



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 39 · Septiembre 2013**

*Pobreza, desigualdad, crecimiento económico y  
redistribución en Argentina*

## Introducción

Después de la crisis del año 2002, la desigualdad de ingreso medida por el coeficiente de Gini disminuyó de 0.533 en 2002 a 0.443 en el año 2010. Durante este periodo, la desigualdad tanto en términos ingresos laborales como no laborales se ha reducido. Entre los años 2003 y 2009, la pobreza medida por la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza de US\$2.5 diarios ajustados por la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) pasó del 23% al 13% de la población total<sup>1</sup>. La reducción de la desigualdad representó entre un 40% y un 50% en la disminución de la pobreza extrema y la pobreza total respectivamente.

Este informe presenta los principales determinantes que explican la fuerte disminución de la desigualdad y de la pobreza registradas en la Argentina a partir del año 2003. En particular, evidencia como esta disminución se relaciona con el alto crecimiento económico y las nuevas políticas de redistribución que han sido implementadas. Entre los años 2003 y 2008, según datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de crecimiento anual del PBI fue en promedio del 8.5%. Al mismo tiempo, durante el periodo 2003-2009, el gasto social público aumentó del 13% al 20.6% del PBI.

En este sentido, este informe expone también a qué condiciones acerca del nivel de crecimiento económico y la magnitud de las políticas de redistribución permitiría casi erradicar la pobreza en el país a futuro.

---

<sup>1</sup> Fuente: Lustig, Nora y Carola Pessino, “Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions”, CEQ Working Paper No. 5, Julio 2013, Commitment to Equity.

## Determinantes de la disminución de la desigualdad y de la pobreza en los años 2000<sup>2</sup>

Según Gasparini y Cruces (2010), la disminución de la desigualdad en términos de ingresos laborales se debe a la fuerte expansión del empleo producido por el alto crecimiento económico, el cambio a favor de sectores intensivos en trabajo no calificado como consecuencia de la devaluación del peso, la desaparición progresiva del efecto del cambio tecnológico de los años 1990 a favor del trabajo calificado, y la mayor influencia de los sindicatos<sup>3</sup>. Todos estos factores provocaron una caída de la diferencia entre la remuneración del trabajo calificado y la del trabajo no calificado. En cuanto a la disminución de la desigualdad relacionada a los ingresos no laborales, estos dos autores la imputan a la política fiscal más progresiva de los gobiernos de los Kirchner, principalmente por los impuestos a las exportaciones. El aumento de las recetas fiscales fue destinado al financiamiento de amplios programas sociales apuntando a reducir la pobreza como por ejemplo a partir del 2003 el programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*.

Se puede complementar este primer análisis cualitativo<sup>4</sup> con estudios cuantitativos. Alejo et alii (2013) encuentran que el 75% de la disminución de la desigualdad proviene de la reducción de la desigualdad relacionada a los ingresos laborales, mientras el 25% está ligada a la reducción de la desigualdad con respecto a los ingresos no laborales<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta parte se basa en los trabajos siguientes: Lustig, Nora, Lopez-Calva, Luis F. y Eduardo Ortiz-Juarez, “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: the Cases of Argentina, Brazil and Mexico”, Working Paper 1218, Septiembre 2012, Tulane Economics Working Paper Series; Lustig, Nora y Carola Pessino, “Is Argentina a Model of Redistributive Policies?”, Abril 2013, Commitment to Equity.

<sup>3</sup> Para más detalles, véase: Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, “A Distribution in Motion: The case of Argentina”, Documento de Trabajo Nro. 78, Noviembre 2008, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>4</sup> Gasparini y Cruces (2008) no estiman el efecto de cada uno de estos factores sobre el cambio en la desigualdad.

<sup>5</sup> Alejo, Javier, Bergolo, Marcelo Carbajal, y Fedora Carbajal, “Impacto de las Transferencias Públicas y su Impacto Distributivo: la Experiencia de los Países del Cono Sur en la década de 2000”, Documento de Trabajo Nro. 141, Febrero 2013, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

El factor más importante para explicar la evolución de la desigualdad en términos de ingresos laborales sería la disminución de la desigualdad entre los asalariados. Para identificar los determinantes de esta disminución, se analiza en general, por un lado, la evolución de la distribución de las características de los trabajadores, en particular su nivel educativo y su experiencia (*efectos de cantidad*) y, por el otro, la evolución del rendimiento de estas características (*efectos de precios*). Sin embargo, por ahora no se ha encontrado resultados inequívocos con respecto al efecto de la educación. Por otro lado, algunos autores<sup>6</sup> sostienen que los cambios en la estructura educativa participaron en la reducción de esta desigualdad en la década de los 2000, mientras que, para otros<sup>7</sup>, este resultado está condicionado al uso de determinada variable para medir el impacto de la educación (niveles de educación). En cambio, se observa claramente un efecto precio que contribuyó a la disminución de este tipo de desigualdad, a través de una reducción de la diferencia entre la remuneración del trabajo calificado y la del trabajo no calificado<sup>8</sup>. Como lo subrayan Lustig y alii (2012), esta evolución podría haber sido provocada por: (i) un aumento de la demanda relativa por trabajos no calificados, debido a las altas tasas de crecimiento durante el periodo 2003-2008 y la significativa mejora que esto implicó en el mercado laboral (disminución de la tasa de desempleo del 20% al 8%) y (ii) por un cambio hacia métodos de producción más intensivos en trabajo no calificado. Es posible que factores institucionales hayan favorecido también esta evolución, como por ejemplo el aumento del salario mínimo y la intensificación del poder sindical.

En cambio, la disminución de la desigualdad ligada a los ingresos no laborales se explicaría principalmente por los cambios observados en las transferencias públicas, en particular por la

---

<sup>6</sup> Véase: Azevedo, J. Inchauste, G. y V. Sanfelice, “Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America”, Mimeo, 2011, The World Bank.

<sup>7</sup> Véase: Battiston, D., Garcia-Domenech, C. y L. Gasparini, “Could an Increase in Education Raise Income Inequality? Evidence for Latin America”, Documento de Trabajo, 2011, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>8</sup> Véase para más detalles sobre este punto en particular: Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G. y P. Acosta, “Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America. Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010”, World Bank Policy Research Working Paper 5921, 2011.

*moratoria previsional* sancionada a fines del año 2005<sup>9</sup> que benefició a alrededor de 2.4 millones de personas durante el período 2005-2009. Esta moratoria, que corresponde fundamentalmente a un amplio programa de pensiones no contributivas, permitió extender la cobertura del sistema previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con algún beneficio del sistema previsional) a alrededor del 90% durante el tercer trimestre de 2009<sup>10</sup>.

En total, según Cruces y Gasparini (2013), entre los años 2002 y 2009, la tasa de pobreza, medida con una línea de pobreza de US\$ 2.5 diarios ajustados por PPP, hubiera disminuido de 6.4 puntos como consecuencia del crecimiento económico y de 3.7 puntos por consecuencia de las políticas de redistribución del ingreso<sup>11</sup>. Según Lustig y Pessino (2013), mientras que en el periodo 2003-2006, la disminución de la desigualdad y de la pobreza hubiera sido provocada por las fuerzas del mercado, durante el periodo 2006-2009, son las políticas públicas de redistribución, entre las cuales se destaca la moratoria previsional, que explicarían el 40% de la reducción de la desigualdad y casi el 90% de la de la pobreza<sup>12</sup>.

Sin embargo, en el año 2010, la tasa de pobreza con la misma línea ya mencionada era todavía del 6.6% y el índice de Gini se ubicaba en un 0.443<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> A través de esta moratoria previsional se otorgó la posibilidad de acceder a la jubilación a toda persona que tenía la edad requerida (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres), pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados. Para eso, debían saldar los aportes faltantes en 60 cuotas fijas.

<sup>10</sup> Véase para más detalles: Observatorio Social, “Evolución Reciente de la Seguridad Social en Argentina”, Informe de Coyuntura 15, Junio de 2010.

<sup>11</sup> Esta parte se basa en los resultados presentados para Argentina en el trabajo siguiente: Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini, “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”, Documento de Trabajo Nro. 142, Marzo 2013, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>12</sup> Véase: Lustig, Nora y Carola Pessino, “Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions”, CEQ Working Paper No. 5, Julio 2013, Commitment to Equity.

<sup>13</sup> Fuente: Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini, 2013, Op. Cit.

Como (casi) terminar con la pobreza extrema: ¿crecimiento económico y/o redistribución del ingreso?<sup>14</sup>

Cruces y Gasparini (2013) simulan el impacto sobre la desigualdad y la pobreza extrema de distintos tipos de programas de transferencias monetarias que buscan ampliar la cobertura y los beneficios de los sistemas y programas de protección social ya existentes en el país<sup>15</sup>.

El primero de estos programas otorga a cada hogar pobre el ingreso necesario para alcanzar la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPA. Según los cálculos de los dos autores, conduciría a una erradicación completa de la pobreza extrema (por definición del programa mismo) y una reducción del coeficiente de Gini de 0.4 puntos por un costo correspondiendo al 0.3% del PBI. Sin embargo, como lo subrayan, se trata de un escenario poco realista, ya que supone una focalización perfecta de los fondos asignados a través de este programa.

El segundo programa que consideran está concebido como un Programa de Transferencia Condicionada típico, como si fuera un combinado de la Asignación Universal por Hijo y de la moratoria previsional: se dirige a jóvenes menores de 17 años de edad que asisten a la escuela y a adultos mayores de 65 años de edad en adelante. Este programa implica: (i) una transferencia básica igual al 50% de la línea de pobreza de US\$ 2.50 diarios por persona ajustados por PPA para menores de 5 años de edad, un monto mayor (1.15 de esta

---

<sup>14</sup> Esta parte se basa en los resultados presentados para Argentina en el trabajo ya mencionado de Cruces y Gasparini (2013).

<sup>15</sup> Como lo mencionan (Cruces y Gasparini, 2013, p70), “el costo total de cada programa simulado incluye el costo directo de las transferencias de ingresos, los gastos relacionados con la implementación de las condicionalidades y los costos administrativos. Se considera que estos últimos representan el 2% del gasto directo total. Los programas de transferencias monetarias condicionadas típicamente incluyen la asistencia escolar entre sus condicionalidades. Por consiguiente, en las simulaciones se incluye el costo fiscal de ampliar la educación pública a fin de garantizar el acceso a la educación de aquellos niños y jóvenes que actualmente no asisten a la escuela, pero que se considera que serían impulsados por el programa a hacerlo. Se trabaja bajo el supuesto de que todos los nuevos alumnos asisten una institución pública, y que los costos marginales son similares a los costos reales por niño de los sistemas educativos, utilizando las estimaciones de gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009)”. Además, “cada modelo simulado de protección social se financia con un impuesto de tasa fija proporcional al ingreso total de los hogares antes de las transferencias. Este sistema impositivo simulado, por definición, es neutro en términos de sus efectos distributivos.”

transferencia básica) para aquellos niños que asisten a la escuela primaria y un monto más elevado para los jóvenes que asisten a la escuela secundaria (1,50 de esta transferencia básica) y (ii) una transferencia básica para adultos mayores (de 65 años de edad en adelante) que no reciben una pensión (ya sea pública o privada). En este caso también, la simulación propuesta supone una focalización perfecta: cubre al conjunto de la población pobre. Este programa se traduciría por una disminución de la pobreza extrema de 3.2 puntos y del coeficiente de Gini de 3.2 puntos por un costo correspondiendo al 0.2% del PBI.

El tercer programa es similar al anterior en la estructura y monto de las transferencias planteadas. Sin embargo, en este caso, se supone, de manera más realista, que no se puede observar perfectamente los ingresos de los hogares. Por lo tanto, este programa se caracteriza por un mecanismo de focalización en el cual las transferencias se dan a aquellos hogares en los que ningún miembro tiene un ingreso relacionado al empleo formal<sup>16</sup>. En este sentido, parece al mecanismo de focalización de la Asignación Universal por Hijo que excluye a los hogares con empleos formales de sus beneficios. Este programa permitiría una mayor reducción del coeficiente de Gini, de 1.4 puntos con respecto a los dos primeros programas, pero una menor disminución de la pobreza extrema, de 2.9 puntos. En cambio, implicaría un costo mayor correspondiendo al 0.8% del PBI. En otras palabras, este programa es menos efectivo en términos de costo - reducción de la pobreza extrema que los dos otros: algunos de los trabajadores informales a los cuales apuntan podrían no ser pobres en términos de ingresos. Al contrario, es un poco más efectivo en términos de costo - reducción de la desigualdad.

Los dos autores estiman también el impacto sobre la pobreza extrema de un cuarto programa, un programa universal de transferencias monetarias. Este programa tiene la misma estructura de beneficios que los programas 2 y 3 mencionados anteriormente, pero sin mecanismo de focalización. En otras palabras, implica una transferencia básica de un monto igual al 50% de la línea de pobreza de US\$ 2.50 diarios por persona ajustados por PPA, pero esta vez para todos los niños, los jóvenes y los adultos mayores. Este programa permitiría una disminución

---

<sup>16</sup> La definición de formalidad adoptada por los dos autores corresponde a un empleo donde el trabajador está registrado y por el cual el empleador realiza los aportes correspondientes a la seguridad social.

de la pobreza extrema de 3.3 puntos y del coeficiente de Gini de 2.4 puntos por un costo correspondiendo al 2% del PBI. Como se puede ver en el cuadro 1, un programa de alcance universal presentaría el mejor resultado en términos de reducción de la desigualdad: por ser un programa universal, alcanza también a los hogares de bajos recursos que están por encima de la línea de pobreza considerada. Sin embargo, los resultados en términos de reducción de la pobreza extrema son muy similares a los del programa 2 y apenas mejores que los del programa 3. Esto resulta del hecho de que por no ser focalizado como estos dos, un programa universal beneficia también a la población no pobre (en una mayor proporción que el programa 3). Además, como lo subrayan los dos autores, “se debe considerar que el nivel de beneficios planteados es relativamente bajo (50% de la línea de pobreza de 2.50 USD diarios), lo cual implica que por restricciones políticas no parece factible reemplazar completamente los onerosos sistemas contributivos vigentes por programas de este tipo aún en los países donde su costo es relativamente menor.”



Cuadro 1. Resultados de las simulaciones de programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en el caso Argentina.

Programa	1	2	3	4
Caída en Pobreza	6,6	3,2	2,9	3,3
Caída en Desigualdad	0,4	0,3	1,4	2,4
Costo en porcentaje del PBI	0,3	0,2	0,8	2

Condiciones iniciales (2010)	
Índice de pobreza	6,6
Coefficiente de Gini	0,443

Fuente: Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini, “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”, Documento de Trabajo Nro. 142, Marzo 2013, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,5 diarios por persona ajustados por PPA.

En fin, Cruces y Gasparini (2013) simulan simultáneamente el impacto sobre la pobreza extrema del segundo programa y de un escenario de crecimiento económico del 2% anual per capita, neutro en términos distributivos, pero con creciente educación y caída del desempleo. Además, se consideran dos alternativas para la implementación del segundo programa: una que implica un esfuerzo fiscal adicional de 0.25 puntos del PBI por año y la otra de 0.5 puntos del PBI adicional por año. Como lo subrayan los dos autores, estas hipótesis de crecimiento económico moderado combinado con un programa de redistribución correspondiendo a una proporción fija del PBI implican una disponibilidad cada vez mayor de recursos y por lo tanto una reducción de la pobreza más rápida que la registrada en las simulaciones anteriores. De

hecho, en estos casos, la pobreza extrema de ingresos sería casi completamente erradicada al horizonte del 2025 por un costo relativamente bajo. Dejando de lado la posibilidad de una ampliación de los programas actuales de transferencias monetarias, sólo con un crecimiento anual per capita del 2%, la tasa de pobreza extrema se ubicaría ligeramente por debajo del 3%.

### Conclusión

En la década de los 2000, la combinación de un fuerte crecimiento sostenido y de políticas de redistribución del ingreso ambiciosas permitieron una reducción significativa de la pobreza extrema y de la desigualdad en Argentina. Para seguir con esta tendencia y incluso tratar de erradicar la pobreza extrema a mediano plazo, según las simulaciones de Cruces y Gasparini (2013), habría que lograr mantener un crecimiento moderado durante la década a venir y ampliar los programas de transferencias monetarias existentes en términos de cobertura y de montos transferidos.