectoriales y condicionalidades. Si bien estos elementos existían de forma más o menos aislada en las políticas sociales de la región (alivio a la pobreza de corto plazo mediante subsidios de origen no contributivo, medidas contra la pobreza estructural, transferencias monetarias, condicionalidades y contraprestaciones, enfoque multisectorial), los programas de transferencias condicionadas permitieron articular todos estos aspectos en el marco de intervenciones masivas y focalizadas en los grupos de menores ingresos. Aunque estos programas pueden tener un impacto significativo directo en la reducción de la exclusión en el corto y, potencialmente, en el largo plazo, no están exentos de problemas, tanto en términos de su estructura general como por su particular implementación en Argentina.

En cuanto a su impacto en la exclusión, la simulación de un programa de transferencias condicionadas de amplia cobertura en Argentina demostró que este tipo de iniciativas podría tener un impacto fuerte y directo sobre el ODM1, que plantea metas de reducción de la indigencia y la pobreza. Aún cuando las condiciones incluidas en el ejercicio empírico no sean factibles, la evidencia disponible señala que estos programas se han destacado por su alta efectividad en la focalización (Cruces y Gasparini, 2008). Asimismo, los requisitos de asistencia escolar podrían contribuir significativamente a alcanzar el ODM2, y en especial a paliar las desigualdades en los indicadores de resultados educativos entre distintos niveles de ingreso. De acuerdo a esta simulación, la asignación prioritaria de la transferencia monetaria a las mujeres en los hogares beneficiarios incrementaría su participación en los ingresos del hogar, contribuyendo así al ODM3, que plantea promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

Finalmente, si bien la fuente de información estadística utilizada, la EPH-C, no permite abordar el efecto del programa simulado sobre otros ODM, es de esperar que las condicionalidades vinculadas a la salud, asociadas a la transferencia monetaria también contribuyan al logro de los ODM 4 al 6, relacionados al incremento en el acceso a los servicios de salud y a la mejora de las condiciones sanitarias de la población.

En un trabajo relacionado, Cicowicz et al. (2007) simulan el gasto público necesario para alcanzar los ODM 1, 2, 4 y 7 en la Argentina, mediante un modelo de equilibrio general computado combinado con microsimulaciones. Los autores plantean un escenario de comparación de un crecimiento constante del gasto público. A partir de este punto de partida, se proponen distintos escenarios en los que se alcanzan los ODM 2, 4 y 7 alternativamente, y para cada caso, se sugieren cuatro posibles formas de financiamiento: mayores impuestos, deuda pública interna y externa y por medio de donaciones. Los autores comprueban que alcanzar los ODM 2, 4 y 7 en 2015 requiere un crecimiento del gasto público mayor que el observado en los últimos años. Sin embargo, en ninguna de las situaciones posibles se alcanza el ODM 1, sumamente deteriorado luego de la crisis de 2001. El trabajo presentado en estas páginas es complementario a Cicowicz et al. (2007), dado que este último no incorpora programas de transferencias condicionadas focalizadas como política social, ya que se ocupa del nivel de gasto público en general. A partir de los resultados aquí presentados, puede plantearse que los programas focalizados pueden ser un complemento importante del aumento del gasto público social general para lograr el conjunto de objetivos de desarrollo del Milenio.

El último punto señalado es especialmente relevante. Los programas de transferencias condicionadas, con muchos aspectos positivos, son parte integral del espectro más amplio de la política social, y no pueden remplazar todas las iniciativas del Estado en ese área. Un aspecto fundamental para programas que incentiven la demanda de servicios de educación y salud es la coordinación con la oferta correspondiente. La complementariedad entre incentivos a la demanda y mejoras en la provisión (presente en iniciativas como la Red de protección social de Nicaragua y el programa Juntos de Perú) debe estar presente en todos los programas sociales. Los resultados del ejercicio empírico para Argentina mostraron, por ejemplo, que los niños en hogares de menores ingresos tienen niveles de asistencia relativamente más bajos, señalando problemas de acceso a la educación. Pero por sobre todo, sus resultados más allá de la asistencia implican que también cuentan con una educación de peor calidad.

Asimismo, la difusión de prácticas de programas sociales es positiva pero no debe remplazar la evaluación de cada herramienta en cada situación particular. La condicionalidad constituye una herramienta posible para combatir la pobreza, pero no es un fin en sí. En especial, la responsabilidad pública no puede terminar en la simple verificación de un requisito conductual: el no cumplimiento de ciertas condiciones, en especial en términos de salud y nutrición, debe ser explotado como señal de que una familia puede estar enfrentando circunstancias que requieren atención especial. Aunque los programas procuran establecer incentivos positivos mediante las condicionalidades, debe encontrarse

un balance en el que prime la situación de vulnerabilidad en que puedan encontrarse los miembros de la familia, en especial cuando se trate de niños que podrían verse perjudicados doblemente por el incumplimiento de las condiciones y por la eventual suspensión de la transferencia.

La revisión de la experiencia reciente en Argentina aporta algunos elementos adicionales para la discusión de los programas sociales. El país se encuentra ante una oportunidad histórica de consolidar una red de protección social permanente. Los programas sociales nacionales están signados por la crisis de 2001-2002, de la que proviene el grueso de los beneficiarios actuales. Asimismo, las nuevas iniciativas como el Programa Familias sólo están disponibles para los hogares seleccionados en ese período, dejando sin cobertura a una importante proporción de la población con características y niveles de vulnerabilidad semejantes (Cruces y Gasparini, 2008). Sin embargo, como se discutió en la sección IV de este documento, es factible ampliar la cobertura de los programas sociales a un grupo mayor de la población vulnerable, sin excluir a ningún hogar por razones históricas, y a un costo relativamente reducido. Para ello, deben plantearse dos condiciones: por un lado, la apertura permanente de los programas a la incorporación de hogares que los requieran, y por otro, la flexibilización de los requisitos de entrada. El ejercicio de simulación de la sección IV, por ejemplo, incluye a los hogares pobres (cubiertos y no cubiertos por programas anteriores), y permite la incorporación de hogares pobres sin hijos y con un solo hijo (a diferencia del Programa Familias), sin plantear límites en la permanencia en el programa. Asimismo, un supuesto implícito del ejercicio presentado es que el Estado tendría que incorporar proactivamente en el programa a todos los que lo necesiten.

Bajo estas condiciones, los múltiples programas sociales existentes en Argentina (bajo distintas autoridades de aplicación) podrían consolidarse en una red de protección social permanente, disponible para quienes la necesitan tanto en tiempos de crisis como de crecimiento. Un elemento importante que distinguiría a una red de este tipo de otras iniciativas en la región sería su carácter permanente, entendiendo el acceso como un derecho social de todos los ciudadanos. La experiencia reciente en varios países de la región ha demostrado que una proporción importante de los hogares vulnerables necesita más que uno o dos años de subsidios monetarios para superar su situación de pobreza y vulnerabilidad: al extinguirse los límites temporales arbitrarios, muchos hogares suelen caer en la pobreza nuevamente.

La oportunidad de establecer una red de protección social permanente en Argentina está dada por la importante recuperación económica post-crisis, y por la predisposición positiva de la mayoría de la opinión pública hacia una iniciativa de este tipo (Cruces et al., 2007). Más allá de los resultados del ejercicio empírico planteado, la consolidación de una red de protección social permanente tendría un impacto significativo en la reducción de la exclusión social, acercando a la Argentina a las metas planteadas en la declaración del Milenio.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2006): “La invención del desarrollo social en Argentina: historias de ‘opciones preferenciales para los pobres’”, en Andrenacci, L. (Compilador): Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea, Prometeo, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2002): Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires, Ed. Al Margen, UNGS, Buenos Aires.
- Blomquist, J. (2006): Reforming Subsidies and the Social Safety Net in Egypt. Reforming Subsidies, HD Learning Week.
- Bourguignon, F. y Ferreira, F.H.G. (2003): Ex-Ante Evaluation of Policy Reforms using Behavioral Models, en Bourguignon, F. y Silva, L.A.P. (editors): The Impact of Economics Policies on Poverty and Income Distribution, World Bank, Washington DC.
- Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007): “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, Colección investigación y análisis N° 4, CELS.
- CEPAL (1995): “Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización”.
- CEPAL y Naciones Unidas (2005): Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe.
- CEPAL y Naciones Unidas (2007): Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2007): Panorama Social 2007.
- Chen, S. y Ravallion, M. (1999): Measuring pro-poor growth, Working Paper No. 2666, Development Research Group, World Bank.
- Cicowiez, M., Di Gresia, L. y Gasparini, L. (2007): “Políticas públicas y objetivos de desarrollo del Milenio en la Argentina”, Documento de Trabajo N° 56, CEDLAS, UNLP.

- Clark, S., Hemming, R. y Ulph, D. (1981): "On Indices for the Measurement of Poverty," *The Economic Journal* 91, 515-526.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2006): "Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de Progreso 2005-2006".
- Cruces, G., Rovner, H. y Schijman, A. (2007): "Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina", Documento de trabajo, División de Protección Social, Banco Mundial, Oficina Regional de Argentina.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008): "Programas sociales en Argentina: integrando a la población vulnerable", mimeo, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Deibe, E. (2006): Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey.
- DESA (2008): Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio. Portada oficial de la ONU para los indicadores de los ODM, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.
- Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (2006): Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2005, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/17.
- Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (2007): Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2006, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/18.
- Dirección General de Ciudadanía Porteña (2007): Informe del Sistema de Monitoreo y Evaluación.
- Foster, J.E., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984): "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometría*, 52 (3).
- Gasparini, L., Álvarez, B., Crosta, F., Haimovich, F., Ham, A. y Sánchez, R. (2007): Un Piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales, mimeo.
- Golbert, L. (2004): ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Serie Conferencias y Seminarios: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Naciones Unidas.
- Golbert, L. (2007): Aprendizajes del Programa de Jefas y Jefes de Argentina, en Arriagada, I. (Coordinadora) Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, CEPAL, Naciones Unidas.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<http://www.buenosaires.gov.ar>).
- Gobierno de la Provincia de San Luís (<http://www.sanluis.gov.ar>).
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999): "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program", Policy Research Working Paper 2149, World Bank.
- Ministerio de Desarrollo Social (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>).
- Ministerio de Desarrollo Social (2005): Resolución 825/05.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006): Programa Familias por la Inclusión Social. Alcance Territorial 2003 – 2004 – 2005 – 2006.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006a): Lineamiento de Políticas Sociales 2006, Documento Institucional.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006b): La Construcción Pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra".
- Ministerio de Desarrollo Social (2007): Programa Familias por la Inclusión Social: Informe de Avance 2007.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007a): Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo "Balance del 2007".
- Ministerio de Desarrollo Social (2007b): Resolución 695/07.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (<http://www.desarrollohumano.gba.gov.ar>)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008): Programas de Acciones de Empleo de Transferencia Directa. Evolución de Beneficiarios. Secretaria de Empleo del MTEySS.
- Moreno, J.M. (2006): Informe Final. Revisión Bibliográfica sobre la Protección Social, mimeo.
- Ravallion, M., Galasso, E., Lazo, T. y Philipp, E. (2001): "Do Workfare Participants Recover Quickly from Retrenchment?", Policy Research Working Paper 2672, World Bank.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006), "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci, L. (compilador): Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea, Prometeo, Buenos Aires.
- SIEMPRO-SISFAM (2007): Información Descriptiva de Programas Sociales Presidencia de la Nación.

- Vives, G. (2005): Políticas compensatorias de empleo y su implementación desde la gestión provincial. Implicancias socioterritoriales vinculadas a la Ley 2128 en la provincia del Neuquén.
- Watt, H.W. (1968) "An Economic Definition of Poverty", in Understanding Poverty, ed. D.P. Moynihan, Basic Book, New York.
- Zheng, B. (1993): "An Axiomatic Characterization of the Watts Index," Economics Letters. 42, 81-86.

Anexos

**CUADRO A1
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Objetivos	Metas	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a USD \$1 por día a paridad del poder adquisitivo (PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Niños menores de 5 años con peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
2. Lograr la enseñanza primaria universal	3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	6. Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria 7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado 8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años
		9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015	10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años 11. Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
		13. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	14. Tasa de mortalidad infantil 15. Niños de 1 año vacunados contra el sarampión
		16. Tasa de mortalidad materna
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015	17. Partos con asistencia de personal sanitario especializado
		18. Hombres y mujeres de 15 a 49 años que viven con VIH/SIDA
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	19. Tasa de uso de anticonceptivos 20. Relación entre la asistencia a la escuela de niños huérfanos y la asistencia a la escuela de niños no huérfanos de 10 a 14 años
		21. Muertes asociadas al paludismo
	8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	22. Población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo 23. Tasas de prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis
		24. Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

Cuadro A1 (continuación)

Objetivos	Metas	Indicadores
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	25. Proporción de la superficie cubierta por bosque
		26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total
		27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto a PPA
		28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO)
		29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos
		30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales
		31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales
		32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura
		10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
		11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
		8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo
33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados		
34. Proporción de la AOD bilateral y por sectores de los donantes del CAD (OCDE) para los servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)		
35. AOD bilateral de los donantes del CAD (OCDE) que no está condicionada		
36. AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral		
37. AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo		
Acceso a los mercados		
38. Importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo libres de derechos		
39. Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en desarrollo		
40. Apoyo a la agricultura nacional en los países desarrollados		
41. AOD para fomentar la capacidad comercial		
Sostenibilidad de la deuda		
42. Países que han alcanzado los puntos de decisión y los puntos de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados		
43. Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados		
44. Servicio de la deuda en relación con las exportaciones de bienes y servicios		
13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (se incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados (PMA), el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres más endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una AOD más generosa a los países empeñando en la reducción de la pobreza)	14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)	15. Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de que la deuda sea sostenible a largo plazo

Cuadro A1 (continuación)

Objetivos	Metas	Indicadores
8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo	16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	45. Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años
	17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a bajo costo en los países en desarrollo	46. Población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables
	18. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones	47. Líneas de teléfono y teléfonos celulares 48. Computadoras personales y usuarios de la Internet

Fuente: CEPAL y Naciones Unidas, 2005.

**CUADRO A2
COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Componentes	Objetivos	Beneficiarios	Prestaciones
Área Gobiernos	Lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuado de los niños que asisten a las escuelas en situación de mayor riesgo socioeducativo, de los niveles Inicial, EGB y rural, por medio de refuerzo de los servicios de alimentación provinciales para la entrega de un servicio alimentario integral de calidad y gratuito Capacitar a los docentes en el tema alimentario nutricional y de seguridad alimentaria.	Población en situación de riesgo nutricional, priorizando a las familias indigentes, familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados, personas en situación de desnutrición, adultos mayores de 70 años que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.	Se brinda asistencia alimentaria, capacitación y/o financiación de insumos para el auto producción de alimentos. Se realizan compras centralizadas alimentos, los cuales se distribuyen de manera programada o para acciones puntuales como emergencias climáticas o sociales.
Refuerzo a los servicios alimentarios escolares	Asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.	Alumnos que asisten a escuelas hogares, con albergues anexos y rurales, de los primeros ciclos de la EGB ubicadas en zonas críticas escuelas y/o de educación especial de gestión pública estatal.	Se otorga un refuerzo para complementar los fondos provinciales con los que se brinda los servicios alimentarios escolares
Abordaje Comunitario	Financiar parcialmente los servicios alimentarios de las Organizaciones Civiles de la Comunidad.	Organizaciones de la sociedad civil con servicios alimentario que atienden a población en situación de indigencia de todo el país, principalmente a menores hasta 18 años, mujeres embarazadas y con niños lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de riesgo o con algún tipo de discapacidad.	Asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil para brindar servicios alimentarios.
Componente Apoyo de Proyectos Alimentarios Comunitarios - APAC	Mejorar las condiciones de funcionamiento de las organizaciones que poseen servicios alimentarios, tanto en lo referido a las condiciones de seguridad e higiene como en lo concerniente a su sostenibilidad.	Organizaciones que prestaron servicios alimentarios con financiamiento del Componente Abordaje Comunitario del PNSA.	Asistencia técnica y financiamiento para ampliaciones y refacciones en infraestructura Asistencia técnica y financiamiento para emprendimientos productivos comunitarios Capacitación y Educación Alimentaria nutricional
Pro-Huerta	Mejorar la condición alimentaria de la población en situación de pobreza, mediante la propia producción de alimentos frescos en pequeña escala que permita complementar la alimentación. Incrementar la calidad de la dieta, aumentar el gasto familiar en alimentos, promover la participación comunitaria en la producción de alimentos, generar tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos, y promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias	Familias Urbanas y Rurales con NBI.	Brinda asistencia técnica y financiera para la creación de huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, proyectos especiales de herramientas, agua y otras propuestas innovadoras.

Cuadro A2 (continuación)

Componentes	Objetivos	Beneficiarios	Prestaciones
Componente Familia y Nutrición	Enlazar la alimentación y la nutrición, el desarrollo infantil temprano, las relaciones familiares y comunitarias desde la perspectiva del Desarrollo Humano.	Población en situación de riesgo nutricional ubicadas en 70 localidades de las provincias Buenos Aires, Jujuy, Tucumán, Chaco, Misiones y Santa Fe.	Refuerzo para complementar los fondos provinciales con los que se brinda el Componente de Refuerzo a los servicios alimentarios escolares.
Asistencia Técnica	Fortalecer las capacidades de las poblaciones destinatarias del Plan, como así también de los distintos actores y contrapartes que conforman el Plan.	Organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, promotores de desarrollo infantil, agentes sanitarios, agentes socio-sanitarios, multiplicadores de EAN, cuidadores domiciliarios, Centros Integradores Comunitarios, otros.	Asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil para brindar servicios alimentarios.

Fuente: SIEMPRO - SISFAM, 2007.

**CUADRO A3
PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES**

Programa	Objetivos	Beneficiarios	Prestaciones
Programa de Empleo Comunitario (MTEySS)	Promover microemprendimientos productivos.	Trabajadores con discapacidad desocupados o subocupados y mayores de 16 años, que no perciban beneficio de seguridad social (a excepción de las pensiones por madre de 7 hijos, ex combatientes o por razón de invalidez).	Otorga \$150 mensuales durante nueve meses, en el que el beneficiario debe desarrollar un proyecto productivo entre dos a cinco personas. Para ello brinda herramientas para la generación de autoempleo y apoyo técnico
Plan Adultos Mayores (MTEySS)	Paliar las situaciones de deterioro económico de la población de la tercera edad, fortaleciendo el programa de pensiones asistenciales y asegurando un haber mínimo para todos los adultos mayores de 70 años que no cuenten con otro medio de subsistencia	Personas de la tercera edad mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad social.	Entrega un subsidio monetario de \$150 mensuales.
Programa Remediar (MSA)	Reducir las dificultades de acceso y compra de medicamentos de la población en el marco de una emergencia sanitaria motivada durante la crisis de 2001.	Toda la población en situación de riesgo sanitario.	Distribuye cajas estandarizadas, que contienen entre 240 y 400 tratamientos médicos por medio de los Centros de Atención Primaria de la Salud de todo el territorio nacional.
Programa Federal de Salud "PROFE Salud" (MSA)	Brindar cobertura médico integral, asegurar el cumplimiento de las políticas de prevención, promoción y recuperación de la salud y el ejercicio del derecho de sus beneficiarios a gozar de las prestaciones médicas conforme lo establecido por el programa médico obligatorio y otras leyes nacionales.	Los beneficiarios de Pensiones No Contributivas por vejez, invalidez y madres de más de 7 hijos, graciabiles y leyes especiales otorgadas y a otorgarse, los hijos menores de 18 años Menores bajo guarda o tutela, los hijos mayores de 18 años que acrediten una incapacidad igual o superior al 76% y las madre de 7 o más hijos, entre otros	Habilita la transferencia recursos presupuestarios necesarios para el financiamiento de la asistencia médica a sus beneficiarios.
Programa Materno Infantil de la Nación - PROMIN (MSA)	Combatir la morbimortalidad infantil en todas sus causas y amparar a la mujer en su condición de madre o futura madre, por medio de la prevención de la enfermedad, la promoción de la salud y el mejoramiento del modelo de atención.	Mujeres en edad fértil (10 a 50 años de edad) y varones y mujeres desde su concepción hasta los 18 años de edad.	Otorga leche en polvo fortificada, realiza controles periódicos del niño sano, y a demanda por enfermedad, de salud para la mujer en edad fértil no embarazada y del embarazo.
Libros en las Escuelas (MECyT)	Avanzar hacia la igualdad de oportunidades educativas y mejorar la calidad de la enseñanza.	Alumnos de las escuelas que participan del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) y aquellos que concurren a escuelas en contextos de pobreza y que pertenecen a jurisdicciones solicitantes de integración por parte de sus autoridades educativas.	Entrega libros de 1º año de las escuelas del PIIE y una reposición al 50% para los alumnos que concurren a las escuelas provistas habitualmente por la DNPC. Entrega de libros de texto correspondientes a las cuatro áreas curriculares básicas a los alumnos de 4º, 5º y 6º año de la escuela primaria de las escuelas del PIIE recibirán cuatro, entre otros beneficios a los establecimientos.

Cuadro A3 (continuación)

Programa	Objetivos	Beneficiarios	Prestaciones
Plan Nacional de Becas Estudiantiles (MECyT)	Estimular la permanencia, promoción y egreso de la Escolarización Obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente, de los alumnos que pertenecen a familias en situación de pobreza.	Alumnos que están en riesgo de abandonar el sistema educativo pertenecientes a familias que se encuentran en situación de pobreza y están cursando 8º y 9º Año de la EGB y el Nivel Polimodal o sus actuales equivalentes.	Asigna becas a estudiantes de \$400 anuales, que podrá incrementarse a \$600 en función de los resultados de estudios y/o evaluaciones que realice la UEC. Financia proyectos institucionales de retención u distribución focalizada de textos y recursos didácticos.
Programa Integral para la Igualdad Educativa (MECyT)	Promover el principio de igualdad de oportunidades y de capacidades, movilizar los recursos necesarios para garantizar las condiciones de educativas de los niños y fortalecer la tarea de enseñar.	Alumnos de Primer y Segundo Ciclo EGB, del sistema educativo argentino. La comunidad educativa en general y los docentes, directivos y agentes del sistema educativo nacional.	Provisión de útiles, guardapolvos, libros y bibliotecas escolares de acuerdo a una categorización de la matrícula agregada del EGB 1 y 2. Construcción y/o reforma, refacción de gabinetes informáticos, cantidad de gabinetes informáticos habilitados para su funcionamiento, entre otros beneficios a los establecimientos.
Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (MECyT)	Diseñar políticas educativas dirigidas a pueblos originarios a fin de construir un permitir la diversidad sociocultural y sociolingüística en el sistema educativo del país y garantizar sus derechos a una educación intercultural bilingüe.	Los pueblos indígenas e instituciones educativas insertas en contextos de diversidad cultural y lingüística.	Otorga becas para alumnos indígenas de EGB3 y polimodal y asiste financieramente a actividades de integración e investigación vinculadas a la formación educativa de los pueblos originarios.
Programa Nacional de Inclusión Educativa - "Todos a estudiar" y "Volver a la Escuela" (MECyT)	Apoyar a los alumnos en situación de vulnerabilidad socioeducativa en su proceso de inclusión en la escuela, favoreciendo la retención.	Niños, jóvenes y adolescente, establecimientos educativos y equipos de gestión provinciales	Entrega de becas estudiantes y financiamiento y apoyo a los organismos concernientes.
Programa para el bienestar de los mayores – Probienestar (INSSJP)	Elevar la calidad de vida de los afiliados al INSSJP que se encuentran en situación de vulnerabilidad sociosanitaria.	Afiliados al INSSJP mayores de 70 años, discapacitados o afiliados con menores a cargo que perciban un ingreso mínimo y único y no cuenten con familiares obligados con capacidad de brindar ayuda económica, o en situación de riesgo nutricional.	Brinda asistencia alimentaria y fortalecer las actividades de prevención, vigilancia y seguimiento nutricional y de promoción y prevención de la salud así como la capacidad de organización social asociadas a estas tareas.
Programa de Asistencia A Situaciones De Crisis Sociosanitaria (INSSJP)	Paliar situaciones de crisis sociosanitaria a fin de cubrir las necesidades básicas de subsistencia, tratamientos terapéuticos o atención domiciliaria a afiliados de alta y media vulnerabilidad.	Afiliados al INSSJP mayores de 70 años, discapacitados o afiliados con menores a cargo que perciban un ingreso mínimo y único y no cuenten con familiares obligados con capacidad de brindar ayuda económica, o en situación de riesgo nutricional.	Entrega un subsidio económico mensual por u máximo de seis meses y un subsidio por única vez para superar situaciones de emergencia habitacional, sanitaria o social, según corresponda.

Cuadro A3 (continuación)

Programa	Objetivos	Beneficiarios	Prestaciones
Pensiones no Contributivas (MDS)	Brindar pensiones no contributivas a personas en estado de vulnerabilidad social sin bienes, recursos, ni ingresos que permitan su subsistencia.	Personas de 70 años o más, hijos nacidos vivos, propios o adoptados, personas que presentan un porcentaje de incapacidad igual o superior al 76%, familiares a cargo de personas desaparecidas en situación forzada antes del 10 de Diciembre de 1983, entre otros.	Otorga transferencias monetarias, pensiones instituidas por leyes especiales y a familiares de personas desaparecidas, pensiones graciales otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación.

Fuente: SIEMPRO - SISFAM, 2007.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

142. Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008
141. Marcela Peticara, “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos”, (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008
140. Guillermo Paraje, “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
139. Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas”, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.
138. Andras Uthoff, Cecilia Vera, “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, (LC/L.2793-P), Número de venta: S.07.II.G.128, (US\$10.00), 2007.
137. María Luisa Marinho M., “El eslabón perdido entre educación y empleo”, (LC/L.2783-P), Número de venta: S.07.II.G.123, (US\$10.00), 2007.
136. Simone Cecchini, Andras Uthoff, “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, (LC/L.2775-P), Número de venta: S.07.II.G.110, (US\$10.00), 2007.
135. Fernando Filgueira, “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$10.00), 2007.
134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$10.00), 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil”, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil” (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
132. Pablo Villatoro, “Hacia la ampliación del segundo objetivo del Milenio”, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$10.00), 2007.
131. Oscar Cetrángolo, “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$10.00), 2007.
130. Víctor Tokman, “Informalidad y cohesión social en América Latina”, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un ‘contrato de cohesión social’: algunos apuntes exploratorios”. (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
128. Miguel Székely, “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$10.00), 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$10.00), 2006.
126. Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$10.00), 2006.
125. Camilo Sembler R., “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$10.00), 2006.
124. Gonzalo Wielandt, “Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$10.00), 2006.
123. Filip Filipov, “Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health” (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$10.00), 2006.

122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$10.00), 2006
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$10.00), 2006
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$10.00), 2006.
119. Irma Arriagada, Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$10.00), 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$10.00), 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$10.00), 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$10.00), 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$10.00), 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$10.00), 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina" (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$10.00), 2005.
112. Rodrigo Martínez, Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú" (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$10.00), 2005.
111. Rodrigo Martínez, "Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)" (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
Rodrigo Martínez, "Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)" (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
110. Carmen Artigas, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$10.00), 2005.
109. Lucía Dammert, "Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile", (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$10.00), 2005.
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, "Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento" (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$10.00), 2005.
107. Richard N. Adams, "Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002", (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$10.00), 2005.
106. Pablo Villatoro, "Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC", (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$10.00), 2005.
105. Alison Vásquez, Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, "La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados", (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$10.00), 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....