

15° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET

Grupo temático: 14. Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinadores/as: Claudia Danani - Alejandra Beccaria - María Ignacia Costa - Jorge Paz -Sergio Rottenschweiler - Daniela Soldano.

Grupo temático alternativo: 2. Distribución del ingreso y pobreza

Coordinadores/as: Luis Beccaria - Roxana Maurizio

El impacto de las transferencias de la ANSES durante la pandemia COVID-19

Ignacio Amigorena (Λ) - Alejandro Calabria (γ) - Julio Gaiada (π)

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Resumen Ejecutivo

La inesperada pandemia del COVID-19 obligó a tomar medidas de aislamiento para mitigar la propagación del virus que afectaron lógicamente a la normal circulación de la población y por extensión a la posibilidad de la economía de generar ingresos. Como respuesta a este atípico fenómeno, en tiempo récord y en un contexto de lo más adverso, el Estado Nacional puso a disposición de la ciudadanía una batería de medidas que incluyó, entre otras, créditos a tasas subsidiadas a cuentapropistas, políticas a sectores específicos como los/as trabajadores/as de la salud y la cultura, abonar gran parte de los sueldos del sector privado y transferencias de ingresos a los sectores más vulnerables a través de bonos a adultos mayores de menores ingresos, niños/as y adolescentes y beneficiarios/as del seguro de desempleo, así como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la política de mayor amplio alcance en la historia de nuestro país.

La mayoría de estas medidas adoptadas con el objeto de morigerar los efectos económicos provocados por la pandemia fueron implementadas a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este trabajo se propone determinar la magnitud de esos efectos en dos aspectos: pobreza/indigencia y distribución del ingreso. Para ello se siguieron técnicas de microsimulación mediante el procesamiento de los microdatos del II y III trimestre de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La estructura de este trabajo consiste en una primera sección en la que se procederá a una descripción de las medidas adoptadas; en la siguiente sección se detallará la metodología empleada, así como las fuentes de información utilizadas mientras que en la Sección 3 se presentarán los resultados principales. Finalmente, en la cuarta y última sección, se expondrán las conclusiones principales.

Códigos JEL: H51 - H53 - H55

Palabras claves: pandemia COVID19 - ANSES - pobreza - indigencia - distribución del ingreso

(Λ) iamigorena@anses.gov.ar

(γ) alejandrocalabria@anses.gov.ar

(π) jcgaiada@anses.gov.ar

Introducción

Uno de los discursos más fuertes del paradigma neoliberal en las últimas décadas ha puesto énfasis en la capacidad de los gobiernos de lograr un gasto más eficiente, en particular en lo referido a los sistemas de salud y educación, subordinando el accionar del Estado a la lógica de los cálculos de utilidad económica. De acuerdo con esta posición ideológica, los estados son vistos como gerentes y no garantes de los derechos de seguridad social. Este discurso ha servido como sustento teórico para numerosos recortes presupuestarios que diferentes países han realizado en áreas que entendemos son claves para que sus ciudadanos puedan alcanzar niveles de vida y bienestar compatibles con un sólido desarrollo económico.

Así como la crisis financiera de 2008 expuso las debilidades de creer en la omnipotencia de los cálculos de riesgo y la auto-regulación de los mercados, la pandemia provocada por el COVID-19 expuso las deficiencias de los sistemas de salud del mundo entero como resultado de numerosos recortes presupuestarios a los que estos estuvieron expuestos por la aplicación de políticas de mercado corte neoliberal. Por tanto, es posible afirmar que la pandemia dejó translucir la importancia de contar con un estado que sea capaz de destinar los recursos necesarios en áreas claves como salud y educación, para de esa forma poder actuar con rapidez y eficacia ante el surgimiento de emergencias de esta magnitud. En palabras del sociólogo Alain Supiot (2020) *“la pandemia condujo a un redescubrimiento de las virtudes del Estado Social olvidadas luego de cuarenta años ininterrumpidos de políticas neoliberales”*. En este sentido el estado argentino, en especial a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), ha tenido un rol fundamental. Durante 2020 el Estado Nacional invirtió un total de entre 3,4% y 6,7% del PIB (dependiendo de qué ítems se consideren, por ejemplo, erogaciones adicionales en infraestructura) en medidas destinadas a mitigar el impacto económico provocado por la pandemia, de las cuales las ejecutadas por la ANSES ascienden a 2,2% del PIB. En conjunto, solo en 2020, las medidas abonadas mediante el mencionado organismo significaron un esfuerzo fiscal de más de \$600.000 millones en un contexto económico sumamente complicado.

El siguiente trabajo tiene por objeto realizar un análisis del alcance que dichas medidas tuvieron en lo referido a los niveles de pobreza y distribución del ingreso entre la población. Para ello, como se describirá más detalladamente en la Sección metodológica, se utilizarán las bases trimestrales de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al año 2020 relevadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El presente documento estará estructurado de la siguiente manera: en la Sección I se realiza una descripción breve de los programas implementados, en la Sección II se presentan la metodología y las fuentes de datos utilizadas, en la Sección III los resultados obtenidos en base a los microdatos, y en la Sección IV se presentan las conclusiones principales.

I. Descripción programas

I.1. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

Esta medida fue dispuesta por el Gobierno Nacional con el objeto de compensar a las familias por la pérdida de ingresos provocada por la situación de emergencia sanitaria. Consistió en una prestación monetaria de carácter excepcional no contributiva de \$10.000 destinada a las personas de entre 18 y 64 años, que estén desocupadas o se desempeñen en condiciones de informalidad. Esta medida también incluyó a los empleados/as de casas particulares, monotributistas sociales y de las categorías A y B. Los/as beneficiarios/as no debían pertenecer a un grupo familiar en el que alguno de sus miembros sea beneficiario/a de un seguro por desempleo, jubilado/a y/o pensionado/a, beneficiario/a de algún plan social, empleado/a en relación de dependencia formal, monotributista categoría C o superior, o desempeñarse como autónomo.

Durante el 2020 fueron otorgados tres pagos de este beneficio que alcanzó a casi 9,0 millones personas de todo el país. El primero de estos pagos se realizó entre los meses de abril y junio, el segundo en el mes de julio y agosto, y el tercero en el mes de septiembre. El costo fiscal del total del programa fue de alrededor de \$263.600 millones.

I.2. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

Este programa fue otra de las medidas destinadas a paliar el impacto económico provocado por la pandemia. El objetivo del mismo fue cuidar el trabajo, y garantizar la producción. Se compuso de cinco medidas: asignación compensatoria del salario, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, créditos a tasa subsidiada convertible, reintegro de los créditos a tasa subsidiada convertible, y sistema integral de prestaciones por desempleo.

La asignación compensatoria del salario consistió en el pago de entre uno y dos salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM) por cada empleado/a a las empresas que realizaran actividades consideradas críticas y cuya facturación haya caído en 2020, durante los meses de la pandemia, respecto del mismo mes del año anterior. El monto a otorgar era, en términos porcentuales, decreciente según el nivel de ingresos. Se consideraron críticos los sectores de salud, cultura, entretenimiento, turismo, gastronomía, transporte de larga distancia, centros de estética, peluquerías, jardines maternos, y enseñanza artística. En casos especiales también pueden considerarse críticas las siguientes actividades: educación, industria, comercio, servicios ligados al petróleo o la minería, minería no metálica, transporte, y servicios empresariales y profesionales. El pago se acredita directamente en la cuenta bancaria del empleado. En total por medio de esta medida se beneficiaron a más de 300mil empresas y más de 3,0 millones de personas. El costo fiscal de las erogaciones fue de aproximadamente \$241.500 millones. Además, las empresas beneficiadas serán exceptuadas del pago del 95% de los aportes patronales.

Los créditos a tasa subsidiada para monotributistas y autónomos se acreditaron como saldo en la tarjeta de crédito del trabajador, en tres cuotas iguales y consecutivas. Tuvieron un tope máximo de \$150.000 y no podían superar el 25% del límite superior de ingresos brutos correspondiente a las categorías de monotributistas o autónomos. Los beneficiarios no debían trabajar en el Sector Público Nacional, Provincial, o Municipal, ni recibir ingresos en relación de dependencia, o por jubilación y/o pensión, y encontrarse en una buena situación crediticia.

También se implementó un sistema de créditos a tasa subsidiada convertible destinado a aquellas empresas que no realizaran actividades consideradas críticas con el fin de que estas puedan afrontar el pago de los salarios de su personal. Para tal fin la ANSES realizó un depósito directamente en la cuenta bancaria de cada uno de los empleados. El monto máximo fue de \$22.680 por cada trabajador. Este sistema de créditos contó con un esquema de reintegros cuyo monto dependió del tamaño de cada empresa y del cumplimiento de ciertas metas en relación con la cantidad de puestos de trabajo que se hayan mantenido y/o incrementado.

Por último, el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo elevó el monto de las prestaciones económicas por desempleo las que alcanzaron un valor entre \$6.000 y \$10.000. Los beneficiarios fueron trabajadores con al menos 6 meses de trabajo con aportes en los últimos tres años anteriores al despido o finalización del contrato, y los trabajadores eventuales que se desempeñaron laboralmente menos de 12 meses en los últimos tres años y más de 90 días en el último año, antes de la finalización del último trabajo. Este refuerzo del Seguro por Desempleo significó un costo fiscal de \$6.795 millones beneficiando a 143.114 trabajadores.

I.3. No capitalización de intereses de créditos

Durante 2018 y 2019, alrededor de 5,2 millones de personas entre adultos mayores y titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y asignaciones familiares tomaron créditos ofrecidos por la ANSES a través del programa ARGENTA. Las tasas de interés de dichos créditos alcanzaron el 49% anual más un costo financiero del 55,5%, lo que implicaba por ejemplo que en términos netos los beneficiarios de AUH percibieran un 70% del valor de la prestación y el restante 30% se destinara al pago de las cuotas. Por esta razón, la ANSES decidió suspender por tres meses a partir de diciembre de 2019 el pago de cuotas. Esto significó un alivio para los tomadores de esos créditos. Durante la suspensión, el titular recibía el 100% del beneficio y los intereses se capitalizaban. Con la pandemia COVID-19 la situación de emergencia inicial se profundizó y el escenario se modificó drásticamente, por lo cual el organismo previsional decidió prorrogar esa suspensión. Sin embargo, la capitalización de estos intereses a lo largo de un año, suponía un incremento de la deuda incompatible con el objetivo de resolver la situación de endeudamiento crónico. Por esta razón, a través de la Ley N° 27574 de Defensa de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), se condonaron los intereses acumulados desde la suspensión de las cuotas al tiempo que se dispuso una baja de tasas adicional a la instrumentada en diciembre de 2019. Esto implicó una transferencia de ingresos de aproximadamente \$56.300 millones.

I.4. Bono jubilados/as, AUH, AUE, Bono Salud, y Bono Sostener Cultura

En el mes de abril de 2020 la ANSES pagó un bono extraordinario de hasta \$3.000 a los jubilados/as y/o pensionados/as cuyos ingresos no superasen los \$18.892. Asimismo, se duplicó el monto de la asignación a los/as titulares de la AUH y/o de la Asignación Universal por Embarazo (AUE) por cada hijo o hija. Esta medida implicó una erogación de alrededor de \$24.200 millones y permitió que los/as jubilados/as y/o pensionados/as de menores ingresos, así como las familias con hijos/as que están en condiciones de

mayor vulnerabilidad obtuvieran un ingreso adicional. Asimismo, todos los trabajadores del Sistema de Salud Público, Privado y de Seguridad Social percibieron durante los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto, y septiembre una suma de \$5.000 cada mes, medida que benefició a 630.000 personas. Ello implicó una erogación de \$12.300 millones.

También con el objetivo de mitigar los efectos de la pandemia, durante los meses de octubre y noviembre la ANSES otorgó un bono de \$15.000 a los artistas y profesionales de las industrias culturales sumamente afectadas por el contexto. Esta medida conocida como Bono Sostener Cultura implicó una inversión social de \$607 millones y alcanzó a más de 33mil trabajadores/as.

Cuadro 1. Medidas ejecutadas por la ANSES en pandemia

Medida	Costo fiscal	Alcance	Entregas
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	\$263.600 millones	8,9 millones de personas	3
Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)	\$241.500 millones	314 mil empresas y 3,0 millones de personas	7
Bono Salud	\$12.300 millones	630 mil trabajadores	6
No capitalización de intereses de créditos	\$56.300 millones	5,2 millones de personas	.
Bono Sostener Cultura	\$607 millones	33 mil personas	2
Refuerzo seguro de desempleo	\$6.795 millones	143mil personas	1
Bono jubilados y pensionados, AUH, y AUE	\$24.200 millones	8,8 millones de personas	1

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES.

II. Metodología y fuentes de datos utilizadas

La metodología adoptada en el presente trabajo es una de las técnicas de microsimulación analizadas por Bourguignon y Spadaro (2006). Estos métodos han cobrado un uso cada vez más extendido a partir de la mayor disponibilidad de bases de datos y de las continuas mejoras en el procesamiento de esa información. Estas técnicas permiten realizar análisis de corto y largo plazo, de equilibrio parcial o general, y por tanto ser aplicadas en diferentes modelos que resultan muy útiles al momento de evaluar los efectos que distintas políticas tienen en el bienestar social de la población, en los niveles de pobreza y la desigualdad, y en la composición de los hogares. En este sentido podemos diferenciar dos tipos de modelos: estáticos, en los que no se realizan simulaciones de los efectos a lo largo del tiempo, y dinámicos en los que sí.

Este trabajo adopta un método estático de microsimulación para analizar los efectos que las medidas de emergencia tomadas por la ANSES tuvieron para mitigar el fuerte impacto producido por la pandemia en la economía de las empresas y de los hogares, en especial, en lo que respecta a los niveles de pobreza e indigencia y distribución del ingreso.

Para la medición de la pobreza y la indigencia se utilizó una familia de indicadores conocidos como indicadores FGT, cuya denominación se debe a Forster, Greer, y Torbecke, quienes la desarrollaron. Para medir la desigualdad en la distribución de los ingresos se utilizaron los habituales indicadores: el coeficiente de Gini, de Atkinson, de Theil, y el coeficiente de variación (CV). En los Anexos N° I y N° II se muestra una breve explicación de cada uno de ellos.

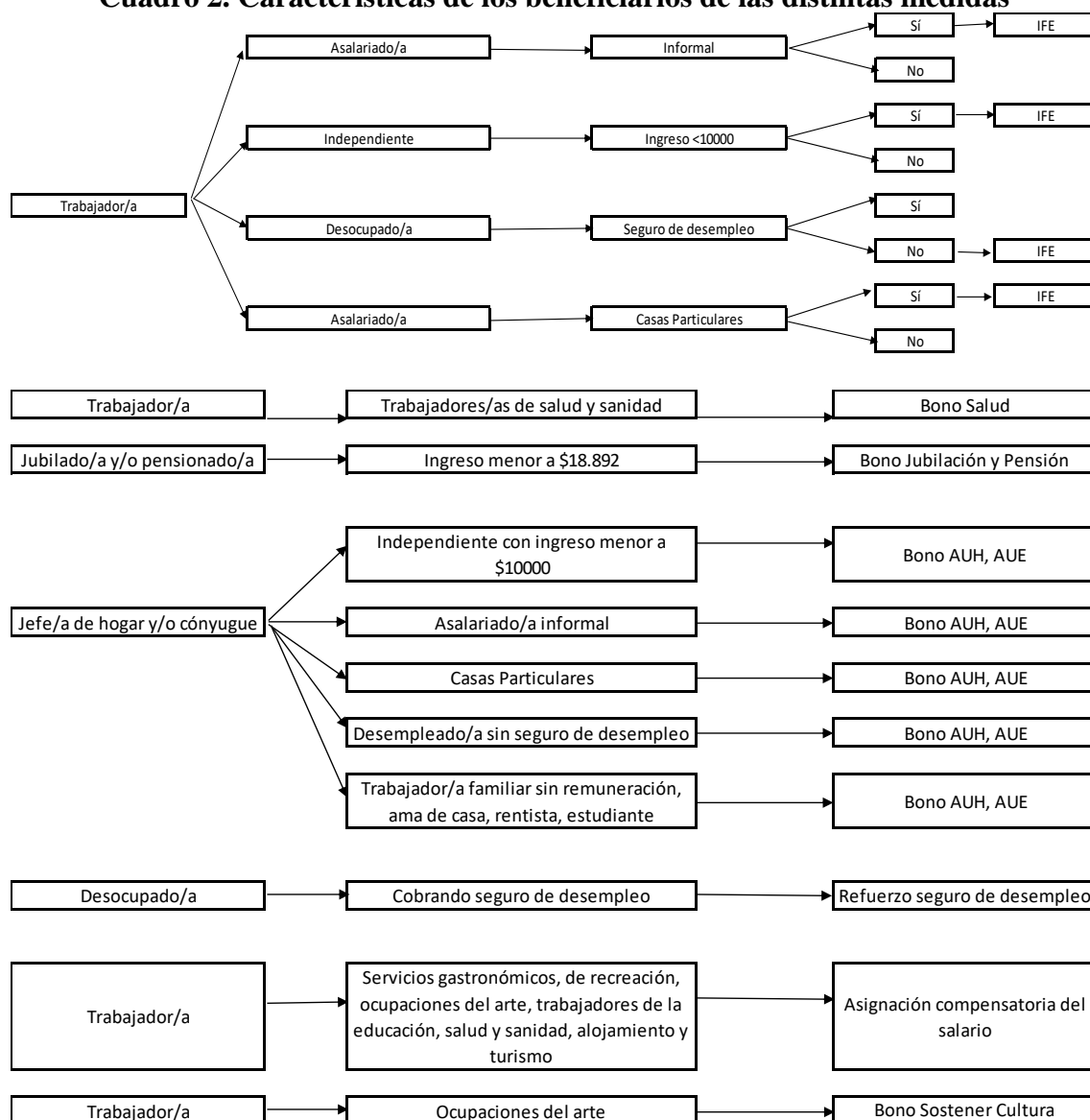
La única medida cuyo impacto resulta más difícil de cuantificar es la no capitalización de intereses de créditos, ya que para ello si bien se cuenta con datos acerca de la cantidad de beneficiarios, la EPH no recoge información acerca del monto de dichos créditos y de los intereses que se hubiesen debido pagar.

En el siguiente Cuadro se presentan de manera sintética las características relevadas en la EPH que se tuvieron en cuenta para realizar las estimaciones de la cantidad de beneficiarios de cada uno de las medidas implementadas, y de esa forma estimar también el alcance que estas tuvieron. Merece la pena mencionar que, ante la imposibilidad de detectar la informalidad laboral de las personas cuentapropistas (autónomos/as y monotributistas), se utilizó el corte de ingresos mayores/menores a \$10.000 para distinguir aquellos/as formales de los/as informales, respectivamente.

Las bases de datos utilizadas corresponden al II y III trimestre de 2020. En consecuencia, para determinar el impacto de las medidas que se adoptaron, solo se tuvieron en cuenta aquellas que fueron aplicadas durante dichos trimestres: el Bono para jubilados y pensionados, y el Bono AUH que se pagaron en el mes de abril, el IFE y el refuerzo por desempleo que se pagaron entre los meses de abril y septiembre, el Bono Salud que se pagó entre los meses de abril y septiembre, y la Asignación Compensatoria del Salario del programa ATP que se pagó de mayo en adelante.

En la siguiente sección se presentarán los resultados obtenidos a partir de las microsimulaciones.

Cuadro 2. Características de los beneficiarios de las distintas medidas



Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

III. Resultados

III.1. Pobreza

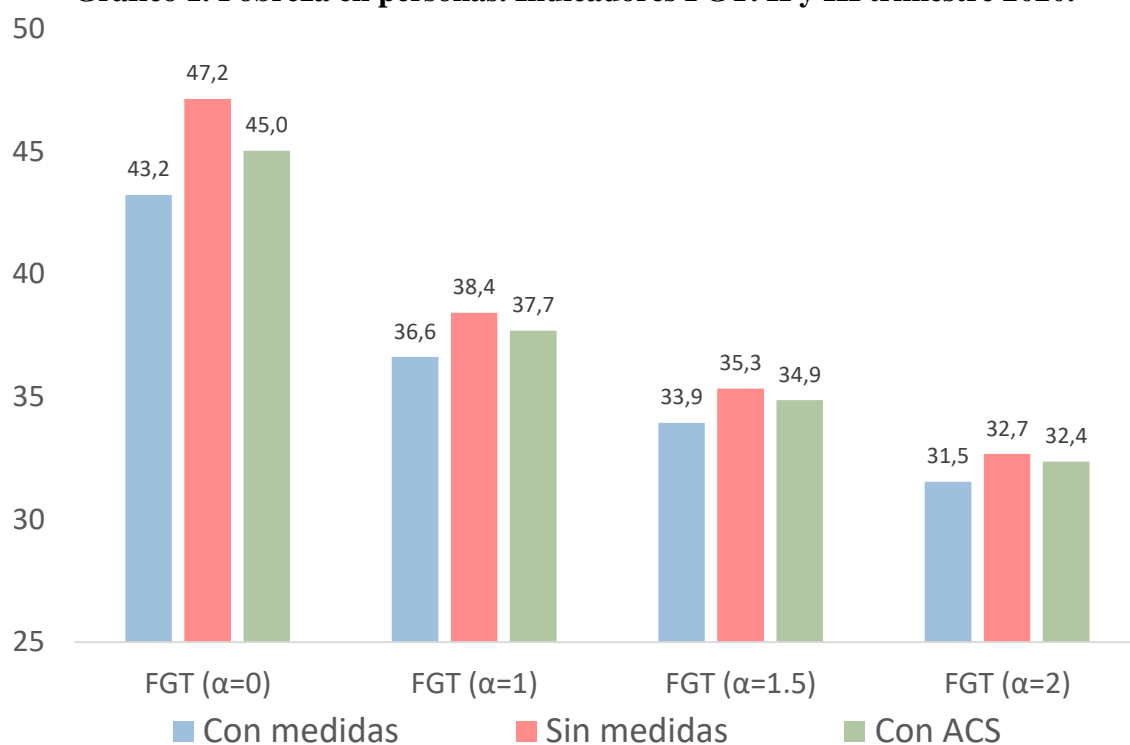
La pobreza es un fenómeno multidimensional, complejo, que puede ser abordado de múltiples maneras. En su acepción más extendida, pobreza es el estado en que se encuentran aquellas personas cuyo nivel de vida no supera un umbral, usualmente conocido como línea de pobreza (Gasparini et al., 2013). Los indicadores de pobreza que analizaremos en la presente Sección se refieren a la pobreza monetaria, que consiste en la medición unidimensional y monetaria del nivel de vida, típicamente medida a través del ingreso o consumo.

Según este enfoque son considerados pobres e indigentes aquellas personas que habiten en hogares cuyo ingreso no alcance para cubrir el valor de la Canasta Básica Total

(CBT) y de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) respectivamente, ambas ponderadas por la cantidad de unidades por adulto equivalente de dicho hogar. La unidad por adulto equivalente es una medida arbitraria que permite cuantificar las necesidades calóricas de los individuos tomando como parámetro el consumo que realiza un adulto hombre entre los 30 y los 45 años.

Los indicadores utilizados son los conocidos como FGT, cuyo mecanismo de ponderación está explicado en el Anexo I. El Gráfico 1 muestra el valor de estos indicadores en la medición de la pobreza en tres escenarios distintos: en presencia de las medidas adoptadas por la ANSES en pandemia, en ausencia de todas ellas, y en ausencia de todas ellas excepto la Asignación Compensatoria del Salario (ACS).

Gráfico 1. Pobreza en personas. Indicadores FGT. II y III trimestre 2020.

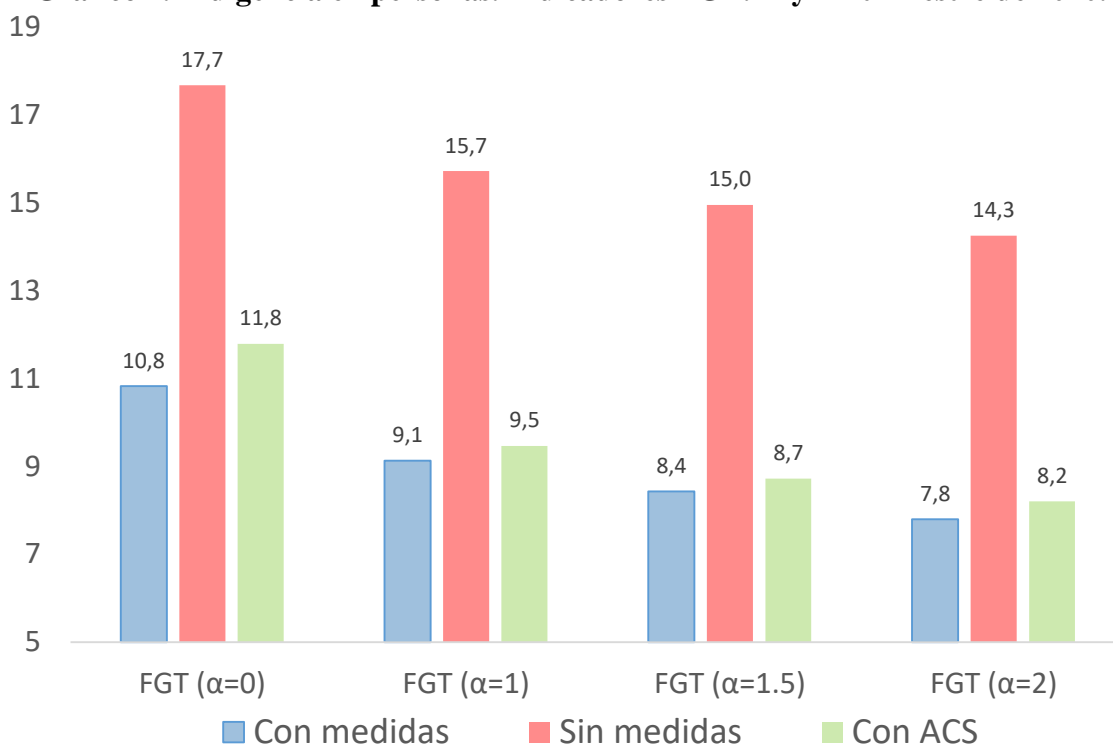


Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH (INDEC).

El valor de cada indicador representa el porcentaje de personas pobres en el total, ponderado por el peso que cada una de ellas tiene en el índice agregado. Según la estructura de ponderadores $FGT(\alpha)$, para un $\alpha=0$ cada persona pobre pondera de la misma manera. Para un $\alpha=1$ cada individuo pobre aporta al índice su brecha de pobreza, mientras que para valores de α mayores a 1 el aporte de los individuos más pobres se vuelve proporcionalmente más grande. En el extremo, cuando α tiende a infinito, solo importa la brecha del individuo más pobre.

En el caso de la indigencia, la construcción de los FGT se realiza de manera similar, pero tomando en cuenta para su cálculo la línea de indigencia en lugar de la línea de pobreza.

Gráfico 2. Indigencia en personas. Indicadores FGT. II y III trimestre de 2020.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

Como puede observarse en los Gráficos 1 y 2, las medidas aplicadas desde la ANSES en la pandemia tuvieron un importante “efecto amortiguador” en los niveles de pobreza e indigencia. Asimismo, el impacto de estas fue más significativo en las personas que viven en hogares indigentes que en las que viven en los hogares pobres. Con las medidas adoptadas la tasa de pobreza o tasa de incidencia cuyo valor está dado por el FGT(0) alcanzó el 43,2%, mientras que en ausencia de ellas hubiese alcanzado el 47,2%, es decir, una diferencia de casi 4,0 puntos porcentuales (p.p.), es decir, logró evitar que casi 2 millones de personas cayeran bajo la línea de pobreza. Si solo se hubiese implementado la Asignación Compensatoria del Salario (ACS) la tasa de incidencia de la pobreza hubiera sido del 45,0%. En relación a la indigencia, la tasa de incidencia fue del 10,8% mientras que en ausencia de medidas hubiese sido del 17,7%, arrojando una diferencia de 6,9 p.p., es decir, logró evitar que más de 3 millones de personas cayeran bajo la línea de indigencia Si solo se hubiese implementado la Asignación Compensatoria del Salario (ACS), el nivel de indigencia hubiese alcanzado el 11,8%.

Además del enfoque de pobreza analizado en el presente trabajo, existen otros enfoques, de los cuales el de aplicación más difundida es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). A través de este enfoque la pobreza es analizada como un fenómeno multidimensional, en el cual se tienen en consideración aspectos como alimentación adecuada, un lugar decente para vivir, el cumplimiento de requisitos mínimos de educación, la condición laboral de los miembros del hogar, etc.

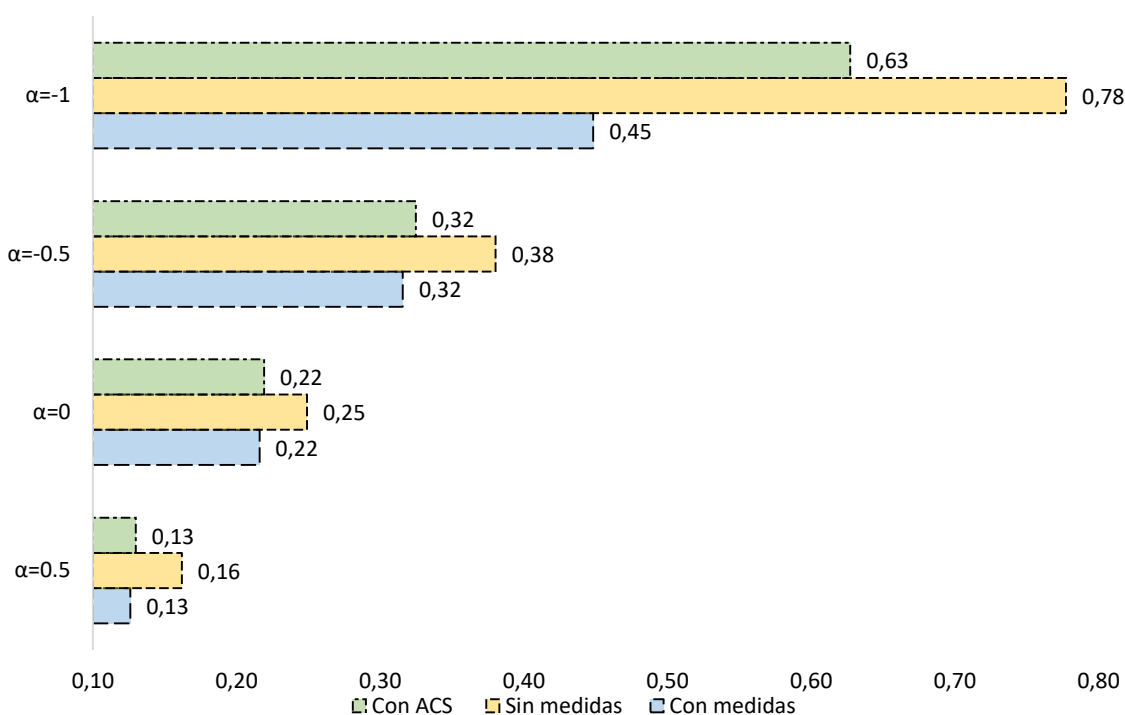
III.2. Distribución del ingreso

La desigualdad económica también es un fenómeno multidimensional. En este trabajo abordaremos específicamente la cuestión de la desigualdad de ingresos monetarios, por tanto, el problema de la desigualdad es tratado de forma unidimensional. Técnicamente, existen varias maneras de medirla. Los indicadores que utilizaremos en el documento son el coeficiente de Gini, de Atkinson, de Theil, el coeficiente de variación (CV), y la Desviación

Media de los logaritmos (DML). Todos ellos cumplen tres propiedades deseables que son la satisfacción del principio de Dalton-Pigou, la invarianza a la escala, e invarianza a las réplicas. El principio de Dalton-Pigou establece que ante una transferencia igualadora el índice debe reducirse. Por la propiedad de invarianza a la escala si los ingresos se multiplican todos por un escalar k , el valor de los coeficientes no se modifica. Del mismo modo, la invarianza a las réplicas implica que si la población se replica m veces tampoco se modifica el valor de los coeficientes. Una breve descripción de cada uno de estos coeficientes, así como su forma de cálculo se encuentran explicadas en el Anexo II.

A continuación, presentaremos los resultados obtenidos a partir de las microsimulaciones de los diferentes escenarios. En el Gráfico 3 se muestran los valores del coeficiente de Atkinson en cada uno de ellos.

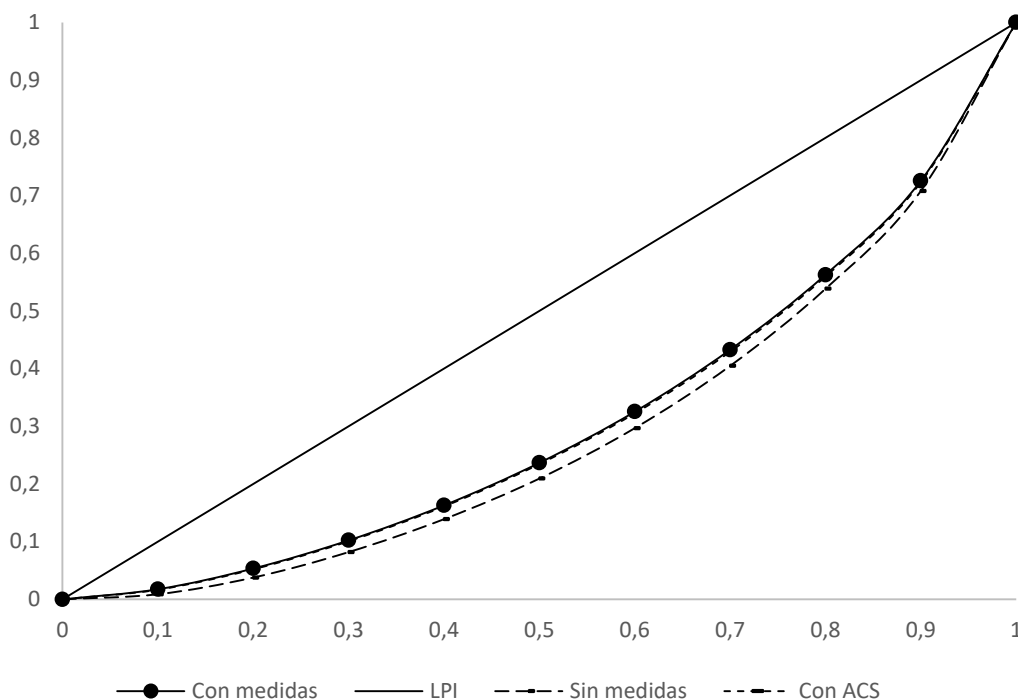
Gráfico 3. Coeficientes de Atkinson. Diferentes escenarios. II y III trimestre de 2020.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

El siguiente Gráfico muestra el cambio en la desigualdad en la distribución del ingreso como resultado de la aplicación de las medidas tomadas por la ANSES durante la pandemia medido a través de la diferencia entre la curva de Lorenz (CL) y la línea de perfecta igualdad (LPI) en la que todos los individuos tienen la misma participación en el ingreso total. El coeficiente de Gini es el que capta esa diferencia y es igual al área comprendida entre la Línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz.

Gráfico 4. Curvas de Lorenz. Diferentes escenarios. II y III trimestres de 2020.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

Como puede observarse en los Gráficos 3 y 4 las medidas tomadas por la ANSES en pandemia tuvieron un claro efecto redistributivo. Los valores simulados del coeficiente de Atkinson son mayores en ausencia de medidas para cualquier valor de α que los valores estimados en presencia de ellas. Asimismo, el área comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad es mayor en ausencia de medidas que en presencia de ellas.

En el siguiente Cuadro se muestran los valores obtenidos para los diferentes indicadores en los distintos escenarios.

Cuadro 3. Indicadores de la distribución del ingreso, II y III trimestres 2020.

Indicador	Escenarios		
	Con medidas	Sin medidas	Con ACS
Desviación media de los logaritmos	0,2576	0,3224	0,2639
Gini	0,3836	0,4235	0,3879
Theil	0,2400	0,2826	0,2452
Coefficiente de variación Atkinson ($\alpha=-1$)	0,7924	0,8786	0,8072
	0,4483	0,7775	0,6273

Atkinson ($\alpha=0.5$)	0,3158	0,3804	0,3250
Atkinson ($\alpha=0.5$)	0,1260	0,1620	0,1299
Atkinson ($\alpha=1$)	0,2161	0,2491	0,2193

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

De entre todas las medidas la que mayor impacto positivo tuvo en la distribución del ingreso fue la Asignación Compensatoria del Salario (ACS), principalmente por el monto que recibieron sus beneficiarios (entre 1 y 2 salarios mínimos) y la cantidad de entregas que se realizaron (7 entregas entre mayo y diciembre). Esto se observa claramente en los valores de los

coeficientes que no muestran casi diferencia al ser estimados en presencia de todas las medidas y en ausencia de ellas, excepto la ACS.

IV. Conclusiones Principales

Como respuesta a una pandemia tan inesperable como atípica, en tiempo récord y en un contexto de lo más adverso, el Estado Nacional puso a disposición de la ciudadanía una batería de medidas que incluyó desde créditos a tasas subsidiadas a cuentapropistas, medidas a sectores específicos como el de los/as trabajadores/as de la salud y la cultura hasta el pago de gran parte de los salarios del sector privado (mediante el ATP) así como la asistencia, mediante transferencia de ingresos, a los sectores más vulnerables de la población a través de medidas como bonos para los adultos mayores de menores ingresos, niños/as y adolescentes beneficiarios/as de la AUH, aumento del seguro de desempleo y el IFE, la política de más amplio alcance en la historia argentina, cubriendo casi a un quinto del total poblacional (cifra que aumenta considerablemente si tenemos en cuenta que se trata de una prestación por hogar y no por persona).

Este documento se propuso analizar el impacto que las diferentes medidas implementadas desde la ANSES en pandemia tuvieron para morigerar la caída en el nivel de ingresos de la población. Para ello se adoptó el enfoque de línea de pobreza, que compara el ingreso ajustado por adulto equivalente con el ingreso total de los hogares. También se analizó el impacto que estas medidas tuvieron en la reducción de la desigualdad. En relación a esta, el indicador más utilizado es el coeficiente de Gini cuyos valores van de cero en el caso de perfecta igualdad a uno en el caso que una persona concentre todo el ingreso.

El mencionado propósito se llevó a cabo mediante un ejercicio de microsimulación contrafactual en la que se calcularon los indicadores FGT -ver Anexo- para medir los niveles de pobreza y desigualdad en ausencia de las medidas tomadas por la ANSES durante el II y III trimestre de 2020. Al comparar el valor de estos indicadores con los que se observaron para ese período, se determinó que las tasas de pobreza e indigencia hubiesen sido casi 4,0 p.p. y 7,0 p.p., respectivamente, más altas que en presencia de las medidas. Es decir, que las políticas aplicadas evitaron que casi 2 millones de personas cayeran bajo la línea de pobreza y más de 3 millones bajo la línea de indigencia.

El mismo ejercicio se realizó en relación a los indicadores de desigualdad, y se determinó que el valor del índice de Gini, por ejemplo, hubiese sido de 0,4235 en ausencia de medidas frente a 0,3836 obtenido en presencia de ellas. Junto a este

coeficiente también se presentaron los valores simulados de otros índices de desigualdad como los coeficientes de Theil, Atkinson, la desviación media de los logaritmos (DML), y el coeficiente de variación (CV) en un escenario sin medidas frente a los valores que estos adoptaron en un escenario con medidas.

Los resultados obtenidos abonan la idea de la importancia de la intervención del Estado ante contingencias como una pandemia que afectan los niveles de ingreso y la calidad de vida de los hogares. Las distintas medidas adoptadas han resultado una herramienta fundamental para proteger a la población que se encontraba en mayor situación de vulnerabilidad frente a un contexto económico muy complejo como consecuencia de la pandemia del COVID19. Muy posiblemente haya servido también para sentar las bases y la discusión de políticas a implementarse en la situación post-pandemia pensando siempre en trabajar para lograr una sociedad más equitativa y que genere igualdad de oportunidades para todos y todas.

Anexo I

Indicadores de pobreza FGT

Forster, Greer, y Torbecke en un artículo publicado en 1984 desarrollan una serie de indicadores para medir las carencias en el consumo privado, tomando como referencia una línea de pobreza, obtenida a partir de un salario mínimo diario. En el caso de nuestro trabajo se trata de una línea de pobreza imaginaria que surge como resultado de multiplicar el valor de una canasta básica por las necesidades calóricas de los diferentes integrantes de un hogar.

Matemáticamente, su expresión es:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{x_i}{z}\right)^\alpha$$

En términos continuos esta expresión es:

$$FGT(\alpha) = \int_0^z \left(1 - \frac{x_i}{z}\right)^\alpha f(x) dx$$

“ x_i ” es el ingreso del individuo “ i ”

“ z ” es la línea de pobreza

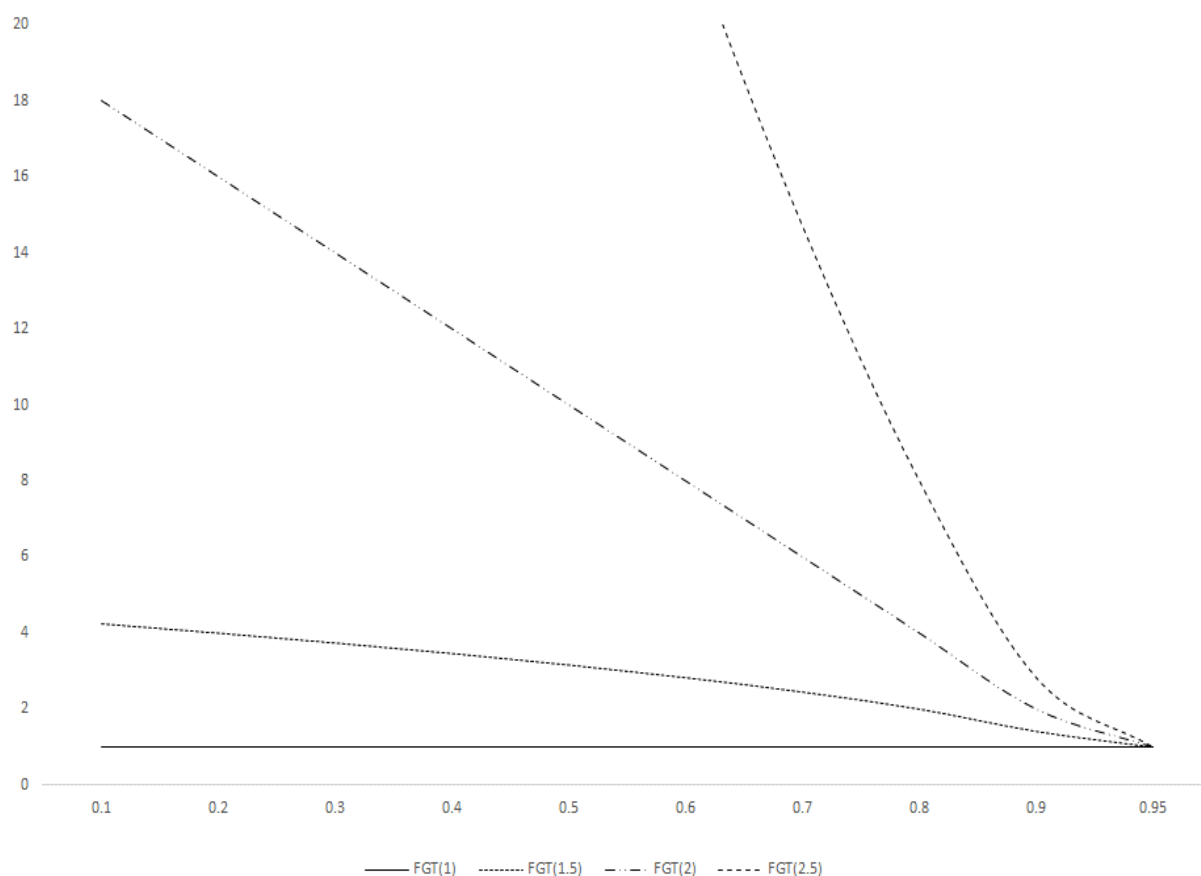
“ N ” es la cantidad de individuos en condición de pobreza

Y “ α ” es un parámetro con que se pondera la pobreza de cada individuo para obtener el índice agregado. Cuando dicho parámetro es igual a 0, los individuos ponderan todos de la misma manera. Cuando es igual a 1, cada individuo pondera en función de su brecha de pobreza. Si el valor de α es superior a uno, la expresión $(1-x/z)^\alpha$ se vuelve convexa por lo que el aporte de los individuos más pobres se hace proporcionalmente mayor a medida que mayor es su nivel de pobreza.

El siguiente gráfico ayuda a entender cómo es la estructura de ponderadores implícita en la construcción de estos indicadores. En el eje horizontal se muestra el ingreso como proporción de la línea de pobreza z para personas pobres ($x/z < 1$). El eje vertical ilustra la ratio entre el cambio en el FGT resultante de una transferencia pequeña a un individuo con brecha x/z y el cambio en el FGT producto de una transferencia de igual monto a un individuo con $x/z=0,95$.

$$\frac{dFGT(\alpha)}{dx} = \frac{1}{N} \alpha \left(1 - \frac{x}{z}\right)^{\alpha-1}$$
$$\frac{dFGT(\alpha)}{dFGT(0,95)} = \frac{\left(1 - \frac{x}{z}\right)^{\alpha-1}}{(1 - 0,95)^{\alpha-1}}$$

Gráfico A.1. Estructura de ponderaciones implícita indicadores FGT



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

Anexo II

Indicadores de desigualdad

- **Coefficiente de Gini**

Existen varias formas de definir este coeficiente y la realización de diversas operaciones revela que es exactamente igual a la mitad de la diferencia media relativa que se define como la media aritmética de los valores absolutos de las diferencias entre todos los pares de ingresos (Sen, 1997).

$$G = \frac{1}{(2n^2\mu)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Cuanto más cercano a uno sea el valor de este coeficiente menos igualitaria será la distribución del ingreso (en nuestro estudio previsional implicaría que el total de erogaciones por haberes sea percibido por una sola persona) y cuanto más cercano a cero más igualitaria será (en el extremo todos cobran lo mismo).

- **Coefficiente de entropía de Theil**

Otra interesante medida de la desigualdad es la propuesta por Theil en 1967 deducida de la noción de entropía de la teoría de la información. Sea “x” la probabilidad de ocurrencia de un determinado suceso y “h(x)” el contenido informativo de observar que el suceso ha tenido lugar, el cual es una función decreciente de x. Cuanto menos probable resulta la ocurrencia de un determinado suceso más interesante, en términos de información, es que el suceso ocurra.

Una fórmula que satisface esta propiedad es el logaritmo del recíproco de “x”:

$$h(x) = \log\left(\frac{1}{x}\right)$$

Si existen “n” sucesos posibles, la entropía no es más que el valor esperado del contenido informativo de esos “n” sucesos, es decir, la sumatoria del contenido informativo de cada suceso ponderado por su respectiva probabilidad de ocurrencia:

$$H(x) = h(x) = \sum_{i=1}^n x_i h(x_i)$$

La entropía es mayor cuanto más cercana a 1/n es la probabilidad de ocurrencia de cada suceso. Si “x_i” representa el ingreso percibido por el individuo “i”, “H(x)” es una medida de la desigualdad en la distribución. Cuando todos los individuos tienen la misma participación en el ingreso (distribución perfectamente igualitaria) el valor de “H(x)” es igual al logaritmo de “n”.

Paradójicamente, cuanto mayor es la entropía de la distribución más igualitaria resulta. El índice de Theil es la diferencia entre dicho valor (el logaritmo de “n”) y la entropía de la distribución, lo cual nos proporciona una medida de la desigualdad.

$$T = \log n - H(x)$$

Cuanto más igualitaria sea la distribución del ingreso, más cercana al logaritmo de “n” será la entropía y por tanto menor será el valor de este coeficiente.

- **Coefficiente de Atkinson**

Este indicador de desigualdad tiene su fundamento en la economía del bienestar y puede ser utilizado como una medida del trade-off entre los objetivos de eficiencia y equidad (Porto, 1989). Sea una función de bienestar social del tipo:

$$W_0 = \left(\frac{1}{\alpha}\right) \sum_{i=1}^n y^\alpha$$

que cumple con el principio de transferencia de Dalton. Según este principio si se transfieren ingresos de los más ricos a los más pobres el nivel de bienestar aumenta ($dW > 0$).

“ Y_i ” es el ingreso del individuo “ i ” y “ α ” es un parámetro que mide el peso que tiene la distribución del ingreso en la función de bienestar social (también conocido en la literatura como “parámetro social”). Este parámetro varía entre $-\infty$ y 1. Cuanto más pequeño, mayor peso tiene la distribución del ingreso en la función de bienestar social y cuanto más cercano a 1, menor peso.

Atkinson parte del concepto de ingreso distribuido igualitariamente que permite alcanzar el mismo nivel de bienestar “ W_0 ” que se obtiene con la distribución existente del ingreso.

El indicador de desigualdad de Atkinson es:

$$l = (y^* / y)$$

Donde “ y^* ” es el nivel de ingreso que distribuido igualitariamente permite alcanzar el mismo nivel de bienestar “ W ” que con la distribución existente del ingreso e “ y ” es el ingreso medio de la economía. Siendo el indicador de desigualdad “ D ” de Atkinson:

$$D = 1 - l = 1 - (y^* / y).$$

- **Coefficiente de variación**

Este coeficiente se define como el cociente entre el desvío y la media:

$$CV = \frac{\sigma}{\mu} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{N}}}{\mu}$$

$$CV = N^{-1/2} \mu^{-1} \left(\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2 \right)^{1/2}$$

Donde:

σ es el desvío y μ es la media.

Una transferencia entre dos individuos j y k es, en la que $dx_j = -dx_k$

$$dCV = N^{-1/2} \mu^{-1} \sum_{i=1}^n (x_i - \mu) \cdot [x_j - x_k] dx_j$$

$$dCV = \frac{1}{N\mu} \left[\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)}{N} \right]^{-1/2} (x_j - x_k) dx_j$$

Este coeficiente cumple también con el principio de transferencia de Dalton, pero pondera especialmente las transferencias entre aquellas personas cuyo ingreso es más grande, lo cual no siempre se ajusta a las preferencias sociales. Esto es así ya que en la realidad las distribuciones de ingresos son asimétricas con colas superiores largas. Sin embargo, es un estadístico de uso muy extendido.

- **Desviación media de los logaritmos (DML)**

Otro indicador de uso extendido es la Desviación Media de los Logaritmos (DML) el que se define como:

$$DML = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \ln \left(\frac{\mu}{x_i} \right)$$

El cambio en esta medida ante una transferencia de ingresos $dx_j = -dx_k$ es:

$$\begin{aligned} dDML &= \frac{1}{N} d[\ln\mu - \ln x_j + \ln\mu - \ln x_k] \\ dDML &= \frac{1}{N} d\ln\mu - \frac{1}{N} d\ln x_j + \frac{1}{N} d\ln\mu - \frac{1}{N} dx_k \\ &\text{Como } d\ln\mu = 0 \text{ y } dx_k = -dx_j \\ dDML &= \frac{1}{N} \left[-\frac{1}{x_j} + \frac{1}{x_k} \right] dx_j \end{aligned}$$

Si la transferencia es igualadora, el indicador disminuye cumpliendo con el principio de transferencia de Dalton. Este indicador pondera a los individuos involucrados en la transferencia de acuerdo a la inversa de sus ingresos.

Referencias bibliográficas

- ANSES (2020), “*Boletín IFE PBA I-2020: caracterización de la población beneficiaria en la Provincia de Buenos Aires (PBA)*”, Dirección General de Planeamiento, Administración Nacional de la Seguridad Social.
<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20PBA%202020%20versi%C3%B3n%20final.pdf>
- ANSES (2020), “*Boletín IFE I-2020: caracterización de la población beneficiaria*”, Dirección General de Planeamiento, Administración Nacional de la Seguridad Social.
<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
- Bourguignon y Spadaro (2006): “*Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*”. *The Journal of Economic Inequality*, 4(1), 77-106.
- Di Giovambattista, A., Gallo, P., y Panigo, D. (2014): “*El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR. en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones*”, Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo N° 17, CEIL, CONICET.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/4543>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020-2021): *Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Bases de microdatos II y III Trimestre de 2020*,
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Forster, J., Greer, J., Thorbecke, E. (1984): “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica*. 2 81: 761-766.
<https://www.jstor.org/stable/1913475>
- Gasparini, L., Cicowicz, M., y Sosa Escudero, W. (2013): “Pobreza y Desigualdad en América Latina”, CEDLAS, UNLP.
<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/publicaciones/libros/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina/>
- Ministerio de Educación de la Nación (2014): Censo Nacional del Personal Docente, <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/censos>
- Porto, A. (1989): “Economía del bienestar: teoría y política económica”, Económica, La Plata, Volumen XXXV, N° 1-2.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9343>
- Sen, A. (1997): “On economic inequality”, Oxford University Press.
- Supiot, Alain (2020): “Solo un choque con la realidad nos puede despertar de un sueño dogmático”, Revista de Alternativas Económicas N° 81, junio 2020.
<https://alternativaseconomicas.coop/articulo/solo-el-choque-con-la-realidad-nos-puede-despertar-de-un-sueno-dogmatico>

