

# **POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA (1992-2012)**

**Agustín Salvia, Santiago Poy y Julieta Vera**

**Conicet / IIGG-UBA / ODSA-UCA**

**SEMINARIO INTERNACIONAL: TEMAS DE LA POLÍTICA  
SOCIAL EN ARGENTINA, MÉXICO Y URUGUAY**

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS  
EL COLEGIO DE MÉXICO**

**Febrero de 2015**

- **Es un argumento político-académico reiterado que adoptadas las reformas liberalización económica, gracias a la mayor participación de las economías de la región en el comercio mundial y a la vigencia de políticas socio-económicas fiscalmente más equilibradas, a la vez que promotoras de la inversión privada, el consumo interno y la asistencia social, se habría abierto un efectivo sendero de desarrollo con inclusión social en AL.**

# **TESIS QUE DOMINAN LA AGENDA LAS POLÍTICA PÚBLICAS**

- **Un proceso de movilidad social y convergencia hacia el desarrollo derivado de los procesos de liberalización con mejoras en el capital humano, aprovechamiento de ventajas comparativas y asistencia sociales transitorias del modo previsto por las teorías neoliberales (Consenso y Post-consenso de Washington/ BID-Banco Mundial)**
- **Un proceso de modernización con inclusión gracias al sector externo, las políticas de inversión y la ampliación del mercado interno mediante programas de créditos y empleo, inversión en infraestructura, salud y educación y programas de transferencia de ingresos del modo previsto por las teorías desarrollistas (CEPAL-PNUD).**

**• Sin embargo, resulta significativo registrar la coincidencia / convergencia entre el enfoque estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la perspectiva ortodoxa del Banco Mundial en cuanto a la necesidad de políticas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad como condición necesaria de un crecimiento que debe aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados mundiales (Birdsall y de la Torre, 2001; De Ferranti et al, 2003; Perry et al, 2006; CEPAL, 2010, 2013).**

- **Se excluyen del campo de análisis procesos estructurales cruciales como son los procesos de distribución / concentración de la riqueza patrimonial, los capitales físicos, los valores financieros, los avances científico-tecnológicos y los recursos naturales, en un contexto de especialización productiva.**

- **Se omite el problema de evaluar los efectos directos de estas dinámicas sobre la posibilidad/imposibilidad de emprender un proceso virtuoso de crecimiento equilibrado con integración de los procesos socio-productivos y una más progresiva distribución primaria de los ingresos.**

## TESIS ALTERNATIVA

- **Una nueva fase de concentración / especialización productiva con efectos positivos sobre el empleo, la distribución y la movilidad social de las capas técnico-intermedias y medios-superiores de la estructura socio-productiva integrada al mercado, así como sobre las finanzas públicas y el mercado interno.**
- **Crecimiento que reproduce la heterogeneidad estructural / crecimiento desequilibrado a nivel productivo y socio-laboral y que genera excedentes y nuevas formas de marginalidad económica, con efecto “goteo” sobre los sectores informales y los excedentes absolutos de población.**

# EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En este marco, cabe evaluar el papel / función que tienen las “políticas sociales” bajo estos contextos:

**¿Mecanismo efectivo de redistribución del ingreso en función de erradicar la pobreza y reducir desigualdades estructurales, o, instrumento de control socio-económico y socio-político de los excedentes de población?**

Se define como “políticas sociales” al conjunto de dispositivos a partir de los cuales el Estado interviene de manera directa en la redistribución secundaria del ingreso (en oposición a la distribución primaria que estaría dominada por los mercados laborales).

## EL CASO ARGENTINO

**En el caso argentino confluyen las reformas estructurales neoliberales de los años noventa (1992-2001), la crisis de dicho modelo en 2001-2002 y las políticas “neo-desarrollistas” de reactivación y pro-mercado interno de la última década (2003-2012).**

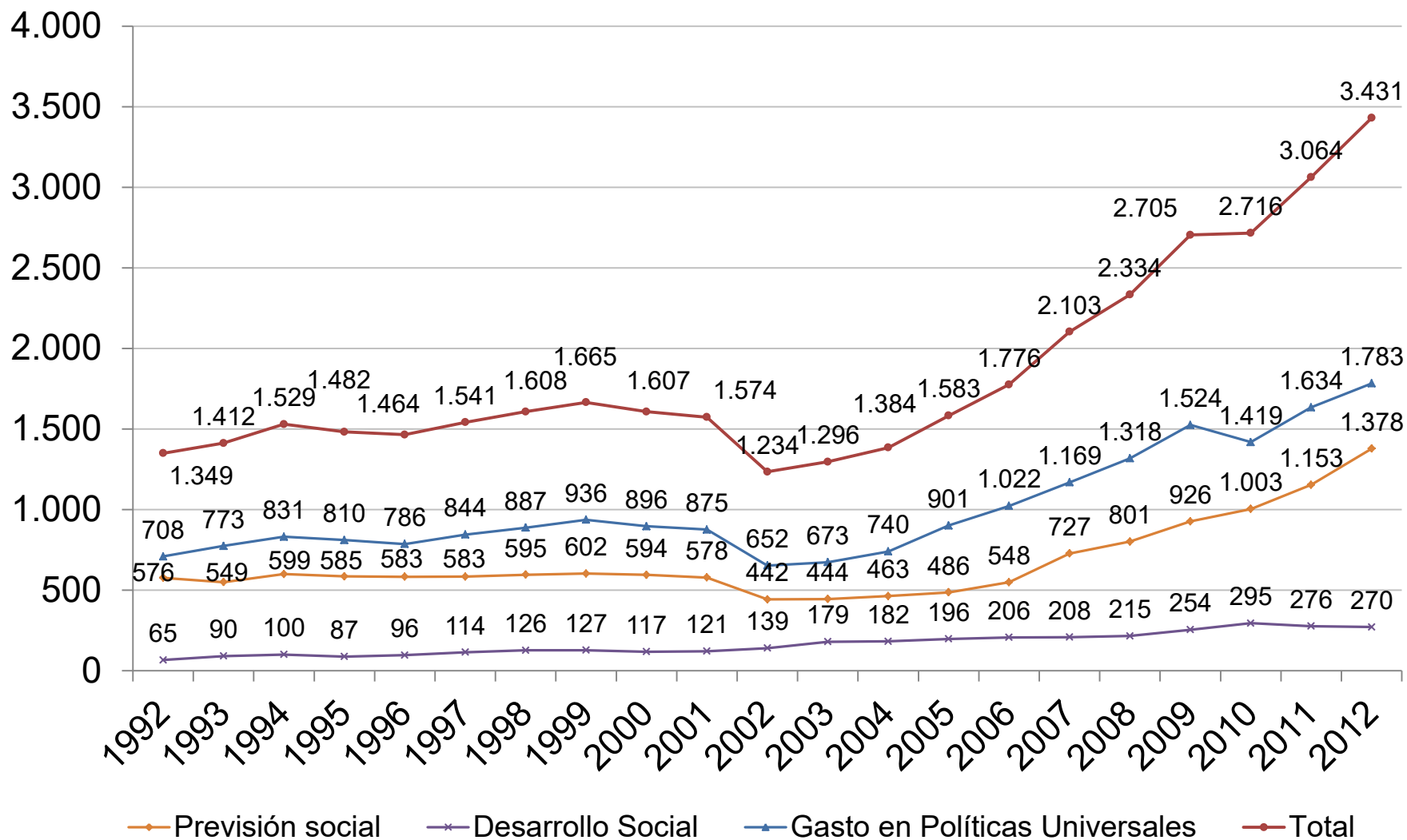
Un caso en donde evaluar la relación entre el gasto social, la pobreza y la desigualdad cuando una economía se abre a las corrientes internacionales de inversión, tecnología y comercio, así como también cuando después del colapso económico-financiero, tiene lugar una reacción a favor de una política socio-económica orientada al mercado interno bajo una estructura productiva con altos niveles de especialización y una fuerte dependencia de la economía mundial.

# **PREGUNTAS RELEVANTES SOBRE EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

- ¿Tuvo lugar un cambio cualitativo en la política social del “período neoliberal” versus la etapa “neo-desarrollista” post-crisis, expresándose este giro en un gasto social más progresivo en materia de inversión social, redistribución del ingreso y caída de la desigualdad?**
- ¿Cuál ha sido la capacidad de los programas de transferencia de ingresos, en comparación con los sistemas de la seguridad social y la dinámica del mercado de trabajo, para tener impacto efectivo en materia de integración social a través de erradicar la indigencia y la pobreza y reducir la desigualdad.**

# Gasto público social consolidado per cápita

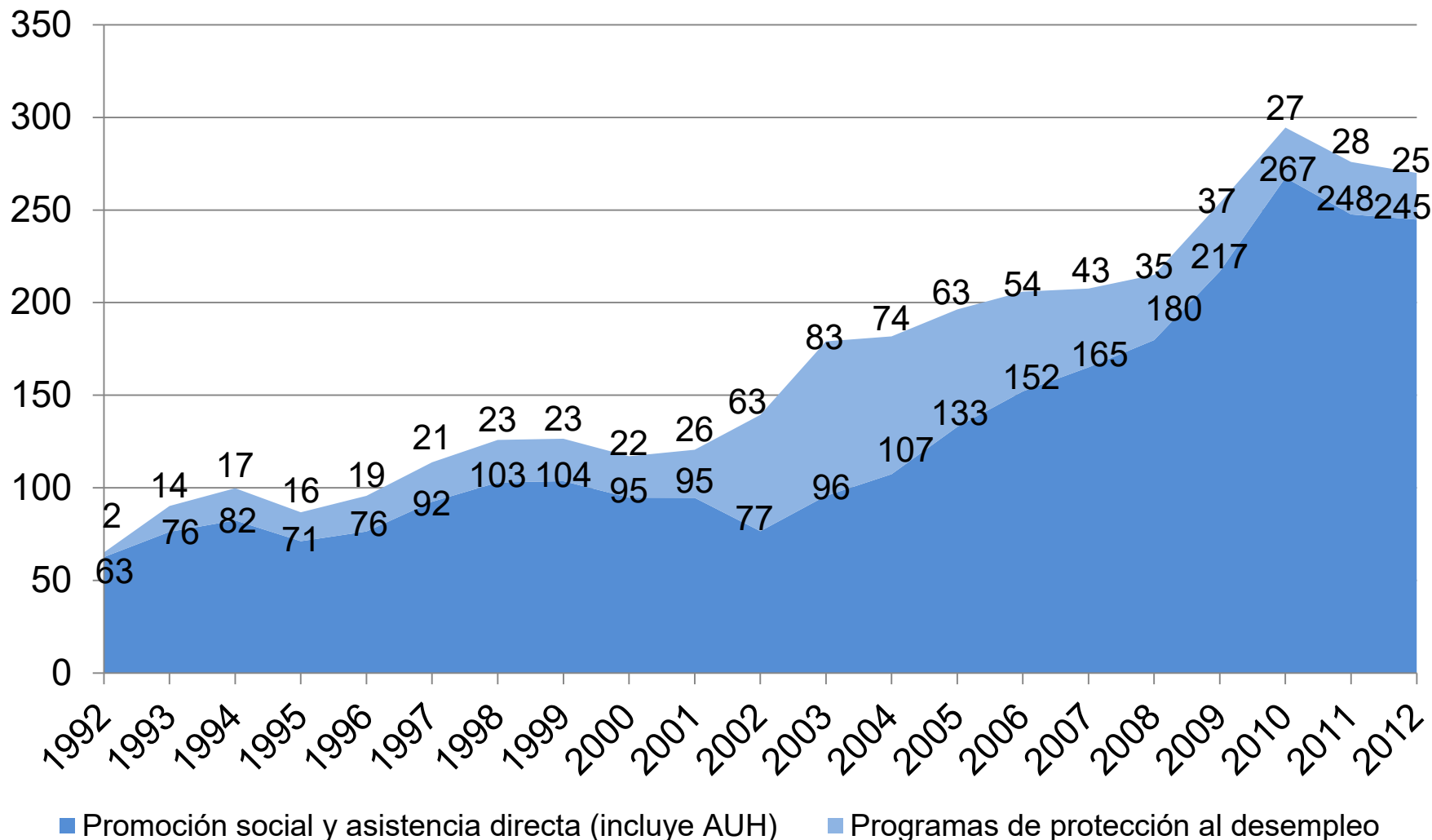
## Gobiernos nacional, provincial y municipal. En pesos de 1993



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e INDEC.

# Gasto Público Social consolidado per cápita en Programas de Protección contra la Pobreza

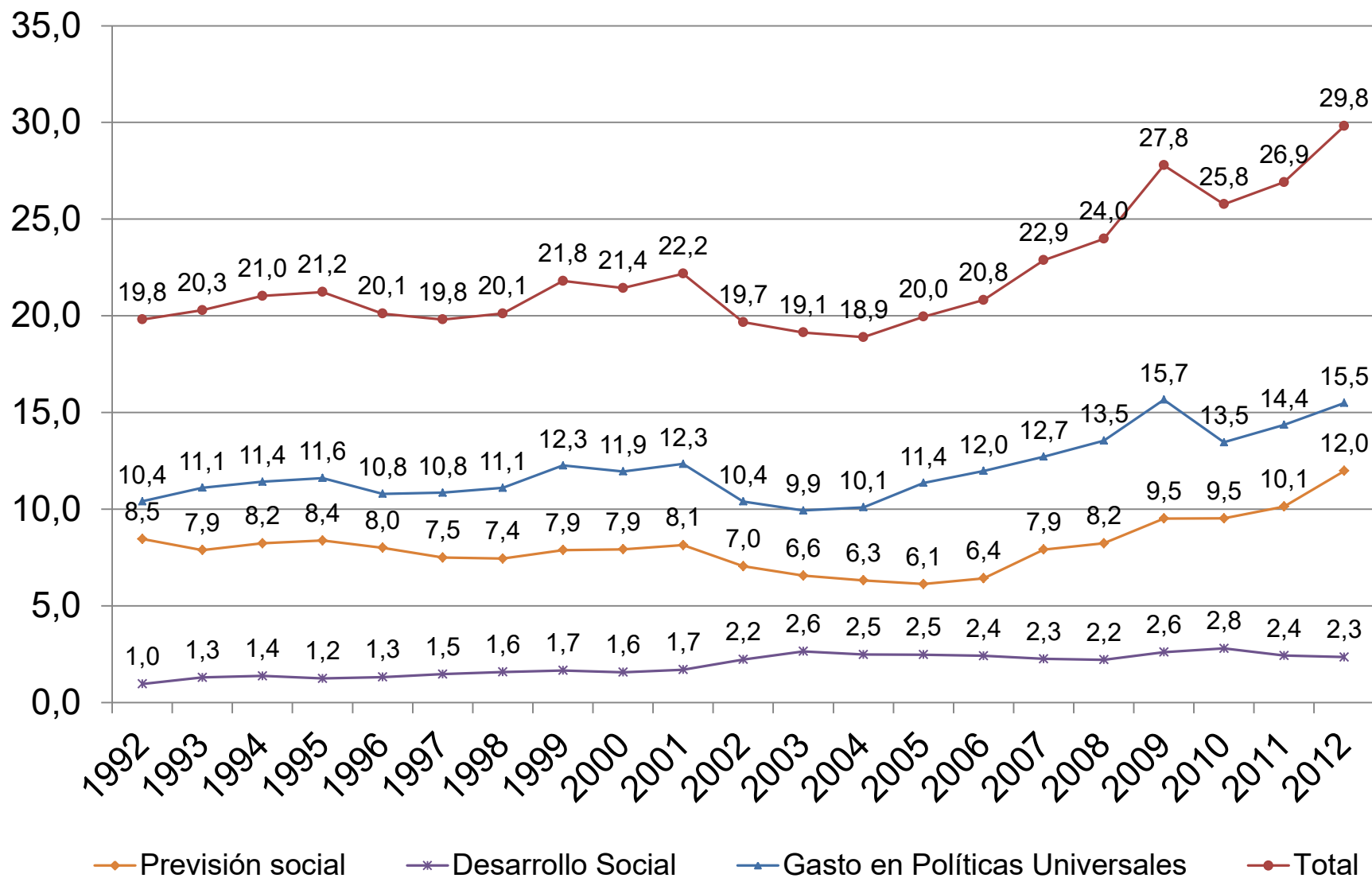
## En pesos de 1993



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e INDEC.

# Gasto público social consolidado

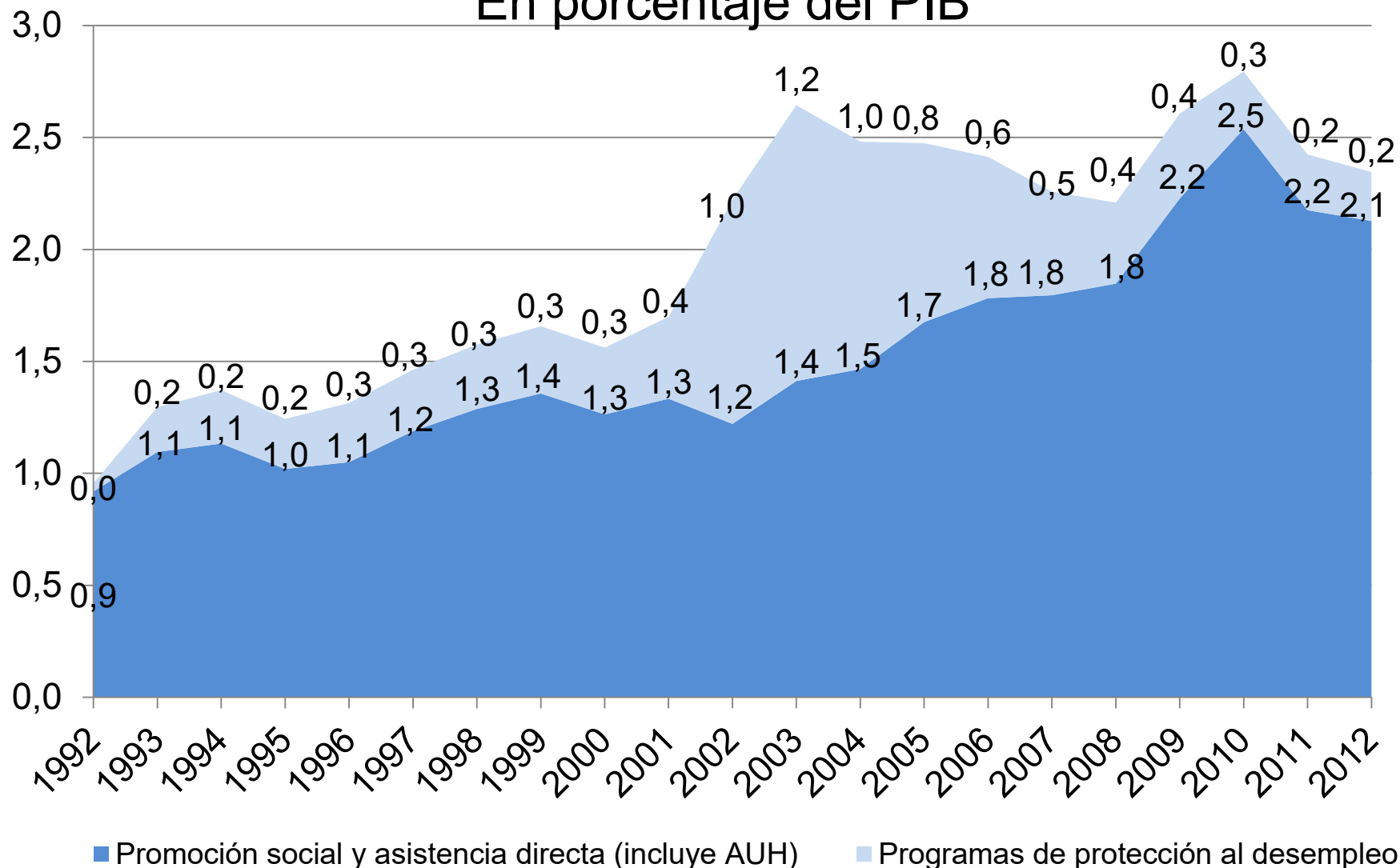
Gobiernos nacional, provincial y municipal. En porcentaje del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e INDEC.

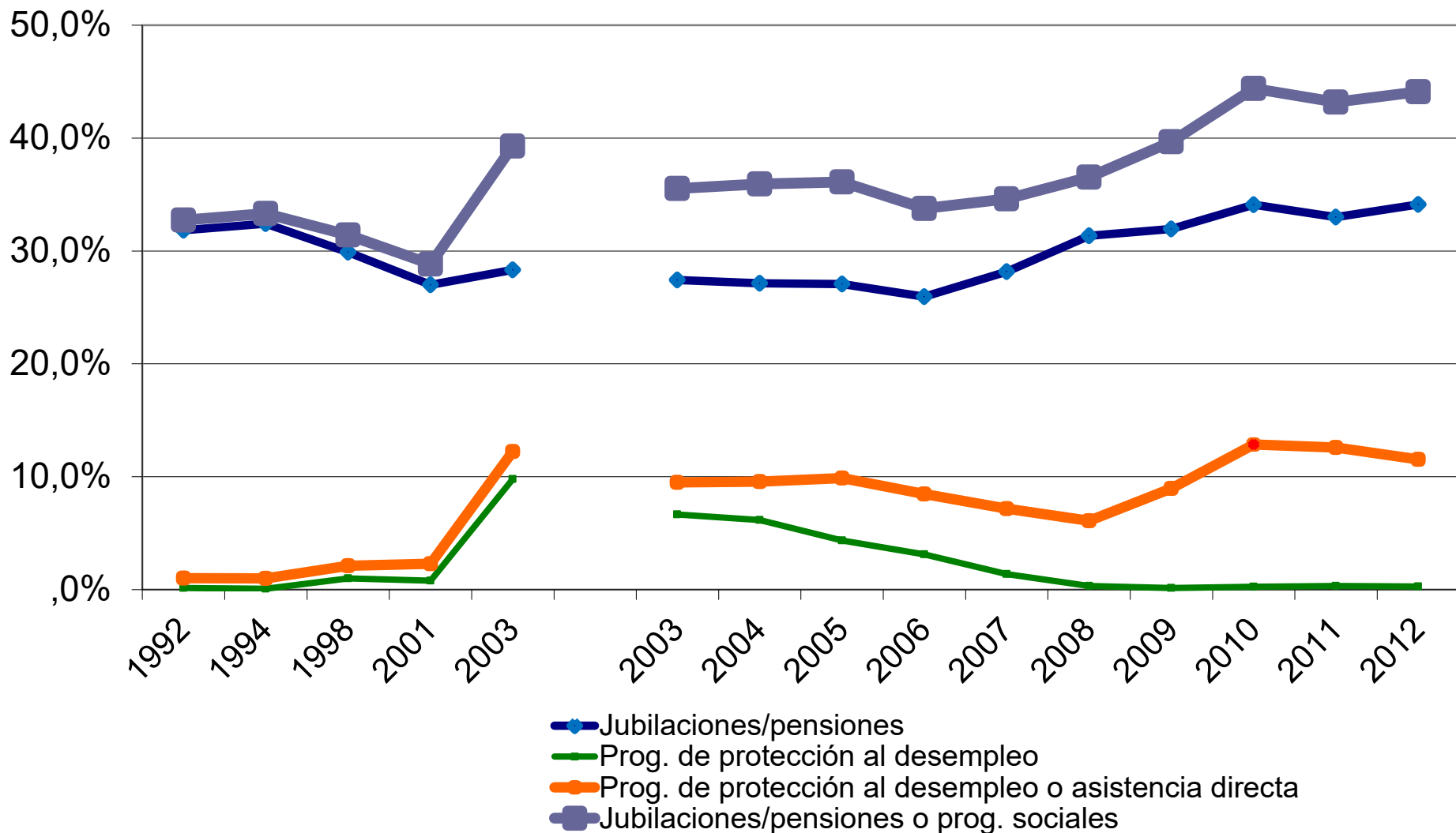
# Gasto Público Social consolidado per cápita en Programas de Protección contra la Pobreza

## En porcentaje del PIB



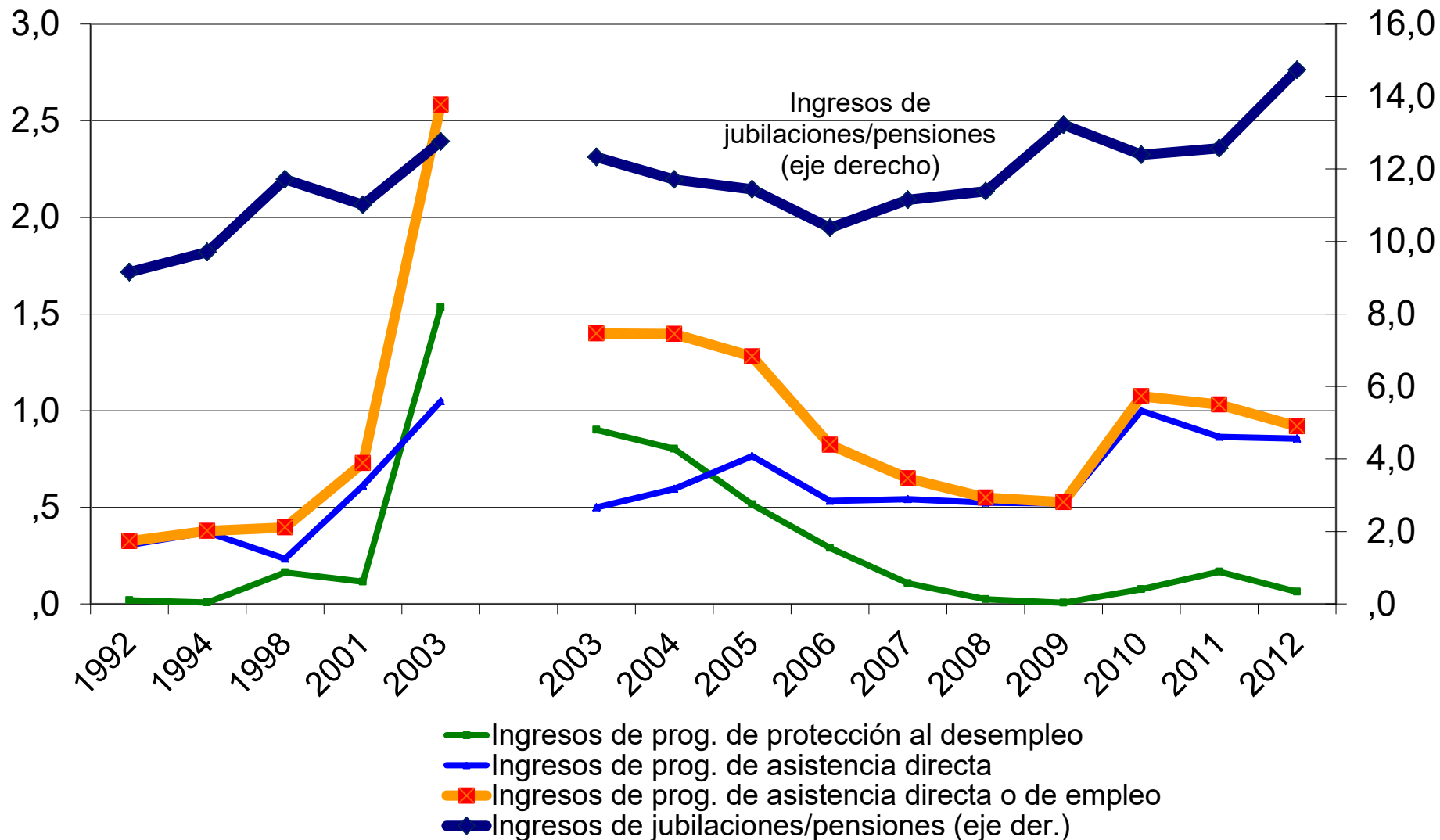
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e INDEC.

# Porcentaje de hogares perceptores de programas sociales y de jubilaciones/pensiones en el total de hogares Gran Buenos Aires. En % sobre el total de hogares



# Participación de los programas sociales y por jubilaciones/pensiones en los ingresos

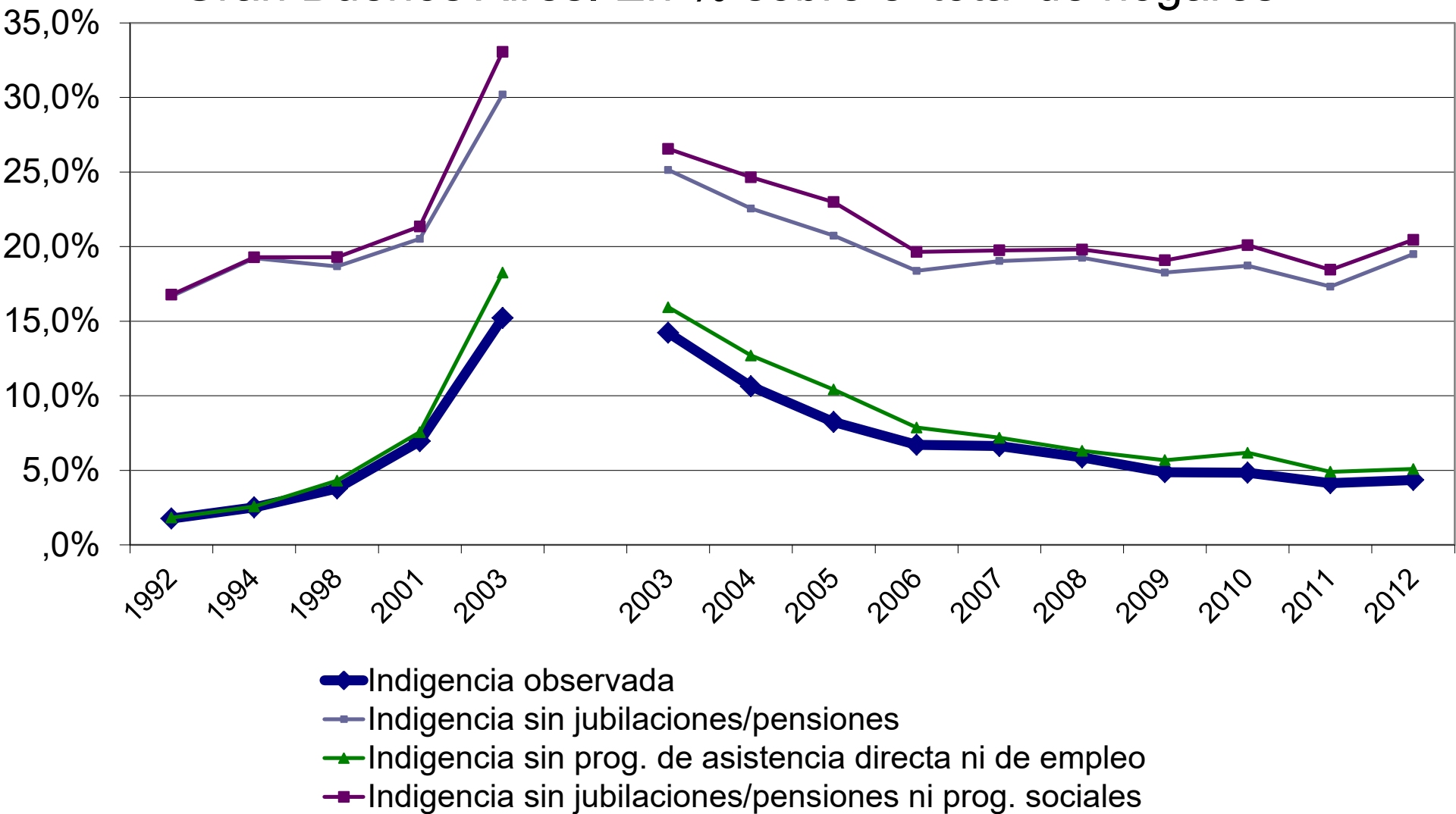
## Gran Buenos Aires. En % sobre el total de ingresos.



**Efecto de las políticas de  
transferencia de ingresos  
sobre la indigencia, la pobreza  
y la desigualdad (1992-2012)**

# Efecto de las transferencias por programas sociales y jubilaciones/ pensiones en la tasa de indigencia.

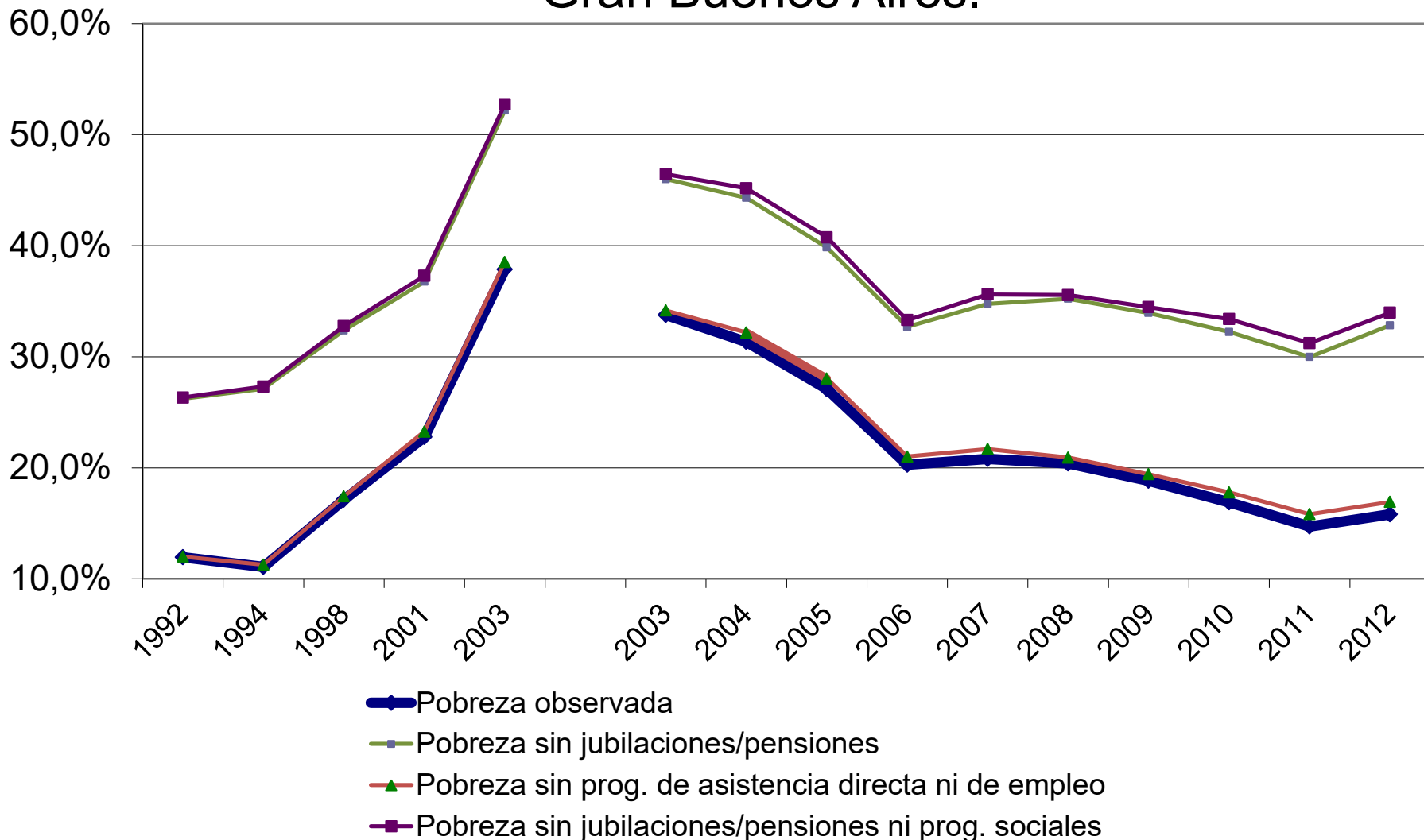
## Gran Buenos Aires. En % sobre el total de hogares



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

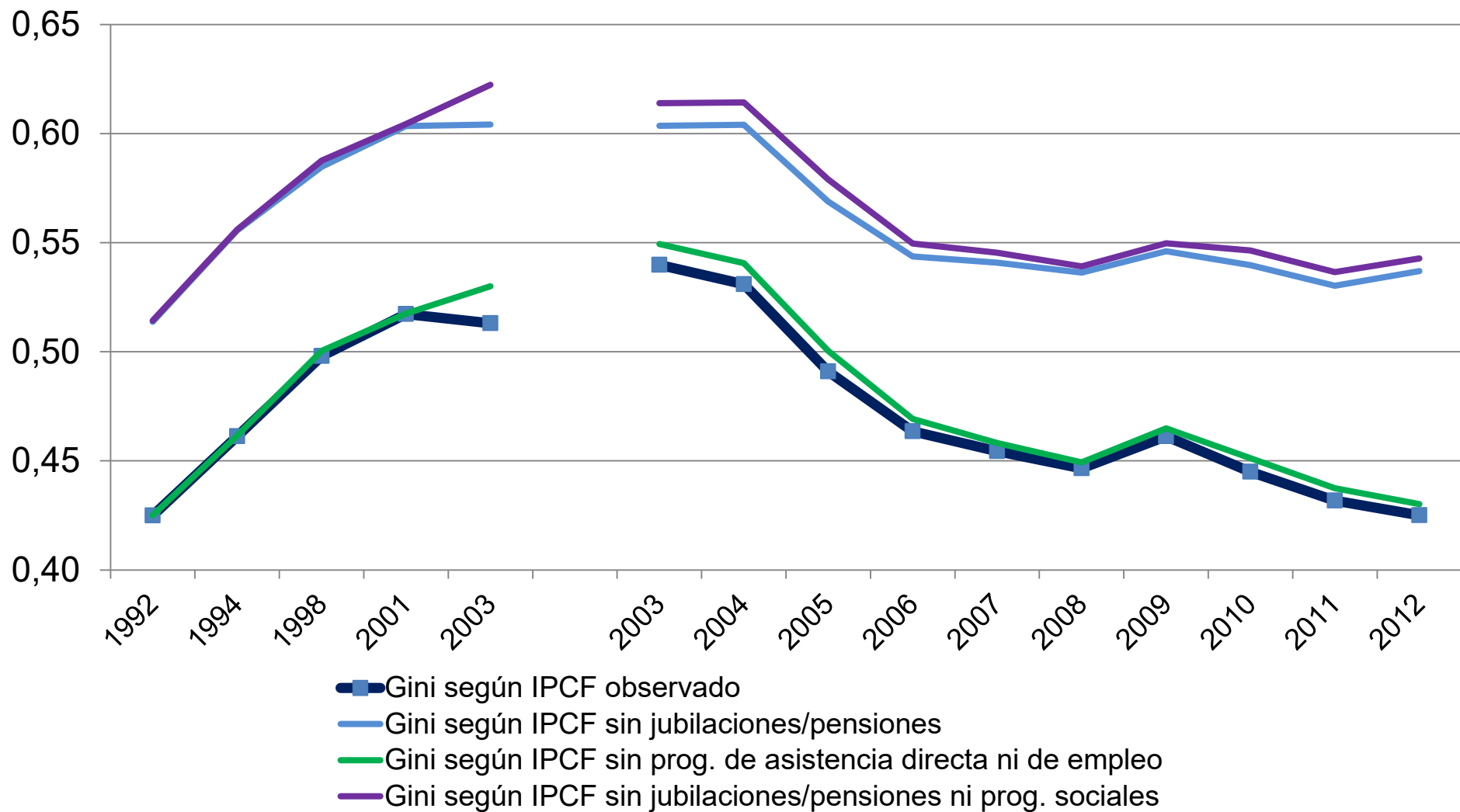
# Efecto de las transferencias por programas sociales y jubilaciones/ pensiones en la tasa de pobreza.

## Gran Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

# Efecto de las transferencias por programas sociales y jubilaciones/ pensiones en el Coeficiente de Gini Gran Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

# Descomposición del cambio el porcentaje de hogares pobres e indigentes 1992-2012. Gran Buenos Aires.

		T1 (%)	T2 (%)	Dif. (T2 - T1)	Efecto Ingreso	Efecto Desigual.	Efecto Transfer.	Efecto Seguridad	Efecto Programas	Residuo
		(a)	(b)	(b)-(a)	El <sub>1</sub>	ED <sub>1</sub>	ES+EP	ES	EP	R
1992-1998	Indigencia	1,8	3,8	2,0	0,1	3,4	-1,5	-1,0	-0,5	0,0
	Pobreza	12,0	17,1	5,1	0,6	7,0	-2,1	-1,9	-0,2	-0,4
1998-2003	Indigencia	3,8	15,2	11,4	5,5	6,1	-2,8	0,1	-2,9	2,6
	Pobreza	17,1	37,9	20,7	17,0	5,8	0,2	0,7	-0,6	-2,3
2003-2007	Indigencia	14,2	6,6	-7,6	-3,8	-2,6	-0,6	-1,6	1,0	-0,6
	Pobreza	33,8	20,8	-12,9	-8,1	-0,8	-1,8	-1,7	-0,1	-2,3
2007-2012	Indigencia	6,6	4,4	-2,3	-0,4	-2,6	-3,1	-3,0	-0,1	3,9
	Pobreza	20,8	15,8	-5,0	-0,4	-1,3	-3,4	-3,1	-0,2	0,1

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

## Descomposición del Coeficiente de Gini según fuentes de ingresos seleccionadas Gran Buenos Aires.

	1992	1998	2003(M)	2003(3T)	2007	2012
ITF / Neto de transferencias	0,4206	0,4460	0,4619	0,4685	0,4187	0,3845
Jubilaciones o pensiones	-0,0049	0,0172	0,0267	0,0362	0,0055	0,0104
Programas sociales	0,0018	0,0001	-0,0058	-0,0037	-0,0020	-0,0012
Programas de empleo	0,0000	-0,0005	-0,0067	-0,0032	-0,0004	0,0000
Programas de asistencia directa	0,0018	0,0005	0,0010	-0,0005	-0,0016	-0,0012
Total Gini ITF	0,4175	0,4633	0,4828	0,5010	0,4222	0,3937

## Descomposición de la variación del Coeficiente de Gini según fuentes de ingresos seleccionadas Gran Buenos Aires.

	1992-1998		1998-2003		2003-2007		2007-2012	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ITF / Neto de transferencias	0,0254	55,5	0,0159	81,6	-0,0498	63,1	-0,0342	119,9
Jubilaciones o pensiones	0,0220	48,1	0,0095	48,7	-0,0308	39,0	0,0049	-17,3
Programas sociales	-0,0017	-3,7	-0,0059	-30,0	0,0018	-2,2	0,0007	-2,6
Programas de empleo	-0,0005	-1,1	-0,0063	-32,2	0,0028	-3,6	0,0004	-1,4
Programas de asistencia directa	-0,0012	-2,7	0,0004	2,2	-0,0011	1,4	0,0003	-1,1
Var Total Gini ITF	0,0458	100	0,0195	100	-0,0788	100	-0,0285	100

# Descomposición del cambio en la proporción de hogares pobres e indigentes.

## Aplicación de la fórmula Cortés-Minor basada en Datt-Ravallion

De acuerdo con la fórmula Datt y Ravallion (1992), dada una tasa de pobreza o indigencia:

$$P = P(z | \mu, L) \quad (1),$$

donde  $z$  es la Canasta (de Pobreza o Indigencia),  $\mu$  es la media de ingresos, y  $L$  es el vector de la curva de Lorenz, un cambio en la tasa de pobreza o indigencia ( $\Delta P$ ) entre el período  $t_0$  y  $t_1$  se debe a la acción combinada de a) un cambio en los *ingresos* (EI); (b) un cambio en la *distribución* de los ingresos (ED); (c) y una categoría residual (R).

$$\Delta P = EI + ED + R \quad (2),$$

Cortés y Minor (2014) señalan que es posible incorporar un tercer componente, que es el efecto de las *transferencias de ingresos a través de programas sociales (EP)* sobre la variación de las tasas indicadas. De esta manera, la expresión (2) toma esta forma:

$$\Delta P = EI + ED + EP + R \quad (3)$$

En este trabajo, se consideró de interés conocer no sólo el efecto de los programas, sino el de todas las transferencias de seguridad social contributiva y no contributiva. De esta manera, la fórmula (3) puede expresarse como:

$$\Delta P = EI + ED + ET + R \quad (4),$$

donde  $ET$  es el *efecto de transferencias desde el Estado a los hogares*, que contiene dos componentes, el *efecto Programas Sociales (EP)* y el *efecto Seguridad Social (ES)*, por lo que la fórmula (4) es equivalente a:

$$\Delta P = EI + ED + EP + ES + R \quad (5)$$

**Heterogeneidad  
estructural y desigualdad  
económica (1992-2012)**

## **PREGUNTAS RELEVANTES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIO-ECONÓMICA**

- ¿En qué medida la dinámica de crecimiento cambió la estructura sectorial y social del empleo y de la distribución del ingreso?**
- ¿Absorbió el sector formal la fuerza de trabajo del sector informal? ¿O aumentó la productividad del sector informal convergiendo con el formal?**
- ¿Se redujo la brecha de productividad / ingresos al interior de la estructura socio-sectorial del empleo? O se mantienen sus diferencias estructurales?**

# ¿Cambios en la estructura sectorial del empleo? ¿Absorbió el sector moderno formal la fuerza de trabajo del sector informal?

Participación de los sectores y categorías económico-ocupacionales en el total del empleo. Gran Buenos Aires. 1992/2012

	1992	2001	2003	2012
<b>Sector Formal</b>	<b>44,5</b>	<b>42,3</b>	<b>37,1</b>	<b>44,3</b>
Asalariados formales	41,9	39,4	33,0	41,0
No asalariados formales	2,7	2,9	4,1	3,3
<b>Sector Público</b>	<b>11,2</b>	<b>10</b>	<b>12,0</b>	<b>12,3</b>
<i>Programas sociales de empleo</i>	0,1	0,8	5,4	0,2
<b>Sector Micro Informal</b>	<b>44,2</b>	<b>46,9</b>	<b>45,5</b>	<b>43,2</b>
Asalariados informales	20,2	20,9	18,3	16,5
No asalariados informales	<b>24,0</b>	<b>26</b>	<b>27,2</b>	<b>26,8</b>
<b>Total de empleos</b>	100	100	100	100
<b>Tasa de Ocupación sobre PEA</b>	<b>93,2</b>	<b>76,8</b>	<b>80,4</b>	<b>91,4</b>

# Concentración Sectorial de los ingresos laborales

Sectores/Categorías	1992	2001	2003	2012
<b>Sector Privado Formal</b>	<u>46,7</u>	<u>53,8</u>	<u>47,1</u>	<u>50,4</u>
Asalariado	37,6	43,3	39,4	43,5
No asalariado	9,1	10,5	7,8	7,0
<b>Sector Público</b>	<u>10,4</u>	<u>12,9</u>	<u>14,5</u>	<u>16,1</u>
Sec.Púb.(excl.Prog.Soc.)	-	-	<u>13,7</u>	<u>16,1</u>
Programas Sociales	-	-	0,8	0,0
<b>Sector Micro Informal</b>	<u>36,5</u>	<u>28,4</u>	<u>31,0</u>	<u>27,5</u>
Asalariado	10,4	9,7	12,1	10,1
No asalariado	26,1	18,8	16,4	15,0
Ingresos de ocupac. sec.	8,3	7,1	7,4	6,0
<b><u>Total de Ingresos Laborales</u></b>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

# ¿De qué manera se alteró la calidad del empleo al interior de cada uno de los sectores económicos?

		1992	2001	2003	2012
<b>Sector Formal</b>	<b>Regulado</b>	72,3	67,5	55,8	69,7
	<b>No regulado</b>	27,7	32,5	44,2	24,8
<b>Sector Público</b>	<b>Regulado</b>	77,4	72,9	70,4	80,7
	<b>No regulado</b>	22,6	27,1	29,6	17,1
<b>Micro Informal</b>	<b>Regulado</b>	35,8	21,5	17,1	24,5
	<b>No regulado</b>	64,2	78,5	82,9	74,4

# Conclusiones

- A diferencia de los programas focalizados de la década de los noventa, los programas de protección contra la pobreza en la etapa post-reformas fueron adoptando un carácter más extendido, a la vez que los gastos un universales y las transferencias de la seguridad social adquirieron una relevancia creciente. Esto ocurrió en un contexto en el cual si bien también mejoró la distribución primaria, la misma continúa siendo deficiente para resolver los problemas estructurales de pobreza y marginalidad económica.

- En cuanto al impacto específico de las políticas sociales se observa que las transferencias previsionales juegan un papel significativo sobre los niveles de pobreza e indigencia, tanto en la década neoliberal como en la fase post-reformas. En cambio, los programas sociales de lucha contra la pobreza tienen un papel marginal. Tanto durante la etapa neoliberal como en la fase post-reformas, su “efecto instantáneo” sobre la tasa de pobreza fue apenas de 1 p.p., y un poco superior en el caso de la indigencia, sobre todo en el período de crisis de principio de siglo.

- La aplicación de los modelos Datt y Ravallion (1992) y Cortes-Minor (2014) hizo destacable que los cambios en la indigencia/pobreza han dependido fundamentalmente del comportamiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso según el modelo vigente.
- Durante la fase de políticas neoliberales, el incremento observado en ambas tasas se debió principalmente al deterioro del mercado laboral y al aumento de la desigualdad. El efecto compensatorio de la seguridad social funcionó en la primera fase de ese modelo, a la vez que los programas sociales tuvieron un impacto creciente, sobre todo durante la crisis económica.
- En el período post-reformas se aprecia el efecto cada vez progresivo del sistema de jubilaciones y pensiones en la reducción de la indigencia y la pobreza, mientras que los programas sociales mantienen su baja incidencia en la variación de estas tasas. De todos modos se destaca el papel protagónico del crecimiento y/o de la desigualdad como factores de mayor bienestar.

• En cuanto al comportamiento de la desigualdad, el ejercicio de descomposición del Gini muestra que las jubilaciones durante la década neoliberal aportaron a una mayor desigualdad; mientras que los programas de lucha contra la pobreza operaron en sentido contrario. En un contexto de deterioro generalizado de los ingresos, como fue la crisis 2001-2002, ambas transferencias operaron –al igual que lo sucedido con la pobreza- amortiguando el aumento de la desigualdad.

• Durante la década post-reformas, las transferencias por seguridad social y en menor medida los programas de asistencia directa tuvieron un papel variable según el momento del ciclo político-económico. En general, fueron las jubilaciones y no los programas sociales los que tuvieron un efecto más progresivo. La desigualdad continuó determinada por factores estructurales asociados al proceso de crecimiento y al mercado de trabajo (distribución primaria del ingreso).

- **LA EVIENCIA MUESTRA QUE SI BIEN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS COMPENSARON DÉFICIT DE SUBSISTENCIA, NO FUERON RELEVANTES PARA ERRADICAR LA POBREZA NI PROMOVER UN PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL.**
- **EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONSTITUYÓ UN MECANISMO MUCHOS MÁS EFECTIVOS PARA SOSTENER EQUILIBRIOS SOCIALES Y/O PROTEGER DE LA POBREZA, AUNQUE NO SIEMPRE FUE FACTOR DE MAYOR EQUIDAD.**
- **LA HETEROGENEIDAD DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y DEL MERCADO DE TRABAJO CONTINÚA SIENDO EL PRINCIPAL FACTOR EN LA DETERMINACIÓN TANTO DEL NIVEL DE POBREZA/ BIENESTAR COMO DE DESIGUALDAD.**