

## *Entrelíneas de la Política Económica*

### Sumario

---

*Página 1***Editorial: Paradójicamente**

---

*Página 3***Seguridad social para todos**  
**Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva**

---

*Página 19***La inversión educativa en América Latina y el Caribe**  
**Por Alejandro Morduchowicz y Luisa Duro**

---

*Página 31***Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina**  
**Por Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo.**  
Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires

### Staff

**DIRECTOR**  
Lic. Gerardo De Santis**COORDINADOR**  
Lic. Germán Saller**CONSEJO EDITORIAL**  
Lic. Alfredo Iñiguez  
Dr. Pablo Lavarello  
Lic. Miguel Zanabria**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**  
Lic. Rafael Aristides Selva  
Lic. Julián Barberis  
Lic. Fernando Álvarez  
Lic. Matías Mancini  
Lic. Guillermo Bellingi  
Lic. Manuel Rodríguez**ÁREA DE PRENSA**  
Lic. Edgardo Corroccoli  
Lic. Federico Serra  
María Verónica Torras

### Editorial: Paradójicamente

Vivimos en un país en el que se discute cómo aumentarles a los jubilados en un año en el que ya se les aumentó un 26%. Hemos vivido en otro país en el que a los jubilados se les recortaba el 13% para bajar el "riesgo país" y pagar deuda externa. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron el proyecto del 82% del salario mínimo vital y móvil, administraban el Estado cuando se realizó ese recorte.

Vivimos en un país en el que esta discusión es factible porque el Estado ha recuperado la administración de los aportes de los trabajadores, ya que hubiera sido imposible discutir el 82% del SMVyM con las AFJP administrando parte de estos recursos. Hemos vivido en un país que privatizó la administración de los aportes de los trabajadores. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron esa medida, estuvieron en contra de la reestatización impulsada en 2008.

Vivimos en un país en el que rige la ley 26.417 de movilidad jubilatoria que determina aumentos semestrales en los haberes de nuestros "viejos"; ahora esta decisión no depende del funcionario de turno. Hemos vivido en un país donde estas decisiones dependían de un funcionario que mantuvo las jubilaciones congeladas en \$150 durante 10 años. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron el proyecto del 82%, administraban el Estado en la "era del hielo".

Vivimos en un país en el que, en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la productividad y el SMVyM, trabajadores, empresarios y Estado discuten y se ponen de acuerdo sobre el salario mínimo vital y móvil, que en esta década ha aumentado de \$200 a \$1840 (a partir de enero de 2011), o sea un 820% o 9,2 veces (sería imposible encontrar algún producto que hubiera aumentado tanto). Fue a partir de esta política que se convirtió en significativo cobrar el 82% del SMVyM. Hemos vivido en un país en el que el SMVyM era de \$200 y estuvo congelado durante 10 años. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron el proyecto del 82% del SMVyM, acompañaron aquel gobierno de los salarios congelados.

Vivimos en un país en el que se han creado 3.000.000 de puestos de trabajo formales lo que permite, a través de los aportes y contribuciones, fortalecer los ingresos del ANSES y de esta manera tener recursos genuinos para poder aumentar las jubilaciones. Hemos vivido en otro país en el que se destruía empleo, aumentaba el trabajo no registrado, se flexibilizaban las relaciones laborales, se reducían las cargas sociales. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron el proyecto del 82% del SMVyM, aclamaban las políticas que destruían empleos y disminuían el financiamiento para los jubilados.

Vivimos en un país en el que casi el 90% de nuestros "viejos", mayores de 65 años, están cubiertos por el sistema previsional porque durante esta etapa se implementaron moratorias para quienes no habían podido acceder a la protección social mientras al país se le "cayó el sistema". Hemos vivido en un país que condenaba a la exclusión a demasiados argentinos. Paradójicamente, varios diputados que firmaron y votaron el proyecto del 82% del SMVyM, acompañaron a los gobiernos que dejaron un grado de

cobertura de nuestros "viejos" inferior al 70%. Esto es, 1 de cada 3 "viejos" estaba fuera del sistema provisional y la tendencia iba hacia el abismo.

Vivimos en un país cuyo Estado está recuperando su capacidad de pago. Un 60% de "la plata de los jubilados" está invertida en Títulos Públicos que se encuentran en poder del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Paradójicamente, quienes firmaron y votaron el proyecto del 82% del SMVyM, administraban el Estado cuando una proporción similar de "la plata de los jubilados" se aplicaba en créditos a un Estado insolvente.

Vivimos en un país que destina a sus jubilados 10% del PBI, de un PBI que ha crecido un 70% desde 2002 y un 50% desde el mejor momento de los '90. Paradójicamente, quienes firmaron y votaron el proyecto del 82% del SMVyM, administraban el Estado cuando se destinaba el 7% del PBI al sistema previsional.

Tal como está planteada la cuestión, nos enfrentamos a dos alternativas: una sería regresar a "aquel" país, y congelar el SMVyM en los \$1.500 que regían hasta agosto. Con la jubilación mínima de \$1046 dispuesta a partir de septiembre se alcanzaría el 70% y con aumentar en marzo un 17% más, alcanzaría para llegar al trillado 82% de ese SMVyM. Paradójicamente, muchos economistas que decidían la política económica de aquel país, considerarían al SMVyM de \$1500 como excesivamente alto, ya que habría aumentado en un 650% (o 7,5 veces) con respecto al que ellos tenían congelado y duplicaría al alza del tipo de cambio (300% o 4 veces) en relación a aquellos años.

La otra alternativa sería construir un país que crezca y se desarrolle, que genere empleo genuino y más aportes, que continúe aumentando la recaudación tributaria y que lo haga más progresivamente y que, dado lo delicado de este tema, evite hacer campaña electoral con los jubilados y estudie y analice seriamente el sistema previsional. En este sentido el estudio de Iñiguez y Selva, primera nota de esta revista, es nuestro aporte.

Las siguientes dos notas están dedicados a temas vinculados con América Latina. La de Alejandro Morduchowicz y Luisa Duro, repasa las experiencias de las políticas educativas implementadas en América Latina en las últimas décadas. Por último, la del equipo de la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, repasa las diferentes alternativas de medición de la pobreza en los principales países de la región y sus variantes metodológicas.

# Seguridad social para todos

Por **Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva**

**Continuar con la mejora del sistema previsional en general y de los haberes en particular para resarcir a los jubilados de tantos años de pauperización y olvido debe ser un objetivo a alcanzar. Para encarar la decisión política correcta se requiere generar un debate amplio sobre la financiación del Estado en general y del Sistema Previsional en particular. Es necesario apoyarse en estudios integrales sobre la problemática que permitan dar respuesta a los interrogantes básicos: qué sistema de seguridad social, para quiénes y con qué recursos, para así continuar con las modificaciones iniciadas en esta década. Desde este punto de vista, tanto las reformas ya encaradas por el Poder Ejecutivo como la proliferación de proyectos opositores sobre el asunto en el Congreso de la Nación, resultan provechosos para la profundización de un debate del que parece estar ajeno el proyecto que tuvo media sanción en Diputados.**

Esta nota, que bien podría leerse como continuación de las publicadas en Entrelíneas de la Política Económica N° 15-16, se concentra en algunos de los puntos a tener en cuenta en el debate sobre el sistema de seguridad social que se intensificó como consecuencia de la media sanción en Diputados de un proyecto que estipula la actualización de los haberes jubilatorios (de acuerdo a lo sentenciado por la Corte Suprema de Justicia en los casos Badaro y Sanchez) y el establecimiento de una regla, el 82 por ciento, para la determinación del haber mínimo en función del salario mínimo vital y móvil (SMVM) que rige para todos los trabajadores.

Al recinto de la Cámara de Diputados llegaron dos dictámenes: uno de mayoría que no estipulaba fuentes de financiamiento<sup>1</sup> alternativas para la modificación, y uno por minoría que establecía cambios en las contribuciones patronales. Esta Cámara dio media sanción al primero de ellos y, al momento de escribir esta nota, aún se desconoce el resultado final del tratamiento en el Senado, aunque se especula con la posibilidad de un veto del Poder Ejecutivo si llegara a ser aprobado... Con este debate instalado, resulta oportuno establecer algunas definiciones y precisiones sobre el asunto, que puedan ayudar a esclarecer las disyuntivas que enfrenta el sistema tal como se encuentra estructurado actualmente, y la necesidad de continuar y consensuar un proceso de reformas.

## Sobre los sistemas de pensión

En todas las sociedades modernas los sistemas previsionales son instituidos por el Estado con el objetivo de transferir ingresos a los adultos mayores para su sostén económico. Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo social que estos cumplen<sup>2</sup>, existen diferencias con relación a las formas que adopta su implementación y en especial su financiamiento.

Los debates se concentran en 1) los vínculos entre los sistemas de jubilaciones y pensiones y el mercado de trabajo y la definición sobre el sujeto que tiene el derecho de recibir los beneficios, 2) el origen de los recursos financieros del sistema que definen el carácter contributivo o no contributivo del mismo y 3) el rol del Estado en la

- 1) Esto resulta violatorio del artículo 38 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que dice que “ Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento ” y del artículo 5 de la Ley 24.629 de Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa: “ Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional ”.
- 2) Rofman, R. y Lucchetti, L. Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura. Banco Mundial, 2006.

administración del sistema en general, dando lugar a la antinomia entre fondos propios acumulados o “régimen de capitalización” y transferencias inter-generacionales o “régimen de reparto”.

La primera controversia se refiere a un debate central que generalmente se presenta como la oposición entre “Bismarck” y “Beveridge”, aludiendo a los fundadores de los sistemas de pensiones en Alemania y el Reino Unido respectivamente.

En términos actuales, el punto es si se establece como beneficiario del sistema a los trabajadores asalariados después de su retiro o sencillamente a todos los ciudadanos, es decir, si se considera al beneficio jubilatorio como un salario diferido que compensa la pérdida de ingresos por dejar su actividad, o como un derecho a un ingreso en la vejez que garantice un determinado nivel de vida independientemente de su historia laboral.

La segunda cuestión en debate es sobre los principios financieros de los sistemas de seguridad social. Este aspecto, relacionado con el anterior, trataría de responder si el sistema debería ser financiado por sus propios beneficiarios o por la población en general a través de impuestos. El primer enfoque definiría al sistema como “contributivo” porque quienes contribuyen se ganan el derecho de recibir los beneficios, mientras el segundo se conoce como “no contributivo”.

Si el sistema es visto como una transferencia orientada a regular los ingresos laborales (la idea del “salario diferido”) en general se piensa en esquemas contributivos por su relativa vinculación entre los futuros beneficiarios y los aportantes al régimen mediante una porción de sus salarios actuales. Asociada a esta cuestión también surge la idea de mantener una cierta proporcionalidad entre el salario activo y el beneficio al que tendrían derecho en el futuro.

Los enfoques no contributivos normalmente se concentran en las necesidades de los adultos mayores, sin tener en cuenta sus ingresos o aportes anteriores y por lo tanto tienden a verse como “universales” aunque también puedan definirse poblaciones objetivo más acotadas en función de algún criterio de focalización. En este caso, la fuente de financiamiento propuesta suele ser la misma que para el resto de los gastos sociales del Estado, es decir las rentas generales producidas de la recaudación de impuestos, incorporando en la discusión sobre la definición del sistema toda la cuestión sobre “progresividad o regresividad” del sistema impositivo. Además en este último esquema la sostenibilidad del sistema deja de depender de la dinámica del mercado laboral o la relación entre aportantes y beneficiarios al régimen.

No obstante, las definiciones no son excluyentes en el sentido que es posible sostener un régimen contributivo y universal en sus beneficios o que sea no contributivo en su forma de financiamiento y que pague beneficios focalizados en función de los ingresos laborales.

El Estado a su vez suele intervenir directamente en la administración de las transferencias en regímenes de participación obligatoria (por los problemas de asimetría en la información, miopía e incertidumbre vinculadas a las decisiones inter temporales de los agentes y propias de los mercados financieros), o regulando los esquemas privados a través de los cuales se distribuyen (mercados financieros y de seguros).

Así, en general, nos encontramos frente a sistemas individuales (donde cada trabajador se auto asegura) y/o financiados con fondos propios (donde los ahorros individuales se capitalizan para financiar los futuros beneficios), o sistemas solidarios colectivos (donde un grupo de trabajadores se financian entre sí) o con transferencias inter-

generacionales o “de reparto” (donde los trabajadores actuales financian a los jubilados actuales).

En la mayoría de los países de América Latina<sup>3</sup>, los sistemas previsionales están organizados como una combinación de esquemas contributivos y no contributivos y financian distintos componentes orientados a proporcionar alivio a la pobreza de los adultos mayores y estabilidad en los ingresos de los trabajadores retirados. A esta combinación se llegó de forma más o menos implícita, ya que en general fueron organizados formalmente como sistemas de reparto y financiados en su totalidad a través de un esquema contributivo pero en la práctica contaban también con pensiones mínimas o no contributivas y recibían financiamiento proveniente de ingresos fiscales generales.

#### El sistema previsional argentino

Los antecedentes del régimen jubilatorio argentino superan los 100 años<sup>4</sup>, lo cual lo convierte en uno de los pioneros a nivel mundial. Ya a fines del siglo XIX surgen las primeras leyes jubilatorias, que se mantienen todavía dentro del concepto graciable o semi-graciable de los beneficios y comprenden solamente a determinados grupos de funcionarios y empleados de la Nación.

Recién en las leyes de presupuesto para los años 1901 a 1904 se dispuso deducir el 5% de los sueldos de los empleados públicos en concepto de aportes personales para ir generando un fondo de jubilaciones. En 1904 se dictó la ley número 4.349, "Ley de montepío civil", que estableció el primer régimen orgánico de previsión social, iniciando la etapa moderna de la evolución de los sistemas previsionales en Argentina.

Esta etapa se puede dividir en cuatro períodos:

1) La conformación del sistema: abarca desde las primeras experiencias desde fines del siglo XIX y llega hasta fines de los años '60s. Empieza con los regímenes “de capitalización” mediante cajas previsionales: ferroviarios, bancarios, servicios públicos, etc. A partir del primer peronismo se alcanza la expansión de los beneficios hacia la universalización del sistema bajo la lógica de reparto pero sin conformar un régimen único. Finalmente, se efectúa la unificación legislativa y reforma administrativa a fines de los años 60 cuando se conforma el “Sistema Nacional de Previsión Social” de reparto mediante los decretos leyes 18.037 y 18.038.

Es en esta etapa cuando aparece, durante el gobierno de Frondizi, el tan mentado “82 por ciento” para las jubilaciones y el 61,5 por ciento (el 75 por ciento del 82 por ciento) para las pensiones, a partir de la ley 14.499 del año 1958. Estas proporciones eran aplicables a los haberes más bajos y decrecían para los salarios más altos. Pero esta regla perduró poco más de 10 años porque durante el gobierno dictatorial de Onganía, en 1969, se modificó mediante las leyes 18.037 y 18.038 y se fijó la relación para los jubilados en el 70 por ciento del salario para quienes tuvieran 30 años de aportes, y se mantuvo el 82 por ciento sólo para el caso de aquellos que reunían más de 42 años de aportes.

2) Crisis del régimen de reparto: aunque con la maduración del sistema habían empezado a aparecer las primeras dificultades financieras, es a partir del cambio en la política económica iniciado por la última dictadura que el sistema entra en crisis. La caída del salario real y la expansión de la informalidad laboral afectaron las fuentes contributivas de financiamiento y llevaron a la emergencia previsional que detonó en toda su magnitud a mediados de los ochenta.

3) Rofman, R. y Lucchetti, L.  
4) Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social. Libro blanco de la previsión social. Buenos Aires, 2003



En esta etapa de inestabilidad institucional y macroeconómica se incumple sistemáticamente el 70 / 82 por ciento, se eliminan las contribuciones patronales en 1980 para retomarlas en 1984 y se incorporan por primera vez los ingresos impositivos al financiamiento del sistema: una proporción del IVA durante el gobierno militar para compensar la eliminación de las contribuciones patronales, e impuestos específicos al consumo de combustibles y telefonía a fines de los ochenta para financiar el déficit estructural del régimen.

3) El régimen de capitalización individual: la crisis de financiamiento abrió el camino para reformar el sistema e incorporar la administración privada a partir de la Ley 24.241 aprobada en septiembre de 1993.

La reforma no resolvió, sin embargo, ninguno de los problemas del sistema anterior. Por el contrario, profundizó el desfinanciamiento del régimen de reparto al desviarse los aportes personales hacia las AFJP y reducirse la cantidad de cotizantes en relación a la población activa. Al mismo tiempo, actuaron en la misma dirección el aumento de la informalidad y la política ofertista de reducción de las cargas laborales y la flexibilidad laboral. Todos estos factores exigieron que se aumenten las fuentes no contributivas para financiar al régimen de reparto que mantenía a casi todos los jubilados hasta representar más del 40% del total de recursos (ver Entrelíneas 15 y 16).

La crisis financiera internacional terminó de poner en evidencia la endeblez del sistema, al generar una veloz contracción en el valor de los fondos administrados por las AFJP.

4) Recuperación del sistema previsional: empezó con la resignificación del régimen de reparto a partir de la recuperación de los haberes mínimos, la incorporación de los excluidos por el régimen de capitalización por no realizar aportes suficientes y la ley de movilidad previsional. Cuando se alcanzaron los consensos suficientes (por la crisis internacional) se realizó la "contra-reforma" del sistema de previsión, esto es, la recuperación de la administración por parte del Estado de los aportes personales.

En esta nueva generación de reformas, se abandona la lógica de capitalización individual y se retoma íntegramente el esquema de reparto con ampliación de la cobertura y componentes solidarios no contributivos.

#### Situación actual del sistema

La relevancia del sistema de jubilaciones y pensiones dentro del conjunto de las erogaciones fiscales implica que cualquier decisión sobre la materia conlleve un fuerte impacto dentro del presupuesto. A su vez, por las particularidades del sistema, las decisiones actuales tienen fuertes implicancias en el futuro y en consecuencia debe analizarse con cuidado su sostenibilidad y sustentabilidad en el tiempo.

En este punto, además, resulta necesario contemplar variables demográficas (tasa de natalidad, expectativa de vida, envejecimiento de la población) y económicas (nivel de informalidad de la economía, tasa de actividad, cumplimiento tributario) que también van a determinar las necesidades de financiamiento del sistema para lo cual se requieren estudios actuariales que parecerían olvidados, por ejemplo, en los debates legislativos.

Los sistemas jubilatorios que surgieron en la posguerra han sufrido modificaciones en todas partes y actualmente se enfrentan a crisis y reformas en la mayor parte del mundo desarrollado a causa de las proyecciones de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo actuales.

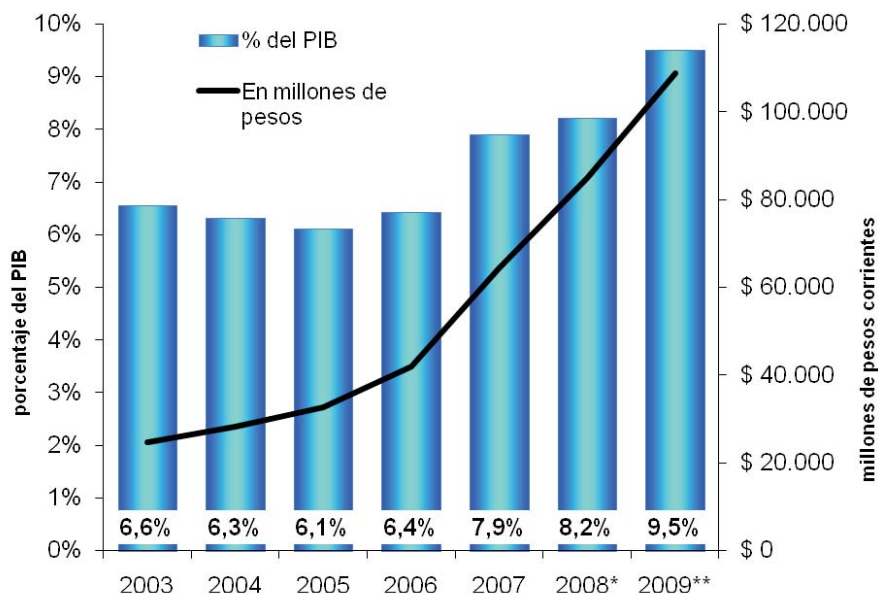
## El gasto en previsión social

El gasto en previsión social es hoy el principal componente de las erogaciones públicas en la Argentina, representa casi la cuarta parte del total del gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) y más de la mitad de los gastos con finalidad social que afronta en forma directa el Estado Nacional.

El gasto en previsión social creció en el último lustro más de 3 puntos porcentuales en términos del PIB, hasta llegar a representar más del 9 por ciento en la actualidad.

Gráfico N° 1

### Gasto Público Consolidado en Previsión Social 2003-2009



Nota: \* provisorio, \*\* estimado

Fuente: CIEPYC en base a datos de DAGPyPS SPE - MEyFP

Esta evolución de las erogaciones previsionales es consecuencia de la política previsional iniciada en 2003: aumento en los haberes, en especial del mínimo, y expansión de la cobertura del sistema, encarada a partir de 2005.

En efecto, desde 2003 la jubilación mínima se actualizó en 7 años más de 15 veces, con un aumento nominal acumulado de casi el 600 por ciento (pasó de \$ 150 a \$ 1.046 a partir de septiembre de este año).

Este fenomenal incremento en el haber mínimo no se reproduce en las escalas superiores que comenzaron a recibir incrementos periódicos desde 2006. Las jubilaciones "no mínimas" aumentaron un 170 por ciento (lo que dio origen a las causas judiciales que culminaron en ajustes por el periodo 2002-2006 como el llamado caso Badaro que tuvo dos sentencias de la Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, influenciado por el aumento de la mínima, el haber medio creció un 320 por ciento, variación muy superior a la inflación observada desde 2003 y mayor inclusive que la variación del tipo de cambio en relación con el 1 a 1 de los noventa.

Además, entre 2005 y 2007 se introdujeron una serie de modificaciones (ver Entrelíneas

N° 15 y 16) tendientes a aumentar la cobertura del sistema, esto es, la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población de adultos mayores o en edad de jubilarse.

Hasta la privatización del régimen, Argentina era uno de los países con mayor cobertura de América Latina, con tasas cercanas al 80 por ciento. Sin embargo, en menos de diez años, entre 1995 y 2004, pasó del 77 por ciento a menos de 69 por ciento<sup>5</sup> y con proyecciones que continuaban la tendencia a la baja.

Con el Plan de Inclusión Previsional instrumentado a partir de 2005 se incorporaron aproximadamente 2,4 millones de nuevos jubilados y la cobertura no sólo recuperó la tasa previa a la privatización, sino que la superó ampliamente hasta acercarse al 88 por ciento a partir de 2008, convirtiéndose así en el país de Latinoamérica con mayor tasa de cobertura. Los jubilados incorporados se sumaron a aquellos que cobraban la mínima aunque en los primeros años se les deducen los aportes no realizados.

Finalmente, a fines de 2008, se dio por terminado el camino iniciado con la privatización del régimen y se traspasaron los fondos acumulados para ser administrados por el Estado. Desde entonces, los aportes personales, que eran derivados a las AFJP, pasaron a financiar las prestaciones de la ANSES.

### El balance de la Seguridad Social

La estructura de ingresos y gastos de la ANSES excede lo previsional. La ANSES también recibe los Aportes y contribuciones que se destinan a financiar las Asignaciones Familiares y el Seguro de desempleo, y cubre las prestaciones no contributivas como las pensiones a ex combatientes de Malvinas y, desde su reciente instauración, la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En el conjunto de todas estas intervenciones, la ANSES tiene actualmente un excedente de ingresos por sobre sus gastos (superávit) vinculado a los componentes no contributivos que recibe y que se han incrementado por la creciente recaudación tributaria (Ver Entrelíneas N° 15 y 16). Si se considerasen únicamente los componentes contributivos (esto es, ingresos por contribuciones patronales y aportes personales menos pagos por prestaciones de la seguridad social), el resultado sería deficitario.

**Cuadro N°1**  
**Ingresos y Gastos devengados de la Seguridad Social**

	Aportes y Contribuciones	Recursos Tributarios	Total de recursos	Jubilaciones y pensiones	Asignaciones familiares	Desempleo	Total de gastos
2003	10.146	11.944	22.089	16.351	2.136	236	18.722
2004	13.430	17.046	30.475	18.286	2.431	158	20.875
2005	17.434	20.683	38.117	20.773	3.379	182	24.333
2006	22.443	24.881	47.324	26.176	3.714	303	30.193
2007	30.143	32.367	62.509	41.677	5.555	385	47.616
2008	49.284	40.286	89.570	55.479	7.641	463	63.583
2009	59.297	43.597	102.894	77.768	9.672	610	88.049

Fuente: CIEPYC en base a datos de SSS - MTEySS

Los recursos propios de la Seguridad Social son los obtenidos mediante los aportes y contribuciones que se determinan sobre una masa salarial de trabajadores formales de aproximadamente 8,5 millones que aportan a la ANSES, de los cuales unos 5,8 millones están en relación de dependencia y se desenvuelven en el sector privado. Estos recursos alcanzaron en el año 2009 a \$ 59.000 millones

5) Rofman, R. y Lucchetti, 2006, op. cit.



Los gastos en jubilaciones y pensiones de la ANSES alcanzaron en 2009 a \$78.000 millones, pero una parte de los Aportes y Contribuciones tienen como destino las Asignaciones Familiares y el Seguro de desempleo de quienes realizan esos aportes, que en ese año fueron de \$9.672 y \$610 millones, respectivamente. Todas estas prestaciones sumadas representaron en 2009 \$88.000 millones.

En consecuencia, si el sistema se financiase sólo con las fuentes contributivas, sería deficitario en casi \$29.000 millones anuales. Por esta razón, el sistema de seguridad social requiere de financiamiento extra obtenido mediante fuentes no contributivas.

En la actualidad, estos recursos surgen de las asignaciones específicas de varios impuestos y del 15% de la masa coparticipable. Estos ingresos son las fuentes no contributivas de la seguridad social y representaron en 2009 \$44.000 millones, el 43% del total de recursos que dispuso el sistema.

Las asignaciones específicas de impuestos que recibe la ANSES representan algo menos del 20 por ciento de la recaudación total de la AFIP por impuestos y derechos sobre el comercio exterior (excluidos los aportes y contribuciones).

Así, el sistema previsional se financia con impuestos a los que contribuye el conjunto de la población, incluidos los trabajadores informales, independientemente de las posibilidades que tengan de acceder a una jubilación en el futuro. Por lo tanto, en este sentido, no son recursos propios de los jubilados.

Si se descontasen todas las prestaciones no contributivas, esto es, las pensiones graciables, ex combatientes, AUH y los nuevos jubilados del Plan de Inclusión (aunque en realidad estos últimos realizan aportes), aún así, el sistema requeriría de recursos adicionales para financiar las jubilaciones y pensiones.

La ANSES en los últimos años (en especial a partir del traspaso del fondo que administraban las AFJP) asumió un nuevo rol: financia proyectos productivos y de infraestructura. Pero en este caso, se trata de inversiones que le permiten obtener rentabilidad al Fondo de Garantía de sustentabilidad, al mismo tiempo que aporta a promover el desarrollo económico que da sustentabilidad al sistema. Esta función se lleva a cabo con el stock disponible en el fondo, tarea que también debían realizar las AFJP (estaban obligadas a invertir el 5% de sus fondos en estos destinos), pero no lo cumplían.

### La sostenibilidad del régimen

Ahora bien, como ya se dijo, un sistema de reparto se basa implícitamente en un contrato inter-generacional entre la clase activa y la pasiva, y la viabilidad en el cumplimiento de dicho pacto depende en gran medida de la relación entre el número de trabajadores activos aportantes y el número de pasivos beneficiarios.

Resulta por lo tanto importante verificar que en la actualidad la relación entre aportantes al régimen (los 8,5 millones de trabajadores formales que aportan a la ANSES) y beneficiarios del mismo (aproximadamente 5,6 millones de jubilados y pensionados), o coeficiente de sostenimiento del régimen de reparto, es de, apenas, 1,5 (acá también impacta el hecho de la incorporación de nuevos beneficiarios por la moratoria previsional).

En este caso no sólo el envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad explican el bajo coeficiente entre aportantes y beneficiarios, sino la aún muy importante ilegalidad en la que se desenvuelven aproximadamente el 40 por ciento de las

relaciones laborales.

En efecto, el total de ocupados en la Argentina es de 16,5 millones de personas, de los cuales unos 6,5 millones son asalariados que no hacen aportes al sistema por desempeñarse en la economía no registrada, con porcentajes mayores de informalidad en los sectores de servicio doméstico y el empleo rural. En los últimos años se han impulsado nuevas regulaciones de trabajo para fomentar la registración y los beneficios laborales y de la seguridad social y se ha recuperado la función de policía del trabajo que prácticamente había desaparecido debido a su desconcentración en las provincias en los años noventa.

Pero volviendo a la cuestión del coeficiente de sostenimiento (entre aportantes y beneficiarios) del sistema previsional, si bien la alta proporción de trabajadores no registrados influye negativamente en la sustentabilidad de un sistema de reparto, los datos revelan que aún incorporando a la totalidad de los trabajadores no registrados esta relación no llega a 3 aportantes por cada beneficiario, cuando tradicionalmente se planteó que un sistema de este tipo requiere una relación de 4 activos por cada pasivo para lograr autofinanciarse (para una tasa de imposición promedio sobre el salario del orden del 20%).

En consecuencia, aún si se lograra el pleno empleo y el registro de toda la población económicamente activa, el sistema tendría dificultades para su autofinanciamiento habida cuenta que el envejecimiento de la pirámide poblacional aporta lo suyo para el futuro: basta recordar que para el año 2030 la población de más de 60 años proyectada será el 17,5% del total y para el 2050 superará el 23%.

Por lo tanto es vital para un sistema previsional, incluso uno de capitalización, el crecimiento del nivel de actividad, del empleo registrado y de los salarios reales para aumentar y estabilizar el coeficiente de sostenimiento del sistema.

Según los datos de 2009, el déficit previsional puro fue del orden de los \$30.000 millones, con lo cual en un sistema sin ingresos no contributivos el haber medio debería ser inferior o los aportes y contribuciones más elevados para equilibrar el sistema.

Esto es así porque en un régimen contributivo de reparto, la relación entre el haber medio y el salario de un trabajador activo depende de la relación entre el número de aportantes activos al sistema y el número de jubilados así como de la tasa de imposición personal y patronal sobre el salario. Si la relación entre aportantes activos y beneficiarios cae, como efectivamente ocurrió en la Argentina, para mantener una cierta relación entre el haber jubilatorio y el salario (por ejemplo 70% u 82%), se debe aumentar la tasa de los aportes personales o contribuciones patronales, o bien crear nuevos impuestos y salir de la lógica de un régimen puramente contributivo.

En efecto esto es lo que ha hecho la Argentina desde mediados de los años ochenta cuando empezó a incorporar recursos tributarios para financiar el déficit previsional. En la actualidad, como ya se dijo, el sistema recibe entre un 40 y un 45 por ciento de sus ingresos de fuentes "no contributivas", y esto se utilizó en el último quinquenio para extender la cobertura a 2,4 millones de adultos mayores y poder pagar jubilaciones y pensiones superiores a las que determinaría un esquema contributivo puro.

### ¿Qué proponen los proyectos de la oposición?

La media sanción de la Cámara de diputados tiene dos componentes:

1) elevar y fijar el haber mínimo en una relación de 82 por ciento (hoy representa el 60 por

ciento) respecto del salario mínimo vital y móvil (SMVM), esto es, elevarlo de los \$1.046 que regirá a partir de septiembre a \$1.427 (el SMVM será de \$1.740 desde agosto y de \$1.840 a partir de enero de 2011), y

2) actualizar los haberes superiores al mínimo, es decir, “desachatar” la pirámide, teniendo en cuenta las variaciones de los salarios en el período 2002-06, que resultó el período con menores aumentos para estos jubilados con apenas el 10% en 2004 y el 11% en 2006. El incremento beneficiaría a unos 800 mil jubilados y el aumento consistiría en otorgarles el 88 por ciento que estipuló la Corte Suprema de Justicia en el caso Badaro para dicho período.

De implementarse ambas medidas, el costo fiscal anual estimado asciende a entre \$ 35.000 millones y \$40.000 millones (entre 2,5 y 3 por ciento del PBI) y el proyecto del dictamen de mayoría aprobado no contempla el origen del financiamiento.

Las alternativas para financiar un incremento de esas características bajo las circunstancias descriptas del sistema actual, serían:

1) incrementar el coeficiente de sostenibilidad (esto es crear más aportantes activos por cada pasivo) mediante la disminución de la informalidad, el desempleo y la creación de más trabajo formal. Los avances en la materia en estos últimos siete años demuestran lo complejo de avanzar con mayor velocidad en el logro de esos objetivos de mediano plazo, mientras el sistema requeriría de financiamiento en el presente;

2) aumentar la tasa de imposición sobre el trabajo. En efecto, el proyecto de minoría estipulaba el retorno de las contribuciones patronales al 33% (16% para el sistema previsional, 2% para el PAMI, 7,5% para las asignaciones familiares, 1,5% para el fondo de empleo y 6% para las obras sociales) vigente antes de la reforma de 1993, aunque sería sólo para las empresas grandes. Actualmente, las contribuciones patronales son del 23% (17% para el sistema previsional, PAMI, Asignaciones familiares y fondo de empleo, sin discriminar y 6% para obras sociales) y se elevan a 27% para las empresas grandes del sector servicios (incluido Comercio). Además, las Contribuciones patronales pueden ser descontadas del pago de IVA (mediante un régimen de crédito fiscal) según localización de la actividad: es nulo en el área metropolitana (CABA y primero y segundo cordón del conurbano) y crece a medida que se aleja hasta superar los 10 puntos porcentuales en Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Misiones.

Esos aportes fueron recortados con el argumento de que achicar los costos empresarios aumentaría la competitividad y favorecería el trabajo registrado. Sobre esto último la realidad demostró que no fue cierto y sobre la competitividad el argumento sigue siendo válido en sentido inverso.

En un proyecto presentado en el Congreso en abril de este año por el bloque Proyecto Sur se propuso esta suba de las contribuciones y se estimó el beneficio fiscal en \$15.000 millones al año. En dicho proyecto se los destinaba a compensar la eliminación del 15 por ciento de la coparticipación que se destina a la ANSES por un monto semejante. Aún sin tener en cuenta esta compensación, resulta por sí sola una medida insuficiente para financiar el monto requerido.

Restituir las contribuciones patronales como una fuente legítima de financiamiento del sistema de seguridad social, sobre todo si se plantea como posible la segmentación para determinados tipos de empresas, puede resultar justo en términos de la distribución de la carga entre capital y trabajo. Sin embargo, es preciso analizar con más detalle muchas de sus implicancias y efectos, dado que hoy también existen reducciones por

localización y pagos a cuenta de impuestos nacionales que deberían ser estudiados antes de realizar modificaciones, para calcular no sólo los beneficios sino también las reducciones impositivas que se derivarían de la medida. Para ver tan sólo un ejemplo, si las empresas no trasladaran a precio la mayor carga, lo que pagarían por las contribuciones les reduciría la base imponible del impuesto a las Ganancias.

3) subir impuestos claramente es una alternativa al momento de pensar en aumentar prestaciones de la seguridad social o incrementar el gasto público social. Sin embargo no se ha presentado ninguna propuesta que contemple esto, sino más bien lo contrario (reducción de retenciones a los productos del agro, quitar el 15% de la pre coparticipación que financia la ANSES, aumento en el mínimo no imponible de ganancias, etc.).

En este sentido, las alternativas llevan la discusión a la necesidad de pensar una reforma paulatina de la estructura tributaria (ver Entrelíneas N°6 y 7). Aún hay camino por recorrer en cuanto a gravámenes sobre rentas que no son alcanzadas y que deberían ser contempladas y/o modificaciones varias para realizar entre los impuestos vigentes de forma de alcanzar una carga tributaria más progresiva que coopere con el objetivo social de la redistribución de la riqueza.

4) reasignar partidas presupuestarias fue la respuesta más elaborada por parte de quienes defendieron los proyectos de aumento en el haber mínimo. Los subsidios a las tarifas de gas, luz y transportes fueron las más mencionadas. Al respecto no cabe más que esperar ya que, en efecto, corresponde al Congreso de la Nación discutir sobre la distribución del presupuesto nacional y en breve podremos analizar las propuestas de los distintos bloques sobre la formulación presupuestaria para el año próximo.

### El 82 por ciento ¿de qué?

En el imaginario social está instalada la creencia de que el haber previsional debería ser el 82% del salario para todos los jubilados. Sin embargo, jamás fue así en toda la historia del sistema previsional argentino.

Para entender esto hay que remontarse al gobierno de Arturo Frondizi. En esa época se aprobó la Ley 14.499 que instituyó el haber como 82 por ciento del salario activo. Pero esta proporción correspondía a los haberes menores y establecía que esta proporción debía ser decreciente a medida que el salario fuese superior.<sup>6</sup>

**Cuadro N°2**  
**Relación Haber/Salario en la Ley 14.499. En m\$n**

Salario	Haber	Tasa
3.049	2.500	82%
6.098	5.000	82%
7.317	5.700	78%
9.756	6.900	71%
11.585	7.500	65%
14.634	8.000	55%
24.390	9.600	39%
36.585	10.160	28%

Fuente: CIEPYC

Este apropiado criterio perduró por poco más de 10 años porque durante el gobierno de Onganía se volvió a reformular el sistema mediante los decretos leyes 18.037 y 18.038.

6) En el Artículo 4° de esta Ley se disponía la determinación del haber según la escala siguiente: "Cuando el haber jubilatorio resultante fuere mayor de m\$n. 5.000 el excedente de esa suma se determinará con sujeción a la siguiente escala acumulativa: De más de m\$n. 5.000 a m\$n. 7.000: pesos 5.000 moneda nacional más el 70 % del excedente de m\$n. 5.000. De más de m\$n. 7.000 a m\$n. 9.000: pesos 6.400 moneda nacional más el 50 % del excedente de m\$n. 7.000. De m\$n. 9.000 en adelante: m\$n. 7.400 más el 20 % del excedente de m\$n. 9.000. Cuando aplicada la escala precedente el monto supere a m\$n. 10.000, para el excedente de esa suma sólo se computará el 10 %".

A partir de allí, se eliminó el esquema decreciente de determinación del haber y se dispuso como criterio general que el haber sería el 70 por ciento del salario para los jubilados y 52,5 por ciento para las pensiones (el 75 por ciento del 70 por ciento) para quienes tuvieran 30 años de aporte. Para quienes tuvieran aportes por más tiempo se adicionaría un punto porcentual, hasta llegar al 82 por ciento en el caso de aquellos que hubieran realizado al menos 42 años de aportes, situación por demás excepcional en un sistema que tenía sólo 25 años con cierto grado de universalización.

También se incorporó con el decreto ley 18.037 (artículo 46) un haber por edad avanzada para quienes tuvieran más de 65 años (en un sistema que requería 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres) y hubieran realizado al menos 10 años de aportes, equivalente al 50 por ciento del haber general más una bonificación del 1 por ciento por cada año de servicios que exceda de 10.

Con la reforma del año 1994 se altera la relación haber / salario y se establece un complejo cálculo que sigue vigente hasta la actualidad. Contiene diversos componentes y entre ellos una prestación básica universal (PBU), que representa una suma fija para todos aquellos que puedan acceder a una jubilación, esto es, quienes tuvieron al menos 30 años de aportes (Artículo 19°). La PBU regía también para el régimen de capitalización y era financiada por el Estado mediante las contribuciones patronales.

La PBU no figuraba en el proyecto original del Ejecutivo y su incorporación permitió que aquellos que cumplían con los requisitos recibieran un mínimo igual para todos y, en consecuencia, representó una mayor proporción del haber para quienes tenían menores salarios. En este sentido, es un avance respecto a la situación anterior y se podría decir que es el componente de reparto que tenía el régimen de capitalización. Sin embargo, al exigir años de aporte, y a pesar de su nombre, no es universal.

La prestación por Edad avanzada, aunque no figuraba en la Ley 24.241, fue incorporada poco tiempo después mediante la Ley 24.347, al agregarla como artículo 34 bis. En éste se contempla la prestación para aquellos que tuvieran al menos 70 años y 10 años de aportes, a quienes les corresponde el 70% de la PBU y las prestaciones compensatorias, adicional por permanencia u ordinaria, según corresponda.

El proyecto aprobado no procura modificar la determinación del haber jubilatorio. Sencillamente, dispone, como vimos, que el haber mínimo se fije en el 82 por ciento del salario mínimo, vital y móvil, pero no establece ninguna relación para aquellos haberes que fueran superiores. En consecuencia, el proyecto no se asemeja a ninguna de las experiencias del pasado, ni a la Ley de Frondizi ni al decreto ley de Onganía.

Ante esta propuesta surge una paradoja. Durante los años '90s y hasta el año 2003, tanto el haber mínimo como el SMVM estuvieron congelados, en \$150 el primero y \$200 el segundo y en consecuencia, esta relación fue en todo ese período del 75%, superior al 60% actual. A partir de septiembre de 2010 el haber mínimo pasará a \$1.046 y el SMVM a \$1.740, con un aumento de casi el 600 por ciento el primero y 770 por ciento el segundo.

Sin embargo, si actualizáramos el SMVM de aquella época, por ejemplo con el tipo de cambio, arribaríamos a que, con un dólar igual a 4 pesos (para simplificar), éste debería ser en la actualidad igual a \$800 (se alcanzarían resultados similares o inferiores con cualquier índice de actualización que se utilice). Como dijimos, a partir de septiembre el haber mínimo será de \$1.046 y en consecuencia la relación haber / salario ( $\$1.046/\$800$ ) sería de 1,31, esto es, el haber sería un 31% superior al SMVM que rigió en aquellos años. Por lo tanto, si el SMVM sólo hubiera seguido la evolución del tipo de

cambio, el haber mínimo estaría sobre cumpliendo la propuesta. Expresado de otra forma, para cumplir con el proyecto que procura su aprobación en el Congreso, bastaría que el haber mínimo fuera de \$656, un -37,3 por ciento inferior al actual.

El corolario sería que, si en los últimos años, al igual que en el pasado, no se hubiera empleado el SMVM como un instrumento de política económica para poner un piso a los salarios formales y una referencia a los informales, el haber mínimo actual sería superior a aquél y en consecuencia, no habría problema a resolver. He aquí el origen de la propuesta.

### **Controversias del caso Badaro**

La generalización del caso Badaro produce una gran cantidad de controversias. Las más destacadas son dos: la inconsistencia financiera del sistema y el impacto regresivo en términos distributivos.

La primera de ellas se origina en que el sistema actual tiene topes máximos, tanto para los haberes como para los aportes personales. Desde la aplicación de la Ley 24.241 rige una base imponible máxima para la determinación de los aportes personales, que fue actualizada por última vez mediante la resolución 651/10 a partir de septiembre de 2010 en \$11.829,11. En consecuencia, la actualización de los haberes sin ningún tipo de tope se contradice con el límite vigente para el financiamiento. El régimen de reparto se basa en el mecanismo de que los activos de un determinado momento financian el pago de las jubilaciones a los pasivos de ese momento. Si los aportes tienen tope y los haberes no, es evidente que el sistema no podrá ser sustentable y tenderá a desfinanciarse a medida que la brecha jubilación máxima / aporte máximo se profundice. En la actualidad esta inconsistencia no rige porque la Ley 26.417 establece, en su artículo 9º, un haber máximo que con la Resolución antes citada se fijó a partir de septiembre en \$7.666. La actualización siguiendo lo dispuesto en el caso Badaro vulnera este límite, incluso en el propio caso a seguir.

La segunda controversia está relacionada con la anterior y surge al proponer un aumento proporcional a todos los haberes superiores al mínimo. Al hacerlo, se refuerza el carácter pro-rico que tiene todo sistema previsional al tender a distribuir beneficios más elevados a quienes están en los estratos más altos de la población. Esto no transforma al sistema en regresivo, porque los estratos más pobres siguen recibiendo prestaciones proporcionalmente mayores en relación a sus propios ingresos. Pero el proyecto analizado en particular sí es regresivo porque si se aprobase (o, para ser más preciso, si fuera promulgado) conllevaría un aumento del 36% en los haberes mínimos y del 88% en los más elevados.

Por lo tanto, la propuesta en conjunto tiene un impacto regresivo que tiene como correlato una reducción de la progresividad del sistema y la profundización de su carácter pro-rico.

### **Alternativas para recorrer el camino hacia una Seguridad Social para todos**

Repensar la seguridad social implica enfrentar dos grandes desafíos. El principal es cómo hacer para que garantice protección social a todos los integrantes de la sociedad, es decir, cómo transformar al sistema en auténticamente universal. El más complejo en su consecución pasa por intentar conformar un sistema integrado y coherente entre sus componentes.

Para enfrentar esta situación es necesario revisar las instituciones para pasar del



sistema actual basado en esquemas contributivos que garantizan la cobertura a quienes tienen capacidad de pago a otros que prioricen la solidaridad y la igualdad.

Hace 120 años, Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social, diseñado por Otto von Bismarck que, para contrarrestar el avance de la clase obrera, instrumentó una serie de seguros para los trabajadores industriales, que se inició con un seguro de enfermedad, en 1883, y luego extendió su cobertura a los accidentes de trabajo en 1884 y a las jubilaciones por vejez o invalidez en 1889.

Transcurrido medio siglo, en 1941, en la Carta del Atlántico, el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, se comprometieron a mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos. Esto originó una segunda experiencia prologada por el Informe que elaboró la Comisión presidida por William Beveridge en 1942- que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social, mediante la unificación de los seguros con beneficios homogéneos y la universalización y equidad de la protección social, independientemente de la capacidad contributiva de los beneficiarios. Las recomendaciones fueron implementadas por el gobierno laborista en Gran Bretaña después de la 2da Guerra Mundial y luego se extendieron a los restantes países de Europa conformando el elemento primordial del Estado de Bienestar.

Más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social"; en 1952, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social bajo estos principios, y en 2001 la misma organización internacional puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos destacando que unos 5.300 millones de personas en el mundo (el 80% de la población mundial) no tienen acceso a ningún tipo de protección social y las transferencias en efectivo han demostrado ser un primer paso adecuado para resolver este problema.<sup>7</sup>

La historia Argentina no juega siempre a favor, porque, en general, el avance del Estado hacia nuevas esferas en materia de seguridad social devino en intervenciones en muchos casos desordenadas y prestaciones o componentes que se fueron agregando unos a otros. Si bien a partir de mediados de los cuarenta durante el gobierno peronista (y hasta mediados de los sesenta) se consolidó la seguridad social a partir de instituciones preexistentes con características diferentes, aún hoy, en materia previsional, siguen existiendo cajas provinciales y de agremiaciones profesionales, y regímenes especiales que determinan que el sistema no es realmente único. Además, la inestabilidad macroeconómica así como la alta incidencia del empleo informal y el desempleo durante períodos prolongados de tiempo, generaron interrupciones en las historias laborales que determinan que tampoco sea posible un sistema estrictamente contributivo "bismarkiano" como perdura en el inconsciente colectivo de muchos de quienes piensan en "la plata de los jubilados".

En ese sentido, la Argentina inició ya un camino de reformas durante el último lustro en materia de seguridad social que va a la vanguardia de lo que acontece en el mundo.

Hoy, producto de la crisis financiera internacional, todos los regímenes de seguridad social del mundo desarrollado están sufriendo cambios y la tendencia en esta nueva oleada de reformas es la que también se realizó en la Argentina: una significativa vuelta a los componentes públicos de los tradicionales sistemas de apoyo a ingresos en la vejez.

En un trabajo reciente<sup>8</sup> se advierte que "a medida que los países comenzaron la segunda

7) Organización Internacional del Trabajo (OIT). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos, Revista Trabajo 67, Diciembre de 2009

8) Bertranou, F. Calvo, E. y Bertranou, E. ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? Center for Retirement Research de Boston College (CRR), Marzo 2009.

ronda de reformas, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales que promovieron las reformas de pensiones que introdujeron cuentas individuales han reconocido que se debe poner más atención a los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad, y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado. El rol fundamental de las pensiones universales y no contributivas ha sido ampliamente reconocido.”

Como vimos más arriba, los segmentos de la población que no tendrán posibilidades de acceder al sistema cuando lleguen a la edad para jubilarse porque no realizan (o no les realizan) sus aportes previsionales, están contribuyendo a su financiamiento mediante el pago de impuestos. Así, una proporción muy alta de la población es contribuyente de hecho del IVA y otros impuestos regresivos que se utilizan para financiar un sistema previsional al que nunca podrán acceder si no se reformula. Y los excluidos del sistema previsional están concentrados en los estratos de menores ingresos.

Esta combinación, financiamiento con impuestos regresivos y exclusión de los más pobres, hace que el sistema jubilatorio tal como está pensado sea notoriamente pro-rico y con posibilidades de ser regresivo en términos distributivos.

Por lo tanto, resulta indispensable, siguiendo los principios de una “seguridad social para todos” planteados por la OIT,<sup>9</sup> avanzar hacia un sistema que combine un componente no contributivo “universal”, con uno no contributivo que lo complemente.

Para transformarlo en progresivo, el esquema debe garantizar al mismo tiempo, un beneficio jubilatorio para todos los habitantes mayores y un haber creciente de acuerdo a los años de aportes y a los ingresos obtenidos en la vida económicamente activa, pero menos que proporcional en relación a este último.

En línea con esto, es fundamental generar un debate amplio sobre la financiación del Estado en general y del Sistema Previsional en particular.

Así, teniendo en cuenta que los ingresos tributarios (o no contributivos) son indispensables para el sostenimiento del sistema, cualquier propuesta que tienda a desmantelar este financiamiento debe ser desechada o necesariamente reemplazada por otra fuente de ingresos. En estos términos, que sea un porcentaje previo a la coparticipación de los principales tributos nacionales el que esté financiando el grueso de los aportes no contributivos al sistema, parece el esquema más apropiado.

El reclamo de un “82 por ciento móvil”, que ha sido bandera de los sectores populares desde mediados del siglo pasado en la Argentina, debe ser revisado en función del sistema previsional (y el mercado de trabajo) que nos legó treinta años de ajuste neoliberal para convertirse en una opción seria, responsable y sustentable en el mediano y largo plazo, porque sólo de esa forma será funcional al desarrollo del país.

Pero para lograr eso es necesario un debate racional sobre un tema que muchas veces se torna emocional y lleno de preconceptos. Es necesario, por ejemplo, explicar a la sociedad que el “82 por ciento móvil” no puede significar que todos los jubilados van a percibir el 82% del salario que disponían cuando se encontraban en actividad y, muy probablemente, ni siquiera uno que se siga relacionando con el lugar de trabajo que ocupó durante su vida activa.

La movilidad actual sigue una fórmula implementada por ley y avalada por la justicia que contiene criterios razonables para la sostenibilidad del sistema y la actualización real de los haberes, y que es general para todos los jubilados y pensionados.

En cuanto a la regla de determinación del haber, el sostenimiento por ley de una pauta como la del 82 por ciento, por más que se trate de la mínima, establece una rigidez que,

Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico. Documento 7 del Departamento de Seguridad Social - OIT, 2009.

como ya se dijo, dependiendo de cuál sea la política seguida con el SMVM puede significar una actualización diferente a la establecida por Ley para el conjunto de los haberes (y una posible contradicción con ésta) o directamente un estancamiento si el SMVM vuelve a dejar de ser un instrumento de política económica, tal como ocurrió en los noventa, tiempos en los que se mantuvo congelado y en que los convenios colectivos no se tocaban para no perder más derechos.

Por otra parte, como la experiencia de los años setenta y ochenta demuestra, creer que si se usa una fórmula de cómputo como esa se obtendrán haberes más altos es caer en la ilusión de que los problemas del sistema son legales y no económicos, cuando como se explicara, el haber depende del número de beneficiarios y del total de recursos a distribuir.

Respecto de la tasa de imposición, restablecer el 16 por ciento de contribuciones patronales puede resultar una alternativa a evaluar, pero teniendo en cuenta la segura resistencia empresaria y su posible traslado a precios y/o pérdida de competitividad en algunos sectores expuestos a la competencia externa.

Sin duda, resulta necesario considerar si los regímenes especiales que hoy existen (algunos de los cuales volvieron en la etapa actual como el cuerpo diplomático, el judicial y los docentes e investigadores que efectivamente perciben haberes jubilatorios bajo una regla del "82 por ciento") constituyen verdaderos casos "especiales" o simplemente resultan "privilegiados" del sistema.

Algo similar acontece con los regímenes subsidiados como los monotributistas o el personal doméstico, con aportes inferiores al que correspondería si se tratase de un trabajador autónomo o en relación de dependencia.

El régimen de reparto no obstante es mucho más potente que el de capitalización porque permite una doble solidaridad. Por un lado, la solidaridad inter-generacional propia del régimen que funciona a partir de los aportes de los trabajadores activos que financian a los pasivos. Por el otro, la solidaridad intra-generacional que se origina en la posibilidad de determinar una mejora distributiva entre los jubilados, al permitir que se establezcan relaciones haber/salario distintas entre quienes tuvieron menores ingresos en su vida económicamente activa y quienes estuvieron en los peldaños más altos de la escala.

Combatir los altos niveles de informalidad en la relación de trabajo, aún cuando se sostenga la idea de un régimen no estrictamente contributivo es, junto a la continua generación de empleo, el principal sostén del régimen previsional y por lo tanto debe constituirse en el principal objetivo en la materia.

Profundizar los avances en la reducción del trabajo no registrado, por sobre todas las cosas, es fundamental para garantizar la justicia distributiva del sistema previsional. Mientras no pueda resolverse este problema, es indispensable garantizar un ingreso mínimo a la vejez para todos aquellos que no pudieron realizar los aportes necesarios para acogerse el régimen jubilatorio. El Plan de Inclusión Previsional cumplió un rol central en este aspecto al permitir acercarse a la universalización del sistema, después de tantos años de deterioro en la cobertura de la población en edad de jubilarse.

Otra posibilidad para aplicar esta iniciativa sería modificar la prestación por edad avanzada vigente para reducir el tope de edad a 65 años y eliminar el límite mínimo de aportes. Así, quien no pueda acreditar años de aportes recibiría sólo el 70% de la PBU y a los que sí tuvieran se les adicionarían las prestaciones que les correspondieren de acuerdo a la cantidad de años con aportes.

En definitiva, resulta necesario implementar acuerdos de largo plazo en cuanto al marco

normativo y las fuentes de financiamiento para diseñar un sistema de seguridad social único y sustentable, con objetivos claros para la sociedad, de modo de no caer en una nueva decepción o frustración para con los adultos mayores.

El contexto actual se caracteriza por un esquema de seguridad social más justo y solidario, mayor recaudación tributaria y previsional, mejor gestión de la ANSES, la eliminación del negocio especulativo de las AFJP y la recuperación del ahorro nacional producto del sistema previsional para su administración con sentido público por parte del Estado, la ampliación de la cobertura a 2,4 millones de personas que estaban privadas de ese derecho, los aumentos que multiplicaron por 7 el haber mínimo en 7 años y el establecimiento por ley de una actualización semestral para el conjunto de los haberes. Se trata de un panorama más que auspicioso para pensar en la continuidad de las reformas orientadas a garantizar seguridad social para todos.

# La inversión educativa en América Latina y el Caribe

Por [Alejandro Morduchowicz](#) y [Luisa Duro](#)\*

Las experiencias de las últimas décadas demuestran que las políticas educativas implementadas en América Latina han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. La expansión de la cobertura educativa no fue acompañada por un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. Para comparar las diferencias en el esfuerzo financiero realizado entre los países de la región, en este documento se construye un indicador que combina la medición más tradicional centrada en el gasto, con variables que refieren a los logros alcanzados por cada uno de ellos en materia de cobertura, y las necesidades derivadas de sus respectivas estructuras demográficas.

## I. El crecimiento de La escolarización con desigualdad social

Durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI en América Latina se ha registrado una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. Este crecimiento es particularmente notorio en las franjas de edades de 3 a 5 años (educación inicial) y de 13 a 18 años (nivel secundario).

### La extensión de la obligatoriedad y de la educación básica

En la mayoría de los países de la región, el crecimiento de la escolarización estuvo acompañado por una prolongación del período de escolarización obligatoria. Esta extensión se realiza en dos sentidos. Por un lado, anticipando el nivel inicial, a partir de extender la escolarización obligatoria más temprana (a los tres años como en México o Perú, a los cuatro como en Bolivia, Brasil o Uruguay, o a los cinco años, como los casos de Argentina o Chile entre otros de la región) (UNICEF TACRO - IPE UNESCO, 2009). Por otro lado, la obligatoriedad tiende a extenderse en edades más avanzadas prolongando la etapa de educación obligatoria más allá del nivel primario (hasta los 15 ó 18 años). En este caso, niveles educativos como el secundario, que tuvieron en sus inicios una racionalidad claramente selectiva, hoy se han convertido en gran parte obligatorios. En efecto, los primeros años o ciclos de la enseñanza media (o la secundaria inferior) ya se han convertido en obligatorios para casi todos los adolescentes latinoamericanos y forman parte de la educación básica y común. Inclusive, en la actualidad en ocho países la obligatoriedad llega hasta la finalización del nivel medio superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay).

Los niños tienden a escolarizarse en edades cada vez más tempranas; en particular, la escolarización de los niños de cinco años ha crecido sustancialmente, de modo que algunos países de la región se encuentran en el tramo final del recorrido para alcanzar la cobertura total de esa edad.

Durante la década de los años noventa también se observó un crecimiento significativo en la escolarización de los adolescentes. Sin embargo, información sobre su evolución

(\*) Economistas, IPE-UNESCO, Buenos Aires. El trabajo se basa en los documentos de los autores *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. La demanda de financiamiento y asignación de recursos y Desafíos de la Educación Uruguaya-Aportes para un diagnóstico del sistema educativo*. Ambos documentos realizados en el IPE-UNESCO, Buenos Aires.

más reciente en algunos países de la región, da cuenta de crecimientos a ritmos dispares entre sí. Seguramente, en parte esto se relaciona con el posicionamiento relativo de cada uno en el recorrido hacia una mayor cobertura (a grandes rasgos, cuanto más altas las tasas que ya se han alcanzado, más lento tiende a ser el ritmo de crecimiento debido a las dificultades que entraña atraer a la escuela a los últimos tramos de población que no asiste). Pero en algunos países y para ciertos tramos de edad, la cobertura se estanca e incluso retrocede.

Los persistentes problemas vinculados al progreso de los niños a lo largo de su educación primaria hacen que las altas tasas de acceso y participación en el nivel no tengan su correlato en la universalización de una educación primaria completa. Las tasas de repetición que muestra la región en promedio -del orden del 5,6%-, sólo son superadas por el África Sub-Sahariana y uno de cada cinco alumnos abandonan la escuela, de manera que llegan al último grado de la escuela primaria menos del 80% de los alumnos que ingresan (en los países más desarrollados, lo hacen casi la totalidad).

Sin embargo, la proporción de alumnos del último grado de primaria que se inscriben en la escuela secundaria, si bien es inferior a la de los países desarrollados, es relativamente elevada, superior al 90% en promedio para la región. Esto significa que - en promedio- más del 90% de los alumnos que alcanzan el último grado de primaria logran la graduación.

Al observar la relación entre el acceso y la culminación de la educación primaria, se ponen en evidencia distintos patrones, aunque la mayor parte de los niños latinoamericanos y caribeños viven en países donde la tasa de supervivencia al último grado de la educación primaria es de entre 80% y 90%. Sólo en unos pocos casos (entre los que se cuentan Chile y Cuba) prácticamente la totalidad de los alumnos que acceden a la escuela alcanzan el último grado y logran completar su educación primaria.

Una vez que los niños alcanzan el último grado de la primaria, es poco probable que abandonen su escolarización; por el contrario, según cálculos de UNESCO, la probabilidad de que un niño continúe sus estudios secundarios es superior al 80% en casi todos los países del mundo (UNESCO-UIS, 2005).

En general, la región no escapa a este comportamiento: el punto de salida más frecuente del sistema educativo antes de llegar al secundario no suele producirse al final de la educación primaria sino antes, lo que se refleja, de un lado, a) en las relativamente altas tasas de abandono de la región en general y de algunos de los países que la integran, en particular, y del otro, b) en las, también, relativamente elevadas tasas de transición de la primaria al primer ciclo de la secundaria en la mayor parte de los países.

Conviene aclarar que las tasas de supervivencia forman parte de un conjunto de indicadores cuyo propósito es dar cuenta del flujo y la eficiencia escolar sobre la base de modelos de cohortes reconstruidos. Según un informe para América Latina y el Caribe de la CEPAL y Naciones Unidas, (2005) se señala que “dados los supuestos de estos modelos, en la región estas tasas suelen subestimar la supervivencia y, por lo mismo, es necesario destacar su carácter indicativo”.

El análisis de la información disponible para períodos anteriores, permite constatar que no se han producido disminuciones generalizadas en las tasas de abandono en la región; probablemente esto se encuentra asociado a factores estructurales por los cuales algunos niños completan y otros dejan la escuela. Esta persistencia en el fenómeno del abandono escolar también ha sido observado para muchos otros países en desarrollo (UNESCO-UIS, 2005).



Una medida de esas dificultades, y de las desigualdades entre los niños dentro de los países de la región, está dada por la mayor deserción escolar entre la población rural.

### **La expansión del sistema educativo en contextos de desigualdad social y territorial**

En los países de la región la probabilidad de inserción en la educación escolar es más elevada en el quintil más rico de la población (en especial cuando se la compara con la que tiene el quintil más pobre). En efecto, salvo en el nivel primario que está prácticamente universalizado, en el nivel inicial y en el medio las tasas de cobertura están directamente relacionadas con el nivel de ingresos de las familias y con el capital escolar de las madres y padres de familia. Es preciso tener en cuenta que la probabilidad de acceder, permanecer y aprender en la escuela es significativamente más alta en la población urbana que en la población rural. De todas maneras las tendencias muestran que las desigualdades educativas tienden a desplazarse hacia los niveles superiores del sistema educativo (medio superior y universitario) y hacia la etapa de ingreso a éste (tres y cuatro años de edad).

En la franja de edad de 13 a 19 años, la mayor parte del crecimiento de la escolarización se debe a la incorporación de los grupos menos favorecidos de la población (en términos de posición en la estructura de distribución del ingreso). En especial, los grupos que antes no accedían al nivel medio tienden actualmente a permanecer más años en el sistema educativo hasta alcanzar niveles (como el Bachillerato, por ejemplo) antes reservados exclusivamente a los hijos de las clases más favorecidas de los grandes centros urbanos.

En el contexto de sociedades extremadamente desiguales, el aumento de la escolarización en el nivel medio se acompaña de una fuerte acentuación del carácter estratificado de la oferta institucional de enseñanza. Mientras las élites tradicionales o modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular bilingüe (por lo general español/inglés) al mismo tiempo más rica y más variada en contenidos, los sectores populares (ya sea de la ciudad o de ámbitos rurales) tienden a frecuentar instituciones con mayores carencias en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. El carácter territorial de la oferta educativa refuerza esta tendencia a la segmentación escolar. En ciertos contextos la fragmentación y jerarquización de los sistemas escolares ha alcanzado tal magnitud y calidad que resulta cada vez más difícil pensarlo en términos tradicionales como un "sistema" homogéneo que tiende a cumplir las mismas funciones y a alcanzar los mismos objetivos. La desigualdad de la escolarización en el nivel medio determina fuertemente la probabilidad de acceso y terminación de estudios en el nivel universitario.

### **II. La calidad como problema**

En el contexto actual, los países de mayor desarrollo relativo de América Latina deben enfrentar dos problemas al mismo tiempo. Por una parte deben facilitar, como ya se ha dicho, la inclusión escolar de niños de 3 a 5 años y de adolescentes de 12 a 17 años. Pero, por la otra, deben prestar atención al mejoramiento de la calidad de la educación. Todo parecería indicar que es más fácil avanzar en lo primero que realizar progresos significativos en materia de calidad.

Más allá de las desigualdades en términos de años promedio de escolarización durante los últimos 25 años en casi todos los países desarrollados y de mediano desarrollo del

mundo occidental comienza a instalarse fuertemente en la agenda de la política educativa el tema de la calidad de la educación y América Latina no es una excepción.

En casi todas las llamadas “reformas educativas” que se implementaron en la región durante la década de los años noventa se instituyeron sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación. Como resultado de las condiciones (sociales y pedagógicas) en que se llevó a cabo la masificación de la escolaridad, la distancia entre los títulos y certificados que distribuyen los sistemas educativos y los conocimientos efectivamente incorporados por los alumnos, tendió a ampliarse. Todos los Estados llevaron a cabo pruebas de evaluación de la calidad de la educación que mostraron desigualdades profundas en los logros alcanzados por los estudiantes al terminar determinados niveles o ciclos.

Durante los últimos años, una vez instalados los sistemas nacionales de evaluación, varios países de América Latina se incorporaron a diversos programas de evaluación a nivel regional e internacional.

En la región el último operativo de evaluación fue el Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE) dirigido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) en 2006. En este estudio participaron dieciséis países y un estado subnacional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León).

Este operativo evaluó y comparó el desempeño educativo de alrededor de 200 mil alumnos del 3er y 6to grado de educación primaria en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias, y buscó explicarlo a partir de distintos factores escolares y de contexto.

Los resultados del SERCE evidencian que, con la excepción de Cuba, son pocos los alumnos que asisten a tercero y sexto grado de la escuela primaria que alcanzan el nivel de desempeño más elevado (el cuarto nivel definido por el estudio). Asimismo se verifican importantes diferencias en cuanto a los logros en los alumnos que asisten a escuelas urbanas (en detrimento de quienes concurren a las rurales) con excepción de Cuba. Además, se constata una importante asociación entre los niveles de logro alcanzados en Lectura y Matemática. Contrariamente, los puntajes obtenidos en las pruebas de Ciencias, aplicado solo al 6to grado, muestran resultados muy bajos: alrededor del 80% de los alumnos alcanzaron tan solo el primer y segundo nivel (UNESCO LLECE, 2008).

A nivel internacional desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ejecuta cada tres años este tipo de operativos a través de su Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment -PISA). A diferencia de la evaluación regional, aquí los alumnos son elegidos en función a su edad, entre 15 y 16 años, y no del grado escolar en el que se encuentran. Las áreas consideradas en cada operativo son Lectura, Matemática y Ciencias, y generalmente se da énfasis en una de ellas.

De modo similar a las evaluaciones regionales, el PISA busca comparar y explicar los resultados de los estudiantes a partir de sus factores asociados. En este operativo participan únicamente los países miembros y asociados a la organización.

Al comparar los resultados del estudio PISA 2006, el puntaje promedio de la región es 402 puntos, mientras el de los países de la OCDE es 497. En el área de matemática, la brecha entre los promedios es de 104 puntos, en ciencia 92 y en lectura 89 puntos. Este

estudio establece cinco niveles de logro en lectura y seis en ciencias y matemática según la complejidad de las tareas propuestas. Alrededor del 54% de los estudiantes latinoamericanos se ubican en el I nivel (con las tareas más sencillas) y por debajo de éste. Mientras que sólo, en promedio, un 3,4% de los alumnos de la región se hallan en los dos niveles más altos (OCDE, 2007).

Los promedios de rendimiento obtenido por los estudiantes latinoamericanos son más bien decepcionantes. Pero, por otra parte, es lógico suponer que no se podían esperar otros resultados, dado que la distribución del conocimiento escolar de las personas tiende a reproducir las mismas desigualdades que se presentan cuando se examina la distribución de los ingresos. Cabe recordar que América Latina es el continente que tiene la distribución más desigual de la riqueza. No debe sorprender que el conocimiento también sea un valor fuertemente concentrado en ciertos grupos sociales de la población urbana.

Por otra parte existe una relación bastante proporcional entre los resultados de aprendizaje efectivo medidos por el estudio PISA y el monto de inversión por alumno que caracteriza a cada país participante. Sin embargo, también es cierto que se presentan aprendizajes desiguales entre países que tienen un gasto por estudiante similar, lo cual quiere decir que la correlación entre inversión y aprendizaje es fuerte, pero no absoluta. Por lo tanto, es preciso reconocer que existe cierto margen de intervención para optimizar los recursos disponibles. En la mayoría de los países de América Latina no solamente se presenta un problema de escasez de recursos sino también un bajo grado de eficacia en la gestión y uso de los mismos.

Chile es el país que posee el sistema de evaluación de la calidad de la educación más antiguo y socialmente legitimado de América Latina. Sin embargo, los promedios de rendimiento alcanzados durante los últimos años muestran variaciones poco significativas. Pese a los esfuerzos realizados (incremento de la inversión pública en educación, reforma pedagógica, políticas consistentes y estables en el tiempo, etc.), los resultados medidos en las pruebas nacionales de la educación básica chilena no evidencian progresos relevantes como la expansión de la escolaridad.

### III. Las condiciones sociales del aprendizaje

Las reformas educativas aplicadas en muchos países latinoamericanos durante la década de los años noventa se llevaron a cabo en un contexto de relativo crecimiento económico lo cual, en varios casos, permitió un aumento sustancial de las inversiones públicas en el sector educativo. La pobreza material de las familias y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales disminuyó drásticamente su capacidad para acompañar la escolarización de sus hijos. En la mayoría, el empobrecimiento de las familias limita las oportunidades de aprendizaje de los niños y jóvenes, los cuales, pese a permanecer en la escuela no aprenden lo que se supone deben aprender de acuerdo al programa escolar. En otros casos (por ejemplo los jóvenes y los adolescentes de los sectores en mayores condiciones de pobreza) la consecuencia fue la lisa y llana exclusión escolar. En este contexto las ambiciosas reformas educativas de la década encontraron obstáculos difíciles de superar (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

Hoy parecería predominar la opinión de que los resultados de las reformas no fueron satisfactorios. En efecto, varios países de la región (Chile y Argentina son casos paradigmáticos) no sólo vivieron la experiencia de reformas educativas muy ambiciosas,

sino que también incrementaron el monto absoluto de la inversión educativa. Pero este relativo aumento no pudo compensar el empobrecimiento de la demanda. Esto explica, en gran parte que los resultados de las pruebas de evaluación de rendimiento educativo no muestran mejoras sustantivas y sostenidas a lo largo del período. Por otra parte tampoco se producen reducciones de peso en las desigualdades que se observan en los aprendizajes logrados. Esta contradicción objetiva entre los esfuerzos e inversiones desplegados en el marco de las reformas educativas y los pobres resultados alcanzados tiende a deteriorar el clima de optimismo pedagógico que prevaleció durante la última década del siglo pasado.

Para no adjudicar sobre la política educativa y la escuela toda la responsabilidad del comportamiento de los resultados de aprendizaje se recurre, muchas veces a explicaciones ya clásicas en ciertas corrientes de la sociología de la educación de los años sesenta, al señalarse que el aprendizaje no depende sólo de los factores escolares sino que los factores sociales que básicamente se resumen en los diferentes tipos de capital (cultural, económico, simbólico, social, afectivo, etc.) que las familias están en condiciones de invertir en la educación de sus hijos se encuentran relacionados con los resultados obtenidos (Brunner, 2003).

La calidad del aprendizaje es siempre el resultado de una combinatoria de factores escolares y sociales relacionados entre sí. Además de las condiciones sociales y familiares, hay condiciones de aprendizaje que son fundamentales, como el interés o la motivación por aprender que no pueden colocarse lisa y llanamente en el campo de la demanda, ya que en gran medida (en especial en el caso de los sectores más desposeídos de capital cultural) son un producto de una buena práctica escolar. A ello se suman otros factores sistémicos (recursos edificios, equipamiento, condiciones laborales docentes, diseños curriculares actualizados y pertinentes) como una buena escuela, docentes con una buena formación, estrategias y métodos didácticos adecuados a las características de la población de estudiantes, etc.

#### **IV. los recursos destinados a educación**

Aunque existen múltiples enfoques y métodos de asignación general de recursos a la educación, el criterio dominante -aunque no único- que permite explicar la magnitud de recursos para el sector, es la restricción presupuestaria.

En los últimos años, los países latinoamericanos y caribeños destinaron, en promedio, entre el 12% y el 20% de su gasto público total al sector educativo. Paralelamente, el gasto público sectorial representa alrededor del 4% del PIB.

Una mirada a la información disponible más reciente sobre los indicadores de esfuerzo de inversión sectorial, confirma y permite ilustrar esas relaciones. Actualmente y en promedio, América Latina y el Caribe destina el 15,2% del gasto público total y el 4,6% del PIB al financiamiento de la educación. También en promedio, según la información más reciente disponible para los países más desarrollados de Europa y América del Norte esos indicadores ascienden a 12,7% y 5,7%, respectivamente: un nivel de gasto público sustancialmente más elevado que el de nuestros países les permite destinar al financiamiento educativo una mayor proporción de su riqueza, con una menor proporción del gasto.

Existe cierta correlación en el desempeño que muestran los países según estos dos indicadores. En otras palabras, en algunos de los que orientan un mayor porcentaje del gasto público a la educación, ese gasto también representa una proporción

relativamente alta del PIB (entre ellos, Honduras, Bolivia, México, Argentina y Costa Rica. La inversa también se verifica: Ecuador realiza un esfuerzo bajo de acuerdo a cualquiera de los dos indicadores.

Los países de la región también tienden a gastar menos por estudiante que los más desarrollados. En promedio, se destina a cada alumno del nivel primario un poco menos del 13 % de la riqueza por habitante, mientras que en los países más desarrollados este porcentaje supera el 18%.

Mientras que la intensidad de la asociación entre el esfuerzo de inversión en educación primaria y la riqueza de los países es bastante débil -lo que, de alguna manera, refleja la prioridad que numerosos países entre los de menor nivel de ingreso otorgan a la educación básica-, la correlación se hace más fuerte en el caso de secundaria: dentro de la región, los países económicamente más avanzados tienden a destinar una proporción de la riqueza per capita superior a cada alumno (promedio) de ese nivel en comparación con los países de menores niveles de riqueza. Esto es consistente con lo observado en otra sección de este mismo informe acerca de la asociación positiva -en el mundo y en la región- entre nivel de riqueza y participación de la población en el secundario: en suma, comparativamente al resto, los países con mayores niveles de riqueza tienden a alcanzar mayores tasas de escolarización secundaria (especialmente para el segundo ciclo) y, también, a invertir más recursos por cada alumno que asiste a ese nivel de enseñanza.

Aunque escasamente contempladas en las comparaciones internacionales, las dispares capacidades fiscales no sólo explican algunas de las diferencias encontradas entre países menos y más desarrollados, sino, también, las que se observan entre naciones con similares niveles de desarrollo. Además, contra la percepción que se tiene en los distintos sistemas educativos, durante los últimos lustros la inversión sectorial global para la región ha crecido. Así, por ejemplo, a fines de los años noventa el gasto educativo en términos del Producto Interno Bruto fue un punto porcentual mayor que el vigente a inicios de esa década (CEPAL-UNESCO, 2005). Las razones de esa falsa creencia quizás se deban a que, desde una perspectiva de más largo plazo, la mayor inversión no hizo más que compensar lo que se había perdido en la década anterior. De ahí que, todavía, se considere baja la magnitud de la riqueza generada destinada al sector por nuestras sociedades.

En la mayor parte de los países de la región, el aumento de la inversión educativa en los últimos quince años se dio en contexto de crecimiento del gasto público en general y del gasto público social en particular.

La incidencia de la restricción presupuestaria sobre los recursos destinados al sector debe ser contemplada al momento de evaluar los esfuerzos de inversión sectorial en la región así como las posibilidades reales de continuar acercando recursos crecientes para el financiamiento educativo.

Desde la CEPAL se advierte la necesidad de mejorar el desempeño en materia de gasto social, evitando el carácter procíclico que muestra en la región, y mejorando, en líneas generales, la calidad y eficiencia del gasto social. Pero, además, evalúa que los recursos tributarios en la región son bajos y que en muchos países es preciso aumentar la recaudación para aumentar el gasto público -en particular, el social-. Cálculos efectuados sobre la base de información correspondiente al año 2004 para un conjunto de diecinueve países latinoamericanos dan cuenta de que los ingresos tributarios sumados a las contribuciones para seguridad social representan el 17,5% del PIB y que el total de los ingresos públicos alcanzan el 20,8% de ese Producto (CEPAL, 2006).

Hasta aquí, los diversos indicadores muestran a los países de América Latina y el Caribe en un nivel de esfuerzo de inversión financiera sectorial que tiende a ser más bajo que el realizado por los países más desarrollados, y muy dispar al interior de la región. Asimismo, las diferencias en el posicionamiento en materia de esfuerzo según se analice desde la perspectiva de uno u otro indicador sugieren la conveniencia de emplearlos de manera complementaria, en la medida que acercan miradas diferentes sobre la importancia que asignan los países a la inversión en educación. En esta línea, se propone un indicador adicional, que agrega una variable sobre la cual los vistos hasta aquí hacen abstracción.

### El esfuerzo financiero resignificado

Porque, limitar el análisis a esos aspectos excluiría del estudio del esfuerzo a parte de los requerimientos de prestación del servicio educativo. En efecto, una parte de las necesidades está incluida en el propio indicador que refleja el gasto por alumno (y, en el gasto por alumno en proporción al PIB per capita). Pero relacionar el gasto educativo con la matrícula sólo vincula la inversión sectorial con la demanda efectiva haciendo abstracción de la potencial: en el corto plazo, dada la restricción de recursos existente en buena parte de países, a mayor nivel de cobertura del servicio, el gasto efectivo por alumno probablemente tiende a ser menor (en lo inmediato, no siempre es posible incrementar la asignación de recursos al sector vis à vis el aumento de la demanda). O, desde otro punto de vista, debe ponderarse a los países que tienen mayor cobertura del servicio. Con ese fin, se utilizará la tasa neta de escolarización de la población primaria y secundaria.

Por otra parte, también suele omitirse el tratamiento de la estructura etaria de la población: los requerimientos financieros son diferentes según sea la proporción de niños y jóvenes respecto de los adultos. Esto último, básicamente, por dos razones: cuantos más adultos, menor es el porcentaje de población a atender en educación y, potencialmente, mayor la cantidad de gente que aporta, por medio de su trabajo, a la riqueza de un país (para atender, a su vez, una menor demanda por el servicio). Así, incluir en la discusión la estructura de la pirámide poblacional aporta un elemento adicional en la ponderación del esfuerzo financiero en educación. A los efectos de la construcción del indicador que refleje esta situación, se consideró la proporción de la población en edad teórica de primaria y secundaria -por separado- respecto de la población total de cada país.

Con esos tres elementos -la relación entre el gasto por alumno y el PIB per capita, la tasa neta de escolarización y el porcentaje del grupo de edad considerado dentro de la población total- se puede construir un indicador que dimensiona el esfuerzo financiero de los distintos países en la región, tanto para la educación primaria como para la secundaria.

Formalmente, el índice se obtiene mediante el siguiente cálculo:

$$\begin{aligned} &\text{Esfuerzo Financiero en Educación} = \\ &(\text{Gasto por alumno} / \text{PIB por habitante}) \\ &\quad \times \text{Tasa neta de escolarización} \\ &\quad \times \text{Proporción del grupo etario dentro de la población total} \end{aligned}$$



El indicador combinado, desglosa el de esfuerzo financiero de inversión sectorial más tradicional -el gasto educativo como proporción del PIB, en este caso, el correspondiente a un dado nivel educativo- en sus componentes: el costo unitario, la tasa de participación alcanzada, y la proporción de población de niños en edad escolar. De esa forma, permite observar dónde radican las diferencias en el esfuerzo de inversión sectorial entre distintos países (o, de un mismo país a través del tiempo)<sup>1</sup>.

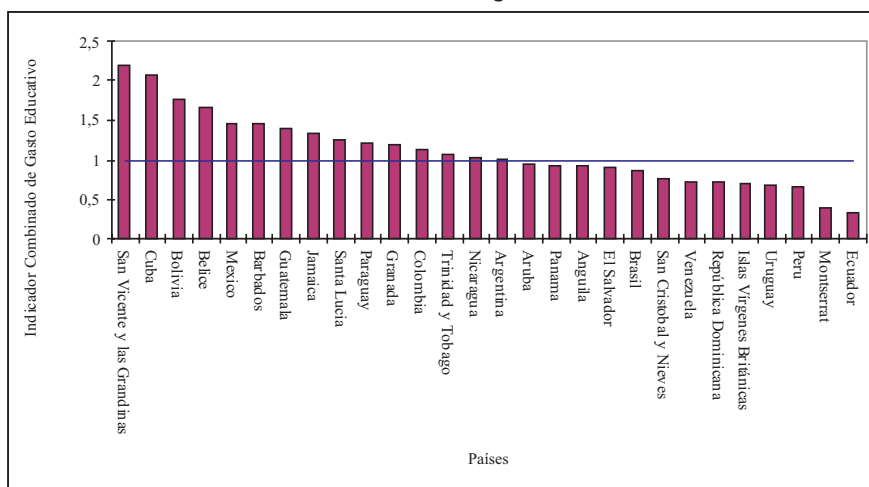
Así, por ejemplo, piénsese en dos países cuyo costo unitario del alumno primario es similar o, en forma más precisa, que gastan por cada alumno una proporción similar de su riqueza por habitante. Además, ambos alcanzaron similares niveles de cobertura en la educación primaria. Pero, las diferencias en la estructura demográfica hacen que uno de estos países cuente con una mayor proporción en edad escolar que el otro. Dada la igualdad en el resto de las condiciones, este último deberá realizar un mayor esfuerzo de inversión para satisfacer esa (mayor) demanda por escolarización.

Ahora bien, para un análisis transversal como el que se está proponiendo, más que el índice en sí mismo interesa la comparación entre los países que éste permite. En función de esto, en los gráficos siguientes, se ordenaron los resultados hallados para facilitar su lectura. Cabe señalar que no siempre se dispone de la información de los tres indicadores que integran este índice. Por eso, sólo se presentan los sistemas educativos para los que es posible construirlo.

### El esfuerzo en el nivel primario

La combinación de comportamientos es variada. Dado que no se pretende describir la posición de cada país, sólo se comentan algunas situaciones para facilitar y guiar la lectura de la información. En esta línea, para el nivel primario, el gasto por alumno como proporción de la riqueza por habitante muestra un amplio rango de variación entre los países, desde un mínimo de alrededor de 3% (Ecuador) hasta un máximo superior a 30% (Cuba). Algunos países, como Cuba, Barbados o San Vicente y las Granadinas, asignan al alumno primario una proporción de la riqueza per capita superior al de numerosos países desarrollados.

**Gráfico N° 1**  
**Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación primaria**  
*Base Promedio Región = 1*



Fuente: IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

1) En rigor, no se trata exactamente del Gasto Educativo del Nivel Primario/PIB (ni Gasto Educativo del Nivel Secundario/PIB) porque en esta oportunidad, para el indicador combinado se utilizaron tasas netas de escolarización. En caso de haber usado tasas brutas, el indicador combinado hubiera igualado esa medida del esfuerzo de inversión financiera para cada nivel educativo.

Las tasas netas de escolarización son, como se sabe, altas para todos los países, aunque también hay diferencias. En particular, interesa ponderar el esfuerzo de algunos países que, probablemente en función del objetivo de alcanzar más amplios niveles de cobertura educativa y, dada la restricción presupuestaria a la que se enfrentan, tienden a asignar menos recursos por cada alumno. Ecuador y Perú, entre otros, tienen un nivel de gasto por alumno notablemente inferior en comparación con el promedio de la región, pero se cuentan entre los que han alcanzado mayores logros de participación (en ambos, más del 95% de los niños y niñas en edad de primaria están escolarizados).

Esos mismos y, más notablemente, otro grupo de países, como Guatemala, Nicaragua, Bolivia o Belice, presentan una estructura demográfica en la que la población infantil tiene un peso relativo alto, comparativamente al promedio regional. Esto significa que deben realizar un esfuerzo relativamente mayor para alcanzar altas tasas de participación. Los dos últimos se cuentan entre los que mayor importancia asignan a la educación primaria desde la perspectiva de cada componente de sus esfuerzos de inversión financiera: gastan más por alumno en comparación con el promedio de la región, y sus tasas netas de escolarización primaria superan el 94%, de una población en edad escolar relativamente más grande que el resto.

Otra mirada posible del indicador tiene que ver con las elecciones de los países vinculadas a la escolarización de su población: dada una restricción presupuestaria, algunos podrían preferir acercarse a un ritmo más lento que otros a la participación universal -resignando la escolarización de un porcentaje de niños y niñas-, y asignar más recursos a cada alumno.

Esto último aviva, a su vez, la discusión en torno al trade off entre cobertura y calidad en los países -no sólo de la región- que han expandido el acceso a la educación a tasas prácticamente sin precedentes en la historia. Algunos indicadores, como los de eficiencia interna educativa, alertan acerca de la ausencia de una mejora no sólo en la equidad sino en la calidad de la escolarización, entendida en un sentido amplio, al poner en evidencia las dificultades pasadas y presentes de los sistemas educativos de la región para que sus alumnos progresen a lo largo del ciclo escolar: las tasas de repetición y abandono se cuentan entre las más altas del mundo.

Pero, en lo que atañe al indicador combinado de gasto, la referencia a la calidad alude, naturalmente, al gasto por alumno. Hay ejemplos de países -por caso, Cuba- que combinan altas tasas de escolarización, con un gasto por alumno también elevado y, en función de los resultados en las pruebas de aprendizaje, también una calidad de la educación que supera los estándares de la región. Lamentablemente, la vinculación entre un mayor gasto por alumno y una mayor calidad de la educación el gasto alumno no es, según los resultados de distintos estudios, todo lo lineal, sencilla o concluyente que el analista del sector quisiera. Es innegable que para una educación de mejor calidad se requiere implementar nuevas acciones de política educativa, o la ampliación de las que ya se estén llevando a cabo en los países, y esto se traduce en un mayor costo de la educación. Pero, la recíproca, menos evidente, dependerá de la vinculación entre los componentes del costo educativo (salarios, currículo, libros de texto, material didáctico, infraestructura y equipamiento escolar, etc.) y la búsqueda y logro de una educación de calidad.

### **El esfuerzo en el nivel medio**

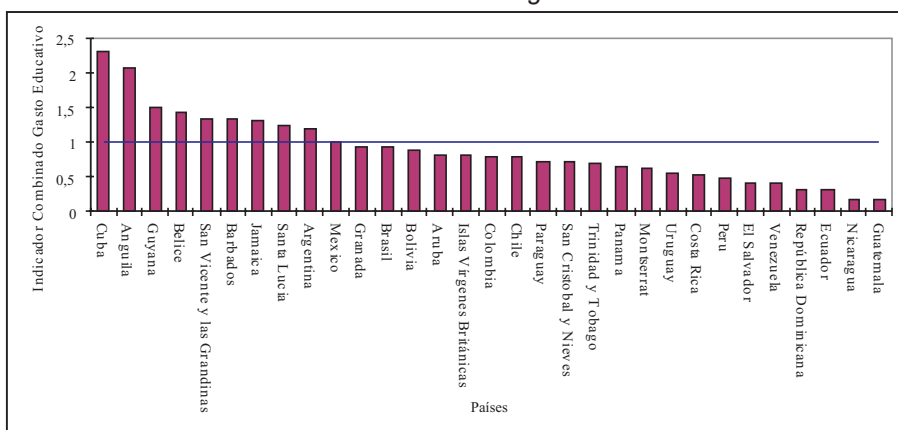
Dejando de lado esas consideraciones y volviendo a la lectura del indicador combinado

de gasto, ahora referido al nivel secundario, también se presenta una diversidad de situaciones: como suele ocurrir, son pocos los países que -como México en este caso- se ven reflejados en los guarismos promedios. Así, se observa que un grupo de seis países, los que mayor importancia le asignan a este nivel desde la perspectiva del esfuerzo de inversión financiera en comparación con el resto de la región, muestran un gasto por alumno -en algunos casos, más del doble- y tasas de participación superiores a los respectivos promedios regionales. En todos esos casos, la proporción de la población en edad teórica de cursar el secundario resulta inferior al promedio regional, señalando que, ceteris paribus, les es relativamente menos costoso que a otros alcanzar tasas altas de escolarización. Por supuesto, ello no desmerece en nada el esfuerzo de este grupo: se trata de aquellos que asignan globalmente una mayor proporción de su riqueza al financiamiento de la educación secundaria y, a cada joven escolarizado, más recursos.

**Gráfico N°2**

**Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación secundaria**

*Base Promedio Región = 1*



Fuente: IPE-UNESCO, Buenos Aires.

Además, con mayor intensidad que en el nivel primario, se observa una asociación entre un bajo gasto por alumno (siempre en porcentaje del PIB per capita) y logros también relativamente bajos en participación, entre los de menor esfuerzo financiero de inversión en el nivel secundario. En otras palabras, los que invierten menos, tienden a escolarizar a una menor proporción de la población y a asignar menos recursos por cada joven escolarizado.

**Comentarios finales**

En síntesis, la experiencia de los últimos años demuestra que las políticas educativas han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. El crecimiento de las matrículas en el nivel preescolar y en el nivel medio básico y superior no fue acompañado por un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. La pobreza de las poblaciones escolarizadas tendió a corresponderse con la pobreza de la oferta de educación pública.

Si se quiere romper con este círculo vicioso de la desigualdad se requiere la movilización

de varios recursos. En primer lugar, voluntad política para construir una sociedad más igualitaria, una pedagogía racional y diferenciada para producir resultados de aprendizaje equivalentes y un incremento significativo de la inversión educativa asignada con claros criterios de eficiencia y equidad.

A pesar del progreso alcanzado en los últimos años en la expansión de la cobertura educativa en la región, se requiere de un esfuerzo mucho mayor por parte de los países en desarrollo para alcanzar los estándares de los países más desarrollados. La cobertura primaria universal, en muchos casos alcanzada, no es suficiente. No es una novedad afirmar que es fundamental la participación en niveles superiores de educación y esto sería especialmente válido para países como los de América Latina, marcados por una desigualdad extrema en lo económico y social.

### Bibliografía citada

Brunner, J. J. (2003): Límites de la lectura periodística de resultados educacionales, en: *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, IPE/UNESCO, Buenos Aires, pp. 67-84.

CEPAL y Naciones Unidas, (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas.

[http://www.oci.es/genero/documentos/internacionales/ODM\\_AL.pdf](http://www.oci.es/genero/documentos/internacionales/ODM_AL.pdf)

CEPAL-UNESCO (2005): *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Seminarios y Conferencias N° 43. Santiago de Chile.

CEPAL (2006): *Desafíos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe: en busca de una agenda de desarrollo*. Presentación del Secretario Ejecutivo J. L. Machinea en la Reunión Anual de Planeamiento Estratégico IICA San Juan de Costa Rica, en

[www.eclac.org/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/13958/P13958.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl-76k](http://www.eclac.org/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/13958/P13958.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl-76k).

OCDE (2007): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. En <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9807014E.PDF>

Tedesco, J. C. y Tentí Fanfani, E. (2004): "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades", en: *Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio Comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.

UNESCO - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Segundo Estudio Comparativo y Explicativo*. SERCE.

En <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf>

UNESCO-UIS (2005): *Compendio Mundial de la Educación 2005 - Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, Canadá.

UNICEF-TACRO IPE UNESCO (2009): *El derecho a la educación y sus costos*, Buenos Aires, Abril 2009.

# Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina

Por Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo.  
Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (\*)

**El concepto de pobreza es multidimensional y no existe un enfoque autosuficiente para poder dimensionarlo. En la presente nota se repasan los diferentes abordajes que existen para interpretar y medir la pobreza y se repasan los diferentes métodos que se utilizan en los principales países de la región.**

## 1 Concepto y Métodos de Medición de la Pobreza

### 1.1 Concepto de Pobreza

En términos generales, la pobreza es entendida como la situación de privación que obliga a quienes la padecen a llevar una vida por fuera de los estándares socialmente establecidos. La pobreza es la exclusión como consecuencia de la carencia de recursos necesarios para acceder a las condiciones materiales de existencia típica de una sociedad históricamente determinada. La delimitación de aquello que se considera necesario estaría referida directamente al núcleo irreductible de privación de cuya satisfacción depende la subsistencia, al conjunto de necesidades absolutas que trascienden las comparaciones entre países o personas y que remiten a la dignidad e igualdad esenciales del ser humano dotado de capacidades de ser y funcionar integrado a la sociedad.

En la actualidad, la definición más utilizada para la identificación de la pobreza centra su atención en las acepciones concernientes a "necesidad", "estándar de vida", o "insuficiencia de recursos". Así, los indicadores más utilizados atienden a la satisfacción de ciertas necesidades, al consumo de bienes o el ingreso disponible. Es decir, es posible tener tantas definiciones, y cuantificaciones de ella, como aspectos o criterios existan para medirla.

De una manera general, y a pesar del carácter multidimensional y complejo que puede tener, se dice que la pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia. Esta definición general de pobreza es prácticamente la premisa básica para iniciar el proceso de su medición, cualquiera sea el método a utilizar. Es decir, son los indicadores del "nivel de bienestar" y los criterios para determinar el "mínimo necesario" los que hacen diferente un método de medición de otro.

### 1.2 Enfoques

Existen diferentes enfoques para la identificación de la pobreza. Puede ser considerada

(\*) Equipo integrado por Pablo Barneche; Agustina Bugallo; Hilario Ferrea; Lic. Marcia Illarregui; Carolina Monterde; Lic. Ma. Virginia Pérez y Lic. Tamara Santa María, coordinado por Lic. Sebastián Serrano, Director de Estadísticas Sociales, y Karina Angeletti, Directora Provincial de Estadística.

un fenómeno absoluto o relativo; puede también determinarse a partir de la medición del consumo realizado efectivamente o de la capacidad para realizarlo. La identificación de la pobreza implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar. Para esto se debe elegir una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar de las personas. Esta elección responde al concepto de pobreza utilizado, pero también a la información disponible.

El enfoque relativo sostiene que las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás. La pobreza de una persona depende de cuanto tenga su grupo social de referencia, y no tener tanto como él implicaría una condición de "privación relativa". Muchos de los autores que adoptan esta perspectiva consideran la necesidad de analizar a la pobreza como si fuera un subconjunto de un tema mayor: la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Para la visión absoluta, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un "núcleo irreducible" de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está conformado por necesidades cuya satisfacción representa, indiscutiblemente, una situación de privación, como por ejemplo, la inanición. Este es el enfoque que se utiliza oficialmente en países de Latinoamérica como Argentina, Chile, México y Uruguay.

### 1.3 Métodos de Medición

A partir de los planteos anteriores, y con el objetivo de "medir" la pobreza se puede utilizar un método "directo" o uno "indirecto". En el primero, una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. El "indirecto", en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Mientras que el método "directo" relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, el método "indirecto" lo evalúa a través de la capacidad para realizarlo. Puede que, al fijarse en distintos indicadores de bienestar, ambos métodos generen clasificaciones de pobreza incompatibles entre sí. Para el método "directo" una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades podría ser pobre; para el "indirecto", una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría no ser considerado pobre.

Más modernamente se ha sumado a esos dos métodos una nueva línea de trabajo que considera o toma parte de los dos anteriores. Actualmente, entonces, para cuantificar la pobreza, hay tres métodos de medición internacionalmente reconocidos: el de la Línea de Pobreza (LP), el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y el Integrado, que combina las dos anteriores.

#### 1.3.1 Método de la Línea de Pobreza

El método más utilizado internacionalmente, a pesar de sus limitaciones es el método de la Línea de Pobreza (LP), el cual utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciéndose un valor per cápita de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia, es decir, una canasta de satisfactores esenciales, el cual permite la diferenciación de los niveles de pobreza.

La línea de pobreza extrema corresponde al valor per cápita de la canasta que contiene



sólo rubros alimenticios. La línea de pobreza total comprende el valor per cápita de los rubros alimenticios y no alimenticios.

Con este método son considerados pobres extremos quienes tienen ingresos o gastos per cápita por debajo del valor de la canasta mínima alimentaria. Pobres no extremos quienes tienen ingresos o gastos per cápita por arriba de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza total; es decir cuando pueden financiar el costo de una canasta mínima de alimentos pero no el costo de una canasta mínima total. Se considera no pobres a quienes tienen ingresos o gastos per cápita por arriba de la línea de pobreza total.

### 1.3.2 Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas

El método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual.

Este conjunto de indicadores puede variar de país en país. A diferencia de la Línea de Pobreza este indicador se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza.

Con este método se considera población en pobreza a aquella que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación.

Este método presenta las siguientes limitaciones: (a) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso, (b) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos ó tres NBI, (c) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay 1 ó más niños que no asisten a la escuela y (d) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda.

Asimismo, la utilización de indicadores de servicios para el área rural presenta problemas conceptuales. En la medida de que el área rural es, en mayor proporción, un ámbito casi natural, al utilizar los mismos indicadores del área urbana, se estaría sobreestimando la pobreza de este ámbito.

Este método tiene la gran ventaja de que permite la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital cuando se utiliza como fuente de información los Censos Nacionales.

### 1.3.3 Método de Medición Integrada

El tercer método, denominado Método Integrado de medición de la pobreza, combina los métodos de la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Con este método se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos:

- a) Pobres crónicos que son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza.
- b) Pobres recientes, es decir, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.
- c) Pobres inerciales, que son aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza.

d) Integrados socialmente, es decir los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.

En la medida que los indicadores utilizados por ambos métodos (NBI y LP) tienen comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, podría identificarse situaciones de pobreza estructural (bajo el enfoque del método de las NBI) y de pobreza coyuntural (bajo el enfoque del método de la línea de pobreza).

La principal limitación de este método es que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra.

## 2 Medición de la Pobreza en América Latina

### 2.1 Argentina

Los dos métodos utilizados en la Argentina (Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas) tienen un sesgo común: ambos se dirigen hacia una noción de la pobreza caracterizada a partir de una situación insatisfactoria de ciertas necesidades consideradas básicas. Los dos centran su atención en las condiciones de privación, en condiciones objetivas, en las carencias de los individuos y no en los sentimientos de privación. Mientras que el método de la Línea de Pobreza parte de un enfoque que garantice solo la sobrevivencia física de los individuos, de la que se deduce que la pobreza es producto de una distribución desigual de los ingresos; el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas plantea, por lo menos en principio, un enfoque más igualitario ya que la pobreza tendría su origen en la desigualdad del consumo y en el acceso a los servicios públicos.

#### 2.1.1 Método de la Línea de Pobreza

De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso (esto es, la suma de los ingresos que reciben todos los miembros del hogar) resulta menor que la LP.

A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT), para lo cual se utiliza el coeficiente de Engel (relación entre el gasto en alimentos y el gasto total) observado en la población de referencia. Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no supera el valor de la CBA.

El procedimiento consiste en calcular los ingresos mensuales de cada uno de los hogares relevados, y compararlos luego con la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, teniendo en cuenta su composición en términos de adultos equivalentes. Para determinar el costo de la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, se utiliza una tabla de equivalencias que permite calcular las unidades consumidoras en términos del adulto equivalente dentro de cada hogar.

El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Hasta el año 2003 esta encuesta

se realizaba en su modalidad puntual, en mayo y octubre de cada año, y, a partir del segundo semestre de 2003, se realiza, en su modalidad continua, trimestralmente. Cada hogar seleccionado es visitado durante dos años en cuatro ocasiones, lo que permite un seguimiento del mismo.

La EPH tiene cobertura nacional, cubriendo los mayores centros urbanos del país, aglomerados donde habita el 70 % de la población urbana. En la Provincia de Buenos Aires abarca 4 aglomerados: Partidos del GBA; Gran La Plata (comprende a Berisso y Ensenada); Mar del Plata-Batán y Bahía Blanca-Cerri. En los últimos tres aglomerados el relevamiento está a cargo de la Dirección Provincial de Estadística.

### 2.1.2 Necesidades Básicas Insatisfechas

El indicador de NBI se elabora en base a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas que realiza el INDEC, y considera que un hogar es pobre por NBI si sufre al menos una de las carencias o privaciones preestablecidas. Para el Censo de 2001 los criterios de privación fueron los siguientes:

§ Hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico).

§ Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo)

§ Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua.

§ Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela.

§ Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos a nivel primario).

Una vez elegidos los indicadores de NBI, es necesario establecer los umbrales de privación que definen la situación de carencias críticas.

## 2.2 Chile

Las primeras estimaciones de pobreza fueron realizadas en el año 1975 en conjunto por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica, utilizando información del Censo de Población y Vivienda del año 1972 y el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En el año 1986 el Instituto de Economía realizó un nuevo cálculo en base al Censo de Población y Vivienda de 1982.

Desde el año 1987 en adelante, las mediciones de pobreza son realizadas por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en conjunto con la CEPAL, utilizando el método de líneas de pobreza (ingreso per cápita del hogar). La información es provista por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que busca evaluar la situación socioeconómica y el impacto de los programas sociales en las condiciones de vida de las personas de bajos ingresos.

Los indicadores de pobreza e indigencia utilizan el método de ingresos o indirecto. Su amplia aplicación a nivel internacional permite la comparación de la situación nacional con la de otros países.

Este método mide pobreza e indigencia en términos absolutos. Esto es, los límites entre quiénes son pobres o indigentes y quiénes no lo son se definen en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o alimentarias, en el caso de la indigencia.

La concepción de la canasta esta basada en Altimir (1979) quien presentó una propuesta de canasta para países de América Latina, entre ellos, Chile. Se trata de una canasta normativa establecida sobre la base de requerimientos nutricionales mínimos (requerimientos de energía y proteínas) y de la composición de oferta nacional de alimentos que toma en consideración los precios por caloría de alimento.

La actual canasta mantiene la base de la propuesta anterior y esta compuesta por 53 productos alimenticios, cuyos precios son actualizados en los años que corresponde la aplicación de la CASEN.

Para la construcción de la canasta se tomó como base la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) aplicada por el Instituto Nacional de Estadística, (INE) en el Gran Santiago por el INE 1987-1988. Estas encuestas fueron realizadas aleatoriamente a hogares de nivel socioeconómico bajo, la que fue ajustada de manera que cumpliera con los requerimientos de energía y proteínas según la recomendación de la FAO/OMS/ONU (1985). Para el cálculo de las necesidades se tomó en consideración la estructura sociodemográfica según área urbana y rural, así como la variedad de tamaños corporales y la actividad física de los individuos, estableciéndose un requerimiento promedio nacional para energía y proteínas.

Para seleccionar los 53 artículos que componen la CBA se usaron criterios de importancia de cada producto en el total del gasto alimentario, el precio por caloría, así como la proporción de hogares que consumía cada alimento. Para obtener el costo de CBA se utilizaron los precios al consumidor de cada uno de los 53 artículos recolectados por el IPC.

Para establecer la línea de pobreza, se utiliza como base el costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador. Este factor se estima a partir del valor del coeficiente de Engel del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales, en tanto se asume que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas.

De esta forma, se determina respecto a esta canasta referencial, si una persona está por sobre o debajo de esta línea. Específicamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una CBA, en la zona urbana, y a 1,75 veces, en la zona rural, donde los gastos en servicios tienen menor importancia.

### 2.2.1 Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)

El ministerio de Panificación es el responsable de evaluar la situación socioeconómica y el impacto de los programas sociales en las condiciones de vida de la población, contribuyendo así a mejorar la eficacia y la eficiencia de la política social.

Para dar cumplimiento a esta función utiliza la encuesta CASEN (1987, 90, 92, 94, 96, 98, 2000, 03, 06), principal instrumento de medición socioeconómica de Chile. Se realiza en el mes de noviembre de cada año. Esta encuesta es representativa de la población que habita en hogares particulares, excluyendo las zonas de difícil acceso. El objetivo es disponer de información que permita caracterizar la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza, con relación a aspectos

demográficos, educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos.

### 2.3 Brasil

En el caso de Brasil no existe método oficial de medición de la pobreza, pero hay cinco líneas definidas por investigadores respetados que generalmente son también alimentarias. El problema es que el costo de la canasta varía inmensamente dependiendo de la región y de algunas decisiones técnicas.

Por ser productor de los principales relevamientos estadísticos que permiten identificar las carencias de la población brasileña, el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desempeña un papel importante en la identificación de la pobreza. La amplia cobertura muestral de sus encuestas posibilitan el cálculo de indicadores socioeconómicos relevantes y una evaluación profunda de las necesidades básicas de la población. Una de ellas es la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que ofrece datos adecuados para la aplicación del abordaje NBI en varios niveles de desagregación. Para un análisis más preciso de la reducción de la pobreza, es necesario realizar estudios especiales, a partir de los datos del PNAD.

El IBGE no posee información inequívoca acerca de los ingresos de los hogares debido al alto porcentaje de no respuesta y la subdeclaración que presenta esta encuesta.

Existen organismos que se aproximan a la medición de la pobreza en Brasil y que son utilizadas como fuentes de información para el diseño de políticas públicas, que trabajan conjuntamente con instituciones del estado tales como el IBGE y el Instituto de Investigaciones aplicadas (IPEA) del Ministerio de Desarrollo Social, entre otras. Algunos son:

- \* Centro Internacional de Pobreza (IPC-PNUD).
- \* MECOVI, programa del BID y la CEPAL con el objetivo de generar información adecuada y de alta calidad acerca de las condiciones de vida de los habitantes a la vez que capacitar en aspectos metodológicos de las encuestas de hogares.
- \* Fundación Getulio Vargas (FGV), aporta el Índice de Precios al Consumidor.
- \* Instituto de Estudios de trabajo y Sociedad (IETS).
- \* Grupo Río, compendio de buenas prácticas para la medición de la pobreza: se formó en 1996 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas con el objetivo de identificar las mejores prácticas sobre medición de la pobreza y ponerlas a disposición de la comunidad internacional contribuyendo al avance hacia una mayor estandarización de procedimientos. El grupo es precedido por el IBGE y la CEPAL actúa como secretaria técnica. Se encuadran en tres enfoques de cuantificación de la pobreza: línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI), y la combinación de ambas.

### 2.4 México

A partir de 2002, el gobierno mexicano a través la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) conformó el denominado Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México (CTMP) con el objetivo de diseñar una metodología para la medición oficial de la pobreza del país.

El comité propuso la metodología y el procedimiento de cálculo de la pobreza, y convino en que a la SEDESOC le correspondería decidir el uso de sus resultados y hacer oficial la medición.

Para posibilitar la medición multidimensional de la pobreza, dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), promulgada el 20 de enero de 2004, estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que entre otras funciones, debe establecer los lineamientos y criterios técnicos para la definición, identificación y medición oficial de la pobreza en México.

Los nuevos cálculos del CONEVAL incluyeron modificaciones tales como cambios en los coeficientes de expansión de la canasta alimentaria (coeficientes de Engel) y la revisión de las claves de ingreso y gasto incluidas, pero hasta el momento sigue la metodología establecida por el CTMP por lo que el presente trabajo explora la propuesta metodológica de este último.

El CTMP determinó los criterios para medir preliminarmente la pobreza. Optó, en una primera etapa, por el método de Línea de Pobreza y propuso una metodología que tiene como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH) publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como fuente primaria de información.

La ENIGH tiene representatividad nacional y se realiza cada dos años desde 1992. Dicha encuesta ofrece la posibilidad de conocer en detalle tanto los recursos corrientes con que cuenta cada receptor de ingresos como los gastos monetarios y no monetarios de los hogares. La gran riqueza informativa de esta encuesta permite la medición de la pobreza mediante una amplia variedad de definiciones alternativas de ingreso o de gasto, aportando también la posibilidad de correlacionar las características económicas de los hogares con otras características sociodemográficas de los mismos, con las de sus viviendas, o las de su equipamiento, de manera que provee información para medir pobreza tanto por la metodología de Líneas de Pobreza (LP) como por la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y, en consecuencia, también por métodos mixtos. Una ventaja adicional de la misma es que aporta información comparable para varios años de las décadas de los ochenta y noventa, lo que permite evaluar el fenómeno de la pobreza con series lagas de información comparable en términos metodológicos.

#### 2.4.1 Línea de Pobreza monetaria

Como ya se ha explicado, según este método se compara el ingreso per cápita del hogar con una Línea de Pobreza preestablecida, la cual es una función de la canasta alimentaria, y se identifica como pobre al que está por debajo de dicha línea.

La metodología propuesta toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportados en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingresos. A partir de esta clasificación se configuran tres tipos de pobreza.

El primer concepto de pobreza que produjo la medida de nivel I califica como pobre a todo hogar cuyo ingreso per cápita es inferior al valor de la canasta INEGI-CEPAL.

El segundo concepto que corresponde a la incidencia de nivel II, clasifica como pobres a los hogares y sus miembros que no pueden adquirir los alimentos de la canasta, además del dinero necesario para subsanar los gastos en vestuario, calzado, vivienda, salud, educación y transporte público, aun dedicando todo su ingreso a estos rubros.

El tercer concepto de pobreza que originó la medida de nivel III agrega a los gastos de los dos primeros conceptos aquellos que son necesarios para la vida cotidiana, tales como los realizados en la conservación de la vivienda, energía eléctrica, combustible,



comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo.

El Comité Técnico para la Medición de Pobreza, de acuerdo con sus normas de funcionamiento, entregó esta información a la Secretaría de Desarrollo Social. La Secretaría eliminó la línea de nivel III y definió un nuevo concepto de pobreza según el cual son pobres todos aquellos hogares cuyo ingreso no alcanza para comprar los alimentos necesarios ni para sufragar los gastos en salud o educación. Con este nuevo concepto, la Secretaría generó una línea adicional de pobreza cuyo valor quedó situado entre las líneas I y II propuestas por el Comité. Para realizar el cálculo de la incidencia de la pobreza según esta nueva línea, la SEDESO siguió paso a paso el procedimiento propuesto por el Comité Técnico. De este modo, la medición oficial, es decir, la difundida por la SEDESO, también contiene tres índices de la incidencia de la pobreza, pero sólo dos de ellos fueron generados por el Comité Técnico. Por otra parte, éste último eludió poner etiquetas que evocaran algunas de las nociones que se utilizan con regularidad en los estudios de pobreza. Por ello escogió nombres que solo expresan el orden de las mediciones; pobreza de niveles I, II y III. La Secretaría, por el contrario, denominó pobreza alimentaria a la del nivel I y de activos (o patrimonio) a la del nivel II del Comité, y al resultado que obtuvo de la nueva línea le llamó pobreza de capacidades.

Se utilizó para realizar las mediciones la Canasta Básica de Alimentos INEGI-CEPAL que fue elaborada en 1992, distinguiendo zonas urbanas y rurales.

La Canasta Básica de Alimentos definida por el estudio de INEGI-CEPAL, a partir de la estructura del gasto de los hogares, se plantea descubrir la canasta de referencia observando el estrato que efectivamente obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes, lo que implicó hacer algunos ajustes a la canasta encontrada para fijar la norma. Es decir, en ese ejercicio predomina el comportamiento de consumo observado sobre los ajustes normativos, lo cual tiene el mérito de basar la medición de pobreza sobre las elecciones que en realidad hacen las personas más que sobre lo que deberían de elegir para no ser pobres.

Los rubros generales que componen la canasta alimentaria son: cereales y derivados, carnes, leche y derivados, huevo, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosos, verduras, frutas, azúcares, alimentos procesados, y refrescos envasados.

Para actualizar el valor de la CBA se utilizaron los distintos componentes desagregados -por rubros y bienes específicos- del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Para obtener una estimación de una línea de pobreza total, el procedimiento consiste en aplicar al valor de la canasta alimentaria un factor de expansión que es el inverso del coeficiente de Engel.

Se estimó el componente no alimenticio de la línea de pobreza de forma aproximada e indirecta expandiendo el valor de la canasta de alimentos. Así, tomando como base la relación del gasto de alimentos respecto del gasto total (Coeficiente de Engel) o respecto al gasto de alimentación, vestido, vivienda, salud y educación (Coeficiente de Engel modificado), se expandió el valor de la CBA dividiendo dicho valor entre los coeficientes mencionados. Al dividir por el coeficiente de Engel modificado se obtiene la línea del Nivel II de pobreza y cuando se divide por el coeficiente de Engel se obtiene la línea del nivel III de pobreza.

#### 2.4.2 Concepto de recursos disponibles y unidad de análisis

La metodología utiliza el ingreso per cápita total por persona como el indicador de bienestar, lo que incluye tanto los ingresos monetarios como los no-monetarios sin hacer

ajustes en las cuentas nacionales.

Para construir el ingreso corriente monetario se utilizan aquellos rubros definidos por el INEGI, a excepción de "Otros ingresos corrientes". El ingreso corriente no monetario se obtiene al sumar el valor imputado del autoconsumo, los pagos en especie, los regalos recibidos en especie y la estimación de la renta por el uso de la vivienda. A fin de construir el ingreso neto total, a la suma de estos ingresos se le resta los regalos dados por el hogar, tanto monetarios como no monetarios. Al sumar todos los ingresos de los miembros del hogar, y dividirlos por el tamaño del mismo, se obtiene el ingreso neto total per cápita.

Dado que la información de la ENIGH recaba el monto de los ingresos y gastos de los hogares referidos a distintos momentos, es necesario deflactarlos a fin de hacerlos comparables.

### 3 Conclusiones finales

Existen diferentes enfoques que posibilitan la identificación de la pobreza. Puede ser considerada un fenómeno absoluto o relativo; puede también determinarse a partir de la medición del consumo efectivamente realizado o de la capacidad para realizarlo. La identificación de la pobreza implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar. Para esto se debe elegir una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar de las personas. Esta elección responde al concepto de pobreza utilizado, pero también a la información disponible.

Los dos métodos más utilizados en América Latina, ya sea el de La Línea de Pobreza como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas tienen un sesgo común: ambos se dirigen hacia una noción de la Pobreza caracterizada a partir de una situación insatisfactoria de ciertas necesidades consideradas básicas. Los dos centran su atención en las condiciones de privación, en condiciones objetivas, en las carencias de los individuos y no en los sentimientos de privación. Pero mientras que el método de la Línea de Pobreza plantea un enfoque conservador, queriendo garantizar solo la sobrevivencia física de los individuos, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas plantea, por lo menos en principio, un enfoque más participativo e igualitario. Para el primer método, la pobreza es producto de una distribución desigual de los ingresos, para lo que propone distintas reformas capaces de lograr una redistribución. Para el segundo, la pobreza tiene su origen en la desigualdad del consumo y en el acceso a los servicios públicos, para lo que propone una política social destinada a redistribuir los servicios públicos, capaz de reducir la pobreza y lograr un panorama más igualitario.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los métodos oficiales utilizados por cada uno de los países bajo estudio con sus respectivas periodicidades de cálculo.

La medición de la pobreza cumple diversos propósitos. En el ámbito político, aporta datos para determinar el nivel de desarrollo social de un país. En un plano más técnico, genera información valiosa para considerar medidas de mitigación de las carencias extremas y promover estrategias integrales de desarrollo y superación. En esta dirección, ha sido fundamental la identificación de aquellos sectores de la sociedad donde es más intenso y severo el problema.

Sin embargo, la relevancia del concepto analítico, la satisfacción de ciertas necesidades básicas, poco puede agregarle a la explicación del fenómeno. No obstante esto, y sin desatender las limitaciones que deben tenerse en cuenta con relación al manejo

conceptual y empírico del concepto, conocer el tamaño y las características de la pobreza permite tener una mejor caracterización de las condiciones de vida de la población. Si bien el relevamiento empírico de la pobreza no supone necesariamente una explicación causal del fenómeno, su utilización resulta ser una herramienta imprescindible a la hora de construir un enfoque más comprensivo del funcionamiento de la sociedad.

Sin una evaluación periódica de la magnitud e incidencia de la pobreza, no sería posible determinar la eficacia de políticas tanto económicas como sociales. Pero, cabe destacar que la variación en la magnitud e incidencia de la pobreza, es respuesta de la situación general y estructural del país en materia de oportunidades y bienestar.

La presente revista se editó en la  
**Facultad de Periodismo y Comunicación Social.**  
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 12 - tel (0221)  
422-4015 int 112 - Cel (0221) 15-4091960

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rafael Aristides Selva

Lic. Julián Barberis

Lic. Fernando Álvarez

Lic. Matías Mancini

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Manuel Rodríguez

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras