

# Incidencia Distributiva de las Transferencias de Ingresos: Nuevas Estimaciones para Argentina

Leonardo Gasparini, Iván Albina y Luis  
Laguinge

Documento de Trabajo Nro. 326

Febrero, 2024

ISSN 1853-0168

[www.cedlas.econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar)

Cita sugerida: Gasparini, L., I. Albina y L. Laguinge (2024). Incidencia Distributiva de las Transferencias de Ingresos: Nuevas Estimaciones para Argentina. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 326, Febrero, 2024, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

# **Incidencia Distributiva de las Transferencias de Ingresos: Nuevas Estimaciones para Argentina \***

Leonardo Gasparini

Iván Albina

Luis Laguinge \*\*

## **Resumen**

Este trabajo estima la incidencia distributiva de los programas de transferencia de ingresos (PTI) a nivel nacional de Argentina para el año 2022. El trabajo extiende las estimaciones disponibles en varias direcciones: abarca la totalidad de los principales PTI del país, propone una más cuidadosa identificación de los beneficiarios de cada programa y utiliza estimaciones del ingreso ajustado por subdeclaración para calcular los resultados de incidencia. En conjunto, las estimaciones proveen un panorama más actualizado y preciso del impacto distributivo directo de la política social en Argentina.

*Códigos JEL:* I30, D60

*Palabras clave:* programas sociales, AUH, transferencias, ingreso, pobreza, desigualdad, Argentina

---

\* Este documento es parte de un proyecto del CEDLAS-UNLP sobre la incidencia distributiva de un conjunto de políticas públicas en Argentina. Se agradecen los comentarios de Santiago Afonso, Guillermo Cruces y Leopoldo Tornarolli. Las opiniones son exclusivamente de los autores y no comprometen al CEDLAS ni a la UNLP, ni al CONICET.

\*\* CEDLAS-UNLP. CEDLAS es el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Gasparini y Laguinge también son investigadores del CONICET.

# 1. Introducción

Desde hace más de dos décadas los programas de transferencias de ingresos (PTI) constituyen el eje central de la política social en Argentina. Estos programas otorgan subsidios monetarios mensuales a familias y personas en situaciones de vulnerabilidad a cambio de cumplir ciertas condicionalidades y/o alguna contraprestación laboral. La Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Potenciar Trabajo (PT) constituyen en la actualidad los dos programas más representativos en esta categoría.

Estos programas nacionales, y otros complementarios, tienen como objetivo aliviar las situaciones de pobreza y crear condiciones para su superación. La persistencia de los altos niveles de pobreza, unido al crecimiento en la cobertura y generosidad de estas políticas, ha avivado el debate sobre las políticas de transferencia de ingresos. Entre las múltiples dimensiones de ese debate, existe una que es fundamental: la de su incidencia distributiva. ¿Cuán bien focalizadas están estas transferencias? ¿Cómo afectan a los ingresos de los distintos grupos socioeconómicos? ¿Cómo inciden sobre la desigualdad y la pobreza? El objetivo de este trabajo es contribuir a ese debate con evidencia empírica.

Naturalmente, este no es el primer trabajo que aborda estas preguntas. La literatura sobre incidencia distributiva de los programas sociales en Argentina no es muy extensa, pero a lo largo de los años se han sumado varias contribuciones; entre ellas, Flood *et al.* (1994), DNPGS (1999), Cruces y Gasparini (2010), Agis *et al.* (2010), OIT (2012), Calabria *et al.* (2010), Bertranou y Maurizio (2012), Paz y Golovanevsky (2014), Kliksberg y Novacovsky (2015), Gasparini *et al.* (2018), Ministerio de Hacienda (2018) y Paz (2020). Este trabajo extiende esa literatura en varias direcciones. La primera es la más obvia: actualizamos las estimaciones a 2022, un año posterior a la pandemia del COVID-19, que modificó de manera significativa los ingresos de las familias y algunos rasgos de la política social argentina. En segundo lugar, este es el primer trabajo que hace una evaluación integral de todos los programas de transferencias de ingresos de carácter nacional, incluyendo no solo la Asignación Universal por Hijo (AUH), sino también otros programas vinculados como la Tarjeta Alimentar y el Progresar, y otros de diferente naturaleza como el Potenciar Trabajo. Esta cobertura amplia permite, por un lado, evaluar la política de transferencias en su conjunto, y por el otro, realizar comparaciones entre programas bajo un mismo esquema metodológico. En tercer lugar, el trabajo propone varias mejoras en la identificación de los beneficiarios de cada programa, explotando preguntas de la EPH inexploradas y nueva información administrativa. En cuarto lugar, y en contraste con la mayoría de los estudios, nuestras estimaciones expanden el total de beneficiarios a los valores de registro, lo que permite una mejor evaluación del verdadero impacto distributivo de los programas. Finalmente,

pero no menos importante, la incidencia de los programas sociales se calcula considerando los ingresos ajustados de la EPH obtenidos a partir de un minucioso estudio de subdeclaración en todas las fuentes (CEDLAS, 2024), en lugar de los ingresos originales de la encuesta. En conjunto, creemos que estos avances permiten estimaciones que brindan un panorama más actualizado y preciso del impacto distributivo directo de la política social en Argentina, que el que surgía de estudios previos.

El trabajo aplica la metodología estándar de incidencia (*benefit-incidence analysis*), que asume que los beneficiarios de un programa son solo los participantes, ignorando otras posibles repercusiones en la economía en el corto y largo plazo. En particular, este enfoque de equilibrio parcial ignora cambios en el comportamiento de las personas ante la existencia de un programa, lo que implica que se estima solo el impacto *directo* del mismo. Estas limitaciones resultan inevitables dado que el propósito es calcular el impacto de un conjunto amplio de programas masivos. De cualquier forma, sin ignorar la importancia de estas limitaciones, creemos que los resultados de un estudio de incidencia siguen siendo relevantes para las discusiones de políticas públicas. El Estado invierte una gran cantidad de fondos en programas sociales, por lo que resulta importante identificar quiénes reciben las transferencias monetarias estatales y cuál es el efecto directo de corto plazo de estas políticas. Adicionalmente, este impacto es usualmente el principal en términos de tamaño, y el que determina la dirección o signo del efecto. Aun con sus limitaciones, un estudio de incidencia es la mejor fuente para acercarnos al conocimiento en estos temas centrales de política económica.

En el agregado, los PTI nacionales tienen alrededor de 7 millones de beneficiarios e implican un presupuesto de 1.2% del PIB. El impacto de estos programas sobre los estratos más bajos es significativo, como consecuencia de su magnitud y alto grado de focalización. Nuestras estimaciones indican que los subsidios en PTI implican, en promedio, un aumento del 141% en el ingreso equivalente de los participantes del decil 1. El aumento es del 115% al considerar toda la población de ese decil. Esos valores descienden rápidamente al considerar a deciles más altos. El impacto sobre el ingreso de los hogares beneficiarios es del 44% en el decil 2, 29% en el 3 y 21% en el 4. El impacto es menor al 20% entre los deciles 5 y 7 y menor al 10% para el resto. La participación del decil de menores ingresos se duplica (de 1% a 2%) como consecuencia del impacto directo de los PTI. El 60% del impacto redistributivo proviene de la AUH y programas asociados. El gasto en estos programas contribuye con 0.79 puntos a la caída del Gini. El impacto de otros programas, aunque relevante, es sustancialmente menor: Potenciar Trabajo, 0.42 puntos y Progresar, 0.10 puntos.

Es importante acentuar la prudencia en la interpretación de los resultados. El trabajo brinda estimaciones sobre la focalización de los subsidios, pero no aborda otros temas igualmente fundamentales: el impacto sobre el mercado laboral, su costo fiscal, la comparación con políticas alternativas, entre otros. La evaluación de una política –las transferencias de ingresos en este caso– debe tener en cuenta una amplia variedad de factores. Este estudio brinda evidencia sobre uno de esos factores, que es muy importante, aunque no necesariamente decisivo: el grado de focalización de la política y su impacto directo en la pobreza y en la desigualdad en el corto plazo.

El resto de este documento está organizado de la siguiente forma. En la sección 2 se identifica y caracteriza el grupo de programas nacionales incluidos dentro de las llamadas políticas de transferencias de ingresos. La sección 3 brinda precisiones sobre la metodología utilizada para computar la incidencia distributiva de los principales programas, las fuentes de información y la construcción de los ingresos familiares. La sección 4 estima la incidencia del principal programa social de transferencias de ingreso: la AUH. El análisis incluye otras transferencias asociadas a la AUH, como la Tarjeta Alimentar y la Ayuda Escolar Anual. En la sección 5 se analizan transferencias vinculadas a la asistencia y terminalidad educativa de jóvenes, con énfasis en el programa Progresar. Uno de los rasgos más salientes de la transformación de la política social durante la última década ha sido el progresivo aumento en la relevancia de los llamados “planes sociales”: programas de transferencias de ingresos con contraprestación laboral, en general destinados a cooperativas de trabajadores informales (la “*economía popular*”). La sección 6 analiza el grado de focalización del principal plan social, el Potenciar Trabajo. La sección 7 estima el impacto global del agregado de todas las políticas de transferencias de ingresos incluidas en el informe, y la sección 8 cierra con algunos comentarios finales.

## **2. Los programas sociales de transferencias de ingresos**

Argentina tiene un sistema de protección social dual en el que conviven el tradicional sistema de seguridad social vinculado al empleo formal, con una creciente red de programas destinados a trabajadores desempleados e informales, y a sus familias. En este último grupo sobresalen las políticas nacionales de transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable. Esquemáticamente, estas transferencias monetarias pueden dividirse en dos grupos: (i) los programas de transferencias monetarias condicionadas sin contraprestación laboral, que incluyen a la AUH y programas vinculados (ej. Tarjeta Alimentar, Progresar) y (ii) los planes sociales con contraprestación

laboral asociados a la economía popular y las cooperativas (ej. Potenciar Trabajo). El cuadro 2.1 presenta información básica de ese conjunto de programas sociales nacionales de transferencias de ingresos.

El eje central del primer grupo –las transferencias condicionadas– lo constituye la AUH. Este programa, creado a fines de 2009, tiene una estructura sencilla: realiza transferencias de ingreso mensuales por hijo menor de 18 años a hogares en que los padres son trabajadores no registrados, inactivos o desempleados, a cambio de cumplir condiciones básicas de escolarización y cuidado de la salud de los niños. En enero de 2024 el monto mensual de la AUH era de \$41.322 por hijo. Ese valor tiene algunas variaciones dependiendo de la zona geográfica, el cumplimiento de las condicionalidades y otros factores que serán detallados en la sección 4. Las asignaciones se expanden en tres direcciones: una transferencia a embarazadas de monto similar a la AUH, una ayuda escolar anual al universo de beneficiarios de la AUH (\$17.318 por hijo, por año) y un subsidio más alto (\$134.558) a hijos discapacitados sin límite de edad. La totalidad de estos programas sumado a la AUH constituyen la Asignación Universal para Protección Social. Este conjunto de programas de transferencias de ingresos, implementado por la ANSES, reúne a 4.5 millones de beneficiarios y su presupuesto representa el 0.47% del PIB.

A estos programas bajo la órbita de ANSES se suman otros dos de características similares: la Tarjeta Alimentar (TA) implementada por el Ministerio de Desarrollo y el programa Progresar, administrado por el Ministerio de Educación. El primero provee un subsidio para la compra de alimentos al conjunto de familias beneficiarias de la AUH, con hijos de hasta 14 años. En enero de 2024 la TA implicaba un subsidio de \$68.250 para familias con tres hijos o más. El presupuesto de la TA es de 0.23% del PIB. Por su parte, el programa Progresar fomenta con un subsidio monetario (\$20.000) la escolarización de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad semejantes a los beneficiarios del resto de las transferencias condicionadas. Su presupuesto es de 0.09 puntos del PIB.

La totalidad de las transferencias condicionadas (Asignaciones Universales + TA + Progresar) transfieren recursos a más de 6 millones de beneficiarios con un costo presupuestario de 0.79% del PIB.

## Cuadro 2.1: Caracterización de los programas nacionales de transferencias de ingresos.

Programas	Beneficiarios	Presupuesto (% PIB)	Beneficio (\$ por mes)	Condicionalidad educación y salud	Contraprestación laboral	Ministerio que implementa
1. <i>Transferencias condicionadas</i>	6,037,509	0.79%				
1.1. Asignación Universal	4,477,067	0.47%				Trabajo
AUH	4,374,669		\$ 41.322 por hijo	Sí	No	
Asignación embarazo	102,398		\$ 41.322 por mujer	Sí	No	
Hijo con discapacidad	S/D		\$ 134.558 por hijo	Sí	No	
Ayuda escolar anual	4,275,062		\$ 17.318 por hijo	Sí	No	
1.2. Alimentar	2,432,061	0.23%	\$ 68.250 por familia de 3 hijos	Sí	No	Desarrollo Social
1.3. Progresar	1,560,442	0.09%	\$ 20.000 por estudiante	Sí	No	Educación
2. <i>Planes sociales</i>	1,328,707	0.40%	\$ 78.000 por trabajador	Algunos	Sí	Desarrollo Social
<b>Total</b>	<b>7,366,216</b>	<b>1.19%</b>				

Fuente: Elaboración propia sobre la base del presupuesto 2023 e información administrativa de ANSES, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo. Valores de beneficios a enero 2024.

Nota: todos los valores son mensuales, excepto la Ayuda escolar, que es un monto anual. A partir del 10 de diciembre de 2023, los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Educación fueron unificados en un nuevo Ministerio de Capital Humano y adquirieron el rango de secretarías (las funciones correspondientes al ex Ministerio de Desarrollo Social fueron transferidas a la nueva Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia). Ver Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023.

El segundo grupo dentro de las políticas sociales lo componen los “planes sociales”. Denominamos así a programas destinados a adultos trabajadores, desocupados o informales, con contraprestación laboral, de naturaleza más discrecional que las transferencias condicionadas y con una fuerte participación de intermediarios no gubernamentales. Estos programas, que han crecido en el tiempo, se han consolidado principalmente en un programa amplio: el Potenciar Trabajo (PT). Este programa otorga beneficios (la mitad del salario mínimo) a más de 1.3 millones de beneficiarios, con un costo fiscal de 0.40% del PIB.

En el agregado, los programas sociales nacionales de transferencias de ingreso tienen alrededor de 7 millones de beneficiarios e implican un presupuesto de 1.2% del PIB.<sup>1</sup> La cobertura alcanza a más del 40% de las personas menores de 65 en hogares informales. En comparación con otras políticas (ej. previsional, subsidios a tarifas), los programas de transferencia de ingreso no son presupuestariamente tan costosos, y tienen una cobertura muy extendida.

## 3. Metodología general y antecedentes

### 3.1. Metodología

El objetivo de este trabajo es determinar la incidencia de estas políticas sociales de transferencias monetarias por estratos de ingreso (típicamente

<sup>1</sup> El número no es exacto porque puede haber alguna superposición entre beneficiarios de transferencias condicionadas y de planes sociales, aunque posiblemente sea menor porque en general están destinados a grupos etarios distintos.

deciles), por área geográfica y grupo etario, siempre que la información disponible permita obtener resultados con ese nivel de desagregación que tengan una significatividad estadística aceptable. Con ese propósito se sigue la metodología de *benefit-incidence analysis*.<sup>2</sup> Esta metodología implica recorrer tres etapas básicas: (i) clasificar a las personas en estratos socioeconómicos de acuerdo con algún indicador de bienestar, (ii) estimar la distribución de los beneficiarios de cada programa entre esos estratos, y (iii) distribuir el costo de cada programa de acuerdo con la distribución de beneficiarios obtenida en el punto anterior.

La etapa 1 es discutida más adelante en esta sección. Para la segunda etapa adoptamos el supuesto tradicional en esta literatura: los beneficiarios de un programa son los participantes/usuarios. Este supuesto implica que se ignoran los eventuales beneficios que la decisión de gasto público pudiera generar sobre los factores de producción de los servicios provistos públicamente, las potenciales externalidades, y las posibles repercusiones que el gasto tiene sobre las demás variables de la economía. En otras palabras, se sigue un enfoque de equilibrio parcial. Para la tercera etapa y dado que las transferencias monetarias recibidas en cualquier programa son de libre disponibilidad, se asume que la distribución intrahogar de esos recursos adicionales es perfectamente igualitaria. En consonancia, se asume que los beneficios de un programa se distribuyen igualitariamente al interior del hogar, con independencia de quién sea el receptor del subsidio.

Un supuesto fundamental de esta metodología es que ignora cambios en el comportamiento de las personas ante la existencia de un programa.<sup>3</sup> Esto implica que los ejercicios a realizar captan el impacto *directo* del mismo. En la realidad, si una familia pierde la AUH su ingreso quizás no se modifique exactamente en el monto de dicha transferencia, ya que es posible que esa familia cambie su comportamiento ante la nueva situación. La dirección del cambio no es obvia: por ejemplo, algunos miembros podrían verse incentivados a buscar trabajo más intensamente y, si las condiciones del mercado de trabajo lo permiten, compensar, al menos parcialmente, la pérdida de la AUH; o alternativamente, la pérdida de la transferencia puede reducir la calidad de la búsqueda de trabajo (ej. limitándola al barrio en vez de lugares más lejanos por falta de dinero para transporte) y en consecuencia reducir el ingreso más allá de la substracción del valor de la AUH. Por falta de datos, estos efectos de comportamiento no han sido debidamente estudiados y constituyen un déficit importante en el conocimiento de los efectos de la AUH. Los ejercicios que siguen asumen implícitamente la ausencia de cambios en el comportamiento, como los comentados en el párrafo

---

<sup>2</sup> Ver van de Walle y Nead (1995), Demery (2000), Bourguignon y Pereira da Silva (2003), Gasparini et al. (2013) y Lustig (2018).

<sup>3</sup> Ravallion (2008), Gertler *et al.* (2017).



anterior. Los ejercicios tampoco incluyen el impacto del programa sobre la pobreza y la desigualdad en el largo plazo a través del efecto de una mayor acumulación de capital humano, generada por los requisitos de asistencia escolar y salud.

Si bien las limitaciones mencionadas son importantes, los resultados de un estudio de incidencia siguen siendo relevantes para las discusiones de políticas públicas. El Estado invierte una gran cantidad de fondos en programas sociales, por lo que resulta importante identificar quiénes reciben las transferencias monetarias estatales y cuál es el efecto directo de corto plazo de estas políticas. Adicionalmente, este impacto directo es usualmente el principal en términos de tamaño, y el que determina la dirección o signo del efecto. Aun con sus limitaciones, un estudio como el presente es la mejor fuente para acercarnos al conocimiento en estos temas centrales de política económica.

### **3.2. Fuentes de datos**

Estimamos la incidencia de los programas de transferencias monetarias con microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. En particular, utilizamos la EPH del año 2022, la última disponible para todo un año al momento de escribir este documento. El Instituto de Estadísticas sube en su sitio *web* los microdatos de la EPH con frecuencia *trimestral*. Dado el potencial problema de escasez de observaciones, en este trabajo se opta por construir una base *anual* de la EPH, que reúna todos los trimestres del año. Esta base anual tiene a todas las variables nominales expresadas en una moneda común (promedio del año, utilizando el IPC general como deflactor).

La EPH no tiene representatividad nacional: solo releva información de 32 grandes aglomerados de más de 100.000 habitantes. En 2022 la población representada en la EPH fue de 29.3 millones, alrededor del 64% de la población argentina. Dado que en varios ejercicios se requieren resultados a escala nacional, se expanden los ponderadores de la EPH (los poblacionales y los de las variables de ingreso) para alcanzar el total de la población argentina estimada para 2022 al momento de escribir el documento (46.044.703 habitantes). Este ajuste se realiza a nivel de cada provincia, de manera que en la EPH ajustada el total de la población expandida de cada provincia coincide con la estimación censal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La EPH-Total urbano (EPHU) suma a la EPH típica un relevamiento de ciudades de 2.000 o más habitantes. Esta extensión permite incrementar la población representada a 42 millones, un 91% del total de la población argentina. La opción de utilizar para este trabajo la EPHU enfrenta un inconveniente importante: el número de observaciones es sustancialmente menor, por limitarse a un solo trimestre. Una alternativa sería “replicar” las observaciones que agrega la EPHU de ciudades pequeñas en los demás trimestres (Di

Se utilizan varias fuentes complementarias para calibrar las estimaciones, chequear consistencia y verificar robustez de los resultados. En particular, se hace uso de información administrativa del presupuesto nacional y de ANSES, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación, e información de varias encuestas nacionales: Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo), Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MIC-UNICEF) y Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS).

### 3.3. El ingreso

Como es usual en el caso argentino, ante la ausencia de encuestas que capturen el gasto de consumo con cierta frecuencia, en este trabajo se utiliza el *ingreso* como variable que resume el nivel de bienestar económico. La EPH releva el ingreso individual y familiar, pero presenta problemas de subdeclaración. Como el resto de las encuestas, la EPH releva ingresos auto-reportados: cada persona declara sus ingresos voluntariamente, sin necesidad de documentarlo, lo que genera problemas de subdeclaración, implicando sesgos en las estimaciones de pobreza, desigualdad e impacto distributivo de las políticas públicas. Este problema es posiblemente el más serio que enfrentan las encuestas de hogares y no es sencillo de remediar. En este trabajo utilizamos las estimaciones de un trabajo paralelo (CEDLAS, 2024), en el que realizamos un conjunto amplio de ajustes para aproximar mejor el ingreso real de los argentinos. En el caso de los asalariados registrados (formales), el trabajo ajusta los ingresos de la EPH para replicar la distribución de ingresos laborales de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), información que se encuentra disponible en la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado (MLER). En el caso de los cuentapropistas, primero se los divide en tres categorías (autónomos, monotributistas e informales) y luego se aplican ajustes diferenciales en función de información administrativa del Ministerio de Trabajo y de AFIP. Para el caso de las jubilaciones y pensiones, se utiliza información administrativa de ANSES. Finalmente, para los ingresos de capital se replica el ajuste de Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) y Rossignolo (2018), basado en cotejar Cuentas Nacionales con la EPH, reconociendo una intensidad de subdeclaración diferente por quintil. Remitimos al lector a CEDLAS (2024) para más detalles sobre estos ajustes.

---

Gresia, 2023). Este procedimiento, sin embargo, es engorroso y las observaciones duplicadas no agregan heterogeneidad genuina.

### *Ingreso equivalente*

Dado que las personas viven en hogares, donde los miembros aportan sus ingresos individuales a un presupuesto común, la variable de bienestar más típicamente utilizada en los estudios distributivos es el *ingreso familiar*. Para tener en cuenta que los hogares difieren en términos de su tamaño, lo usual es utilizar el *ingreso familiar per cápita*, es decir el ingreso familiar dividido por el número de miembros en el hogar. Este ajuste tiene en cuenta el número de miembros, pero no la composición del hogar. En particular, ignora que los requerimientos de gasto (especialmente alimentos) pueden diferir por edad. De hecho, los cálculos de pobreza en Argentina utilizan escalas de adulto equivalente, que asignan ponderadores a cada persona de acuerdo con su edad y género, en comparación a un joven adulto hombre.

En este trabajo utilizamos al *ingreso familiar por adulto equivalente* (o directamente *ingreso equivalente*) como principal variable que aproxima el nivel de vida de una persona. Este ingreso resulta de dividir el ingreso total del hogar por la suma de adultos equivalentes que lo componen. Formalmente, el ingreso equivalente ( $Y_{ih}$ ) de un individuo  $i$  perteneciente al hogar  $h$  es

$$Y_{ih} = \frac{YT_h}{(\sum_{j \in h} a_j)}$$

donde  $YT_h$  es el ingreso total del hogar  $h$  al que pertenece  $i$  y  $a$  es el valor en adulto equivalente de cada miembro  $j$  del hogar  $h$ . A los efectos de la implementación utilizamos la escala de adulto equivalente oficial de INDEC. El uso del ingreso equivalente (en lugar de, por ejemplo, el ingreso per cápita), podría ser relevante, ya que buena parte de los PTI favorecen a hogares con menores de edad y típicamente compuestos por muchos miembros. Dicho esto, la experiencia indica que los principales resultados no varían sensiblemente cuando se utilizan diferentes escalas de adulto equivalente, o incluso cuando se las ignora y se adopta el concepto de ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar individual.

## **4. Asignación Universal por Hijo**

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) constituye un pilar central del sistema de protección en Argentina. Esta política establece que cada familia sin trabajadores registrados tiene derecho a recibir una transferencia monetaria mensual por niño menor de 18 años. La AUH tiene dos objetivos centrales: por un lado, busca disminuir los niveles de pobreza y desigualdad actuales, mediante transferencias de dinero focalizadas en hogares vulnerables con hijos, y en segundo lugar pretende contribuir a disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza,

mediante la acumulación de capital humano a través de un sistema de corresponsabilidades en educación y salud.

Esta sección aporta elementos para evaluar el primero de esos dos objetivos. En particular, se estima el grado de focalización de la AUH y la incidencia directa de ese programa sobre los niveles de pobreza y desigualdad de ingreso. Como se discutió, el impacto estimado es el *directo*, en cuanto se ignoran los potenciales efectos indirectos que surgirían de cambios en el comportamiento de los distintos actores (trabajadores, familias, empresas, el propio Estado) ante la presencia de esta política.

#### **4.1. El programa**

La Asignación Universal por Hija/o y por Embarazo para Protección Social (AUH) comprende una transferencia de ingreso mensual a hogares sin empleo registrado por embarazo, hijo menor de edad o hijo discapacitado. Se suma a estas transferencias una ayuda escolar anual. Estos montos se ajustan periódicamente, típicamente cada tres meses de acuerdo con la variación del Índice de Movilidad Jubilatoria. Existe un diferencial para quienes viven en la llamada “Zona 1”, que incluye las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires. Del monto total de la AUH el 80% se cobra mensualmente y el 20% restante de forma anual con la presentación de la Libreta de Asignación Universal, que verifica el cumplimiento de las condicionalidades.

La Tarjeta Alimentar (TA), implementada a partir de 2020, sumó a la AUH una transferencia a hogares con hijos menores de 14 años. La TA otorga un subsidio mensual dependiendo de si el hogar tiene 1, 2 o 3 y más hijos. Si bien la TA es un subsidio destinado a la compra de alimentos, dada la fungibilidad del dinero, funciona en la práctica como una transferencia de ingresos, equiparable a la AUH original. Por esta razón, en esta sección se consideran a la AUH y la TA como un único programa integrado.

El cuadro 4.1 muestra los valores de cada subsidio a lo largo de 2022, y como referencia el valor actual (enero 2024).

## Cuadro 4.1: Valores de la AUH y Tarjeta Alimentar

Valores de 2022 y enero 2024.

	Trimestres 2022				ene-24
	1	2	3	4	
<b>Hijo</b>					
General	5,677	6,375	7,332	8,471	41,322
Zona 1	7,381	8,288	9,532	11,013	53,719
<b>Hijo con discapacidad</b>					
General	18,494	20,766	23,881	27,590	134,558
Zona 1	24,043	26,996	31,046	35,867	174,926
<b>Ayuda escolar anual</b>					
General	4,758	5,343	6,145	7,100	17,318
<b>Tarjeta Alimentar</b>					
1 hijo	6,000	9,000	9,000	9,000	33,000
2 hijos	9,000	13,500	13,500	13,500	51,750
3 o + hijos	12,000	18,000	18,000	18,000	68,250

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ANSES.

Nota: todos los valores son mensuales, excepto la Ayuda escolar, que es un monto anual.

### 4.2. Metodología

Desafortunadamente, no existe una fuente ideal de análisis de la focalización de la AUH, ya que por un lado el INDEC no incluye una pregunta sobre captación de este beneficio en la EPH, y por el otro, otras encuestas que sí contienen información específica sobre la AUH, como la ENGHo, la MIC-UNICEF, o la ENAPROSS están desactualizadas o tienen una cobertura geográfica menor. En este trabajo se utiliza la EPH como principal fuente de información. Gasparini *et al.* (2018) reportan que los resultados no se modifican significativamente al usar otras encuestas como base de información.

Dado que la EPH no incluye preguntas que identifiquen a los beneficiarios de la AUH y programas afines, implementamos una alternativa metodológica en varias etapas. En primer lugar, se identifica a los niños que califican para el programa. Las condiciones son sencillas: deben tener menos de 18 años con padres desempleados, inactivos o en condición laboral informal. Esta condición comprende a los asalariados que declaran no tener beneficios jubilatorios y a los cuentapropistas que declaran no tener cobertura médica por obra social o prepaga. Se suman a este grupo los hijos de trabajadoras/es de casas particulares sin pareja con empleo registrado. También se agregan aquellos hijos discapacitados, sin límite de edad. La información de la EPH no permite sumar a las embarazadas, que están incluidas como grupo objetivo en el programa.

En la segunda etapa identificamos como beneficiarios de la AUH a aquellos niños que califican para el programa de acuerdo con el paso anterior, y que viven en hogares que declaran recibir subsidios estatales por montos

mayores al valor correspondiente a la AUH. Este procedimiento genera un número de 3.963.547 beneficiarios, un 10% inferior al valor de 4.374.669 de beneficiarios en los registros administrativos para 2022.

La tercera etapa consiste en expandir el número de beneficiarios captados por nuestro algoritmo en la EPH al valor de los registros administrativos. Este paso es importante porque permite aproximarse mejor al verdadero efecto del programa sobre la pobreza y la desigualdad. La selección de “nuevos beneficiarios” para alcanzar el número total real se realiza dentro del grupo de aquellos niños que califican para la AUH pero que no son identificados como beneficiarios por no declarar recibir subsidios estatales en la EPH. El proceso de selección de nuevos beneficiarios se realiza de manera aleatoria, pero condicional a respetar la estructura decílica de beneficiarios. Por ejemplo, si dentro del total de beneficiarios de la AUH inicialmente identificados con la EPH, el 30% pertenece al decil 1 de la distribución del ingreso, entonces un 30% de los “nuevos beneficiarios” necesarios para la expansión se elegirán dentro de ese decil. Condicional a este procedimiento, la elección de nuevos beneficiarios dentro de cada decil se realiza de forma aleatoria.

La cuarta etapa consiste en asignar a cada hogar identificado como beneficiario el valor real del subsidio, de acuerdo con la normativa vigente, y al número de niños e hijos discapacitados en el hogar. Como se mencionó antes, el valor incluye los subsidios por hijo, hijo con discapacidad, la ayuda escolar anual (mensualizada) y el valor correspondiente a la Tarjeta Alimentar.

## **4.2. Focalización**

Esta sección presenta los resultados de focalización de los beneficios de la AUH y programas vinculados. Por simplicidad, se nombra solo a la AUH, pero todos los resultados incluyen la Ayuda Escolar Anual y la Tarjeta Alimentar. El primer panel del cuadro 4.2 muestra la distribución de personas (en este caso esencialmente menores de 18 años) que califican y que reciben beneficios, mientras que la última columna presenta la distribución del total de beneficios (transferencias monetarias) por deciles de ingreso. Salvo que se aclare, “ingreso” se refiere al ingreso del hogar por adulto equivalente ajustado por subdeclaración, neto de las transferencias de ingreso declaradas en la EPH. Este “ingreso equivalente” debe interpretarse como una medida o *proxy* del nivel de vida de las personas.

**Cuadro 4.2: Focalización de la AUH**  
**Distribución de beneficiarios y beneficios**

Deciles	Personas		Beneficios
	Califican	Beneficiarios	
1	33.5	41.1	39.7
2	21.3	23.7	23.5
3	14.4	13.9	14.4
4	9.7	8.8	9.2
5	7.0	5.0	5.1
6	4.8	3.1	3.3
7	3.3	1.8	1.9
8	2.4	1.0	1.0
9	2.1	1.1	1.3
10	1.5	0.6	0.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

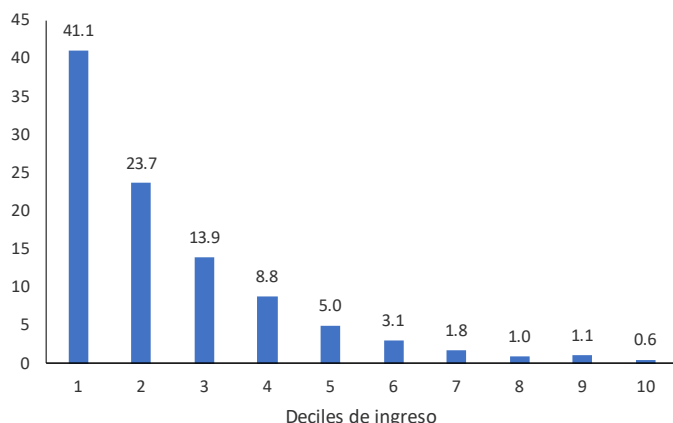
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

La columna intermedia del cuadro 4.2 (“beneficiarios”) sugiere que esta política se encuentra muy focalizada en los estratos más vulnerables de la población. El 41.1% de los beneficiarios de la AUH pertenecen al decil de menores ingresos (Figura 4.1). Los cuatro primeros deciles reúnen al 87.5% de los perceptores. La AUH es un programa bastante focalizado en los pobres, pero con beneficios que se extienden a estratos medios; de hecho, el 10.9% de los beneficiarios pertenecen a los deciles 5 a 8. Las filtraciones en los deciles superiores (9 y 10) son mínimas y posiblemente en parte consecuencia de errores de medición en la EPH.

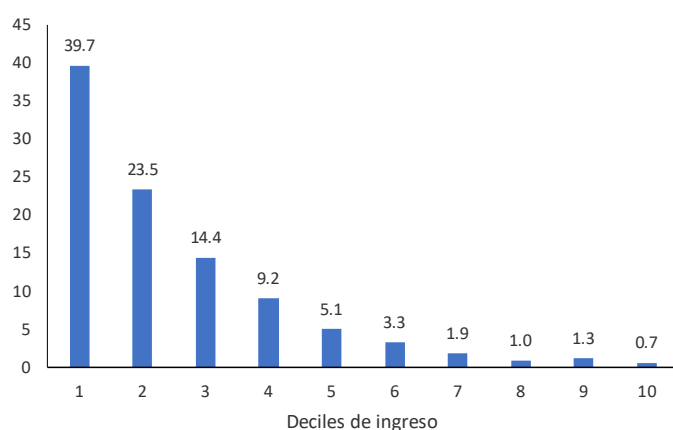
**Figura 4.1: Focalización de la AUH**

**Distribución de beneficiarios y beneficios por deciles**

Beneficiarios



Beneficios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

La distribución de los beneficiarios potenciales (“califican” en la primera columna del cuadro 4.2) es menos focalizada que la de beneficiarios reales. Por ejemplo, si bien el 3.3% de las personas que califican para la AUH pertenecen al decil 7 de ingresos, la participación de ese decil entre los que terminan participando del programa cae a 1.8%. Esto podría estar explicado en parte por trabajadores no registrados de ingresos más altos que, aunque potenciales beneficiarios de la AUH, deciden autoexcluirse.

La distribución de beneficios (última columna del cuadro 4.2) tiene un grado de focalización ligeramente menor a la distribución de beneficiarios. Es probable que esta diferencia responda en gran parte a que la Tarjeta Alimentar no crece linealmente con el número de niños, y en menor medida al límite de la AUH, en 5 hijos.

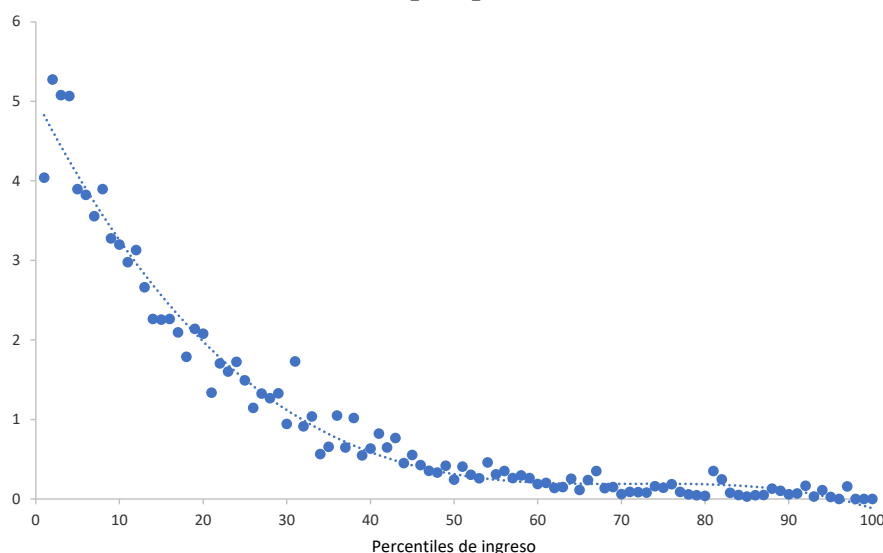
La figura 4.2 ilustra con más detalle el grado de focalización de los beneficios de la AUH. La figura muestra la participación de cada percentil en



la distribución de beneficios, junto con una estimación polinómica que brinda una ilustración suavizada. La mayor parte de las transferencias del programa se concentra en los primeros percentiles de la distribución. Esta participación decrece a medida que nos movemos hacia percentiles de ingresos más altos.

**Figura 4.2: Focalización de la AUH**

**Distribución de beneficios por percentiles**



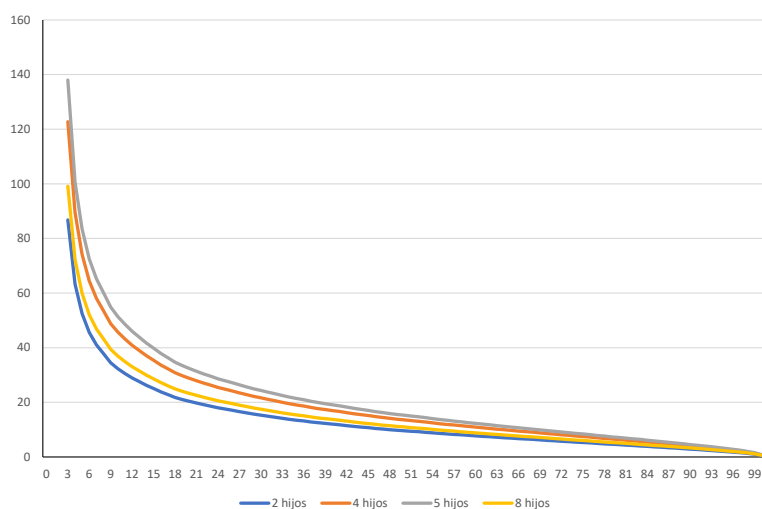
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

### 4.3. Impacto sobre ingresos

La AUH tiene un impacto considerable sobre el ingreso de los hogares más vulnerables. La figura 4.3 ilustra ese impacto para familias con distinto número de hijos en distintos percentiles de la distribución del ingreso.<sup>5</sup> Por ejemplo, para una familia “tipo” del percentil 3, la AUH implicaría un aumento del 87% de su ingreso equivalente. Ese impacto crece al 123% para una familia semejante, pero con 4 hijos, y al 138% para una familia con 5 hijos. El impacto cae a 99% para una familia con 8 hijos, dado el límite de la AUH en 5 hijos.

<sup>5</sup> En el ejemplo ambas familias tienen padre de 35 años y madre de 32. Las familias no viven en la zona 1, por lo que perciben solo el monto general.

**Figura 4.3: Ejemplos de impacto de la AUH sobre los ingresos**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: aumento porcentual promedio del ingreso equivalente para familias con diferente número de hijos que reciben la AUH.

El cuadro 4.3 extiende estos resultados al total de la población. El primer panel considera toda la población, y el segundo solo los hogares beneficiarios de la AUH. El impacto de este programa es claramente decreciente en el nivel de ingreso: se trata de un programa progresivo. Para la población del decil más bajo, la AUH implica un aumento del 54% del ingreso equivalente. Si se restringe el análisis a las familias beneficiarias el aumento es del 74%. El impacto cae fuertemente a medida que consideramos deciles de ingreso más altos.

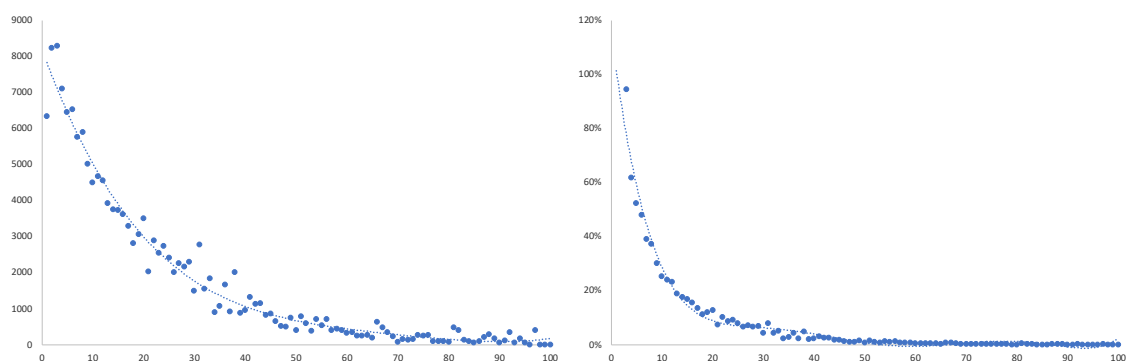
**Cuadro 4.3: Impacto directo de la AUH sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles**

Deciles	Todos los hogares				Hogares beneficiarios			
	Ingresos		Cambios		Ingresos		Cambios	
	sin AUH	con AUH	absoluto	porcentual	sin AUH	con AUH	absoluto	porcentual
1	11,975	18,387	6,412	54%	11,663	20,335	8,672	74%
2	22,934	26,623	3,689	16%	22,580	30,036	7,457	33%
3	30,781	33,062	2,281	7%	31,108	38,275	7,167	23%
4	38,844	40,299	1,454	4%	39,111	45,923	6,813	17%
5	47,897	48,704	808	2%	48,017	54,346	6,329	13%
6	58,851	59,377	526	1%	59,615	66,102	6,487	11%
7	74,309	74,616	307	0%	75,981	81,641	5,660	7%
8	97,509	97,664	155	0%	97,970	104,761	6,791	7%
9	141,513	141,709	196	0%	138,059	145,749	7,690	6%
10	354,666	354,776	110	0%	245,114	253,837	8,722	4%
Promedio	87,928	89,522	1,594	2%	76,922	84,100	7,179	9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

La figura 4.4 ilustra estos cambios por percentiles. Por su naturaleza, esta curva de incidencia es positiva para todos los percentiles de la distribución. A su vez, es esperable que esta curva tenga pendiente negativa, ya que el cambio experimentado en el ingreso de las familias más vulnerables debería ser mayor que aquel experimentado por las familias situadas en la cola derecha de la distribución, por dos motivos: (i) dada la naturaleza del programa, se espera que éste se concentre más en los hogares más pobres, y (ii) para un monto fijo del programa, el cambio proporcional en el ingreso será mayor cuanto menor sea el ingreso de la familia receptora. Según este gráfico la AUH generó un aumento de alrededor del 90% en el ingreso de los percentiles más bajos, mientras que este cambio se reduce a cero para los más afluentes.<sup>6</sup>

**Figura 4.4: Curvas de incidencia del crecimiento (con y sin AUH)**



Nota: Percentiles 1 y 2 excluidos del segundo panel.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

#### 4.4. Impacto sobre pobreza y desigualdad

El cuadro 4.4 presenta los resultados principales del impacto directo de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. La pobreza se computa en función del ingreso por adulto equivalente ajustado y las líneas de indigencia y pobreza se calibran para replicar con ese ingreso la pobreza oficial del año 2022. La desigualdad, por su parte, se calcula a partir del ingreso equivalente ajustado.

Las tablas presentan los dos indicadores de pobreza de uso más generalizado: la tasa de incidencia y la brecha de la pobreza.<sup>7</sup> La desigualdad

<sup>6</sup> Se excluyen del gráfico los percentiles 1 y 2 del ingreso para poder visualizar mejor la figura, dado que los cambios proporcionales del ingreso en esos percentiles de ingresos tan bajos (en algunos casos nulos) son muy altos, en gran parte producto de errores de medición.

<sup>7</sup> Dado que se trabaja con ingresos ajustados, los niveles de pobreza obtenidos en estos ejercicios serían significativamente inferiores a los reportados por INDEC y que forman parte del debate público. Para facilitar la comunicación e interpretación de los resultados,

en la distribución del ingreso se mide a partir de cuatro indicadores alternativos: la relación de ingresos entre el decil 10 y el decil 1, la participación del decil 1 en el ingreso total, el coeficiente de Gini y el índice de Atkinson con parámetro 2.<sup>8</sup>

**Cuadro 4.4: Impacto directo de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad**

	sin AUH	con AUH	Impacto %
<b>Tasa de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	13.1	8.4	-36%
Pobreza	39.7	37.8	-5%
Menores de 18			
Indigencia	21.3	12.1	-43%
Pobreza	54.5	51.2	-6%
<b>Brecha de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	5.0	2.4	-52%
Pobreza	16.0	13.0	-19%
Menores de 18			
Indigencia	8.4	3.1	-64%
Pobreza	24.0	18.1	-24%
<b>Desigualdad</b>			
Ratio 10/1	28.1	20.7	-27%
% quintil 1	4.1	4.9	20%
Gini	50.9	49.2	-3%
Atkinson (2)	60.8	51.6	-15%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

El impacto social de la AUH es significativo, aunque dista de ser determinante en términos de eliminar la pobreza o reducir fuertemente la desigualdad. La tasa de pobreza general en 2022 caería de 39.7 a 37.8 según los datos de la EPH, una reducción de apenas 5%. La brecha de pobreza descendería desde 16 a 13, lo que implica una caída del 19%. El impacto es más grande sobre este indicador, sobre la indigencia y sobre el grupo de los menores de 18 años. Así, la brecha de la indigencia en el grupo de menores caería de 8.4 a 3.1, una reducción sustancial del 64%.

Las últimas filas de cada panel del cuadro 4.4 reportan el impacto directo de la AUH sobre la desigualdad de ingresos. La AUH está asociada a una caída de alrededor del 3% en el coeficiente de Gini. Esa reducción aumenta a 20% en el caso de utilizar la participación del quintil 1 como indicador de desigualdad, y a 27% cuando la desigualdad se mide con el cociente de ingresos de los deciles 10 y 1.

decidimos ajustar también la línea de pobreza hasta el punto de replicar la tasa de pobreza nacional oficial con los ingresos ajustados.

<sup>8</sup> Ver Gasparini et al. (2013) para más detalles sobre los índices utilizados.

## 5. Progresar

### 5.1. El programa

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) fue creado en 2014 con el objetivo de apoyar la continuidad de los estudios, capacitación e inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Este programa se compone de varios módulos. El más importante busca apoyar la finalización de la educación obligatoria (Progresar Obligatorio). Las condiciones para recibir el programa son sencillas: tener entre 16 y 24 años cumplidos, ser alumno regular de una institución educativa, y pertenecer a un hogar de bajos ingresos. En la práctica, la normativa exige que la suma de los ingresos del joven y los de su grupo familiar no superen a tres salarios mínimos. El programa se extiende hasta los 35 años para las personas con hijos menores de 18 años que se encuentren a cargo de hogares monoparentales y no tiene límite de edad para personas pertenecientes a pueblos originarios, trans, con discapacidad, refugiadas o afrodescendientes.

El segundo módulo, en términos de alcance y cobertura, el Progresar Superior, busca apoyar el comienzo y/o la continuidad en la educación superior. Para recibir este tipo de beca, los beneficiarios deben ser egresados del nivel medio y cursar o ingresar a carreras de grado o pregrado en instituciones públicas, o en institutos de formación técnica y de formación docente de gestión estatal. Los beneficiarios, a su vez, deben pertenecer a hogares de bajos ingresos y tener entre 17 y 24 años, o hasta 30 años en caso de que se trate de estudiantes avanzados. El programa se extiende para los mismos grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional listados previamente.

El módulo de Enfermería requiere únicamente que los beneficiarios sean mayores a 17 años (sin límite de edad); que cursen sus estudios en Institutos de Educación Técnica Superior de Gestión Estatal, o excepcionalmente, en Institutos de Educación Técnica Superior de Gestión Privada inscriptas en el PRONAFE; y al igual que el resto de los módulos, que pertenezcan a hogares de ingresos bajos.

Por último, el módulo Progresar Trabajo busca promover la capacitación e inserción laboral de los jóvenes. Para recibirlo, los beneficiarios deben tener entre 18 y 24 años, tener hasta 40 años en caso de no poseer un trabajo formal registrado, o pertenecer a alguno de los grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional. La suma de los ingresos de los beneficiarios no debe ser superior a tres salarios mínimos, y estos deben realizar un curso de formación profesional o trayecto formativo dependientes del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), conforme el listado de cursos

determinados e informados por dicho organismo o, alternativamente, realizar algún curso de Formación Laboral dictado por una Universidad Nacional.

Todas las líneas de la beca también requieren que quienes aspiren a ser titulares sean argentinos nativos o naturalizados o extranjeros, con residencia legal de al menos dos años en el país (cinco en el caso del Progresar Superior y el Progresar Enfermería) y cuenten con DNI. Además, estos deben contar con el esquema de vacunación completo o en curso según su grupo de edad.

## **5.2. Metodología**

El procedimiento para identificar beneficiarios del Progresar es en términos generales semejante al de la AUH. Dado que la EPH no releva información sobre el programa, se procede en varias etapas.

En primer lugar, se identifica a los jóvenes que califican para el programa. Por ejemplo, para el caso del Potenciar Obligatorio, se identifican mayormente jóvenes entre 16 y 24 años, que asisten a un nivel educativo obligatorio y que, o bien viven en hogares sin miembros con empleo registrado, o bien en hogares con algún padre con empleo formal, pero con ingresos inferiores a 3 salarios mínimos. A este grupo se agregan personas hasta 35 años con hijos menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales. También se agregan personas con discapacidades, sin límite de edad. Para el resto de los módulos del programa se aplica el mismo proceso de identificación, teniendo en consideración las condiciones particulares que cada uno exige.

En la segunda etapa identificamos como beneficiarios del Progresar a aquellos jóvenes que califican para el programa de acuerdo con el paso anterior, y que declaran recibir una beca de estudio. El número de beneficiarios captados bajo este criterio es muy bajo, por lo que se decide sumar también a aquellos cuyas familias declaran recibir subsidios monetarios del Estado.

La tercera etapa consiste en expandir el número de beneficiarios captados por la EPH al valor de los registros administrativos. La selección de “nuevos beneficiarios” para alcanzar el total real se realiza dentro del grupo de aquellos jóvenes que califican para el Progresar pero que no son inicialmente identificados como beneficiarios por no declarar recibir becas o subsidios estatales en la EPH. El proceso de selección de nuevos beneficiarios se realiza de manera semejante a la descrita en el caso de la AUH (aleatoria, pero respetando la distribución de beneficios por deciles de ingresos que surgen al restar el monto del programa del ingreso total familiar).

La cuarta etapa consiste en asignar a cada joven identificado como beneficiario el valor real del subsidio, de acuerdo con la normativa vigente del Progresar.

### 5.3. Focalización

El programa Progresar está razonablemente bien focalizado en los deciles de menores ingresos (cuadro 5.1 y figura 5.1). Más del 25% de sus beneficiarios pertenecen al decil más pobre de la distribución y más del 77% del total de participantes provienen del 40% de menores ingresos. El grado de focalización de los beneficios del programa es semejante. Los estratos medios tienen una participación menor, pero no nula en el programa: los deciles 5 a 8 capturan el 21.2% de los beneficios. Las filtraciones a los deciles superiores son bajas (Figura 5.2).

**Cuadro 5.1: Focalización del Progresar**

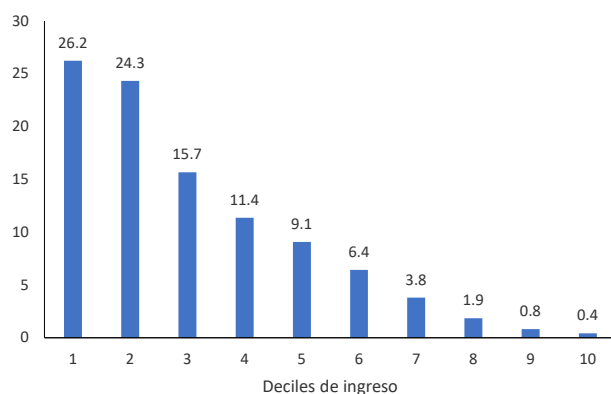
#### Distribución de beneficiarios y beneficios

Deciles	Beneficiarios	Beneficios
1	26.1	26.2
2	24.5	24.3
3	15.8	15.7
4	11.3	11.4
5	9.0	9.1
6	6.5	6.4
7	3.7	3.8
8	1.8	1.9
9	0.8	0.8
10	0.4	0.4
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

**Figura 5.1: Focalización del Progresar**

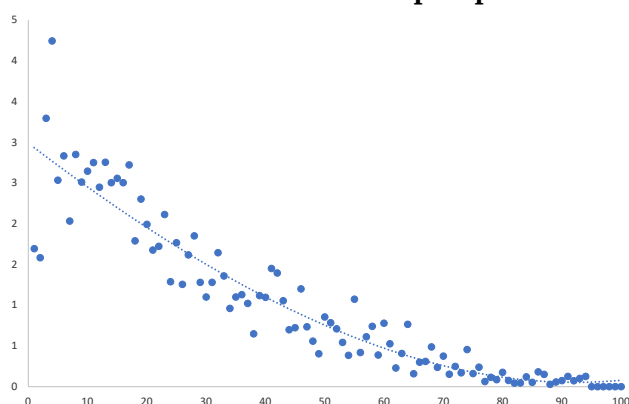
#### Distribución de beneficios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

**Figura 5.2: Focalización del Progresar**

**Distribución de beneficios por percentiles**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

**5.4. Cambio en ingresos, pobreza y desigualdad**

Dada su menor magnitud en comparación con la AUH, el impacto del Progresar sobre los ingresos es menos fuerte. De cualquier forma, para las familias más vulnerables, el impacto no es menor. Las transferencias de este programa representan un aumento del 11% del ingreso equivalente para los hogares del decil 1 que participan del programa (segundo panel del cuadro 6.2). El impacto es del 7.8% para los hogares del decil 2, cae a menos del 5% entre el decil 4 y el 8, y a menos de 2% en los últimos dos deciles. Si el grupo de análisis se extiende a toda la población (y no solo a los beneficiarios) el impacto es menor. Por ejemplo, en el decil 1 el Progresar implica un aumento del 3.3% del ingreso promedio en ese decil. La figura 5.3 revela que en los primeros percentiles esa proporción es de cerca del 5%.

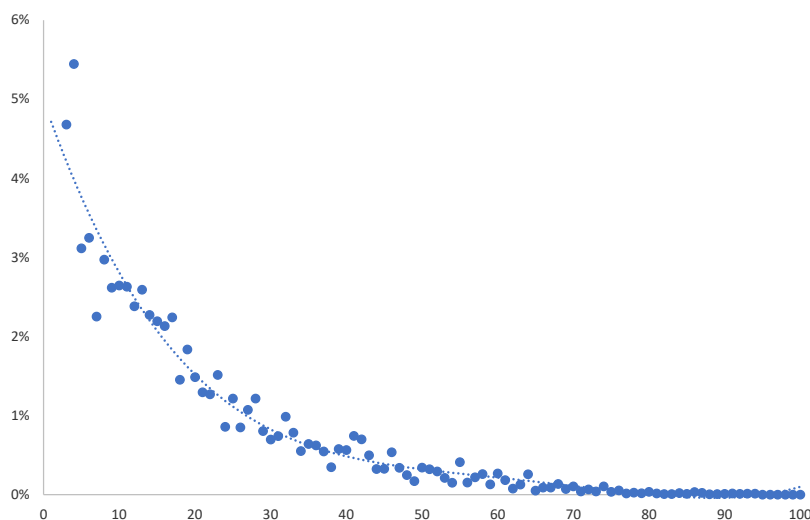
**Cuadro 5.2: Impacto directo del Progresar sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles**

Deciles	Todos los hogares				Hogares beneficiarios			
	Ingresos		Cambios		Ingresos		Cambios	
	sin Progresar	con Progresar	absoluto	porcentual	sin Progresar	con Progresar	absoluto	porcentual
1	17,796	18,387	591	3.3%	17,670	19,608	1,938	11.0%
2	26,077	26,623	546	2.1%	25,501	27,480	1,979	7.8%
3	32,713	33,062	350	1.1%	32,463	34,496	2,033	6.3%
4	40,047	40,299	252	0.6%	40,113	42,299	2,186	5.4%
5	48,503	48,704	201	0.4%	48,550	50,980	2,430	5.0%
6	59,236	59,377	142	0.2%	60,367	62,888	2,521	4.2%
7	74,529	74,616	87	0.1%	76,290	79,070	2,780	3.6%
8	97,623	97,664	40	0.0%	97,596	99,995	2,400	2.5%
9	141,690	141,709	19	0.0%	144,014	146,951	2,936	2.0%
10	354,767	354,776	10	0.0%	215,533	217,916	2,383	1.1%
Promedio	89,298	89,522	224	0.3%	75,810	78,168	2,359	3.1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.



**Figura 5.3: Curvas de incidencia del crecimiento (con y sin Progresar)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

El impacto directo del Progresar sobre la pobreza y la desigualdad es modesto, pero no insignificante. La existencia del programa (ignorando otras repercusiones que pueda tener sobre el mercado laboral y el resto de la economía) implica una caída de la tasa de pobreza general de 1%, valor que se agranda al focalizar el análisis en el grupo objetivo del programa, en la indigencia, y al utilizar la brecha como indicador de carencias. Así el impacto estimado es de 14% sobre la indigencia de los jóvenes entre 16 y 24 años, medida con el indicador de brecha.

**Cuadro 5.3: Impacto directo del Progresar sobre la pobreza y la desigualdad**

	sin Progresar	con Progresar	Impacto %
<b>Tasa de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	9.2	8.4	-8%
Pobreza	38.2	37.8	-1%
Jóvenes de 16 a 24			
Indigencia	13.3	11.4	-14%
Pobreza	48.3	47.4	-2%
<b>Brecha de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	2.6	2.4	-9%
Pobreza	13.4	13.0	-3%
Jóvenes de 16 a 24			
Indigencia	3.8	3.2	-17%
Pobreza	17.8	16.8	-5%
<b>Desigualdad</b>			
Ratio 10/1	21.4	20.7	-4%
% quintil 1	4.8	4.9	2%
Gini	49.4	49.2	0%
Atkinson (2)	52.5	51.6	-2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

## 6. Planes sociales – Potenciar Trabajo

### 6.1. Los programas

Uno de los rasgos más salientes de la transformación de la política social durante la última década ha sido el progresivo aumento en la relevancia de los llamados “planes sociales”: programas de transferencias de ingreso con contraprestación laboral, en general destinados a cooperativas de trabajadores informales (la “*economía popular*”). El número de beneficiarios de estos planes aumentó de 254 mil en 2015 a alrededor de 1.3 millones en 2022. El programa más representativo es el *Potenciar Trabajo*, heredero de una larga lista de programas semejantes iniciada en los 90s con el plan Trabajar. Esta lista incluye en parte al *Programa Jefes y Jefas de Hogar* (PJH), implementado en 2002, que requería una contraprestación laboral de los beneficiarios, en parte organizada a través de cuadrillas de trabajo gestionadas por cooperativas. Unos años más tarde, el *Programa de Empleo Comunitario* (PEC) absorbió a muchos de los beneficiarios del PJH que se organizaban en cooperativas, y en 2009 se creó el *Argentina Trabaja* como principal plan social para cooperativas de trabajadores informales. La relevancia de los planes sociales se aceleró durante la administración de Cambiemos con la creación del *Salario Social Complementario* (2017) y *Hacemos Futuro* (2018) que absorbieron programas preexistentes.<sup>9</sup> La nueva administración que asumió en 2019 consolidó estos programas en el *Potenciar Trabajo* (PT) y aumentó sustantivamente el número de beneficiarios, que alcanzó 1.3 millones en 2022.<sup>10</sup> Si bien la cobertura de estos programas ha aumentado sustancialmente en los últimos años, el valor real del beneficio ha descendido progresivamente. Schipani *et al.* (2021) calculan que los niveles de beneficios del PT representan solo un tercio de los beneficios que recibían los cooperativistas por el *Argentina Trabaja* en 2009.

El PT es el principal plan de apoyo a la actividad de cooperativas de trabajadores informales. El programa está bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, pero está en gran parte gestionado por movimientos sociales, quienes controlan las altas y bajas del programa, implementan las actividades productivas que realizan las cooperativas y administran el presupuesto de los insumos de esas actividades.

Los beneficiarios del PT reciben un subsidio monetario, denominado Salario Social Complementario (SSC), que equivale al 50% del salario mínimo, a cambio de la terminalidad educativa (finalización de los estudios primarios y secundarios) o de su participación en proyectos socioproductivos, sociolaborales y/o sociocomunitarios. Típicamente se trata de actividades vinculadas a la construcción, infraestructura social, mejoramiento barrial,

---

<sup>9</sup> El Salario Social Complementario unificó los programas Trabajo Autogestionado y Construir Empleo, mientras que Hacemos Futuro es resultado de la unión de los planes Argentina Trabaja y Desde el Barrio.

<sup>10</sup> La denominación completa es Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”,

agricultura familiar, comercio popular y producción de indumentaria.<sup>11</sup> El SSC se puede cobrar aun cuando el beneficiario perciba la AUH, Tarjeta Alimentar, Progresar u otras prestaciones económicas para protección familiar.<sup>12</sup>

Para recibir el beneficio del PT se requiere (i) estar en riesgo o estado de vulnerabilidad social o desempeñarse en alguna actividad de la economía popular; (ii) ser mayor de 18 y menor de 65 años y (iii) ser argentino o extranjero con residencia permanente y residir legalmente en el país. El PT no está abierto a quienes (i) tengan empleo formal registrado (excepto los trabajadores temporarios o estacionales), (ii) sean titulares de cualquier tipo de establecimiento comercial o explotación agrícola o ganadera (salvo las establecidas en el Registro Nacional de la Economía Popular); (iii) perciban otro subsidio con fines de empleo o capacitación, (iv) sean titulares de más de 1 bien inmueble o de un automotor con antigüedad menor a 10 años, o de embarcaciones o aeronaves, (v) cobren pensiones o jubilaciones contributivas o no contributivas, o por incapacidad o desempleo, o (vi) realicen alguna prestación social o de empleo en el estado.

Existe un programa asociado, el Potenciar Empleo (PE), que busca incentivar la incorporación al empleo asalariado registrado en el sector privado. El programa asigna un SSC a quienes opten por capacitarse para la inserción laboral en el empleo formal privado, mediante un proceso de formación profesional o de entrenamiento en el trabajo.

## 6.2. Metodología

Al igual que en el caso de la AUH y el Progresar, la identificación de los beneficiarios del PT en las encuestas de hogares resulta desafiante ya que no existen preguntas que reporten información relacionada con el programa de manera directa. En este sentido, volvemos a proceder en base a una serie de etapas que nos permita aproximar la cantidad de titulares de la manera más precisa posible.

Partiendo de la EPH como fuente de información, implementamos una primera etapa que consiste en identificar a los individuos elegibles para recibir el beneficio de acuerdo con la información disponible. Así, el universo se reduce a personas de entre 18 y 64 años, que no posean un empleo

---

<sup>11</sup> Dentro del Potenciar Trabajo existen otras líneas de acción tales como “Potenciar Inclusión Joven” que financia proyectos sociales laborales, productivos, educativos y comunitarios llevados adelante por jóvenes, quienes una vez presentado su proyecto, cobran una asignación mensual directa e individual. Otra línea de acción es “Potenciar Acompañamiento” que se dedica a fomentar la terminalidad educativa y la formación laboral de jóvenes con consumos problemáticos y adicciones, otorgándoles también la misma asignación que reciben los beneficiarios del programa Potenciar Trabajo.

<sup>12</sup> También pueden cobrar el subsidio los beneficiarios que son personas inscriptas en el Monotributo Social, en el Monotributo autónomo categoría A o trabajador independiente promovido; personas que trabajan en casas particulares (servicio doméstico); propietarios de hasta 1 bien inmueble y trabajadores rurales que hagan trabajos temporarios o estacionales.

registrado (sea en relación de dependencia o por cuenta propia), que no reciban jubilaciones o pensiones ni el seguro de desempleo y que no se desempeñen como empleados en sectores como la administración pública, la enseñanza, la salud y servicios sociales y actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales.

En la segunda etapa, identificamos como beneficiarios del PT a aquellos individuos que sean elegibles para recibir la transferencia y que, adicionalmente, declaren que su trabajo corresponde a un plan de empleo y/o recibir subsidios del gobierno. Teniendo en cuenta que esta imputación sobreestima fuertemente el número real de beneficiarios, implementamos una tercera etapa que ajusta la cantidad de titulares seleccionando individuos de manera aleatoria y condicional en que el valor final de receptores del programa respete la distribución por provincia que se observa en los registros administrativos del Ministerio de Desarrollo Social. Por caso, teniendo en cuenta que el 50% de los titulares reside en la provincia de Buenos Aires, imponemos la restricción de que la mitad de los beneficiarios estimados provenga de esta jurisdicción y, posteriormente, escogemos individuos de manera aleatoria hasta alcanzar el número absoluto.

La cuarta y última etapa implica asignar el monto del beneficio a cada titular y agregarlo a nivel de hogar. Para completar este paso, imputamos el valor equivalente al 50% el SMVM vigente en cada trimestre para el que la EPH recoge información.

### **6.3. Focalización**

De acuerdo con nuestras estimaciones, el PT sería un programa bastante bien focalizado en los estratos de menores ingresos de la población (cuadro 6.1 y figura 6.1). Un 28.5% de los beneficiarios de este programa pertenecen al decil 1, mientras que el 77.6% del total de participantes se concentran en los 4 primeros deciles de la distribución del ingreso. Como en el resto de los programas, la participación de los estratos medios es baja, pero no insignificante (20.1% entre los deciles 5 a 8) y las filtraciones a los deciles más altos son muy menores (y posiblemente en gran parte debidas a errores de medición) (Figura 6.2).

## Cuadro 6.1: Focalización del Potenciar Trabajo

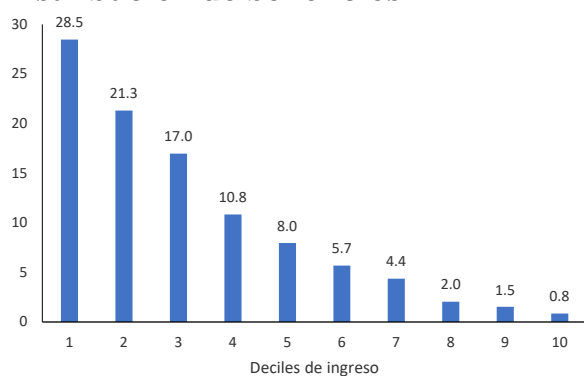
### Distribución de beneficiarios y beneficios

Deciles	Beneficiarios	Beneficios
1	28.5	28.5
2	21.3	21.3
3	16.9	17.0
4	10.9	10.8
5	8.0	8.0
6	5.7	5.7
7	4.4	4.4
8	2.0	2.0
9	1.5	1.5
10	0.8	0.8
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

## Figura 6.1: Focalización del Potenciar Trabajo

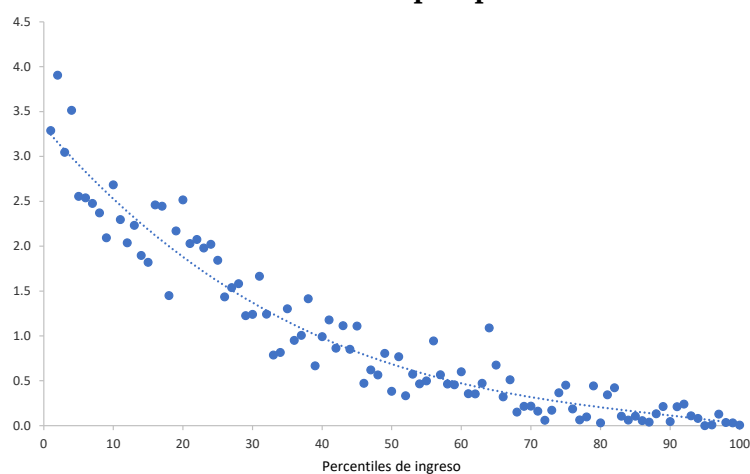
### Distribución de beneficios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

## Figura 6.2: Focalización del Potenciar Trabajo

### Distribución de beneficios por percentiles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

#### 6.4. Efecto sobre ingresos, pobreza y desigualdad

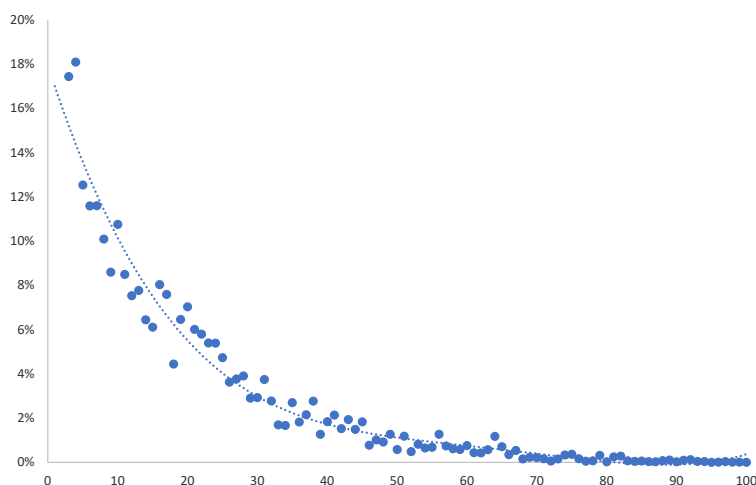
El impacto del PT sobre los ingresos y la pobreza es significativo, como consecuencia de dos factores: la magnitud del programa y su alto grado de focalización. En promedio, los subsidios del programa implican un aumento del 43% en el ingreso equivalente de los participantes del decil 1 (cuadro 6.2). El aumento promedio es del 15% al considerar toda la población de ese decil. De acuerdo con nuestras estimaciones (cuadro 6.3) el impacto directo del PT contribuiría con una caída del 3% en la tasa de incidencia de la pobreza y 19% en la tasa de indigencia. El impacto sube al 9% en la pobreza y 26% en la indigencia al utilizar el indicador de brecha. El impacto directo sobre la desigualdad es pequeño, pero no insignificante, considerando que solo se trata de un programa de 0.4 puntos del producto: el Gini cae 2%, la brecha entre deciles disminuye 10% y la participación del quintil 1 en el ingreso total crece 7%.

**Cuadro 6.2: Impacto directo del Potenciar Trabajo sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles**

Deciles	Todos los hogares				Hogares beneficiarios			
	Ingresos		Cambios		Ingresos		Cambios	
	sin PT	con PT	absoluto	porcentual	sin PT	con PT	absoluto	porcentual
1	16,010	18,387	2,377	15%	15,326	21,852	6,526	43%
2	24,894	26,623	1,729	7%	24,754	31,044	6,290	25%
3	31,678	33,062	1,384	4%	32,204	38,994	6,790	21%
4	39,423	40,299	876	2%	40,662	46,995	6,334	16%
5	48,070	48,704	635	1%	48,783	55,565	6,782	14%
6	58,924	59,377	454	1%	59,961	67,109	7,148	12%
7	74,269	74,616	347	0%	75,281	82,316	7,035	9%
8	97,503	97,664	161	0%	99,608	106,885	7,277	7%
9	141,585	141,709	124	0%	137,554	143,985	6,431	5%
10	354,706	354,776	71	0%	248,537	256,198	7,661	3%
Promedio	88,706	89,522	816	1%	78,267	85,094	6,827	9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

**Figura 6.3: Curvas de incidencia del crecimiento (con y sin Potenciar Trabajo)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

**Cuadro 6.3: Impacto directo del Potenciar Trabajo sobre la pobreza y la desigualdad**

	sin PT	con PT	Impacto %
<b>Tasa de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	10.4	8.4	-19%
Pobreza	39.1	37.8	-3%
Adultos 18-64			
Indigencia	9.7	8.1	-17%
Pobreza	37.4	36.2	-3%
<b>Brecha de pobreza</b>			
Población total			
Indigencia	3.2	2.4	-26%
Pobreza	14.3	13.0	-9%
Adultos 18-64			
Indigencia	3.2	2.4	-23%
Pobreza	13.6	12.4	-9%
<b>Desigualdad</b>			
Ratio 10/1	23.0	20.7	-10%
% quintil 1	4.5	4.9	7%
Gini	50.0	49.2	-2%
Atkinson (2)	54.8	51.6	-6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

## 7. Agregado de transferencias de ingreso

En esta sección final se reportan algunos resultados sobre el impacto potencial que tendría el agregado de los principales programas nacionales de

transferencia de ingresos (PTI) sobre la distribución del ingreso. El cuadro 8.1 presenta indicadores de concentración, progresividad e impacto redistributivo. La estimación del índice de concentración del total de los PTI (-58.4) indica que se trata de programas claramente focalizados en los estratos de menores ingresos. Dado que el índice de concentración del ingreso (más conocido como coeficiente de Gini) es positivo y alto (51.7), el gasto en PTI resulta progresivo: todos los valores de la columna (ii) en el Cuadro 7.1 son significativamente superiores a cero. La AUH es el programa con mayor grado de focalización, seguido del Potenciar Trabajo, y en menor medida el Progresar.

**Cuadro 7.1**  
**Impacto distributivo**

	Índice de Concentración (i)	Índice de Progresividad (ii)	Gasto (% ingreso) (iii)	Impacto redistributivo (iv)
AUH	-62.1	113.8	0.697	0.79
Progresar	-50.6	102.2	0.094	0.10
PT	-53.2	104.9	0.400	0.42
Total PTI	-58.4	110.0	1.191	1.31

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

Los PTI son progresivos, y en consecuencia reducen la desigualdad. ¿Qué magnitud tiene este impacto igualador? Esta es una pregunta de una enorme complejidad, ya que implica entre otras cuestiones conocer los efectos de equilibrio general de los distintos programas. Como es usual en esta literatura, en esta sección se brinda una respuesta acotada a esa pregunta general. Básicamente, asumimos que los programas acá analizados modifican directamente el ingreso de los hogares en cada percentil de acuerdo con el valor de las transferencias asignadas a cada estrato de ingreso en los ejercicios de incidencia detallados en cada sección, sin generar ningún otro efecto en la economía.

El cuadro 7.2 (figura 7.1) reportan los cambios en el ingreso equivalente como resultado de los PTI por deciles (percentiles). El panel A ignora el financiamiento y el panel B considera un financiamiento proporcional al ingreso. El impacto del agregado de estos programas sociales sobre los ingresos de los estratos más bajos es significativo, como consecuencia de su magnitud y alto grado de focalización. En promedio, los subsidios en PTI implican un aumento del 141% en el ingreso equivalente de los participantes del decil 1. El aumento promedio es del 115% al considerar toda la población de ese decil. Esos valores descienden rápidamente al considerar deciles más altos. El impacto sobre el ingreso de los hogares beneficiarios es del 44% en el



decil 2, 29% en el 3 y 21% en el 4. El impacto es menor al 20% entre los deciles 5 y 7 y menor al 10% para el resto.

Al considerar el financiamiento, el impacto sobre los ingresos naturalmente se reduce, y se hace nulo en el agregado. El panel sugiere que aun en este caso, el impacto sobre los deciles de menores ingresos es alto. El aumento del ingreso en el decil 1 es de 112% para el total y de 138% restringiendo la muestra solo a los hogares beneficiarios. Los valores son 26% y 41% en el decil 2.

El segundo panel del cuadro 7.2 y la figura 7.2 indican que al considerar el financiamiento, los programas de transferencia de ingreso benefician a los cuatro primeros deciles de la distribución, e implican una caída en el ingreso de los seis deciles de mayores ingresos. La reducción de cualquier forma es menor, no superando el 3%.

**Cuadro 7.2: Impacto directo de los PTI sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles**

A. Ignorando financiamiento

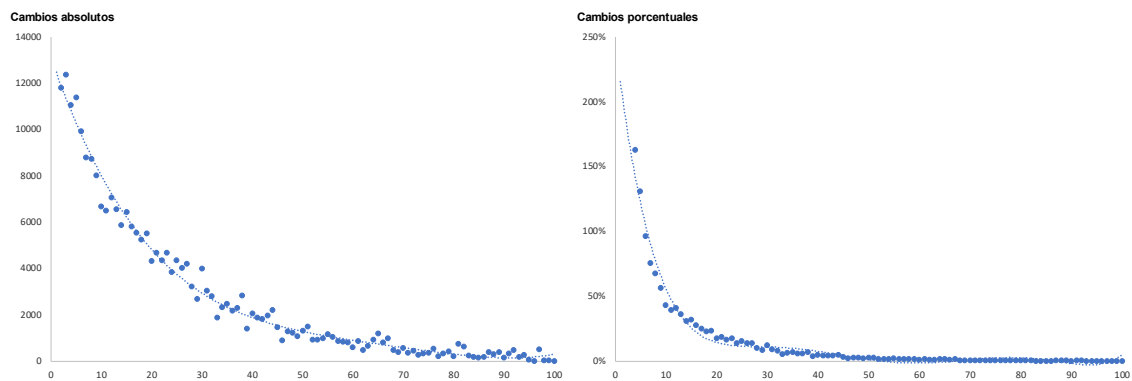
Deciles	Todos los hogares				Hogares beneficiarios			
	Ingresos		Cambios		Ingresos		Cambios	
	sin PTI	con PTI	absoluto	porcentual	sin PTI	con PTI	absoluto	porcentual
1	8,499	18,310	9,810	115%	8,340	20,141	11,801	141%
2	20,632	26,546	5,913	29%	20,430	29,417	8,987	44%
3	29,219	33,073	3,854	13%	28,845	37,354	8,508	29%
4	37,870	40,268	2,398	6%	37,642	45,548	7,906	21%
5	47,242	48,763	1,521	3%	46,770	54,587	7,817	17%
6	58,446	59,386	940	2%	57,924	65,207	7,283	13%
7	73,928	74,661	733	1%	72,934	80,671	7,737	11%
8	97,332	97,668	336	0%	97,182	104,999	7,817	8%
9	141,400	141,734	334	0%	136,507	146,371	9,865	7%
10	354,611	354,800	189	0%	241,174	253,370	12,197	5%
Promedio	86,918	89,521	2,603	3%	74,775	83,766	8,992	12%

B. Incluyendo financiamiento (proporcional)

Deciles	Todos los hogares				Hogares beneficiarios			
	Ingresos		Cambios		Ingresos		Cambios	
	sin PTI	con PTI	absoluto	porcentual	sin PTI	con PTI	absoluto	porcentual
1	8,499	18,055	9,556	112%	8,340	19,891	11,551	138%
2	20,632	25,928	5,296	26%	20,430	28,805	8,375	41%
3	29,219	32,198	2,979	10%	28,845	36,490	7,645	27%
4	37,870	39,134	1,264	3%	37,642	44,421	6,779	18%
5	47,242	47,348	106	0%	46,770	53,187	6,417	14%
6	58,446	57,635	- 811	-1%	57,924	63,472	5,548	10%
7	73,928	72,447	- 1,481	-2%	72,934	78,486	5,552	8%
8	97,332	94,753	- 2,579	-3%	97,182	102,089	4,906	5%
9	141,400	137,500	- 3,900	-3%	136,507	142,283	5,777	4%
10	354,611	344,181	- 10,430	-3%	241,174	246,148	4,975	2%
Promedio	86,918	86,918	-	0%	74,775	81,527	6,752	9%

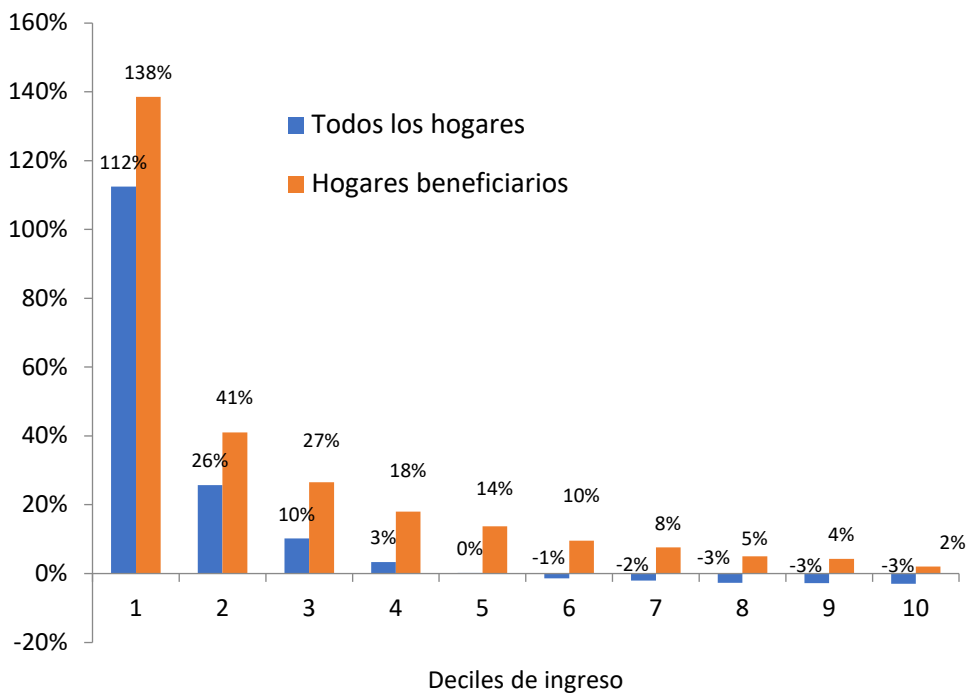
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

**Figura 7.1: Curvas de incidencia del crecimiento (con y sin PTI). Ignorando financiamiento**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

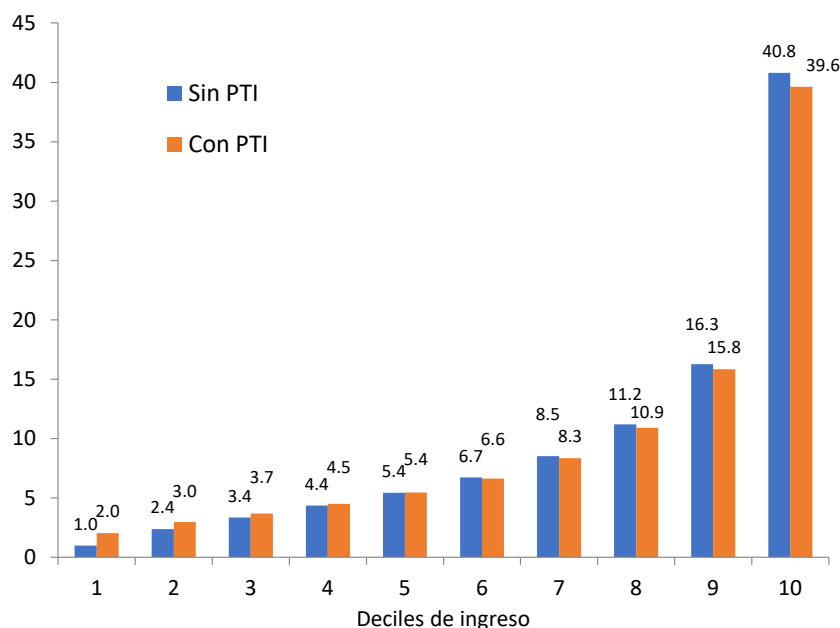
**Figura 7.2: Impacto directo de los PTI sobre el ingreso equivalente mensual. Considerando financiamiento. Por deciles**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

La figura 7.3 ilustra el cambio en la participación en el ingreso de cada decil como resultado de los PTI asumiendo que del financiamiento es proporcional al ingreso. Así, la participación del decil de menores ingresos más que se duplica de 1% a 2%, aunque continúa siendo muy baja. Los PTI aumentan la participación en el ingreso efectivo de los primeros cinco deciles y reducen la de los últimos cinco.

**Figura 7.3**  
**Participación en el ingreso pre y post gasto PTI**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

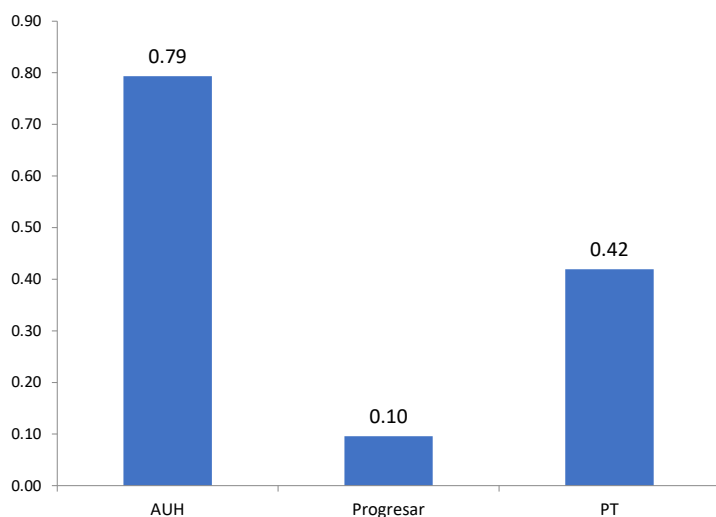
La última columna del cuadro 7.1 indica el cambio en el coeficiente de Gini como consecuencia del gasto social (bajo los supuestos metodológicos discutidos). El indicador de impacto redistributivo se computa como el producto entre el tamaño de los PTI en proporción al ingreso y su grado de progresividad, medido a través del índice de progresividad de Kakwani, que se reporta en la segunda columna del cuadro.<sup>13</sup> Los PTI implican una caída de 1.31 puntos en el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de Argentina.

El 60% del impacto redistributivo proviene de la AUH y programas asociados (figura 7.4). El gasto en estos programas contribuye con 0.79 puntos a la caída del Gini. El impacto de otros programas, aunque relevante, es

<sup>13</sup> Este índice se conoce como de Reynolds-Smolensky. Ver Lambert (2001) y Gasparini et al. (2013).

sustancialmente menor: Potenciar Trabajo 0.42 puntos y Progresar 0.10 puntos.

**Figura 7.4**  
**Impacto distributivo**  
**Reducción estimada del Gini por cada programa de transferencias**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

### *Incidencia fiscal agregada y simulaciones*

Un estudio completo del gasto social requiere el análisis distributivo de las fuentes de financiamiento del gasto y de las posibles ineficiencias en su gestión. Si bien ambos puntos están fuera del alcance de este trabajo, se realizaron algunas simulaciones simples para mensurar su potencial impacto sobre los resultados (cuadro 7.3). El índice de progresividad de Kakwani del gasto en PTI es 110. Como fue mencionado, si el financiamiento de estos gastos fuera neutral, es decir impuestos proporcionales al ingreso, los PTI harían caer el Gini de la distribución del ingreso per cápita en 1.31 puntos. El cuadro 7.3 considera dos escenarios alternativos al de impuestos proporcionales: uno de impuestos ligeramente progresivos (índice de Kakwani de 10) y otro de gravámenes ligeramente regresivos (índice de Kakwani de -10). Aunque las magnitudes varían, en ambos escenarios alternativos el impacto de los PTI es igualador: en el escenario más pesimista de tributos regresivos, los PTI nacionales implicarían una caída del Gini de 1.19 puntos.

Parte del gasto público nunca es aplicado a los programas para los cuales fueron asignados. Estos fondos se “filtran” de las prestaciones públicas, al ser desviados de su objetivo presupuestado. Poco es lo que se puede saber con la información disponible de estas filtraciones asociadas a fenómenos de corrupción o ineficiencia. En particular, es difícil estimar su monto, y quiénes

–en términos de su ubicación en la escala de ingreso– son los beneficiarios de estas filtraciones. En el cuadro 7.3 se simula una situación en la que la distribución de las filtraciones es semejante a la del ingreso. Se asume alternativamente que las filtraciones son del 10%, 20% y 50%. Bajo esta hipótesis de filtraciones, asumiendo ineficiencias del 10% e impuestos proporcionales, el Gini post-PTI sería de 50.5, lo cual implicaría una caída de 1.18 puntos respecto del Gini original, en lugar de los 1.31 puntos sin filtraciones. El caso extremo considerado en el cuadro es el de 50% de filtraciones. En este caso el impacto redistributivo de los PTI sería más bajo (una caída del Gini de 0.66 puntos). En este escenario la sociedad hace un enorme esfuerzo para financiar transferencias con muy poco resultado redistributivo.

**Cuadro 7.3**  
**Impacto distributivo de los PTI**  
**Simulaciones con supuestos de filtración alternativos**

	Valor	Diferencia
Gini del ingreso pre-PTI	51.7	
Indíces de progresividad (Kakwani)		
PTI	110.0	
Impuestos proporcionales	0.0	
Impuestos progresivos	10.0	
Impuestos regresivos	-10.0	
Gasto en PTI/ingreso	1.2	
Gini del ingreso post-PTI		
1. financiado con impuestos proporcionales	50.4	-1.31
2. financiado con impuestos progresivos	50.2	-1.43
3. financiado con impuestos regresivos	50.5	-1.19
Gini del ingreso post-PTI (impuestos proporcionales)		
1. Filtración del 10%	50.5	-1.18
2. Filtración del 20%	50.6	-1.05
3. Filtración del 50%	51.0	-0.66

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

## 8. Comentarios finales

En este trabajo estimamos la incidencia distributiva de los programas de transferencia de ingresos a nivel nacional de Argentina. El trabajo incluye una serie de avances respecto de estimaciones previas: abarca la totalidad de los principales programas sociales, implementa una más cuidadosa identificación de los beneficiarios de cada programa y utiliza estimaciones del ingreso ajustado por subdeclaración para calcular los resultados de incidencia. En conjunto, las estimaciones proveen un panorama más actualizado y preciso del impacto distributivo directo de la política social en Argentina.

Los resultados obtenidos sugieren que los PTI están razonablemente bien focalizados, y contribuyen significativamente al aumento del ingreso de los estratos más bajos de la distribución, y a la reducción de la pobreza y la indigencia, en particular cuando se la mide con indicadores que vayan más allá de la tasa de incidencia. Aun considerando su financiamiento y bajo hipótesis razonables de filtraciones, la incidencia distributiva de estos programas es claramente progresiva. En particular, dado su mayor grado de focalización y su magnitud, la AUH es el PTI con mayor efecto distributivo.

Es importante remarcar la prudencia en la interpretación de estos resultados. El trabajo brinda estimaciones sobre la focalización de los subsidios, pero no aborda otros temas igualmente fundamentales: el impacto sobre el mercado laboral, su costo fiscal, la comparación con políticas alternativas, entre otros. La evaluación de una política –las transferencias de ingresos en este caso– debe tener en cuenta una amplia variedad de factores. Este estudio brinda evidencia sobre uno de esos factores, que es muy importante, pero no único: el grado de focalización de la política y su impacto directo en la pobreza y la desigualdad en el corto plazo.

## Referencias

- Agis E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina
- Bertranou, F., y Maurizio, R. (2012). Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review*, 65(1), 53-72.
- Bonari, D. y Gasparini, L. (2002). El impacto distributivo de la política social en la Argentina. Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica. Buenos Aires Argentina.
- Bourguignon, F., y Da Silva, L. A. P. (2003). *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools*. World Bank Publications.
- Calabria, A. A., Calero, A. V., Gaiada, J., y Rottenschweiler, S. (2010). Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
- CEDLAS (2019). “*Incidencia distributiva del Gasto Público Social y su financiamiento en la provincia de Buenos Aires*” Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina.
- CEDLAS (2024). Ajustando la imagen de la distribución del ingreso en Argentina. Documento de trabajo.
- Demery, L. (2000). Benefit incidence: a practitioner's guide. Washington, DC: World Bank.
- Di Gresia, L. (2023). Under-representation methodology using EPH “total urbano” and income adjustment. Mimeo.
- DNPGS (1999). *El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales*. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Buenos Aires.
- Flood, C., Harriague, M., Gasparini, L. y Vélez, B. (1994). *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Gasparini, L. Bracco, J., Falcone, G. y Galeano, L. (2018). Incidencia distributiva de la AUH. En UNICEF (2018). *Análisis y propuestas de*

*mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas”. *Económica*, Vol. LVI(1): 105-146.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2015). Pobreza y Políticas de Transferencias Monetarias en Argentina. Diagnóstico y alternativas. Documento de trabajo CEDLAS y BID.
- Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Editorial.
- Gasparini, L. y Puig, J. (2019). La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y su Financiamiento en la Provincia de Buenos Aires. Mimeo. CEDLAS-UNLP.
- Gómez Sabaini, J., y Rossignolo, D. (2009). Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. S. Keifman, Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina. Buenos Aires: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., y Rawlings, L. B. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. World Bank Publications.
- Klikhsberg, B., y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia: aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Editorial Biblos.
- Laguinge, L. (2022). “*El impacto de la expansión de las transferencias monetarias: el caso de la Tarjeta Alimentar en Argentina*” AAEP, Córdoba, Argentina.
- Lambert, P. (2001). *The distribution and redistribution of income*. Manchester University Press.
- Lustig, N. (ed.) (2018). *Commitment to Equity Handbook*. Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Brookings Institution Press.
- Ministerio de Hacienda (2018). *Incidencia del sistema fiscal argentino en 2016*. Subsecretaría de Desarrollo, Ministerio de Hacienda. Argentina.
- OIT, (2012), “Avances en la consolidación de la protección social en Argentina”, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires



- Paz, J. y Golovanevsky, L. (2014). Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Un ejercicio de evaluación de sus efectos sobre los hogares. III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL.
- Paz, J. (2020). Asignación Universal por Hijo y Privaciones Educativas en la Argentina. *Población y Sociedad*, Vol. 27, Nro. 1
- Ravallion, M. (2008). Evaluating anti-poverty programs. *Handbook of Development Economics*, capítulo 59.
- Rossignolo, D. (2018). Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar. Revista CEPAL.
- Schipani, A.; Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente. Buenos Aires: CIAS +Fundar.
- UNICEF (2018). “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo” Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Buenos Aires, Argentina.
- Van de Walle, D., y Nead, K. (Eds.). (1995). *Public spending and the poor: Theory and evidence*. World Bank Publications.