

POBREZA URBANA, TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y DISPARIDADES REGIONALES: un análisis para Argentina y Brasil (2011-2015)

URBAN POVERTY, CASH TRANSFERS AND REGIONAL DISPARITIES: an analysis for Argentina and Brazil (2011-2015)

Fernando Antonio Ignacio González ¹
Maria Emma Santos ²

RESUMEN

El presente trabajo examina los efectos de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Argentina y Brasil sobre la reducción de las disparidades regionales de pobreza urbana intra-país entre 2011 y 2015, siendo las regiones del norte las más pobres en ambos países. Los principales programas son la Asignación Universal por hijo en Argentina y Bolsa Familia en Brasil. Utilizando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares para Argentina y la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios en Brasil se encuentra que las reducciones absolutas en la pobreza asociadas a las TMC son más grandes en las regiones más pobres en ambos países. Sin embargo, las reducciones de pobreza en términos relativos son mayores en las regiones menos pobres en el caso de Brasil. En Argentina la reducción de la pobreza en términos relativos es la más grande en una de las dos regiones del norte y la más pequeña en la otra, la cual en efecto es la región más pobre. Si bien es esperable que las reducciones relativas sean menores en las regiones menos pobres, los resultados sugieren que podría refinarse la asignación de estos instrumentos fiscales para contribuir aún más a la reducción de las disparidades regionales.

Palabras claves: Pobreza urbana; Disparidades regionales; Transferencias monetarias condicionadas; Asignación Universal por Hijo; Bolsa Familia; Argentina; Brasil.

ABSTRACT

This paper examines the effects of conditional cash transfer programs in Argentina and Brazil on the existing regional disparities in urban poverty between 2011-2015, with northern regions in both countries being the poorest. The main CCT programs are Asignación Universal por Hijo in Argentina and Bolsa Familia in Brazil. Using microdata from Encuesta Permanente de Hogares for Argentina and Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios in the case of Brazil it is found that the absolute reductions in poverty associated to the CCTs are greater in the poorest regions in both countries. However, the poverty reductions in relative terms are greater in less poor regions in Brazil. In Argentina the poverty reduction in relative terms is the greatest in one of the two northern regions and the smallest in the other one, which is actually the poorest one. While greater relative reductions are expected in less poor regions, the result still suggests that the allocation of these fiscal instruments could be refined to better contribute to the reduction of regional disparities.

¹Doctorando en Economía y Becario doctoral en Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur UNS/CONICET. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur CONICET/UNS. Argentina. E-mail: fernando_gonzalez01@hotmail.com

²Doctora en Economía, Profesora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur e Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur UNS/CONICET. Argentina. E-mail : msantos@uns.edu.ar

Key words: Urban poverty; Regional disparities; Conditional cash transfers; Asignación Universal por Hijo; Bolsa Familia; Argentina; Brazil

JEL: I32, O18, R19

INTRODUCCIÓN

En la última década, Latinoamérica ha experimentado un amplio proceso de reducción de la pobreza (PAIVA, 2016). Entre 2002-2015, los niveles de pobreza e indigencia disminuyeron del 44% al 29% y del 11% al 9%, respectivamente (CEPAL, 2019a). Lo anterior implicó que 52 millones de personas dejaran de ser pobres y otros 5 millones abandonaran la situación de indigencia. Desde 2016, sin embargo, los niveles de pobreza e indigencia se mantuvieron estables en torno al 30% y 10%.

Simultáneamente, numerosos programas de transferencias monetarias hacia los hogares fueron implementados con la intención de aliviar la elevada incidencia de la pobreza. Entre 2000 y 2015, la cantidad de programas de transferencias monetarias condicionadas aumentó de 6 a 30 en Latinoamérica (CEPAL, 2017). Brasil, se destaca por ser uno de los primeros países de la región en desarrollar un programa de transferencias condicionadas de amplia cobertura como lo es Bolsa Família, creado en 2003.³ El programa consiste en la percepción de un beneficio monetario mensual para aquellos hogares que cumplan algunos requisitos de ingresos o conformación del grupo familiar. Años más tarde, a fines de 2009, Argentina creó el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) intentando beneficiar a hogares de bajos ingresos o cuyos miembros se hallen trabajando en condiciones de informalidad. Otros programas destacados de la región son *Prospera* en México, *Familias en Acción* en Colombia (2001), *Chile Solidario* en Chile (2002), *Tekoporá* en Paraguay (2005), *Tarjeta Uruguay Social* en Uruguay (2006).

Por otra parte, en el contexto Latinoamericano, es ampliamente reconocida la existencia de extensas disparidades regionales dentro de cada país. Argentina y Brasil, los países con mayores PBI en América del Sur⁴, dan cuenta de estas disparidades. En ambos casos, las regiones localizadas al norte de cada país presentan un evidente retraso relativo en comparación con las demás. Estas son: la región Norte y Nordeste en Brasil y, Noroeste (NOA) y Noreste (NEA) en Argentina. Una abundante literatura analiza este fenómeno en Argentina (RAPOPORT, 1990; BOLSI; PAOLASOO; LONGHI, 2005; BRIDA; GARRIDO; LONDON, 2013; LONGHI; OSATINSKY, 2017) y Brasil (HENSHALL; MOMSEN, 1973; FERREIRA FILHO; HORRIDGE, 2006; AFFONSO, 2017; ALBUQUERQUE et al. 2017; REIS, 2017).

En este contexto, el presente trabajo analiza el efecto de los programas de transferencias monetarias a los hogares sobre las disparidades regionales en términos de pobreza en Argentina y Brasil entre 2011-2015. El período a examinar, es aquel

³ Brasil fue el primer país en implementar un programa de transferencias condicionadas en 1995, pero estaba restringido al Distrito Federal y Campinas. En 2003 se hace de alcance nacional. Entre medio, México fue el primer país en implementar un programa de transferencias condicionadas de alcance nacional en 1997, llamado Progresía (1997-2001), luego Oportunidades (2001-2014), y luego Prospera (2015-2019). Secuencialmente, se fueron sumando los demás países de la región. (Stampini y Tornarolli, 2012).

⁴ Según datos del Banco Mundial:

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ>

que comprende los últimos cinco años en los cuales la región logró continuar reduciendo sus niveles de pobreza y es también, el período inmediato posterior a la efectivización del programa de transferencias más importante de Argentina, la AUH en 2010. En adelante, el trabajo se organiza de la siguiente manera: la Sección 1 presenta una revisión de los programas de transferencias monetarias existentes en cada país y la Sección 2 procede con un análisis de las disparidades regionales en Argentina y Brasil. La Sección 3 define la metodología y fuentes de datos empleadas, mientras que la Sección 4 discute los principales resultados. Finalmente, la Sección 5 presenta las conclusiones.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

A continuación, se describen brevemente los programas de transferencias monetarias vigentes en cada país, en el período bajo estudio, de acuerdo a información proporcionada por CEPAL (2019b).

En el caso de Brasil, se destaca el programa *Bolsa Família* (BF) creado en 2003, mediante Medida Provisória 132 y aprobado por el Congreso nacional en 2004, mediante Ley 10836. La BF unificó programas preexistentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Auxílio Gás (SOARES et al., 2006). El programa persigue dos grandes objetivos: la reducción de la pobreza y la inversión de largo plazo en capital humano a partir de condicionalidades en la percepción del beneficio (BINAT SARWAR, 2018). Son elegibles como beneficiarios, aquellos hogares de bajo ingreso (hasta R\$ 120 per cápita), hogares con una mujer embarazada o con menores de hasta 17 años. En el caso de embarazadas que perciban el beneficio, éstas deben demostrar la realización de controles pre y pos natales. Para hogares con menores, la condicionalidad viene dada por la asistencia a la escuela y el cumplimiento del calendario de vacunas⁵. La tasa de asistencia escolar no puede ser inferior al 75%⁶.

El beneficio monetario consiste en una transferencia fija por hogar (de hasta R\$120 mensuales) más un pago por cada menor en el hogar, hasta un máximo cinco, de hasta R\$46 mensuales. Entre 2011-2015, la cantidad promedio de hogares beneficiarios asciende a 13,6 millones y el gasto asociado al programa representa entre 0,4% y 0,47% del PBI (CEPAL, 2019b).

Otros programas de transferencias monetarias existentes en Brasil son:

-Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementado en 1995, para personas de 65 o más años o con discapacidades, y bajos ingresos. El beneficio es equivalente a un salario mínimo y no está sujeto a ninguna condicionalidad ni se requiere la existencia de aportes previos al sistema previsional.

-Programa do erradicação de trabalho infantil, implementado en 1996, para menores de entre 7 y 15 años que trabajen. El programa fue creado en 1996 e inicialmente establecía un beneficio de R\$40 mensuales para menores de zonas urbanas.

⁵ Otros requisitos vigentes son: asistencia de los padres a las reuniones escolares con profesores y asistencia de las mujeres a seminarios de salud, educación y alimentación.

⁶ Las condiciones de acceso al programa pueden ser consultadas en: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

-Programa Bolsa Verde, creado en 2011, implica un beneficio monetario, de R\$300 trimestrales, a aquellos hogares de bajos ingresos, hasta R\$85 per cápita, que realicen actividades de conservación ambiental en zonas declaradas prioritarias.

-Además, existen iniciativas como: Programa Nacional de Inclusão de Jovens (2005) o Previdência Rural (1993), aunque esta última aplicada a ámbitos rurales únicamente.

En el caso argentino, se destaca la Asignación Universal por Hijo para Protección Social –creada en diciembre de 2009, mediante el Decreto 1602, y la cual implica un beneficio monetario para aquellos hogares integrados por al menos un menor de hasta 18 años y cuyos adultos se encuentren desempleados, trabajen informalmente, y perciban un ingreso de hasta un salario mínimo, sean trabajadores del servicio doméstico o monotributistas sociales⁷. En 2016, mediante el Decreto 593 se extendió la cobertura hacia otras categorías del Monotributo.

La AUH establece condicionalidades de dos tipos: de salud (menores de hasta 6 años deben acreditar cumplimiento de controles sanitarios, del Plan de Vacunación Obligatorio e inscripción al Plan Nacer/SUMAR⁸) y educativas (acreditar, desde los cinco años, la condición de alumno regular de un establecimiento educativo).

Entre 2011 y 2015, la AUH alcanza en promedio, a entre 1,8 y 2 millones de hogares y el costo fiscal asociado asciende a 0,47 y 0,43% del PBI (CEPAL, 2019b). Se observa que la AUH y BF implican un costo fiscal similar, en términos del PBI de cada país, aunque lógicamente la cantidad de beneficiarios de la BF septuplica a los de la AUH.

Otros tipos de transferencias vigentes en Argentina durante el período analizado son: las Pensiones No Contributivas, que proveen un beneficio a aquellas personas de 70 o más años que no perciban una jubilación ni pensión, (aunque no hayan realizado aportes previsionales), personas con discapacidades o mujeres con 7 o más hijos a cargo; el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), implementado en 2014, destinado a estudiantes, de nivel superior, finalización del secundario o cursos de formación profesional, de entre 18 y 24 años y cuyos ingresos familiares no superen el equivalente a tres salarios mínimos; el Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo (2008), el Programa de Empleo Comunitario (2003) y el Seguro de Capacitación y Empleo (2006).

DISPARIDADES REGIONALES

Como se mencionó anteriormente, las regiones localizadas al norte de Argentina y Brasil experimentan un significativo atraso relativo. En el caso de Brasil, se encuentran incluidas: la región Norte (Tocantins, Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Rondônia y Acre) y Nordeste (Bahía, Piauí, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Sergipe). Las demás regiones del país son: Centro-Oeste, Sudeste y Sur (IBGE, 2017). El norte de Argentina incluye al NOA (Jujuy, Salta, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán) y NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa). Las restantes regiones son: Cuyo, Centro –desagregada en Gran Buenos Aires y Pampeana – y Patagonia (INDEC, 2019).

⁷ El monotributo es un régimen tributario simplificado para trabajadores cuentapropistas que no excedan ciertos límites de facturación anuales. En caso de hijos con discapacidades no existe límite de edad. Requisitos de acceso al programa disponibles en: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>

⁸ Consiste en un seguro público de salud para embarazadas y menores de 6 años.

Algunas de las disparidades regionales existentes pueden ser observadas a partir de indicadores socio-económicos seleccionados.

Tabla 1: Indicadores seleccionados para regiones del norte en Argentina y Brasil

Región	Superficie en km ^{2a}	% Total superficie	Población ^b	% Total poblacional	% PBI ^c	% Exportaciones ^d	Esperanza de vida al nacer ^e	Mortalidad infantil ^f	Analfabetismo ^g
Norte	3851281	45,2	15864454	8,3	5,38	7,9	70,8	2,1	8,5
Nordeste	1551991	18,2	53073882	27,8	14,3	7,3	71,2	2,3	14,8
Brasil	8510820	100	190747731	100	100	100	73,8	1,67	7,2
NOA	559864	14,9	4911412	12,2	6,5	7	75,1	11,1	2,9
NEA	289699	7,7	3679609	9,2	3,8	1,7	73,8	11,6	4,6
Argentina	3761274	100	40117096	100	100	100	75,3	9,67	1,9

Fuente: elaboración propia en base a IBGE e INDEC

^a IBGE (2019) e Instituto Geográfico Nacional (IGN)

^b Cénso Demográfico 2010 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPV) 2010

^c IBGE (2018a) e INDEC (2004)

^d MDIC (2019) e INDEC (2018)

^e Cénso Demográfico 2010 e INDEC (2010)

^f IBGE (2018b) y Dirección de Estadísticas e Información en Salud (2016)

^g PNAD 2017 y CNPHV (2010)

En primer lugar, la Tabla 1 evidencia la existencia de una amplia asimetría entre Brasil y Argentina: la superficie de la región Norte de Brasil es mayor a la de Argentina, y la población del Nordeste supera al total poblacional argentino. A pesar de las escalas, en ambos casos, las regiones del norte experimentan un profundo retraso relativo. En Brasil, el Norte y Nordeste representan el 36% de la población, el 19% de la producción, el 15% de las exportaciones y sus indicadores de esperanza de vida, mortalidad y analfabetismo sugieren un peor resultado que el promedio nacional. El NOA y NEA evidencian una situación similar en Argentina: con el 21% de la población son responsables del 10% de la producción y el 9% de las exportaciones.

En el caso argentino, las disparidades regionales son de larga data y se remontarían hasta la etapa de conformación nacional. Se observa que, durante los siglos XVI y XVII, el norte argentino era una región próspera, con producción diversificada y ligada al Alto Perú y Brasil. Sin embargo, la situación cambió desde la Independencia: la configuración espacial desequilibrada se remonta a la etapa de la Argentina criolla (1776-1852) aunque se consolida con la Organización Nacional (1852-1880) (GORENSTEIN et al., 2012). Rapoport (1990) ofrece un análisis de la evolución histórica de la economía argentina y remarca que la creación del Virreinato del Río de la Plata representó la consagración jurídica de la dominación de Buenos Aires sobre el interior, la cual se sustentó sobre 3 pilares: el cierre de los ríos interiores a la navegación de ultramar, la condición de Buenos Aires como puerto único y el monopolio de las rentas aduaneras. Longhi y Osatinsky (2017), reconociendo el atraso relativo que enfrenta el norte argentino, ofrecen una revisión histórica del inicio y consolidación de las disparidades regionales y su vínculo con las estructuras productivas de cada región, mostrando la pérdida de participación del NOA en el PBI argentino (del 7% al 4,9%, entre 1980-2000) mientras que mantiene el porcentaje de población que alberga en relación al total del país. Lo anterior resulta especialmente preocupante: el norte no solo presenta bajos niveles de participación en la producción, sino que, además éstos tienden a ser decrecientes en el tiempo.

En el caso de Brasil, las disparidades regionales datan, al menos, de la primera mitad del siglo XX (FURTADO, 2009) a partir del proceso de integración e

industrialización brasileño y en el cual, la región Sur fue especialmente favorecida por las políticas públicas. Considerando que, al momento de producirse la integración nacional de Brasil, no hay razones para suponer que todas las regiones se encontraban en el mismo estadio de desarrollo, tal proceso contribuyó a consolidar las disparidades regionales existentes (MOREIRA, 2014).

Cano (2002) sugiere que incluso antes del proceso de integración existían amplias disparidades. En particular, entre 1880-1930, cada región tenía su propia estructura productiva y cierta autonomía en su trayectoria económica y se evidenciaban disparidades hacia dentro de cada una de ellas. Reis (2017) provee un ejercicio de descomposición de Theil y encuentra que la contribución del componente regional en la desigualdad, entre municipios, del PBI per cápita aumentó del 20% al 50% entre 1872 y 2000 y el elevado costo de transporte, considerando la extensa superficie de Brasil, es un factor significativo para explicar la existencia de disparidades regionales. En el mismo orden de ideas, Bértola et al. (2006) muestra la pérdida de participación en el PBI de la región Nordeste, entre 1872-1940, desde un 25% hasta 17%, a favor de la región Sur que quintuplicó su contribución, en el mismo período. Otros autores han explicado la existencia y consolidación de las disparidades regionales en Brasil a partir de factores como la expansión de cultivos exportables como el café, que favoreció especialmente al Sur (BUESCU, 1979; FURTADO, 2000), la política cambiaria unificada que contribuyó a una apreciación de la moneda en relación a la libra y perjudicó especialmente a cultivos del Nordeste, azúcar y algodón (LEFF, 1972), o condiciones externas adversas de exportación, especialmente de azúcar (DENSLOW, 1973).

METODOLOGÍA Y DATOS

A los efectos de realizar una comparación entre regiones de Argentina y Brasil, se emplean encuestas de hogares de amplia cobertura geográfica urbana en ambos países: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) – publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – en el caso argentino y la Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliaria (PNAD) – publicada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Economía- en el caso de Brasil.

En la EPH, el muestreo se realiza en forma trimestral (modalidad continua) desde 2003, abarcando 31 aglomerados urbanos de todo el país. Para cada una de las 24 provincias existentes (incluida la Ciudad de Buenos Aires) se incluye al menos un aglomerado en el muestreo. En el caso de la PNAD, hasta 2015 la misma tuvo una modalidad puntual – se realizaba en septiembre de cada año (excepto aquellos años donde tenía lugar un censo nacional) – mientras que, a partir de 2016 se transforma en una encuesta continua.

En particular, a los efectos de estimar los niveles de pobreza y sus cambios en el tiempo, se construye una línea de pobreza que permita comparar ambos países. Por ello, se sigue lo propuesto por el Banco Mundial en considerar una cantidad de ingresos diaria por persona en cada hogar para identificar la existencia de una situación de pobreza. De esta forma, aquellos hogares con un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza empleada son identificados como pobres. Luego, para agregar los resultados a nivel región o país se utiliza la tasa de recuento (*headcount ratio*), esto es, la proporción de personas identificadas como pobres en relación al total poblacional de referencia:

$$h = \frac{q}{n} \quad (1)$$

donde q es la cantidad de personas pobres y n el total poblacional.

Los aspectos específicos de la construcción de una línea de pobreza comparable entre países son abordados en el apartado siguiente.

Construcción de líneas de pobreza comparables

Plantear una línea de pobreza por ingresos abarcando más de un país supone un ejercicio complejo para lograr comparabilidad. Más aun, si bien cada región argentina, en el período analizado, cuenta con una línea de pobreza oficial⁹ publicada por el INDEC y la cual es actualizada trimestralmente en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor, Brasil no cuenta con una línea oficial sino que suelen utilizarse varias simultáneamente. En los informes periódicos nacionales *Síntese de Indicadores Sociais* (IBGE, 2018c), se emplean 3 tipos de líneas de pobreza:

- Líneas construídas a partir de cierta cantidad de dólares diarios por persona en el hogar, según lo sugerido por el Banco Mundial. Se emplean frecuentemente las líneas de U\$S 1,9, U\$S 3,2 y U\$S 5,5. Para países de renta media-alta como Brasil se recomienda la línea de U\$S 5,5¹⁰.
- Líneas construídas a partir de cierta proporción del salario mínimo vigente en cada momento de tiempo (conocidas como líneas de pobreza relativas).
- Líneas de referencia para acceder a beneficios de programas sociales como Bolsa Familia. En este caso, la línea de pobreza fue fijada en R\$ 140 en 2011. Luego sería actualizada sucesivamente: R\$ 154 en 2014, R\$ 170 en 2016 y R\$ 178 en 2018 (IBGE, 2018c).

En vistas que el salario mínimo vigente en Argentina y Brasil difieren en cada momento de tiempo, la segunda opción complejiza la comparabilidad. Lo mismo sucede con los requisitos de ingresos máximos por hogar para acceder a beneficios sociales. Considerando lo anterior, y a los efectos de facilitar la comparación entre ambos países, se emplea la línea de pobreza para países de ingreso medio-alto, sugerida por el Banco Mundial, de U\$S 5,5 por día por persona. Para comparar este umbral de pobreza con los ingresos declarados por los hogares en las respectivas encuestas, se procede de la siguiente manera: se mensualiza la línea de pobreza elegida, se expresa en términos de la moneda local considerando la paridad del poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés) y se ajustan los valores de acuerdo a la evolución del IPC de cada país. En el caso argentino, los datos de IPC son obtenidos a partir de la serie de Inflación Verdadera¹¹, teniendo en cuenta que aquellos publicados por el INDEC, entre 2007 y 2015, presentaban problemas de credibilidad

⁹ Se delimita una canasta básica total por adulto equivalente, considerando gastos alimentarios y no alimentarios y, para cada hogar, se comparan los ingresos totales del mismo con el valor de la canasta básica total para ese hogar, teniendo en cuenta la equivalencia entre adultos (esto es, considerando aspectos de edad y sexo). Información sobre la valorización de la CBT y la equivalencia entre adultos para el caso argentino puede ser consultados en INDEC (2016).

¹⁰ La clasificación del Banco Mundial puede ser consultada en:

<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

¹¹ Disponibles en: <http://www.inflacionverdadera.com/>

(CEPAL, 2018), mientras que para Brasil es empleada la serie de IPC publicada por el Banco mundial¹². Los coeficientes de PPP son obtenidos a partir de datos del International Comparison Program (ICP) del Banco Mundial para el año 2011¹³.

Por otra parte, las encuestas empleadas presentan diferencias significativas en su diseño que podrían afectar la comparabilidad. En primer lugar, la PNAD releva hogares en zonas urbanas y rurales – a diferencia de la EPH que solo abarca zonas urbanas. Por ello, en el caso de Brasil serán considerados, únicamente, hogares urbanos lo cual reduce la representatividad geográfica de la encuesta, pero mejora la comparabilidad con Argentina.

En segundo lugar, la PNAD divide a los ingresos no laborales en ocho categorías y, una de las cuales (*Outros rendimentos*) capta la percepción de ingresos provenientes de programas sociales, aunque también abarca la percepción de dividendos o intereses. Lo anterior podría sobreestimar el impacto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, considerando que aquellos hogares que declaran percibir rentas financieras también tendrían un ingreso per cápita significativamente más elevado que la línea de pobreza empleada, su impacto sobre la reducción de la pobreza sería pequeño, esto es, hogares que perciben rentas financieras tienden a ser no pobres aún si no tuvieran estos ingresos. Soares et al. (2006), empleando la PNAD del año 2004, consideran como beneficios de transferencias sociales el equivalente de, hasta, tres salarios mínimos¹⁴ y el excedente como renta financiera. En este trabajo, es empleado el mismo criterio, siendo los salarios mínimos vigentes, en cada año, de R\$545 en 2011 (ley 12 382), R\$678 en 2013 (decreto 7872) y R\$788 en 2015 (decreto 8381). En promedio, el umbral utilizado se ubica en el percentil 97/98 de la distribución de *Otros rendimientos*.

En tercer lugar, el monto percibido por una jubilación o pensión no contributiva, en el caso de la EPH, es declarado en el mismo ítem que las jubilaciones o pensiones contributivas y en forma separada al monto percibido por ayudas sociales. Sin embargo, en la PNAD, la percepción del Benefício de Prestação Continuada (no contributivo) es incluido en el mismo ítem que las demás ayudas sociales (*Outros Rendimentos*). Por ello, a los efectos de preservar la comparabilidad entre países, en el caso de Brasil, a los hogares que en "*Outros Rendimentos*" declaren percibir un monto igual a un salario mínimo o un múltiplo de este, no se los considera dentro de los hogares que perciben Bolsa Familia. Lo anterior no soluciona por completo las diferencias de clasificación entre ambas encuestas dado que un hogar que perciba el BPC más algún otro ingreso incluido en la misma categoría, no sería excluido. Sin embargo, Soares et al. (2006) afirman, empleando la PNAD expandida de 2004, que

¹² Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL?locations=BR>

¹³ Información disponible en: [https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=international-comparison-program-\(icp\)-2011](https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=international-comparison-program-(icp)-2011). Se consideran datos de PBI para la determinación del coeficiente de PPP, en lugar de datos del gasto en consumo de los hogares, dado que este último no se encuentra disponible para Argentina en 2011. En el caso de Brasil, el coeficiente de referencia aumenta a 1,7, en 2011, al emplear el gasto en consumo de los hogares.

¹⁴ La PNAD del 2004 incluyó un módulo especial acerca de la percepción de beneficios de programas sociales. Por ende, Soares et al. (2006 p. 12) desagregan *Otros rendimientos* en dos categorías dependiendo de la percepción del Benefício de Prestação Continuada. Tal desagregación no resulta posible para los años bajo estudio y se adopta el límite más elevado -de tres salarios mínimos.

de los hogares que perciben el BPC, el 67% declara un ingreso de un salario mínimo o un múltiplo de éste en *Outros Rendimentos*, con lo cual el criterio empleado resulta razonable.

En cuarto lugar, una cuestión especial a considerar es la no respuesta en los ítems de ingresos. Si bien tal situación se presenta en ambas encuestas, en el caso argentino el INDEC ha avanzado en la imputación de ingresos mediante la técnica de hot-desk aleatorio entre 2003 y 2015. En el caso de Brasil, no se observan imputaciones de ingresos. Lo anterior podría afectar la comparabilidad de las estimaciones. Sin embargo, apenas el 1% de las personas presenta problemas de no respuesta – missing o ingreso declarado 0 – en el ingreso per cápita, entre 2011 y 2015. Además, Székely et al. (2004) proveen un análisis de sensibilidad a estimaciones de pobreza en Brasil con diferentes ajustes por no respuesta y hallan que la proporción de personas pobre varía en 2,6 puntos porcentuales entre la máxima y mínima estimación. Por ello, en concordancia con Higgins (2012), se decide conservar todos los hogares sin imputar ingresos, a menos que la no respuesta incluya a la ocupación principal del jefe de hogar – un cuyo caso el hogar es excluido.

Existe una amplia literatura previa sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas sobre la pobreza en América Latina y en particular en Argentina y Brasil (Soares et al., 2006; Cruces y Gasparini, 2010; Stampini y Tornarolli, 2012; Gasparini et al., 2017; Cetrángolo et al., 2017, entre otros), aunque la cuestión de las disparidades regionales está menos explorada. Cabe señalar, sin embargo, que Rossignolo (2017) presenta resultados del impacto de la AUH por regiones de Argentina utilizando un modelo de diferencias dobles, y encuentra que la AUH no habría generado reducciones significativas de las brechas regionales de pobreza. A continuación, se presentan los resultados de estimaciones de la tasa de pobreza con el ingreso incluyendo las transferencias y la tasa de pobreza que habría si no se incluyeran dichas transferencias, comparando las regiones de ambos países. De más está decir que estas estimaciones son un resultado rudimentario del efecto de estos programas, puesto que no se utilizan metodologías de análisis cuasi-experimental. Aún con esas limitaciones, los resultados están en línea con la literatura previa y ofrecen resultados interesantes para continuar profundizando.

RESULTADOS

En las tablas 2 y 3 observan los cambios en los niveles de pobreza, entre 2011 y 2015, de Brasil.

Tabla 2: Pobreza por ingresos y cambios al excluir transferencias sociales en Brasil

Año	Pobreza	Pobreza sin transferencias				
		LI*	LS**	LI*	LS**	
2011	19,91	19,8	20,1	21,86	21,7	22,0
2013	16,47	16,3	16,6	18,78	18,6	18,9
2015	17,36	17,2	17,5	19,93	19,8	20,1

Fuente: elaboración propia en base a PNAD-IBGE.

(*) Límite inferior intervalo de confianza la 95%

(**) Límite superior intervalo de confianza la 95%

En primer lugar, se observa que, en el período analizado, en promedio, un 18% de la población urbana brasileña se encuentra en situación de pobreza. A su vez, los niveles de pobreza han disminuido entre 2011 y 2013 y aumentado luego. Al considerar el componente de transferencias sociales en el ingreso del hogar, asumiendo un escenario base donde estas transferencias no integran el ingreso, se observan reducciones significativas en los niveles de pobreza: en promedio, se produce una reducción de 2,28 puntos porcentuales en todo el período. Al desagregar los resultados de Brasil entre las cinco grandes regiones, se observa lo siguiente:

Tabla 3: Pobreza por ingresos y cambios al excluir transferencias sociales en regiones de Brasil

Región	2011		2013		2015	
	Pobreza	Pobreza sin transferencias	Pobreza	Pobreza sin transferencias	Pobreza	Pobreza sin transferencias
Sur	11,12	12,2	8,65	10	8,77	10,3
Sudeste	13,07	14,5	10,5	11,88	11,6	13,3
Centro-Oeste	15,05	16,9	11,9	13,74	12	14,3
Nordeste	35,89	39,1	30,6	34,98	31,8	36,3
Norte	32,95	35,7	27,9	31,79	29,1	33,3

Fuente: elaboración propia en base a PNAD-IBGE.

Los resultados son concordantes con la literatura analizada que da cuenta de la desfavorable situación de las regiones del norte de Brasil. En promedio, los niveles de pobreza del Nordeste o Norte más que triplican los correspondientes a la región Sur. Al considerar el efecto de transferencias sociales, se observa que las reducciones en los niveles de pobreza, para todas las regiones, tiende a incrementarse en el tiempo. La disminución de la pobreza en términos absolutos asociada a la inclusión del ingreso por transferencias monetarias es mayor en las regiones más pobres: 4 puntos porcentuales (pp) y 3,6 pp, entre 2011 y 2015, para el Nordeste y Norte, respectivamente vs. un promedio de 1.6 pp en las demás regiones. Sin embargo, al examinar las reducciones en términos relativos –como porcentaje del nivel de pobreza observado sin transferencias sociales – el efecto es mayor en las regiones menos pobres (Tabla 4).

Tabla 4: Reducciones relativas, en %, en niveles de pobreza al considerar transferencias sociales en regiones de Brasil

Región	2011	2013	2015
Sur	8,6	13,5	14,5
Sudeste	10	11,4	12,9
Centro-Oeste	11,2	13,2	16,1
Nordeste	8,2	12,5	12,4
Norte	7,7	12,3	12,7

Fuente: elaboración propia en base a PNAD-IBGE.

La región más pobre (Nordeste) presenta la menor disminución relativa en 2011 y 2015. El Centro-Oeste es la región más beneficiada, en términos relativos, en todos los años. Por una parte, es esperable encontrar reducciones relativas mayores en las regiones menos pobres, ya que dichas regiones parten de niveles de pobreza menores, y tienen por ende un margen menor de reducción absoluta, pero que puede representar una reducción importante en términos relativos, es decir, en relación a su nivel inicial. Por otra parte, sin embargo, sería deseable que los programas de transferencias monetarias contribuyeran a que las regiones más rezagadas pudieran experimentar no sólo reducciones absolutas grandes, sino también reducciones relativas mayores a las de las regiones ricas, para poder ir reduciendo las disparidades regionales de manera más acelerada.

En el caso argentino, al analizar los resultados en para el agregado urbano y cada una de las cinco grandes regiones se observa lo siguiente:

Tabla 5: Pobreza por ingresos y cambios al excluir transferencias sociales en Argentina

Año	Pobreza	LI*	LS**	Pobreza sin transferencias		
				LI*	LS**	
2011	12,67	12,53	12,8	14,63	14,49	14,77
2013	10,54	10,41	10,66	12,43	12,29	12,57
2015	12,68	12,49	12,86	15,03	14,83	15,24

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

(*) Límite inferior intervalo de confianza la 95%

(**) Límite superior intervalo de confianza la 95%

Los niveles de pobreza en el caso argentino son menores aunque, a diferencia de Brasil, entre 2011 y 2015, no se registró una reducción significativa de la pobreza observada. La tabla también muestra que la reducción derivada de la inclusión de transferencias sociales es de 2 pp. y que de no haber estado estas transferencias hubiera existido un aumento pequeño pero significativo de la pobreza. Al desagregar por regiones se observa lo siguiente:

Tabla 6: Pobreza por ingresos y cambios al excluir transferencias sociales en regiones de Argentina

Región	2011		2013		2015	
	Pobreza	Pobreza sin transferencias	Pobreza	Pobreza sin transferencias	Pobreza	Pobreza sin transferencias
Patagonia	7,5	8,61	6,57	7,48	6,97	7,98
Centro	10,68	12,34	9,32	10	11,86	13,9
Cuyo	15,57	17,41	9,69	11,01	11,05	13,96
NEA	26,5	29,68	22,53	24,94	22,36	25,78
NOA	20,55	24,34	15,36	19,33	17,02	21,36

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Al igual que en Brasil, las mayores reducciones absolutas asociadas a los programas de transferencias tienen lugar en las regiones con mayores niveles de pobreza - NEA y NOA - con 4 pp y 3.6 pp, respectivamente, en promedio entre 2011 y 2015. Si bien en Cuyo la reducción de la pobreza asociada a las transferencias es comparable a la del NOA (3 pp), en Patagonia y Centro es de sólo 1 pp. Los efectos en términos relativos son analizados a continuación:

Tabla 7: Reducciones relativas, en %, en niveles de pobreza al considerar transferencias sociales en regiones de Argentina

Región	2011	2013	2015
Patagonia	12,9	12,2	12,7
Centro	13,4	6,8	14,7
Cuyo	10,6	12,0	20,8
NEA	10,7	9,7	13,3
NOA	15,6	20,5	20,3

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En todo el período, el NOA fue la región con mayores reducciones relativas, presentando elevados niveles de pobreza, mientras que el NEA evidencia una de las menores reducciones, junto a Cuyo en 2011 y junto a Patagonia en 2015. Lo anterior sugiere que el esquema de transferencias argentino es progresivo al analizar la situación del NOA, segunda región más pobre, pero no se mantiene al considerar la región más pobre del país, el NEA.

CONCLUSIONES

Tanto Argentina como Brasil exhiben amplias asimetrías regionales, cuya existencia no es reciente. Las regiones localizadas al norte de cada país son las que evidencian peores indicadores de desarrollo, esperanza de vida, mortalidad infantil, renta y pobreza. Ellas son las regiones Norte y Nordeste en el caso de Brasil y el NOA y el NEA en Argentina.

Ambos países cuentan con programas de transferencias monetarias condicionadas de amplia cobertura orientados a la reducción de la pobreza: el programa Bolsa Familia en Brasil, creado en 2003, y la Asignación Universal por hijo en Argentina, creada en 2009. A priori, uno podría esperar un mayor impacto de estos programas sobre los niveles de pobreza en aquellas regiones menos desarrolladas, considerando los requisitos de acceso asociados.

En efecto, tanto en Brasil como en Argentina, se encuentra que las transferencias monetarias generan reducciones de pobreza en términos absolutos mayores en las regiones más pobres que en las menos pobres: entorno a 4 pp vs. 1

o 2 pp. Sin embargo, las mayores disminuciones relativas asociadas a las transferencias tienen lugar en el caso de Brasil en las regiones más desarrolladas, (Centro-Oeste y Sudeste). En el caso de Argentina, el NOA presentó las mayores reducciones relativas, pero no así el NEA, que exhibió la menor reducción relativa de todas las regiones.

Los resultados anteriores deben ser evaluados en virtud de las limitaciones metodológicas existentes. No fueron consideradas líneas de pobreza regionales, reconociendo el menor costo de vida en las zonas más pobres, lo cual podría alterar lo hallado. Tampoco fue incorporada en la estimación una escala de equivalencia de adultos, lo cual podría reducir los niveles de pobreza en regiones con una población más joven. En tercer lugar, resta evaluar los resultados en términos de robustez, especialmente, a cambios en la línea de pobreza empleada.

Considerando todo lo anterior, es posible afirmar que, en los casos de Argentina y Brasil, sería recomendable ampliar los esfuerzos tendientes a reducir las disparidades regionales. Los programas de transferencias monetarias a hogares han cumplido un rol muy importante en prevenir mayores tasas de pobreza, pero deberían incorporar explícitamente la dimensión regional al definir sus requisitos de acceso, intentando beneficiar a las regiones con menor desarrollo relativo, tanto en términos de los montos de los beneficios como del nivel de cobertura. Por último, especialmente aplicable al contexto inflacionario del caso argentino, es esencial garantizar que estas transferencias mantengan su valor en términos reales.

Finalmente, en términos de la recolección de datos, sería beneficioso una mayor desagregación en el cuestionario de ingresos del hogar para identificar el componente por transferencias provenientes de los principales programas y, en el caso de la EPH de Argentina, una ampliación de la cobertura geográfica para abarcar zonas rurales.

REFERENCIAS

- ALBUQUERQUE, M.; VIANA, A.; DIAS DE LIMA, L.; FERREIRA, M.; FUSARO, E.; IOZZI, F. Regional health inequalities: changes observed in Brazil from 2000-2016. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1055-1064, 2017.
- AFFONSO, S. Regional inequalities in Brazil: Divergent Reading on Their Origin and Public Policy Design. **EchoGeo**, v. 41, p. 1-17, 2017.
- BÉRTOLA, L.; WILLEBALD, H.; CASTELNOVO, A.; REIS, E. *An exploration of the distribution of income in Brazil, 1839–1939*. Helsinki, XIV Congreso de Historia Económica Internacional, 2006.
- BINAT SARWAR, M. **The political economy of cash transfer programmes in Brazil, Pakistan and the Phillipines**. Documento de trabajo 543, Overseas Development Institute, 2018.
- BOLSI, A.; PAOLASSO, P.; LONGHI, F. El Norte Grande Argentino entre el Progreso y la Pobreza. **Población & Sociedad**, v. 12-13, p. 227-283, 2005.
- BRACCO, J., FALCONE, G., GALEANO, L.; GASPARINI, L. (2017), **Incidencia Distributiva de la AUH**. En Cetrángolo, O.; Curcio, J. Análisis y Propuestas de Mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017. ANSES. Presidencia de la Nación. UNICEF. IIEP-UBA. CEDLAS

- BRIDA, G.; GARRIDO, N.; LONDON, S. Estudio del desempeño económico regional: el caso argentino. **Cuadernos de Economía**, v. 32, n. 60, p. 437-466, 2013.
- BUESCU, M. **Brasil: disparidades de renda no pasado. Subsídios para o estudo dos problemas brasileiros**. Rio de Janeiro: APEC, 1979.
- CANO, W. **Ensaio sobre a formação regional econômica do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- CEPAL. **Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and investment trends**. Santiago: CEPAL, 2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42109/1/S1700429_en.pdf Acceso en: 3 abr. 2019.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2017**. Santiago: CEPAL, 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018> Acceso en: 13 mar. 2019.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2018**. Santiago: CEPAL, 2019a. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf Acceso en: 4 abr. 2019.
- CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva**, 2019b. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> Acceso en: 7 abr. 2019.
- CETRÁNGOLO, O. D.; CURCIO, J.; GOLDSCHMIT, A.; MAURIZIO, R. (2017), **Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la AUH**. En Cetrángolo, O.; Curcio, J. Análisis y Propuestas de Mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017. ANSES. Presidencia de la Nación. UNICEF. IIEP-UBA. CEDLAS.
- DENSLOW, D. As origens da desigualdade regional no Brasil. **Estudos econômicos (San Pablo)**, v. 3, n. 1, p. 65-88, 1973.
- Dirección de Estadísticas e Información en Salud. **Estadísticas vitales: información básica Argentina año 2015**. Sistema Estadístico de Salud, v. 5, n. 59, 2016.
- FERREIRA FILHO, J.; HORRIDGE, M. Economics integration, poverty and regional inequality in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, n. 4, p. 363-387, 2006.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. San Pablo: Companhia Editora Nacional, 2000.
- FURTADO, C. A **Operação Nordeste** en Furtado, C. O Nordeste e a Saga da Sudene. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- GORENSTEIN, S.; CASTAGNA, A.; SCHORR, M.; NAPAL, M.; RAPOSO, I.; WOELFIN, M.; BÁSCOLO, P.; FERREIRA, E. **¿Crecimiento o Desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino**. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 2012.
- HENSHELL, J.; MOMSEN, R. Regional Disparities and economic growth in Brazil. **Revista Geográfica**, v. 79, p. 167-175, 1973.
- HIGGINS, S. The impact of Bolsa Família on poverty: Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias? **The Journal of Politics and Society**, v. 23, p. 88-125, 2012.
- IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: Uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- IBGE. **Sistema de contas regionais: Brasil 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a.
- IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018c.

IBGE. **Áreas dos municípios**. Publicado en DOU 53 del 19/03/2019 según Resolución 1 del 18/03/2019, 2019. Disponible en:

<<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>> Acceso en: 12 mar. 2019.

INDEC. **Serie Análisis Demográfico N° 37**. Buenos Aires: INDEC, 2010.

INDEC. **La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina**. Buenos Aires: Metodología INDEC N° 22, 2016. Disponible en:

<https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf> Acceso en: 27 abr. 2019.

INDEC. **Origen provincial de las exportaciones año 2017**. Informe Técnico de Comercio Exterior, 2(5), 2018.

INDEC. **Diseño de registro y estructura para las bases preliminares Hogar y Personas de la Encuesta Permanente de Hogares 2018**. Buenos Aires: INDEC, 2019. Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_registro_t318.pdf
Acceso en: 3 abr. 2019.

LEFF, N. Desenvolvimento Econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 26, n. 1, p. 3-21, 1972.

LONGHI, F.; OSATINSKY, A. Estructura productiva, pobreza y problemas de empleo en las provincias pampeanas y norteñas de Argentina en los primeros años del siglo XXI. **Cuadernos de Geografía**, v. 26, n. 1, p. 77-99, 2017.

MDIC. **Estadísticas de Comércio exterior 2018, 2019**. Serie disponible en: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>> Acceso en: 12 mar. 2019.

MOREIRA, R. **A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

PAIVA, L. Poverty and Inequality Reduction in Brazil – A Parenthesis in History or the Road Ahead? **Iberoamericana**, v. 45, n. 1, p. 37-50, 2016.

Rapoport, M. **Economía e Historia: contribuciones a la historia económica argentina**. Buenos Aires: Editorial Tesis, 1990.

REIS, E. **Historical Perspectives on Regional Income Inequality in Brazil, 1872–2000** en Bértola, L.; Williamson, J. (editores) *Has Latin American Inequality Changed Direction?* Springer, Cham, 2017.

ROSSIGNOLO, D. (2017), **Las transferencias monetarias condicionadas y la reducción de disparidades regionales en Argentina**. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

SOARES, F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. **Cash Transfer Programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty**. Documento de trabajo 21, International Poverty Centre UNDP, 2006.

SZÉKELY, M.; LUSTIG, N.; CAMPA, M.; MEJÍA, J. Do we know how much poverty there is? **Oxford Development Studies**, v. 32, n. 4, p. 523-558, 2004.

STAMPINI, M.; TORNAROLLI, L. (2012), *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* Disponible en:

<<https://publications.iadb.org/en/growth-conditional-cash-transfers-latin-america-and-caribbean-did-they-go-too-far>>. Acceso en: 12 mar.2020

