**POLÍTICAS SOCIALES, POBREZA Y BIENESTAR. ARGENTINA: ANÁLISIS COMPARADO DE DISTINTOS REGÍMENES SOCIOECONÓMICOS (1992-2012).**

Agustín Salvia[[1]](#footnote-1)\*

Santiago Poy[[2]](#footnote-2)\*\*

Julieta Vera[[3]](#footnote-3)\*\*\*

**1. Presentación**

No hay gobierno en América Latina que no ponga en práctica intenciones, acciones y discursos en procura supuestamente de superar los problemas de la pobreza, la precariedad laboral y la desigualdad. Sin embargo, por mucho que se invierta, los esfuerzos nunca parecen alcanzar los resultados esperados. En este contexto, el caso argentino de las últimas décadas constituye un escenario quizás privilegiado en donde examinar algunas de las trampas implicadas en ese siempre frustrado objetivo.

No son pocos los que argumentan que durante las últimas décadas, en un contexto de expansión del capital financiero y el comercio internacional, con mayores o menores regulaciones estatales, está teniendo lugar en América Latina un giro hacia un efectivo proceso de desarrollo. El crecimiento económico, el cuidado equilibrio fiscal y la adecuada orientación del gasto social estarían logrando una significativa reducción de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad en la distribución del ingreso. Todo lo cual debería constituirse –según esta perspectiva- en un modelo a profundizar. De manera paradójica, en esta lectura coinciden, aunque con diferentes supuestos, tanto la CEPAL (2010, 2011, 2014) como el Banco Mundial (Birdsall y de la Torre, 2008; López-Calva y Lustig, 2010; Ferreira et al, 2013).[[4]](#footnote-4)

Estando todavía vigente un escenario dominado por la incertidumbre, se hace relevante reunir evidencias que contribuyan a evaluar las efectivas posibilidades de convergencia social generadas por estos procesos. En tal sentido, cabe preguntarse en qué medida el supuesto crecimiento, relativamente virtuoso en materia de empleo, pobreza y salarios, estuvo acompañado de una menor desigualdad en las capacidades productivas y el acceso a empleos de calidad (Hernández Laos, 2006; Salvia, 2012), así como de una distribución más equitativa de las rentas patrimoniales (Piketty, 2014). Esto no sólo en función de atender eventuales principios éticos que reivindican el valor de la equidad, sino fundamentalmente por el riesgo de que a pesar de un eventual mayor bienestar -medido en las capacidades de consumo-, se mantenga inmutable un modelo heterogéneo fundado en altos niveles de desigualdad productiva, segmentación laboral y exclusión social.[[5]](#footnote-5) En este punto, surge de manera casi obligada la pegunta de cuál es el papel que desempeñan las *políticas sociales*[[6]](#footnote-6) en materia de desarrollo cuando un sistema económico heterogéneo logra reactivar el crecimiento gracias a su creciente vinculación con el mercado mundial, pero sin modificar su matriz socio-productiva interna.

En la historia argentina reciente no parece haber faltado vocación política para atender los objetivos que en materia de bienestar y equidad demanda este proceso de desarrollo. De hecho, tales promesas ocuparon un lugar preponderante en la agenda de los últimos dos programas político-económicos a cargo del control del Estado durante las últimas dos décadas. Por una parte, un audaz programa de reformas estructurales de orientación neoliberal (1991-2001); y por otro, un entusiasta programa de fomento del mercado interno de inspiración neodesarrollista (2003-2014). De esta manera, el caso argentino ofrece un escenario histórico excepcional en donde poder evaluar de manera comparada el desempeño en materia de desarrollo social de orientaciones político-económicas actualmente en pugna, cuya conflictividad sin duda trasciende las fronteras nacionales.

En este marco, el presente trabajo examina, para los diferentes modelos político-económicos vigentes en la sociedad argentina durante las últimas décadas, los cambios ocurridos tanto en la distribución primaria del ingreso -determinada por las relaciones de mercado-, así como en la distribución secundaria ingreso -la cual tiene a las políticas sociales como su fuente principal-. Son por ejemplo preguntas de interés: ¿qué efecto tuvo en cada período la demanda de empleo y el modo en que los mercados remuneraron a la fuerza laboral sobre los niveles de bienestar y equidad distributiva?; así como fundamentalmente, ¿qué papel desempeñó el gasto social sobre los cambios ocurridos en los niveles de indigencia, pobreza y desigualdad?

Estas preguntas se sostienen en dos hipótesis centrales que habrán de ser contrastada a través de evidencia empírica: i) si bien durante el período de reformas neoliberales y la etapa heterodoxa las políticas sociales se constituyeron en un instrumento estratégico de asistencia para la lucha contra pobreza, ii) su papel nunca dejó de ser secundario –cuando no marginal- para constituirse en efectivo mecanismo de inclusión social frente a los persistentes desequilibrios presentados por el mercado de trabajo.

A los fines de confrontar estas hipótesis con datos estadísticos, se utiliza en este estudio información agregada sobre la evolución del gasto social consolidado (nacional, provincial y municipal), así como información sobre los ingresos de los hogares según fuentes, a partir de micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)[[7]](#footnote-7). Por motivos de fiabilidad y comparabilidad, el análisis de micro datos se limitó al área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA).[[8]](#footnote-8)

En la sección que sigue a esta presentación, se exponen los argumentos teóricos que forman parte del actual debate político-académico en materia de modelos de desarrollo, poniéndose énfasis en la crítica estructuralista hacia estos modelos. El tercer apartado se hace un breve recorrido sobre los procesos económicos de las últimas décadas de la Argentina; a la vez que se analizan sus resultados en materia de indigencia y pobreza. En el cuarto apartado se examinan los cambios y las continuidades registrados en la estructura y composición sectorial del empleo durante el mismo período. En el quinto apartado, se analizan los principales cambios ocurridos en la orientación y alcance de las políticas sociales. En los apartados seis y siete se examina el comportamiento del gasto social consolidado, así como de sus principales componentes (gasto social estructural-universal, seguridad social y promoción y asistencia directa). El octavo apartado evalúa la cobertura y alcance de las transferencias directas de ingreso a nivel de los hogares y la masa total de ingresos distribuida a nivel social. La novena sección analiza, a través de una técnica de descomposición de las variaciones en las tasas de indigencia y pobreza, el aporte de las transferencias monetarias directas de la política social, los ingresos familiares generados por otras fuentes y la desigualdad distributiva a los cambios experimentados por dichas tasas para diferentes períodos y subperíodos. El trabajo concluye con una discusión de los principales hallazgos a la luz de las preocupaciones que motivaron este trabajo.

**2. Los programas para el desarrollo, las políticas sociales y la marginalidad económica persistente**

Desde la perspectiva ortodoxa del Banco Mundial, buena parte del crecimiento, la reducción de la pobreza y la caída de la desigualdad en la región durante la última década constituyen el resultado esperado de las reformas “pro-mercado” (liberalización económica, reconversión productiva e inversión en infraestructura) puestas en marcha por la región durante los años noventa, en el marco del denominado Consenso de Washington.[[9]](#footnote-9)

Tales transformaciones habrían hecho posible un aprovechamiento de las oportunidades brindadas por el mercado mundial para los países con ventajas comparativas en materias primas. A partir de este proceso, la sociedad latinoamericana habría logrado ser más fluida y ampliar el peso de sus clases medias.Sin embargo, todavía hay barreras estructurales que impiden arribar a un sendero sustentable de convergencia. Para superar estas barreras es necesario profundizar las reformas fiscales, controlar la corrupción de los gobiernos, desarrollar el capital educativo de la población y ampliar las libertades de mercado. En este marco, mientras una parte de las funciones sociales pueden ser objeto de una más eficiente administración por parte de los mercados, los programas sociales de transferencia condicionada de ingresos orientados a los sectores más pobres tienen un papel crucial tanto como mecanismo de asistencia como de promoción social (Birdsall y de la Torre, 2001; De Ferrari et al, 2003, 2004; Perry et al, 2006; Ferreira et al, 2013).

En un sentido alternativo, según el enfoque neodesarrollista latinoamericano, la mejor performance socioeconómica que registró la región durante la última década se habría fundado en los esfuerzos puestos por los gobiernos para lograr superávit fiscal y orientar los excedentes generados por el comercio exterior y la inversión financiera internacional hacia una mayor inversión en infraestructura, promoción del mercado interno, aumento de la demanda de empleo y expansión del gasto social. La preocupación hacia adelante es que este modelo sigue siendo vulnerable a la trampa que genera la especialización productiva y la concentración económica, ambas estrechamente relacionadas con el mercado internacional. De ahí que la regulación de los mercados de capitales, el crédito público, la política fiscal, las instituciones laborales, la innovación científico-tecnológica y los sistemas de protección social cumplen un papel clave para promover el crecimiento endógeno y lograr una más equitativa distribución del ingreso (CEPAL, 2010, 2011, 2014).

Ahora bien, retomando los postulados teóricos originales del enfoque estructuralista latinoamericano, surge una serie de interrogantes acerca de las bondades económicas y sociales del crecimiento registrado durante las últimas décadas en la región. En primer lugar, se destaca el hecho de que esta etapa de bonanza ha dependido fuertemente de un sector externo altamente concentrado, antes que de un desarrollo endógeno equilibrado. De ahí que se mantenga una relación sistémica entre la expansión del comercio exterior, la concentración económica y la reproducción de actividades de muy baja productividad fundadas en la subsistencia de los excedentes de población generados por las falencias de este modelo de crecimiento. Según esta literatura, un modelo de crecimiento fundado en la concentración del progreso técnico, la inversión y el comercio en algunas ramas o unidades económicas, sin que esta dinámica se extienda al resto del sistema económico, impide un efectivo proceso de desarrollo en tanto reproduce la heterogeneidad estructural (Prebisch, 1949, 1970, 1981; Pinto, 1973).[[10]](#footnote-10)

De este modo, un ciclo de crecimiento fundado en una sostenida heterogeneidad estructural puede profundizar la brecha productiva entre un sector de alta productividad fuertemente vinculado al mercado exterior o a mercados especializados, junto a otras actividades de muy baja productividad vinculadas al mercado interno o a la simple subsistencia. De acuerdo con este enfoque, las actividades de subsistencia tienden a perdurar dado que ocupan a una amplia oferta de mano de obra redundante, frente a las cuales las condiciones de desarrollo periférico no logran dar solución.[[11]](#footnote-11)

Distintos trabajos actuales de CEPAL (CEPAL, 2012; Infante, 2011) confirman la vigencia de importantes niveles de heterogeneidad estructural en los países de América Latina, aún luego de la fase de alto crecimiento basado en los sectores agro-minero-exportadores tal como el que se registró en la última década. De acuerdo con la evidencia, la desigual distribución de la fuerza de trabajo en distintos estratos de productividad resulta ser el elemento clave –si bien no el único dado el papel crucial jugado por la institucionalidad laboral- para entender la desigualdad de la distribución del ingreso entre los trabajadores y su acceso al sistema de protección social (CEPAL, 2012: 109).

Es precisamente en este contexto que se modifica el sistema de seguridad social, originalmente concebido como un mecanismo de protección para los trabajadores formales y sus familias. En el marco de una persistente desigualdad entre los trabajadores, originada en su participación en distintos estratos de productividad, los sistemas de seguridad social incorporaron en la región un subsistema no contributivo dirigido a la fuerza de trabajo ocupada en actividades informales y de baja productividad.[[12]](#footnote-12)

En tanto que la demanda agregada de empleo generada por los sectores productivos más dinámicos no logre absorber a los excedentes de población, resulta inevitable la reproducción de un sector informal de subsistencia que requiere de asistencia pública. Justamente, la persistencia de esta heterogeneidad económico-ocupacional, tanto en contexto de crisis como de crecimiento, estaría dando cuenta del carácter no transitorio sino estructural de la economía de subsistencia; y esto de manera independiente del grado de cobertura y la capacidad de los sistemas de protección social y los programas sociales para brindar asistencia a la población “sobrante” sometida a situaciones de marginalidad económica.[[13]](#footnote-13)

De tal forma que estas poblaciones ya no adoptarían –en un país como la Argentina- la forma de excedentes sociales eventualmente “disponibles” para un programa de modernización, sino que se constituirían más abiertamente en la expresión de una población “sobrante”, a la que –a través de políticas sociales eficientes- es necesario recluir, controlar y cooptar con el objeto de evitar que emerja su potencial fuerza desestabilizadora sobre el orden político-económico. Para ello, incluso, cabe servirse de los propios recursos de subsistencia que en condiciones de pobreza ofrece la economía informal a través de las estrategias doméstico-familiares y comunitarias.[[14]](#footnote-14)

Estos argumentos teóricos se apoyan en un supuesto estructuralista nodal: los modelos de acumulación fundados en patrones de “heterogeneidad”, es decir, centrados en sectores con alta especialización, elevada productividad y fuertemente orientados al mercado externo, difícilmente pueden absorber los excedentes de población ni resolver la débil integración socio-ocupacional sistémica que impone la dinámica económica (Salvia, 2007, 2012). Esto, incluso, bajo políticas orientadas a generar empleo, subsidiar el consumo y activar políticas sociales redistributivas. En tal caso, el problema podría no agravarse mientras haya crecimiento y posibilidad de utilizar la renta excedente que genera el sector externo para sostener la demanda interna a través del consumo.

En este contexto, resulta por demás relevante descifrar –aunque no es éste el momento de abordar el problema- los mecanismos que hacen posible que la marginalidad económica se reproduzca de manera relativamente integrada con el orden social; es decir, sin que infrinjan alteraciones significativas al régimen político ni al pacto de intereses que sostienen el patrón de concentración económica..[[15]](#footnote-15)

**3. Principales coordenadas político-económicas en competencia durante las últimas dos décadas de historia argentina**

El desempeño en materia de bienestar económico y equidad distributiva en las últimas dos décadas en la Argentina ha estado atravesado por dos modelos político-económicos diferentes. Por una parte, un modelo neoliberal (1991-2002) inspirado en los postulados neoclásicos del Consenso de Washington, basado en políticas de liberalización económica, en el marco de un régimen de convertibilidad (tipo de cambio fijo en paridad con el dólar). Por otra parte, un modelo de políticas “heterodoxas” (2002-2012) fundamentado en postulados neo-desarrollistas, orientado a ampliar el campo de intervención del Estado, fuertemente sostenido por los excedentes generados a través del sector externo. En este contexto, hay una pregunta que tiene especial interés para el caso argentino: ¿en qué medida bajo una amplia movilización y concentración de capitales en las últimas dos décadas, sea bajo las políticas inspiradas en la “mano invisible” de los mercados (régimen neoliberal con reformas estructurales) o bajo las que postulan la activa intervención de las “fuerzas reguladoras” del Estado (régimen de políticas heterodoxas), tuvo lugar un proceso virtuoso de desarrollo capaz de superar exclusiones socioeconómicas estructurales y promover la convergencia social?

Tal como se señaló en la introducción, una manera de atender a esta pregunta es evaluar el modo en que uno u otro programa político-económico impactaron sobre la pobreza y la desigualdad a partir de las modificaciones generadas en la estructura ocupacional –distribución primaria del ingreso- y/o el gasto social –distribución secundaria del ingreso-. Para avanzar en este sentido se presentan en este apartado las principales coordenadas de política económica que caracterizaron a ambos programas, así como sus efectos en materia de tasas de indigencia y pobreza. A grandes rasgos, el proceso que atravesó la Argentina durante las últimas dos décadas puede resumirse recogiendo algunos resultados claves de cada etapa:

1) La salida de la crisis económico-financiera e hiperinflacionaria (1988-1991) en que cayera la Argentina a finales de la década del ochenta se resolvió, a comienzos de los años noventa, mediante un sistema de caja de conversión en paridad con el dólar y un paquete de reformas estructurales que alteraron el sistema de precios y las reglas tradicionales de funcionamiento de la economía. Las reformas aplicadas estuvieron orientadas a la liberalización financiera y del comercio exterior, la desregulación de los mercados y el traspaso de los monopolios públicos al sector privado mediante las privatizaciones. En este marco, durante la fase 1992-1994, a través de estas políticas se logró controlar la hiperinflación, acceder al crédito externo, equilibrar el gasto público, promover la inversión de capital y activar un ciclo de crecimiento. Este proceso tuvo como principal motor el financiamiento externo, la inversión corporativa y la privatización de empresas públicas. Si bien inicialmente mejoró el bienestar y descendió la pobreza, muy pronto las políticas de reconversión productiva hicieron crecer el desempleo, aumentar la precariedad laboral y ampliar las brechas de desigualdad económica, todo lo cual retrajo el bienestar.[[16]](#footnote-16)

2) Durante el período 1994-1998, el nuevo régimen de acumulación entró en un proceso de cambio técnico más sostenible, basado en mayores inversiones y demanda de mano de obra calificada (sostenidas por un mayor endeudamiento tanto público como privado), generalizándose un cambio en la composición de capital, en la organización de las empresas y en las actividades de enclave y competitivas a nivel del mercado mundial. Sin embargo, fue en esta fase que los efectos de la “crisis del tequila” –y la creciente inestabilidad financiera internacional– pusieron en evidencia la vulnerabilidad del modelo de crecimiento frente al inestable comportamiento de los mercados globales. Durante un breve período –desde 1994 hasta 1995–, la economía nacional atravesó un ciclo recesivo (vinculado a la crisis mexicana) que tuvo consecuencias regresivas sobre el empleo. Simultáneamente, este fue el momento más intenso de reformas laborales. En el año 1996 se recuperó el crecimiento económico, caracterizado por un aumento de la inversión, las exportaciones y el consumo interno. Esto repercutió sobre el mercado de trabajo, aumentando la demanda de empleo. En cualquier caso, el cambio de tendencia no generó un aumento significativo de las remuneraciones, ni logró resolver el alto déficit ocupacional acumulado durante el período recesivo.

4) Pero durante la fase 1998-2002, las ondas expansivas provocadas por las crisis financieras internacionales produjeron una prolongada recesión. El déficit fiscal y la abultada deuda externa acumulada emergieron una vez más como una seria restricción a las posibilidades de crecimiento de la economía argentina. Al mismo tiempo, la inflexibilidad del modelo de estabilización de precios para adecuar los niveles de competitividad de la economía, sumado a la caída de los precios de los *commodities*, afectó la competitividad internacional y potenciaron la prolongación del fenómeno recesivo. En este contexto, la puesta en marcha de medidas de ajuste agravó la situación, lo cual condujo a declarar el default de la deuda a fines de 2001 y a la salida del régimen de convertibilidad y a una fortísima devaluación a principios de 2002. El país enfrentó un colapso socioeconómico y político-institucional sin precedentes. En este marco, tuvo lugar un mayor deterioro del mercado de trabajo, la pobreza y la matriz de la distribución del ingreso y las condiciones generales de movilidad social.

5) La devaluación y el *default* internacional que siguieron a la salida de la convertibilidad modificó radicalmente el sistema de precios y el comportamiento macroeconómico, generando un incremento sustantivo del tipo de cambio real. Llegado a este escenario, y bajo un contexto de precios internacionales favorables para las exportaciones primarias, más la aplicación de políticas heterodoxas orientadas a fortalecer el mercado interno, se inició una fase de recuperación de la actividad productiva, del consumo y de las finanzas públicas apoyada por el impulso de las exportaciones y de una re-sustitución de importaciones manufactureras, todo lo cual generó un aumento de la inversión de capital, una recuperación de la demanda agregada de empleo y, en un segundo momento, de las remuneraciones reales de los trabajadores formales. En este contexto, fue posible estabilizar la inflación, cancelar deudas y reactivar el consumo interno. En igual sentido operaron las políticas activas en materia de inversión pública, empleo, salario mínimo, negociaciones colectivas y jubilaciones (Novick, 2006; Palomino, 2007; Panigo y Neffa, 2009), así como también la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos para familias sin empleo (Beccaria y Maurizio, 2008). Estas condiciones hicieron posible un aumento de los ingresos reales de los hogares, una caída de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. [[17]](#footnote-17)

6) Este régimen económico ha continuado hasta el presente promoviendo -aunque no sin percances y desajustes-, un aumento del consumo interno, del empleo público y del gasto social. La contracara de este proceso ha sido un aumento del déficit fiscal y la inflación, así como una menor tasa de inversión interna (Damill, Frenkel y Rapetti, 2014). De esta manera, a partir de 2007, una vez agotada la reactivación post-crisis, sin acceso al financiamiento externo y recortado el financiamiento interno, el aumento de la oferta de bienes y servicios por debajo del crecimiento de la demanda agregada no tardó en generar un proceso inflacionario, junto a una creciente puja distributiva. Esto sumado a la decisión de servirse de dicho proceso para solventar el gasto público, comenzó a generar una serie de desequilibrios en materia de balance comercial, retracción de la inversión, caída del nivel de actividad y expectativas cambiarias. Todo ello se tradujo en desaceleración del crecimiento, reducción del superávit comercial, aumento de precios internos y estancamiento del empleo (Damill y Frenkel, 2013; Damill, Frenkel y Rapetti, 2014).

Presentadas las principales coordenadas de la historia político-económica reciente, cabe ahora indagar cómo cada una de las fases señaladas incidió sobre la exclusión socioeconómica y el bienestar de los hogares. Una primera aproximación a esta pregunta lo puede dar una rápida mirada sobre la evolución seguida por las tasas de indigencia y de pobreza para el área del Gran Buenos Aires.[[18]](#footnote-18)

**Gráfico 1. Tasas de pobreza e indigencia de los hogares. Gran Buenos Aires. EPH-INDEC: 1992-2012.**

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH onda mayo de 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y EPH continua tercer trimestre 2003 y serie anual 2004-2012 (segundo trimestre).

Al respecto, el Gráfico 1 da cuenta estilizada de los efectos en materia de bienestar económico que generaron las condiciones político-económicas arriba descritas. Luego de una inicial caída de las tasas de indigencia y de pobreza -entre 1992 y 1994- generadas por la estabilidad de precios y la reactivación del empleo, es evidente el efecto regresivo que en materia de bienestar tuvieron entre 1994 y 1998 las políticas de desregulación y liberalización económica. A continuación, entre 1998 y 2003, bajo un proceso recesivo que concluyó en una colosal crisis económico-financiera, las tasas de indigencia y de pobreza alcanzaron sus valores máximos. Pero pasado lo peor de las crisis, entre 2003 y 2007, en un marco de estabilización y reactivación económica bajo políticas heterodoxas, las tasas de pobreza e indigencia experimentaron una sistemática reducción, alcanzando los niveles promedios del período 1994-1998. Durante la fase 2007-2012, a pesar de la mayor inestabilidad a nivel de los precios y el menor dinámico en materia de empleo, ambas tasas siguieron cayendo aunque a un ritmo mucho menor.

En este sentido, un hecho no poco importante es observar que al final del período de políticas heterodoxas analizado, los niveles de indigencia y de pobreza no lograron atravesar el piso de bienestar alcanzado durante la primera etapa del modelo neoliberal. Esta evidencia abre una serie de nuevas preguntas en cuanto a los factores distributivos subyacentes asociados a este comportamiento. ¿En qué medida los resultados de convergencia social observados correlacionan con el comportamiento más estructural de la estructura económico-ocupacional o los esfuerzos desarrollados por el Estado en materia de gasto social? Los apartados que siguen ofrecen algunas respuestas interesantes a esta pregunta.

**4. Heterogeneidades persistentes en el mercado de trabajo: una mirada sobre los determinantes de la distribución primaria del ingreso.**

Si bien es amplio el consenso acerca de los efectos regresivos que tuvieron en este sentido las reformas estructurales de los años noventa, no son pocos los estudios que consideran que el ciclo virtuoso abierto tras la crisis de la convertibilidad habría sido insuficiente para promover una mayor integración productiva y superar la heterogeneidad estructural (Azpiazu y Schorr, 2008, 2010; Gaggero, Wainer y Schorr, 2014). En particular, cabe hacer referencia a los desajustes generados por la mayor concentración y extranjerización de las inversiones, la falta de integración de los mercados y el déficit de infraestructura e inversión en áreas claves para el desarrollo. En este sentido, si bien existe consenso en la literatura acerca de un cambio en la política macroeconómica y social, así como de sus efectos positivos en materia de bienestar durante la última década, se ponen en duda los alcances en materia de convergencia social.

Según el enfoque asumido, la heterogeneidad estructural de una economía se expresa en una matriz ocupacional en la que, por una parte, el sector dinámico –privado o público- crece pero no logra absorber al conjunto de la fuerza de trabajo, y, al mismo tiempo, el excedente se refugia en actividades informales de baja productividad. Esta dinámica tiene su correlato en una distribución desigual de las rentas laborales. En este contexto, resulta relevante preguntarse: ¿cuál ha sido la capacidad efectiva de los sectores modernos o dinámicos de la economía para absorber fuerza de trabajo improductiva, es decir, localizada en los sectores atrasados, durante la fase neoliberal de reformas estructurales? ¿Qué cambios se advierten en este sentido durante las políticas heterodoxas? [[19]](#footnote-19)

**Tabla 1. Participación de los sectores y categorías económico ocupacionales en el total del empleo. Gran Buenos Aires: 1992-2012. En porcentajes.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Etapa de reformas estructurales** | | | **Ciclo de crisis y recuperación** | | **Etapa de políticas heterodoxas** | | |
|  | **1992** | **1994** | **1998** | **2001** | **2003** | **2004** | **2007** | **2012** |
| **Sector Formal** | **44,5** | **43,2** | **43,2** | **42,3** | **35,3** | **37,9** | **44,7** | **44,3** |
| Asalariados | 41,9 | 40,6 | 39,9 | 39,4 | 32,0 | 34,4 | 41,1 | 41,0 |
| No asalariados | 2,7 | 2,6 | 3,4 | 2,9 | 3,4 | 3,6 | 3,7 | 3,3 |
| Patrones formales | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 1,4 |
| Cuenta propia profesionales | 1,3 | 1,3 | 1,9 | 1,5 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| **Sector Público(1)** | **11,2** | **9,2** | **10,9** | **10,0** | **10,7** | **11,1** | **11,0** | **12,3** |
| **Programas sociales de empleo** | **0,1** | **0,1** | **0,8** | **0,8** | **6,3** | **3,9** | **1,1** | **0,2** |
| **Sector Micro Informal** | **44,2** | **47,5** | **45,1** | **46,9** | **47,4** | **47,1** | **43,2** | **43,2** |
| Asalariados | 20,2 | 21,0 | 20,6 | 20,9 | 19,5 | 20,6 | 17,2 | 16,5 |
| No asalariados | 24,0 | 26,5 | 24,5 | 26,0 | 27,8 | 26,5 | 25,9 | 26,8 |
| Patrones informales | 2,0 | 2,5 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Cuenta propia informales | 14,9 | 16,8 | 15,1 | 16,2 | 19,5 | 17,4 | 15,9 | 16,6 |
| Servicio doméstico | 7,1 | 7,2 | 7,4 | 7,9 | 6,5 | 6,8 | 7,6 | 7,8 |
| **Total de empleos** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| **Tasa de ocupación** | **93,2** | **89,1** | **80,2** | **76,8** | **77,4** | **82,2** | **88,7** | **91,4** |
| **Tasa de desocupación** | **6,8** | **10,9** | **19,8** | **23,2** | **22,6** | **17,8** | **11,3** | **8,6** |
| Nota: (1) No incluye el empleo público de asistencia o de programas sociales de empleo, debido a su naturaleza laboral “atípica”. | | | | | | | | |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH puntual de mayo 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y segundo trimestre EPH continua 2004, 2007 y 2012). | | | | | | | | |

En primer lugar, el análisis de la estructura ocupacional que ofrece la Tabla 1 permite evaluar para la región del Gran Buenos Aires el alcance de los cambios ocurridos en la estructura del empleo en las diferentes etapas macroeconómicas aquí consideradas.[[20]](#footnote-20) En tal sentido, si bien la tasa de desempleo registró tendencias muy diferentes según el período (acorde al modelo macroeconómico adoptado), la estructura sectorial del empleo –privado formal, público e informal- no muestra cambios sustantivos. En efecto, a lo largo de ambos modelos político-económicos, salvo la recuperación post-crisis que experimentó el sector formal (lo cual generó cierta retracción del sector micro informal), nada importante parece haber variado en términos estructurales en la distribución de la fuerza de trabajo al interior del sistema económico-ocupacional.

Por otra parte, la Tabla 2 muestra en las mejoras ocurridas durante el período post-reformas, en términos de la participación de la fuerza de trabajo en empleos regulados (protegidos por la seguridad social) lo fueron con respecto a la fase recesiva previa a la crisis, pero no con relación al promedio alcanzado por el modelo neoliberal. Al respecto, puede observarse que, durante la fase de reformas estructurales, los empleos no regulados se extendieron en todos los sectores de la estructura ocupacional, si bien fueron sensiblemente más frecuentes en el sector informal. A lo largo de la fase de políticas heterodoxas, se verificó un movimiento inverso en relación con la calidad de los empleos. Sin embargo, las tendencias exhibidas no son similares según sea el sector ocupacional que se considere. Mientras que hacia el final del período el sector más dinámico –público y privado- tenía una menor incidencia de empleo no regulado que a inicios de la etapa de reformas estructurales, en el sector micro informal se habrían consolidado este tipo de empleos teniendo mayor peso relativo que al comienzo del período de estudio.

**Tabla 2. Participación del segmento precario no regulado del empleo según sectores y categorías económico-ocupacionales. Gran Buenos Aires: 1992-2012. En porcentajes con respecto al total de cada sector o categoría económico-ocupacional.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Etapa de reformas estructurales** | | | **Ciclo de crisis y recuperación** | | **Etapa de políticas**  **heterodoxas** | | |
|  | **1992** | **1994** | **1998** | **2001** | **2003** | **2004** | **2007** | **2012** |
| **Sector Formal** | **27,7** | **26,8** | **33,4** | **32,5** | **54,2** | **36,5** | **29,1** | **24,8** |
| Asalariados | 27,3 | 26,0 | 32,2 | 32,1 | 52,8 | 35,6 | 29,1 | 23,7 |
| No Asalariados | 34,7 | 39,9 | 48,2 | 38,1 | 67,5 | 45,0 | 29,4 | 39,2 |
| **Sector Público(1)** | **22,6** | **24,6** | **33,0** | **27,1** | **37,3** | **21,2** | **18,3** | **17,1** |
| **Sector Micro Informal** | **64,2** | **67,5** | **77,6** | **78,5** | **87,0** | **80,2** | **76,2** | **74,4** |
| Asalariados | 77,4 | 75,8 | 83,5 | 81,3 | 86,6 | 81,5 | 79,4 | 79,5 |
| No Asalariados | 53,1 | 60,9 | 72,6 | 76,2 | 87,3 | 79,2 | 74,0 | 71,3 |
| **Total del empleo** | **43,4** | **46,0** | **53,8** | **54,0** | **70,9** | **57,8** | **51,5** | **45,5** |
| Nota: (1) No incluye el empleo público de asistencia o de programas sociales de empleo, debido a su naturaleza laboral “atípica”. | | | | | | | | |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH puntual onda mayo 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y segundo trimestre EPH continua de 2004, 2007 y 2012). | | | | | | | | |

Según esto, más allá de la fase más crítica de las políticas neoliberales y de los efectos de la crisis 2001-2002, al comparar el inicio de la década del noventa y el final del período de políticas heterodoxas, no parecen presentarse grandes diferencias en cuanto a la composición y calidad de los empleos al interior de la estructura económico-ocupacional. En todo caso, las principales transformaciones están asociadas a la mayor precariedad de los empleos en el sector informal, junto a una leve mejora en los empleos públicos y formales. Por otra parte, el menor nivel de desempleo abierto se explicaría en buena medida por el incremento que experimentaron los subempleos precarios (con ingresos por debajo del nivel de subsistencia) –incluyendo la masa de beneficiarios de programas públicos de empleo-. Estas evidencias ponen de relieve que, junto con la persistencia de una estructura productiva heterogénea, se destaca la profundización de la asociación entre el segmento de empleo y la inserción económico-sectorial.

De esta manera, en la medida que la heterogeneidad estructural remite a diferenciales de productividad, cabe esperar que las tendencias arriba analizadas se traduzcan en brechas de ingresos entre sectores económico-ocupacionales. Al respecto, la Tabla 3 da cuenta de una brecha de ingresos entre sectores modernos e informales que, lejos de reducirse, tendió a aumentar (Salvia et al, 2008; Salvia y Vera, 2012 y 2013). Al respecto, el análisis de conjunto de la evolución de la estructura ocupacional y de las remuneraciones confirma que a la persistencia de la heterogeneidad estructural en la estructura económico-ocupacional le habría seguido una ampliación, en el largo plazo, de las brechas de ingresos entre sectores productivos.

**Tabla 3. Evolución de la brecha de la remuneración horaria real por segmento del mercado de trabajo según sectores y categorías económico ocupacionales. Gran Buenos Aires: 1992-2012. Ingreso medio horario=1.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Etapa de reformas estructurales** | | | **Ciclo de crisis y recuperación** | | **Etapa de políticas heterodoxas** | | | | |
|  | **1992** | **1994** | **1998** | **2001** | **2003** | **2004** | **2007** | **2012** | | |
| **Sector Formal** | **1,01** | **1,06** | **1,07** | **1,09** | **1,17** | **1,20** | **1,15** | **1,12** | | |
| Asalariados | 0,92 | 0,99 | 0,93 | 0,98 | 1,04 | 1,07 | 1,06 | 1,10 | | |
| No asalariados | 2,22 | 2,11 | 2,48 | 2,39 | 2,35 | 2,43 | 2,13 | 1,39 | | |
| **Sector Público(1)** | **1,17** | **1,30** | **1,50** | **1,58** | **1,61** | **1,39** | **1,44** | **1,40** | | |
| **Sector Público de asistencia** | **0,64** | **0,85** | **0,52** | **0,53** | **0,57** | **0,53** | **0,57** | **0,80** | | |
| **Sector Micro Informal** | **0,96** | **0,90** | **0,83** | **0,80** | **0,81** | **0,79** | **0,75** | **0,77** | | |
| Asalariados | 0,74 | 0,73 | 0,59 | 0,65 | 0,61 | 0,61 | 0,63 | 0,65 | | |
| No Asalariados | 1,12 | 1,01 | 1,00 | 0,91 | 0,96 | 0,93 | 0,84 | 0,84 | | |
| Nota: (1) No incluye el empleo público de asistencia o de programas sociales de empleo, debido a su naturaleza laboral “atípica”. | | | | | | | | |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH puntual onda mayo 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y segundo trimestre EPH continua de 2004, 2007 y 2012). | | | | | | | | | |

Es justamente en este escenario donde resulta pertinente preguntarse cuál ha sido la naturaleza y alcance real de las políticas sociales sobre la pobreza y la distribución del ingreso; y en qué medida no ha sido el propio régimen de crecimiento el que continúa teniendo un papel destacado tanto en las mejoras en el bienestar como en la reproducción de condiciones estructurales de marginalidad económica. Pero antes de ello cabe reconocer las condiciones históricas más generales bajo las cuales políticas sociales han ido asumiendo un mayor protagonismo para la reproducción social durante las últimas décadas en la región.

**5. Transformación en la redistribución secundaria del ingreso: políticas sociales universales, sectoriales y asistencialistas**

A partir de los años setenta, la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) implicó en América Latina no sólo una redefinición de las políticas económicas sino también de las políticas sociales.[[21]](#footnote-21) Los sistemas de protección centralizados, administrados estatalmente y definidos como universales -aunque no lo fueran- dieron lugar a modelos descentralizados, financiados por los asegurados y bajo administración privada; pasando a ser la principal tarea en material social del sector público el despliegue de asistencia directa focalizada hacia los sectores excluidos del mercado. Frente a los crecientes niveles de desempleo y pobreza generados por las políticas de ajustes y reformas estructurales, las políticas tradicionales de seguridad social experimentaron un giro tendiente a brindar asistencia directa “transitoria” a poblaciones de riesgo.

Surgió así, con el apoyo técnico-financiero de los organismos multinacionales de crédito (Banco Mundial, BID), una serie de nuevos programas de transferencia de ingresos, incluyendo los subsidios para el cuidado de la alimentación y la salud, los seguros contra-cíclicos, los sistemas de pensiones no contributivas, los programas de empleo y capacitación, las transferencias condicionadas de ingresos, entre otros. La asistencia económica directa a los pobres, junto a una mayor inversión en capital educativo-institucional, con fines de cohesión social, pasaron a formar parte de los temas principales de la agenda política.[[22]](#footnote-22)

El análisis de las políticas sociales en la Argentina permite apreciar un proceso similar pero fundado en condiciones de protección social pre-crisis mucho más extendidas –aunque no menos segmentadas- que en la mayor parte de la región. Hasta la década del setenta el país contaba con un sistema de protección social basado en un régimen estratificado formado por tres componentes: la provisión universalista de los sistemas de educación y salud públicas; las prestaciones de salud y previsionales diferenciadas, estratificadas según nivel salarial y rama de actividad; y la atención localizada a los problemas de pobreza extrema y falta de vivienda (Lo Vuolo y Barbeito, 1992, 1998). Este sistema entró en crisis de la mano del estancamiento económico, la crisis de la deuda externa, el aumento de déficit fiscal y el deterioro del mercado de trabajo (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). A partir de lo cual, cada uno de los componentes mencionados comenzó a experimentar problemas de financiamiento que impulsaron, a partir de mediados de los años ochenta y durante los años noventa, el lanzamiento de importantes iniciativas orientadas a la redefinición de la política social.[[23]](#footnote-23)

En ese contexto, las reformas de inspiración neoliberal de los años noventa introdujeron cambios tendientes a reducir el déficit público y ganar en eficiencia. En función de este objetivo se promovió la inclusión del sector privado en los servicios públicos sociales, a la vez que se amplió la atención focalizada a “grupos vulnerables” excluidos de la seguridad social. Es sabido que estas reformas incrementaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal y profundizaron el carácter estratificado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos (Lo Vuolo et al, 1999; Repetto, 2002; Grassi, 2003; Danani, 2003; Repetto y Andrenacci, 2005; Falappa y Andrenacci, 2008; Danani y Grassi, 2008).

Tal como se mencionó, la crisis 2001-2002 estuvo acompañada por el fuerte aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad[[24]](#footnote-24), haciéndose evidente la fragilidad del sistema de protección y asistencia social generado por las reformas estructurales. A partir de ese momento, bajo un modelo con mayor regulación estatal, abiertamente enfrentado al esquema neoliberal, se inició un proceso de reactivación económica con fuerte demanda del empleo y promoción de actividades vinculadas al mercado interno. En ese marco, entre 2003 y 2012, se aplicaron una serie de “contra reformas” en materia financiera, laboral, regulaciones comerciales, regímenes de subsidios, política de ingresos, sistemas de la seguridad social (Bertranou y Paz, 2007; Danani y Grassi, 2008; Danani y Hintze, 2011). Estas medidas estuvieron acompañadas –tal como se examinará más adelante- por un fuerte aumento de los gastos en infraestructura social y servicios públicos de educación y salud, así como también en materia de previsión social (jubilaciones y pensiones) y, según la coyuntura, los programas de promoción y asistencia directa de ingresos.

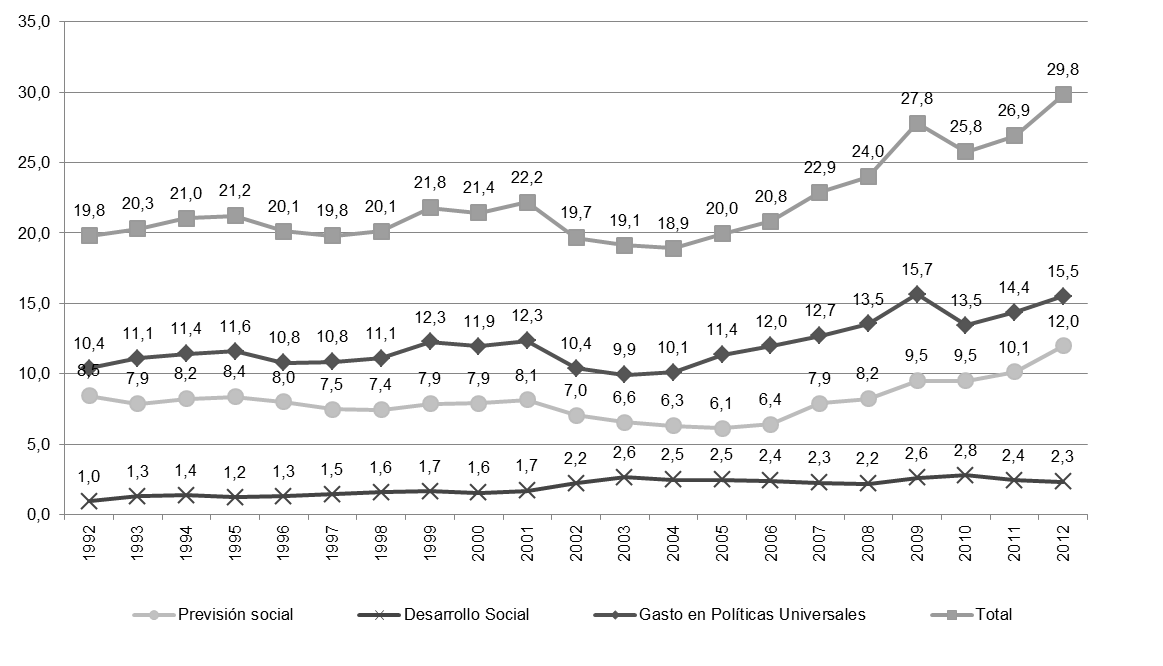
A partir de estas evidencias se afirma que la política social ha pasado a tener –en la actual etapa de políticas heterodoxas y a diferencia del período neoliberal- un papel activo en la transferencia de recursos económicos a favor de los sectores medios, pobres e indigentes, siendo esto lo que explicaría la reducción en las tasas de indigencia/pobreza, así como la mejora en la distribución del ingreso. Son estas afirmaciones las que serán objeto de análisis en los apartados que siguen, interesando especialmente las condiciones económico-ocupacionales bajo las cuales operaron las políticas sociales durante las últimas décadas.

**6**. **Evolución del gasto social consolidado. De las políticas sociales neoliberales a las políticas sociales “heterodoxas”**

En función examinar el papel de las políticas sociales parece relevante comparar las diferencias en materia de redistribución de ingresos entre el período de reformas neoliberales, la llamada crisis terminal del modelo y el período de políticas heterodoxas. Para ello, se examina a continuación la evolución del gasto social y sus prioridades en cada etapa político-económica. En este análisis, el gasto social se ha clasificado en tres conceptos: (a) *previsión y seguridad social* (sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y de seguros de salud y obras sociales); (b) *desarrollo social* (promoción y asistencia social directa y programas de protección al desempleo dirigido a grupos “de riesgo”); (c) y *gastos estructurales orientados a políticas universales* (educación y cultura, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, otros servicios o subsidios sociales urbanos).

Según el Gráfico 2, en los veinte años transcurridos entre 1992 y 2012, el gasto público social en la Argentina mantuvo una tendencia creciente: su participación como porcentaje del PIB pasó de 19,8% a 29,8%. Los principales conceptos asociados a este aumento fueron claramente los gastos sociales universales –cuya participación subió de 10,4% a 15,5% del PIB- y el componente de previsión y seguridad social -cuyo peso pasó de 8,5% a 12% del PIB-. En tanto que los gastos en desarrollo social, asociados con los llamados “programas de lucha contra la pobreza”, si bien duplicaron su participación, mantuvieron un bajo peso relativo (pasaron de 1% a 2,3% del PIB). Si al mismo tiempo se considera que, entre 1992 y 2012, el PIB a precios constantes creció 108%, se desprende un aumento real del gasto social durante las últimas décadas. Esta misma tendencia se expresa de manera más precisa en el Gráfico 3, el cual examina la evolución 1992-2012 del gasto social real per cápita. Al respecto se observa que mientras el PIB per cápita creció 70%, el gasto social también per cápita aumentó entre puntas del período en más de 150%.

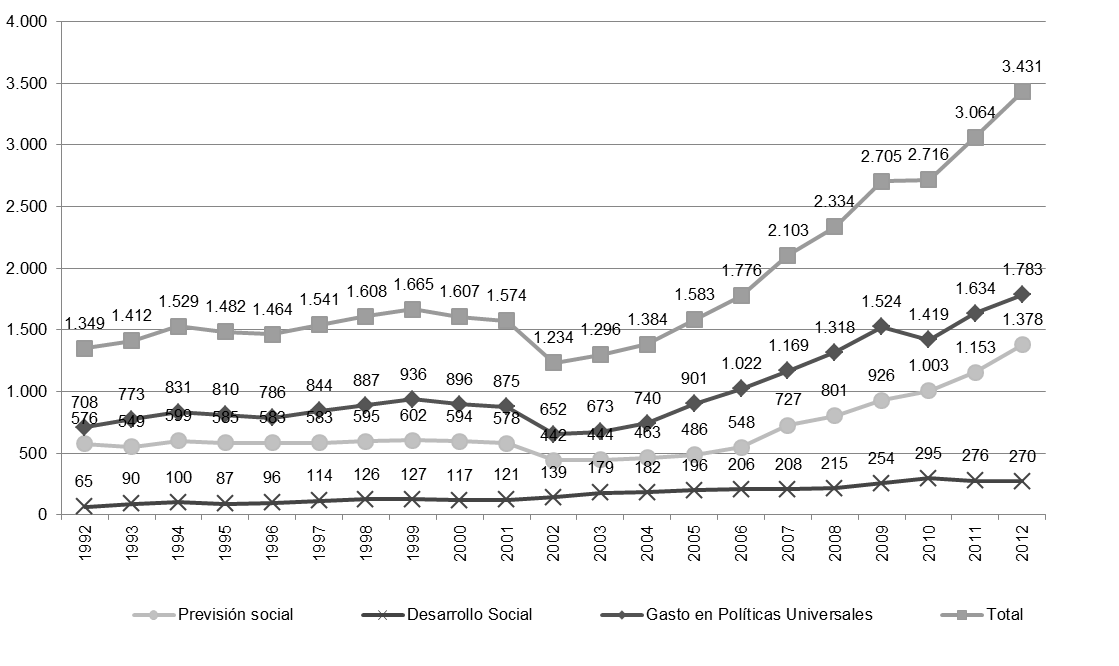
**Gráfico 2. Gasto Público Social consolidado(a). Gobiernos nacional, provincial y municipal. Período: 1992-2012. En porcentaje del PIB.**



Nota (a): El gasto público social consolidado incluye el gasto realizado por los distintos niveles de gobierno. Entre 1992-2009, los datos corresponden a la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, y en los años siguientes los datos fueron estimados a partir de los resultados de ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto. Para una información detallada acerca de la construcción de esta serie, véase el Anexo metodológico.

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

**Gráfico 3. Gasto Público Social consolidado per cápita. Gobiernos nacional, provincial y municipal. Período: 1992-2012. En pesos de 1993.**



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

A partir de esta información se hace evidente un comportamiento diferente según las distintas etapas seguidas por la política económica: 1) incremento de 17% del gasto real per cápita en el período de políticas neoliberales (1992 y 2001) –con un incremento de 12% en la participación del PIB-; 2) caída de 20% en el contexto de la crisis monetario-financiera (2001-2002) –con una pérdida de 15% en la participación del PIB; y 3) por último, fuerte incremento del gasto social real per cápita de 340% entre 2002 y 2012 –con casi 60% de aumento en su peso en el PIB-. En este sentido, se confirma un giro al menos “cuantitativo” en la política social a partir de la etapa heterodoxa post-crisis 2002 y continuada a lo largo de la última década. Sin embargo, también se observa que esta tendencia no fue lineal ni generalizada a nivel de los componentes del gasto social en correlación con el contexto político-económico.

Por una parte, bajo la vigencia de las políticas neoliberales -período 1992 y 2001-, en un marco de creciente desempleo y aumento de la pobreza, el gasto per cápita en desarrollo social creció un llamativo 85%; a la vez que el gasto público en políticas sociales universales (educación, salud, vivienda, y otros servicios) sólo lo hizo en 24%. Al mismo tiempo, luego del traspaso del sistema público de previsión social a un modelo mixto de capitalización, el gasto per cápita en previsión social no experimentó cambios reales (0,3%). En el contexto de la crisis 2001-2002, si bien casi todos los rubros cayeron, el único que no lo hizo fue el gasto per cápita en desarrollo social (asistencia y promoción social), el cual aumentó en un año casi 30%.

Siguiendo una tendencia general claramente diferente, durante el período post-reformas 2002-2012, en un contexto de vuelta atrás en las políticas neoliberales, con crecimiento del empleo y ampliación de los sistemas de protección, el aumento del gasto social involucró a todos los conceptos; aunque no sin algunas diferencias relevantes. Por una parte, el gasto en previsión y seguridad social creció 211%[[25]](#footnote-25); en segundo lugar, el gasto social per cápita en políticas universales registró un incremento de 173%; y, por último, el gasto per cápita en desarrollo social tuvo un aumento sólo algo superior al registrado durante la década anterior (94%). Un tema sobre el cual cabe detenerse para hace algunas referencias particulares.

**7. Evolución del gasto social consolidado de los programas asistenciales y de promoción social de lucha contra la pobreza.**

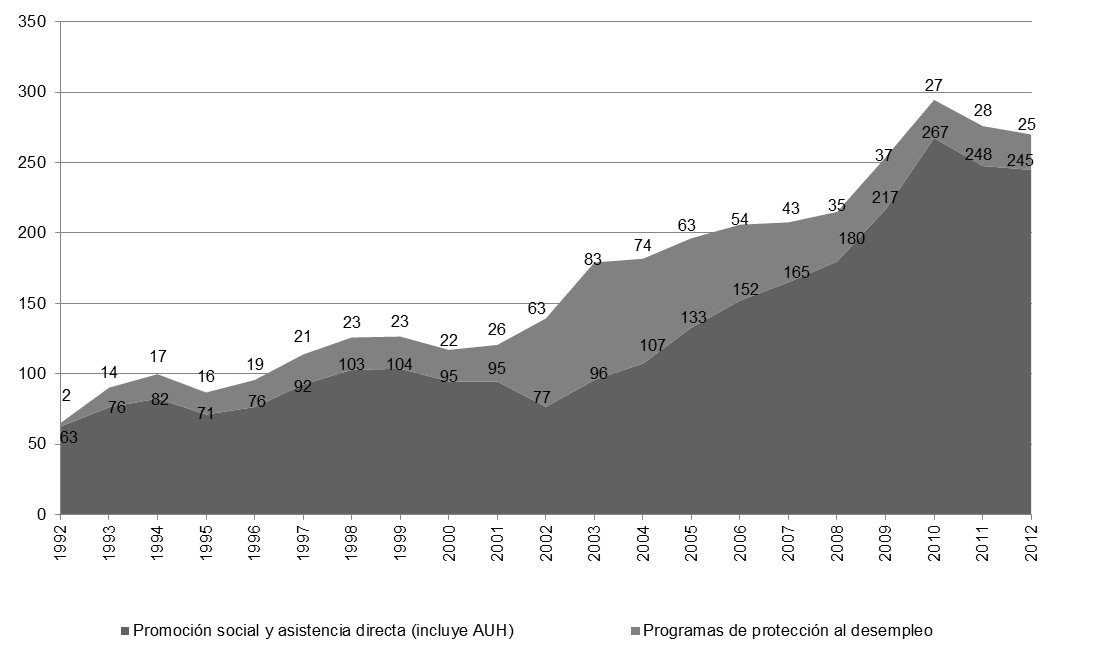
Al considerar la evolución del gasto el desarrollo social entre 1992-2012, se observa que el mismo en términos per cápita registró un aumento de más de 300%. Sin embargo, su participación en el PIB, aunque obviamente también creció, sólo pasó de 1% a 2,3%. Este componente reviste especial interés en cuanto que es el que reúne a los programas de promoción social, asistencia directa o de protección frente al desempleo, denominados de manera genérica *“programas de protección contra la pobreza”*, los cuales han estado dirigidos -con mayor o menor focalización o condicionalidades- hacia los hogares pobres, desafiliados de la seguridad social y/o excluidos del mercado de trabajo formal.

Tal como se ha mencionado, estos programas tuvieron especial despliegue en la década del noventa, en el marco de las políticas neoliberales, como un modo de contrarrestar los efectos negativos en materia de desempleo y pobreza generados por las medidas de ajuste en el gasto público, privatizaciones, apertura comercial y desregulaciones laborales. Esta situación, en un clima de creciente conflictividad social, hizo necesario disponer de programas sociales dirigidos a atender el agravamiento del desempleo estructural y la irrupción de nuevas formas de vulnerabilidad social generadas por la política en curso. Los mecanismos tradicionales de protección y asistencia social ya no servían para tal efecto, y así surgió una nueva generación de programas sociales con la asistencia técnico-financiera del BID o el Banco Mundial; los cuales, aunque con diferentes nominaciones, orientaciones y características, han mantenido una fuerte vigencia a lo largo de los diferentes períodos político- económicos.

Dependiendo de sus objetivos, metodología y encuadre sectorial estos programas pueden ser clasificados en dos tipos: a) por una parte, aquellos dirigidos a brindar una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral o de entrenamiento y búsqueda de empleo, en donde se incluye al sistema de seguro de desempleo[[26]](#footnote-26) (programas de protección frente al desempleo) –del tipo *workfare*-; y b) por otra, aquellos dirigidos a proveer de ingresos, alimentos, bienes o servicio de asistencia a familias en situación de emergencia o exclusión social, por lo general excluidas del mercado de trabajo formal y del régimen de la seguridad social (*programas de promoción o asistencia directa*, en donde se incluyen los programas de transferencia condicionada de ingresos) –del tipo *welfare*- (Moreno y Serrano Pascual, 2007). En sus diferentes formas, estos programas tienen como objetivo central posibilitar una transferencia de ingresos hacia los sectores más vulnerables con el fin de reducir riesgos económicos; en un contexto, tal como fue analizado, de aumento, luego caída y posterior estancamiento de los índices de indigencia y de pobreza (Gráfico 1).

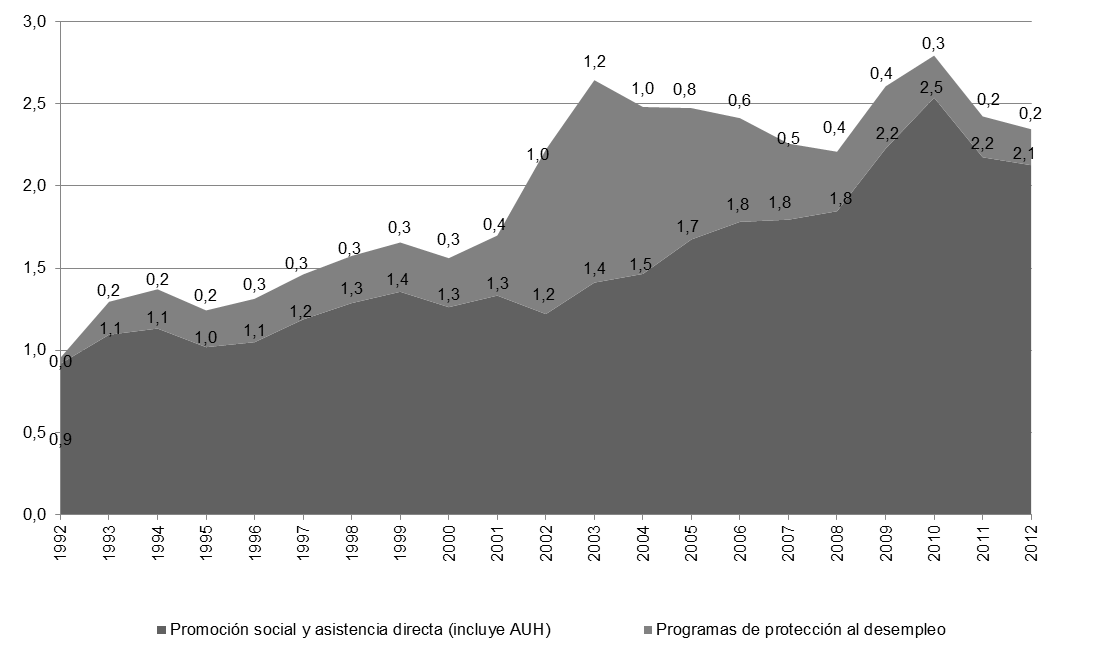
Tal como se observa en los Gráficos 4 y 5, el gasto social consolidado en ambos tipos de programas experimentó un constante crecimiento, aunque no con la misma intensidad según el régimen político-económico y las condiciones sociales del país. Por una parte, en el marco de las políticas neoliberales, si bien no perdieron vigencia los programas de asistencia directa, fueron ganando importancia los sistemas de protección al desempleo fundados en el modelo *workfare* (p.e. programas Trabajar, Integración Comunitaria, Desarrollo Local, Manos a la Obra, Proyecto Joven, entre otros). Esta línea de asistencia dirigida a sectores pobres desocupados de baja calificación alcanzó su mayor desarrollo en 2003, como corolario de la crisis 2001-2002, en el marco del lanzamiento del programa Jefes/as de Hogar Desocupados (PJHD). [[27]](#footnote-27) Cabe tomar en cuenta que entre 1992 y 2001, la participación agregada en el PIB de estos programas de lucha contra la pobreza pasó de 1% a 1,7%, y que como efecto del PJHD, esta participación subió en 2003 a 2,5%.

**Gráfico 4. Gasto Público Social consolidado per cápita en Programas de Protección contra la Pobreza. Período: 1992-2012. En pesos de 1993 per cápita.**

****

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

**Gráfico 5. Gasto Público Social consolidado en Programas de Protección contra la Pobreza. Período: 1992-2012. En porcentaje del PIB.**



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

A partir de 2003, en un contexto de recuperación económica, aumento de la demanda de empleo y reducción de la pobreza, la cantidad de beneficiarios del PJHD comenzó a retroceder. Esto estuvo acompañado de un cambio de paradigma en la concepción de los programas de lucha contra la pobreza por parte del Banco Mundial y el BID. Los nuevos programas de protección al desempleo –como alternativa al PJHD- buscaron una mayor focalización y tendieron a orientarse hacia acciones del tipo *welfare* (Seguro de Capacitación y Empleo, Más y Mejor Trabajo, Terminalidad Educativa, entre otros). En 2012, el nivel de participación en el PIB de estos dispositivos volvió a los valores de inicio de la década del noventa (entre 0,2% y 0,3% del PIB).

En sentido inverso, en la medida que los programas de promoción y asistencia directa (Plan Familia[[28]](#footnote-28), Pensiones no Contributivas, Programa Nacional Alimentario, etc.) iban absorbiendo a los remanentes más pobres y no empleables del PJHD, el gasto en materia de estos programas fue creciendo de manera constante. Sin embargo, estos sistemas no eran suficientes para atender el deterioro económico y el creciente malestar que generan sobre los sectores más marginales los efectos recesivos de la crisis financiera internacional y la persistente inflación. En ese contexto, en 2009-2010, el gobierno implementó un régimen más amplio de transferencia condicionada de ingresos denominado Asignación Universal por Hijo (AUH).[[29]](#footnote-29) En ese contexto, el gasto comprendido en los programas de lucha contra la pobreza alcanzó su máxima participación en el PIB con 2,8%.

**8. Los programas de protección contra la pobreza y la previsión social. Impacto a nivel de los hogares.**

Una vez identificados los cambios ocurridos a nivel *agregado* en materia de gasto social durante las últimas dos décadas, en este apartado interesa preguntarse: ¿qué alcance tuvieron las transferencias previsionales (el sistema de jubilaciones y pensiones) y los instrumentos de promoción y asistencia social directa –caracterizados como programas de protección contra la pobreza- sobre los ingresos de los hogares? ¿Qué proporción de hogares ha contado con este tipo de ingresos a lo largo de la fase considerada?[[30]](#footnote-30) . Las Tablas 4 y 5 dan cuenta de estos comportamientos.

**Tabla 4. Hogares perceptores de programas sociales y de transferencias por jubilaciones/pensiones. Gran Buenos Aires: 1992-2012. En porcentaje de hogares.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Hogares beneficiarios** | **Etapa de reformas estructurales** | | | **Ciclo de crisis y recuperación** | | **Etapa de políticas heterodoxas** | | | |
| **1992** | **1994** | **1998** | **2001** | **2003** | **2004** | **2007** | **2012** | |
| **Jubilaciones/pensiones o programas sociales** | **32,7** | **33,3** | **31,4** | **28,8** | **39,3** | **35,9** | **34,6** | **44,1** | |
| 1. Jubilaciones o pensiones | 31,8 | 32,4 | 29,9 | 27,0 | 28,3 | 27,1 | 28,2 | 34,1 | |
| 1. Programas de asistencia directa o de empleo | 1,0 | 1,0 | 2,1 | 2,3 | 12,2 | 9,6 | 7,2 | 11,5 | |
| 1. Programas de protección al desempleo | 0,1 | 0,1 | 1,0 | 0,8 | 9,8 | 6,2 | 1,4 | 0,3 | |
| 1. Programas de asistencia directa | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,5 | 5,1 | 4,0 | 5,9 | 11,4 | |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH onda mayo 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y EPH continua del segundo trimestre 2004, 2007 y 2012). | | | | | | | | |

**Tabla 5. Participación en el total de los ingresos familiares de los ingresos recibidos por los programas sociales y por jubilaciones/pensiones. Gran Buenos Aires: 1992-2012. En porcentaje sobre el total de ingresos familiares corrientes.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ingresos familiares** | **Etapa de reformas estructurales** | | | **Ciclo de crisis y recuperación** | | **Etapa de políticas heterodoxas** | | |
| **1992** | **1994** | **1998** | **2001** | **2003** | **2004** | **2007** | **2012** |
| % Ingresos por jubilaciones o pensiones | 9,2 | 9,7 | 11,7 | 11,0 | 12,8 | 11,7 | 11,2 | 14,7 |
| % Ingresos por programas de asistencia directa o de empleo | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 2,6 | 1,4 | 0,6 | 0,9 |
| % Ingresos por programas de protección al desempleo | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 1,5 | 0,8 | 0,1 | 0,1 |
| % Ingresos por programas de asistencia directa | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,6 | 1,0 | 0,6 | 0,5 | 0,9 |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, EPH onda mayo 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003; y EPH continua del segundo trimestre 2004, 2007 y 2012). | | | | | | | | |

Este abordaje permite evaluar la incidencia en materia de cobertura y participación en el presupuesto familiar de las dos fuentes mencionadas de transferencia de ingresos en materia de política social: 1) el sistema previsional de la seguridad social (jubilaciones y pensiones), y 2) los “programas de protección contra la pobreza” evaluados en el apartado anterior (programas de protección al desempleo y programas de asistencia social directa). Esta evolución puede examinarse en las Tablas 4 y 5, en las cuales se destacan algunos de los rasgos relevantes ocurridos a lo largo del período histórico de estudio.

1) Entre los años 1992 y 1998, descendió levemente la proporción de hogares perceptores de ingresos del sistema de seguridad social -jubilaciones o pensiones-, al mismo tiempo que aumentó la participación de este tipo de cobertura en el presupuesto familiar. [[31]](#footnote-31) Asimismo, se incrementó la proporción de unidades domésticas que recibían algún programa social así como la incidencia de este tipo de ingresos en el presupuesto de los hogares, estando estos procesos vinculados a cierta expansión de programas de protección al desempleo durante este período. [[32]](#footnote-32)

2) Entre 1998 y 2003, en una fase recesiva y de crisis económico-social con posterior recuperación a partir del año 2002, los datos dan cuenta del abrupto incremento en el porcentaje de hogares perceptores de programas de protección al desempleo y, adicionalmente, de la participación de estos ingresos en el presupuesto familiar. La implementación, a partir del año 2002, del “Programa Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)” estaría explicando estas tendencias. Adicionalmente, se observa que si bien desciende la cantidad de hogares con ingresos por jubilación o pensión, se incrementó –durante estos años– la participación de este tipo de ingresos en el presupuesto familiar de los hogares.

3) En el período 2003-2007 -en un contexto de fuerte reactivación económica y mejora de los indicadores económicos, laborales y sociales-, tuvo lugar una activa política gubernamental en materia de ingresos, en la cual ganaron preponderancia las transferencias directas de ingresos (contributivas y no contributivas), a la vez que disminuyó la participación de los programas de protección contra el desempleo: bajó la proporción de hogares con planes de empleo y se incrementó el porcentaje de unidades domésticas que percibían algún tipo de programa de asistencia social directa. Estas tendencias fueron acompañadas por cambios –en el mismo sentido– en la conformación del presupuesto familiar. A su vez, el aumento de la jubilación mínima, así como la implementación de la moratoria y la jubilación anticipada permitió aumentar de manera significativa la tasa de cobertura del sistema previsional y la relevancia relativa de estos ingresos en el presupuesto de los hogares.

4) En el último período analizado (2007-2012) –en un contexto de desaceleración del crecimiento económico- continuaron fortaleciéndose las políticas activas de ingresos con eje en la recomposición salarial, en el sistema previsional y en la puesta en marcha de un programa que universaliza las transferencias monetarias por hijo al ámbito de los desocupados y trabajadores informales (Asignación Universal por Hijo). Esto se reflejó en el crecimiento de los hogares con ingresos por jubilaciones/pensiones o programas de asistencia directa, así como también en el aumento de la participación de estas fuentes de ingreso en el presupuesto familiar.

Resulta pertinente destacar la muy baja participación de los programas sociales de lucha contra la pobreza en el total de los ingresos familiares más allá del período político-económico y las diferentes características de los mismos durante la fase de reformas estructurales, la crisis de la convertibilidad o durante la recuperación posterior bajo políticas heterodoxas.

En términos generales, el análisis tanto de la evolución del gasto social consolidado durante las últimas dos décadas, así como de su efecto a nivel de los hogares, permite destacar que los cambios introducidos en la fase de políticas heterodoxas en términos de recomposición del sistema previsional, incremento de la inversión en gastos sociales estructurales y puesta en marcha de programas de transferencia directa de ingresos hacia los hogares más pobres, dan cuenta de un cambio “cuantitativo” importante en la política social, con efectos sin duda “redistributivos” hacia dichos sectores.

Ahora bien, en este contexto, cabe preguntarse en qué medida los cambios experimentados por la distribución secundaria del ingreso –a través de la seguridad social y de los programas de lucha contra la pobreza- incidieron de manera efectiva en la evolución observada en materia de tasas de indigencia y de pobreza y la distribución del ingreso a lo largo de las dos décadas. Los apartados que siguen buscan dar una respuesta sistemática y robusta a estos interrogantes.

**9. Los efectos del crecimiento, la desigualdad y el gasto social en los cambios registrados en la tasas de indigencia y pobreza**

Teniendo en cuenta el comportamiento descrito en las tasas de pobreza e indigencia de los hogares en las distintas etapas históricas analizadas, corresponde en primer lugar indagar el impacto específico que tuvo el gasto social –en concepto de jubilaciones/pensiones y de programas de lucha contra la pobreza- sobre los cambios observados en dichas tasas. [[33]](#footnote-33)

Para ello corresponde tomar en cuenta que el nivel de pobreza en un país es el resultado de la relación entre crecimiento, demanda de empleo y distribución del ingreso, pero que esta relación no es directa en tanto que dichos factores se relacionan entre sí y que el sentido de estas relaciones no es unívoco. El aumento de la pobreza puede tener lugar tanto como resultado de una caída en el crecimiento económico que hace elevar las tasas de desempleo como por un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, incluso en un contexto de pleno empleo. A la vez, en una economía inflacionaria, estancada o en crisis puede aumentar la pobreza y también la desigualdad como resultado de una pérdida no generalizada del valor real de los ingresos o una caída segmentada del empleo. Pero también es posible que la desigualdad disminuya debido a un deterioro de los empleos o un deterioro en la parte media superior de la pirámide social, con o sin aumento de los ingresos en la parte media o en la base de la misma, lo cual también habría de producir que la pobreza caiga o al menos no aumente.

Al mismo tiempo, los gobiernos intervienen en esta relación –sea por acción u omisión- en un sentido progresivo o regresivo desde el punto de vista social, a través del gasto social, las políticas fiscales, la orientación del crédito y la inversión, el empleo público, etc.; todas ellas modalidades de intervención que pueden alterar la dinámica del crecimiento, la demanda de empleo y los ingresos familiares, y, por lo tanto, los niveles de pobreza. Como cabe apreciar, la relación que explicaría los cambios en la pobreza no es unívoca ni simple, y mucho menos cuando también correspondería tomar en cuenta los efectos inversos, es decir, el efecto que la reducción/aumento de la pobreza produce sobre la menor/mayor desigualdad, y el que ambas producen sobre el mayor/menor crecimiento de una economía.

Dado que en su conjunto estos comportamientos son la expresión de un régimen o modelo de desarrollo, en donde entre otros aspectos cabe considerar las políticas socioeconómicas, el ciclo productivo y el contexto internacional, es posible evaluar para cada régimen o modelo socioeconómico “histórico” el efecto específico que tuvieron los factores arriba señalados sobre los cambios en evolución de la pobreza y la indigencia. Para ello, en este caso, cabe utilizar un método de análisis que permita descomponer las variaciones en términos de los factores que explican los cambios en ambos indicadores.

Para responder a este problema, se introduce en este apartado una reformulación del modelo de descomposición propuesto por Datt y Ravallion (1992) y que fuera ampliado por Cortés y Minor (2014), con el objetivo de explicar los cambios en los niveles de pobreza como una función del impacto de los cambios en los ingresos, las transferencias por programas sociales, los cambios en la desigualdad y un factor residual no explicado.

Para Datt y Ravallion (1992), dada una tasa de pobreza o indigencia:

P = P (z | μ, L) (1),

En donde *z* representa la línea de pobreza, μ es la media de los ingresos y L el vector de la curva de Lorenz, un cambio en la tasa de pobreza (∆P) entre un período t1 y un período t2, 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). En fórmula:

∆P=EI + ED + R (2)

Sin embargo, es posible considerar que en las variaciones que experimentan los ingresos de los hogares participan distintas fuentes cuyo papel puede ser relevante examinar con el objeto de profundizar la comprensión acerca de los factores que explican los cambios en las tasas de pobreza o indigencia en un período determinado de tiempo. En esta línea, Cortés-Minor (2014) proponen una ampliación la ecuación (2) para incluir el efecto de las transferencias de ingresos a través de programas sociales sobre la variación de las tasas indicadas. [[34]](#footnote-34)

En este trabajo se extiende la ecuación de descomposición propuesta por Cortés-Minor (3), con el objeto de evaluar los cambios en la pobreza/indigencia separando del comportamiento general del ingreso –como expresión del comportamiento del empleo, las remuneraciones y otros posibles ingresos generados por la economía- tanto el efecto de los *programas sociales* (transferencias provenientes de programas de asistencia directa y de protección al desempleo) como las transferencias generadas por el *sistema de la seguridad social* (jubilaciones y pensiones). En este sentido:

∆P=EI + ED + ES+ EP+ R (3)

De acuerdo con esto, la variación de la pobreza o la indigencia es el resultado de: (a) el efecto cambio en el ingreso medio de mercado de los hogares neto de los ingresos por transferencias sociales (EI); (b) el efecto variación en la distribución del ingreso neto de los ingresos por transferencias sociales (ED)[[35]](#footnote-35); (c) el efecto cambio en el ingreso medio de los hogares por transferencias de la seguridad social (ES); (d) el efecto cambio en el ingreso medio de los hogares derivada de los programas de protección contra la pobreza (EP); y (e) un efecto residual (R)[[36]](#footnote-36).

**Tabla 6. Descomposición del cambio en la proporción de hogares pobres e indigentes. Gran Buenos Aires. Períodos seleccionados: 1992-1998, 1998-2003, 2003-2007 y 2007-2012. –En puntos porcentuales-.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Prop. de pobres en T1** | **Prop. de pobres en T2** | **Diferencia** | **Efecto Ingreso** | **Efecto Desigualdad** | **Seguridad Social** | **Programas** | **Residuo** |
| **(T2 - T1)** |
|  |  | **(a)** | **(b)** | **(b)-(a)** | **EI** | **ED** | **ES** | **EP** | **R** |
| 1992-1998 | Indigencia | 1,8 | 3,8 | 2,0 | 0,1 | 2,2 | -1,0 | -0,5 | 1,2 |
| Pobreza | 12,0 | 17,1 | 5,1 | 0,6 | 5,7 | -1,9 | -0,2 | 1,0 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1998-2003 | Indigencia | 3,8 | 15,2 | 11,4 | 5,5 | 3,3 | 0,1 | -2,9 | 5,5 |
| Pobreza | 17,1 | 37,9 | 20,7 | 17,0 | 5,7 | 0,7 | -0,6 | -2,1 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2003-2007 | Indigencia | 14,2 | 6,6 | -7,6 | -6,8 | -3,8 | -1,6 | 1,0 | 3,6 |
| Pobreza | 33,8 | 20,8 | -12,9 | -8,1 | -3,4 | -1,7 | -0,1 | 0,4 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2007-2012 | Indigencia | 6,6 | 4,4 | -2,3 | -0,4 | -1,8 | -3,0 | -0,1 | 3,0 |
| Pobreza | 20,8 | 15,8 | -5,0 | -0,4 | -3,6 | -3,1 | -0,2 | 2,4 |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, Mayo 1992, 1998 y 2003; y Segundo trimestre 2003, 2007 y 2012). | | | | | | | | | |

Los resultados de estos ejercicios de descomposición se presentan en la Tabla 6 para los períodos político-económicos objeto de interés. Al respecto, cabe destacar las siguientes observaciones:

1) Entre los años 1992 y 1998, la tasa de pobreza se incrementó en 5,1 p.p. Su variación habría quedado explicada, principalmente, por el aumento de la desigualdad distributiva y, en menor medida, por el deterioro de los ingresos familiares generados en el mercado de trabajo. Este impacto regresivo habría sido parcialmente contrapesado por el efecto de las transferencias de la seguridad social y, en menor medida, por los programas de asistencia social directa y de protección al desempleo. Debe tenerse en cuenta que, además, esta etapa se caracterizó por una baja incidencia de este tipo de programas, así como por una pérdida del peso de la cobertura jubilatoria. En el caso de la tasa de indigencia, su variación fue de 2 p.p. en el período, y este aumento se habría explicado por los mismos factores que los identificados para el caso de la pobreza.

2) Entre 1998 y 2003, en el ya mencionado contexto de colapso socioeconómico, la tasa de pobreza creció casi 21 p.p. A diferencia del período previo, el papel decisivo en la variación de la pobreza lo habría jugado, en esta fase, el deterioro de los ingresos (explicado, principalmente, por la fuerte devaluación de la moneda y la falta de ajuste de los ingresos de asalariados y de los cuenta propias), seguido por el efecto de la desigualdad. Los ingresos por seguridad social habrían perdido el impacto compensador que habían tenido en el período anterior, siendo esto expresión del deterioro que experimentaron estos ingresos. En cambio, los programas de asistencia social directa y de protección al desempleo que, como se mostró anteriormente, adquirieron en esta etapa una gran importancia en el gasto social, habrían jugado un papel activo en “amortiguar” el incremento de la tasa de pobreza. En el caso de la tasa de indigencia, se verificó un impacto en igual dirección tanto del deterioro de los ingresos como del aumento de la desigualdad. Cabe destacar que, si bien fue marginal el efecto de las jubilaciones y pensiones en la variación de esta tasa, muy distinto habría sido el impacto de los programas sociales: éstos jugaron en este caso un papel muy relevante en la reducción de la tasa de indigencia.

3) En el período 2003-2007, es decir, en una fase de acelerado crecimiento, la tasa de pobreza se redujo 12,9 p.p. Tal como cabría esperar, el papel más importante en dicha reducción lo habría jugado el aumento de los ingresos de los hogares como efecto directo del aumento del empleo y la recuperación de las remuneraciones (a partir de la reinstalación de los acuerdos paritarios y de la actualización del salario mínimo, vital y móvil). En línea con la reducción de la pobreza operó también, en este período, una reducción de la desigualdad distributiva. Las transferencias de la seguridad social habrían contribuido también a la reducción de la pobreza, a partir de la actualización de los haberes mínimos y la ampliación de la cobertura previsional. En cambio, habría sido marginal el papel jugado por los programas de asistencia social directa y de protección al desempleo en la caída de dicha tasa. En el caso de la variación de la tasa de indigencia (-7,6 p.p.), se observa el mismo conjunto de efectos. Sin embargo, cabe destacar que los programas de asistencia social directa, en contraposición con lo que ocurrió en la fase anterior y al inicio del período, dado el protagonismo del factor empleo y de las transferencias previsionales, habrían perdido importancia relativa en la caída de la indigencia.

4) Por último, durante el período 2007-2012, el crecimiento económico se desaceleró y fue más irregular. En este marco, la pobreza volvió a caer, aunque ahora sólo 5 p.p. A diferencia del período previo, en dicho comportamiento habría jugado un papel relativamente menor el crecimiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, lo cual sería expresión del menor dinamismo de la economía en esta etapa en comparación con la anterior. Mucho más relevante para explicar la caída de la tasa de pobreza parece haber sido la reducción de la desigualdad. A su vez, en contraste con todos los períodos previos, las transferencias de la seguridad social –que, como se vio, alcanzan niveles inéditos en términos del gasto público social– habrían tenido un rol crucial en el cambio observado en la tasa de pobreza, lo que se explica por la mayor cobertura previsional. Los programas sociales de asistencia directa, entre los cuales, a partir de 2010, se ubica en primer lugar la Asignación Universal por Hijo, habrían tenido un efecto reducido en el cambio observado en la pobreza. En el caso de la tasa de indigencia, su reducción en la etapa fue de 2,3 p.p., y al igual que en la tasa de pobreza, el efecto de los ingresos generados por el mercado de trabajo fue marginal frente al efecto positivo que generó la menor desigualdad. Los ingresos por jubilaciones y pensiones, en comparación con períodos previos, tuvieron un efecto muy significativo en el cambio observado en la indigencia. En cambio, el efecto de los programas sociales, si bien fue positivo, continuó siendo marginal para explicar dicha variación.

Las variaciones observadas en la pobreza y en la indigencia a lo largo de las dos fases político-económicas consideradas habrían obedecido, principalmente, a lo ocurrido con la evolución de los ingresos laborales, previsionales y con la desigualdad distributiva. El particular deterioro de los ingresos de los hogares –laborales y previsionales- durante la década de reformas estructurales, junto con el fuerte incremento que experimentó la desigualdad, explicarían la mayor parte del aumento de la pobreza y la indigencia en esa fase. En un sentido netamente opuesto, la recuperación del empleo y de los ingresos familiares, así como la fuerte caída de la desigualdad, explicarían los cambios en la década post-reformas. El efecto de las transferencias de los programas de asistencia directa y de protección al desempleo –dado los bajos montos asociados a dichas transferencias- fue menor que los componentes antes reseñados, y su comportamiento no fue igual en cada etapa. Ambos habrían tenido su mayor impacto en el momento más álgido de la crisis, y sobre todo, en la tasa de indigencia en mayor grado que en la tasa de pobreza.

**10. Reflexiones finales: límites estructurales al proceso de integración social.**

Este trabajo ha aportado una serie de evidencias empíricas al debate teórico y político-académico sobre el alcance de las políticas socioeconómicas –sean la de corte “ortodoxo-neoliberal” o las de orientación heterodoxa-neodesarrollista- como instrumentos conducentes a un desarrollo sustentable con convergencia social. En este sentido, el estudio se limitó al caso argentino para el período 1992-2012, un período en el cual tuvieron vigencia ambos programas político-económicos, separados por la profunda crisis económico-financiera de 2001-2002. En este marco, se evaluaron los cambios ocurridos en la pobreza como función de los procesos ocurridos en estructura sectorial del empleo, las transferencias de la seguridad social y las políticas sociales de transferencia de ingresos.

Para ello –en el marco de las principales coordenadas económicas que acompañaron a estos dos programas– se presentó la evolución de las tasas de indigencia y pobreza para el Gran Buenos Aires. Estas series estadísticas permitieron confirmar el dispar comportamiento experimentado por el bienestar a lo largo de los diferentes modelos bajo estudio, así como también el fuerte impacto que tuvo la crisis económica de 2001-2002 sobre esta dimensión. Sin embargo, un análisis comparado permitió evidenciar la persistencia de un nivel estructural de pobreza que parece haber impedido avanzar en un proceso sostenido de convergencia social.

Presentado este diagnóstico, el trabajo se interrogó por el comportamiento de algunos de los determinantes sociales del bienestar de los hogares. En primer término, se analizaron indicadores vinculados con los cambios ocurridos en los niveles de empleo, la estructura sectorial de la ocupación y los ingresos laborales. Esto permitió poner de relieve una relativa invariabilidad en materia de composición sectorial del empleo, segmentación laboral y brechas de productividad (ingresos laborales) entre sectores económico-ocupacionales. Si bien durante las dos fases económico-sociales analizadas existió una notoria diferencia en materia de demanda agregada de empleo, ello no parece haber impedido que persistiera el empobrecimiento y la precarización del sector microempresario informal. Según la evidencia presentada, contrasta en el campo de la pobreza el carácter más regresivo del programa neoliberal frente al resultado logrado por las políticas neo-desarrollistas, pero también la continuidad “casi sin cambios” de condiciones de heterogeneidad, segmentación y desigualdad distributiva a nivel del mercado de trabajo.

Dado que el bienestar de los hogares no resulta únicamente de la participación económica en el mercado de trabajo, se evaluó el comportamiento que tuvo el gasto público social consolidad bajo las diferentes fases macroeconómicas analizadas. Aquí pudo constatarse la efectiva presencia de un cambio entre la política social del período neoliberal y la correspondiente a la etapa post-reformas. Entre sus rasgos sobresalientes, cabe subrayar que si bien hubo un aumento sostenido del gasto social a lo largo de ambas etapas, su ritmo se incrementó a partir del modelo de políticas heterodoxas. En tal sentido, se observó que los cambios introducidos en esta última etapa dan cuenta de un giro de la política social a partir de la puesta en marcha de programas más extendidos de seguridad social y de transferencia directa de ingresos a los hogares afectados por la pobreza o la vulnerabilidad social. Además, estos cambios tuvieron lugar en un contexto en el cual los hogares pudieron aumentar su participación en la distribución primaria del ingreso a través del mercado de trabajo.

A partir de estas evidencias, la última sección del trabajo se propuso evaluar el impacto específico del crecimiento económico, la distribución del ingreso y las políticas sociales –tomando en consideración los programas de asistencia social directa, los planes de protección al desempleo y las transferencias previsionales (jubilaciones y pensiones)– sobre los índices de indigencia y de pobreza. Si bien al respecto pudo observarse el efecto positivo que habrían tenido las transferencias previsionales y los programas de lucha contra la pobreza en ambas tasas, la utilización de un modelo de descomposición del cambio de las mismas permitió enriquecer el análisis. En este sentido, se presentó evidencia acerca de que los cambios en la indigencia y la pobreza habrían dependido fundamentalmente del comportamiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y de su distribución. Durante la fase de políticas neoliberales, el incremento observado en las tasas de indigencia y pobreza se habría debido principalmente al deterioro de los ingresos laborales y a la mayor desigualdad distributiva. El efecto compensatorio de la seguridad social funcionó en la primera fase de ese modelo; a la vez que los programas sociales de lucha contra la pobreza, si bien fueron importantes como mecanismos compensadores durante la crisis económica, habrían aportado muy poco en la reducción real del riesgo de pobreza.

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 las transferencias de la seguridad social (sistema de jubilaciones y pensiones) adquirieron una relevancia creciente en el presupuesto de los hogares. Esto ocurrió en un contexto en el cual también mejoró la distribución primaria a través del aumento de la demanda de empleo. Fueron estos últimos los factores que más habrían incidido en el retroceso de la pobreza y la indigencia, mientras que las políticas sociales habrían mantenido una incidencia más reducida en términos de la mejora del bienestar.

La comparación entre ambas fases macroeconómicas ha permitido señalar que el modelo de crecimiento más orientado hacia el mercado interno fue más eficiente para reducir la pobreza y la indigencia. Esto se debió, principalmente, al papel jugado por el incremento de la demanda de empleo y por la reducción de la desigualdad lograda a través de las políticas sociales. Sin embargo, de modo contrastante, la persistencia de niveles elevados de pobreza e indigencia, así como de desigualdad en la estructura socio-ocupacional permiten constatar reproducción de rigideces que condicionan las posibilidades de convergencia social más allá del cambio de modelo macroeconómico.

Al respecto, las políticas sociales suelen ser presentadas como mecanismos de integración social que subsanan los efectos disgregadores del mercado. Los datos presentados en este trabajo muestran que, si bien estas intervenciones tuvieron un protagonismo diferencial en las distintas fases estudiadas, no habrían tenido un papel decisivo en el bienestar efectivamente alcanzado por las unidades domésticas. En otros términos, si bien es posible advertir un papel más progresivo del gasto social durante el ciclo neodesarrollista, en ausencia de condiciones más amplias de integración sistémica[[37]](#footnote-37) cabe subrayar el papel insuficiente de este tipo de intervenciones en materia de bienestar.

De esta manera, cualquiera sea el período considerado, aunque con inestabilidades importantes, las prestaciones a la seguridad social y los programas sociales de protección contra la pobreza sólo lograron -en el mejor de los casos- compensar pero no reducir de manera estructural y sostenible los niveles de desigualdad estructural. De ahí que cabe afirmar también que el efecto indirecto de estas prestaciones para la reducción de la indigencia y la pobreza, aunque activo –sobre todo a partir del período de políticas heterodoxas–, no haya sido significativo. Por lo mismo, según la evidencia presentada, la dinámica de acumulación, el funcionamiento y el modo de conformación del mercado de trabajo, continúan siendo dimensiones necesarias de análisis para comprender los niveles de desigualdad que alcanza la sociedad argentina; a la vez que debería buscarse en las condiciones que ofrece la estructura económico-ocupacional los límites o potencialidades de superación de las condiciones de marginalidad estructural bajo las cuales se reproduce el sistema socioeconómico.

**Bibliografía**

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2008): “Continuidades y rupturas en la industria argentina: del modelo de los noventa a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares”, en *Realidad Económica*, Nº 240.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010a), *Hecho en Argentina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010b), “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad”, *Revista Nueva Sociedad,* N° 225, pp. 31-47.

Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Buenos Aires: CLACSO.

Barba Solano, C. (2011) “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en: Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Buenos Aires: CLACSO.

Barrientos, A. y Hulme, D. (2008) **“Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution”, *BWPI Working Paper,* Manchester.**

Beccaria, L. y Maurizio, R. (2008) “Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso”, en: Lindenboim J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires, EUDEBA.

Beccaria, L. y R. Maurizio (2012) “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010”, *Desarrollo Económico* Nº 206, Buenos Aires.

Bertranou, F. y Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Buenos Aires: OIT.

Bertranou, F., Cetrángolo, O.,Grushka, C. y Casanova, L (2012), “Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, en *Revista Desarrollo Económico,* vol. 52, N° 205, abril-junio 2012, pp. 3-30.

Birdsall, N y De la Torre, A (2001), *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica.* Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano.

Birdsall, N., De la Torre, A., & Valencia, F. (2010). “The Washington Consensus: Assesssing a damage brand”. (Center for Global Development, Ed.) Working Paper 213.

Bonvecchi, A. y Smulovitz, C. (2008) “Atender Necesidades, Crear Oportunidades o Garantizar Derechos. Visiones sobre la Política Social”, en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Banco Mundial, Oficina de Buenos Aires.

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2009), Presentación de recurso de reconsideración con recurso jerárquico en subsidio. Solicitan medidas. Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/INDEC\_recurso.pdf [consulta: 10 de mayo de 2014].

CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad, Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia*, Santiago de Chile.

CEPAL (2011), *Eslabones de desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Santiago de Chile.

CEPAL (2013), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile.

CIFRA (2011). *El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010. Informe de Coyuntura N° 7*. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CIFRA

Cortés, F. (2013) “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México", en *Economía UNAM*, vol. 10. Facultad de Economía UNAM, pp. 136.

Cortés, F. (2014). “Gasto Social y pobreza”, *Documento de Trabajo N° 9*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México. Anexo Metodológico a cargo de Enrique Minor.

Cortés, F. y Cuéllar, O. (1990), Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal (México: FLACSO y M.A. Porrua Editores).

Cortés, R., Groisman, F. y Hoswoszki, A. (2003), “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas”, ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estadios del Trabajo. ASET, Buenos Aires.

Damill, M. y R. Frenkel (2006) El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera, *Revista de la Cepal* Nº 88, Santiago de Chile.

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2011) “Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: An analysis of the Argentine experience”, *Employment Working Paper*, OIT.

Danani, C y Beccaria, A (2011), “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”. En Danani, C y S. Hintze (coords), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010.* (Págs. 103-151). Universidad Nacional de General Sarmiento. Colección Política, políticas y sociedad.

Danani, C. (2003): “Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”. En Lindemboim, J. y Danani, C. (coords.): *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las política sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.

Danani, C. y Grassi, E.: “Ni error ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo”. En Lindenboim J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires, EUDEBA.

Danani, C., y Hintze, S. (2011). “Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En: Danani, C y S. Hintze (coords), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Datt, G. y Ravallion, M. (1992), “Growth and Redistribution Components in Poverty Measures: A Decomposition with applications to Brasil and India in the 1980’s”, *Journal of Developments Economics*,38, pp. 275 a 295.

De Ferranti, D; Perry, G; Ferreira, F y Walton, M (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008) *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo, y Vakis (2013): *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina.* Washington, DC: Banco Mundial.

Gasparini, L. y G. Cruces (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, R. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014) Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo, Buenos Aires: Crisis y Futuro Anterior.

González de la Rocha, Mercedes 1987 *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos en Guadalajara* (México: El Colegio de la Jalisco).

Graña, J, D. Kennedy y J.Valdez (2008), El “modelo” de la post Convertibilidad: contenido, límites y perspectivas. *II Jornadas de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento*, Los Polvorines, 10 y 11 de noviembre.

Hernández Laos, E. (2006). *Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina,* México: Porrúa.

Infante, R. (2011) El desarrollo inclusivo de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

Isuani, A. (2008) “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Banco Mundial, Oficina de Buenos Aires.

Isuani, E., Tenti Fanfani, E. y Lo Vuolo, R. (1991) *El estado benefactor: un paradigma en crisis,* Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP

Kaztman, R. y Wormald, C. (2002). *Trabajo y Ciudadanía. Integración y Exclusión Social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo: Cebra.

Lindenboim, J. (2012). "La pobreza: una tensión social más allá de la metrópolis", en Luis Ainstein (compilador) *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Angeles, Paris, Tokio y Toronto*. Buenos Aires: Eudeba.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.

Lockwood, D. (1964). “Social Integration and System Integration,” en: G. Zollschan and W. Hirsch (eds.), *Explorations in Social Change*. Boston: Houghton Mifflin.

Lom­nitz, Larissa (1975), *Como sobreviven los marginados* (Mexico: Siglo XXI).

López­Calva, L, y Lustig, N (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Monza, A. y Giacometti, C (2003), “Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. *Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina”*. Proyecto de Cooperación Técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS). Buenos Aires. (mimeo)

Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2007) “Europeización del Bienestar y activación”, en *Política y Sociedad*, 44 (2).

Margulis, Mario 1980 "Reproducción social de la vida y reproducción del capital", en *Revista Nueva Antropología* (México) Vol. IV, Nº 13-14.

Neffa, J.C. y Panigo, D. (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*, Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica/ Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Novick, M. (2006) “¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 11, N° 18.

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Mexicana de Sociología*. N° 2.

Nun, J. (2001), “Marginalidad y Exclusión Social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Nun, J.; Marín, J.C. y Murmis, M. (1968): “La marginalidad en América Latina: informe preliminar”, en Documento de trabajo N° 35, Buenos Aires, CIS, 1968.

Palomino, H. (2007), “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 12, N° 19.

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., López, H., Servén, L. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial.

Piketty Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Massachussets.

Pinto, A. (1973). “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina”. En: *Inflación: raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México: Fondo de Cultura Económica.

Repetto, F. (2002) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, F. y Andrenacci, L. (2005) “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez, O. (2006) *El estructuralismo latinoamericano,* México: Siglo Veintiuno Editores.

Rofman, R. (2013), “Argentina”. En: Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires: Banco Mundial.

Salvia, A. (2007), “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político”, en Salvia y Chávez Molina (comp.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*,. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.

Salvia, A. (2014). “Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo neodesarrollista”, *Documento de Trabajo*. ODSA-UCA: Buenos Aires.

Salvia A., et al, (2008) Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. En Lindenboim, Javier (Comp) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Salvia, A. y Vera, J. (2012) “Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010)”, en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 41/42, ASET Buenos Aires.

Salvia, A. y Vera, J. (2013) “Heterogeneidad estructural y desigualdad económica: Procesos intervinientes en el patrón de la distribución de los ingresos laborales del Gran Buenos Aires durante las distintas fases macroeconómicas (1992-2010)”, en *Revista Desarrollo Económico* *Nº 207-208, Vol. 52.* Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Tokman, V. y O’Donnell, G. (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Torrado, S. (1978), “Clases sociales, familia y comportamiento demográfico: orientaciones metodológicas”, en *revista Demografía y Economía* (México: El Colegio de México) N° 36.

Williamson, J. (1983), “What Washington Means by Policy Reform?”, en Williamson, J. (comp.), Latin America Adjustment. How Much has Happened?, Washington: Institute for International Economics.

Williamson, J. (1993), “Democracy and the Washington Consensus”, World Development, vol. 21, no.8, pág 1329- pág 1336.

Williamson, J. (2000), “What should the World Bank Think about the Washington Consensus?” World Bank Research Observer 15, no.2: 251-264.

**ANEXO METODOLÓGICO**

* *Serie de Gasto Público Social*

Para dar cuenta de la evolución del gasto público social consolidado se recurrió a dos fuentes principales. Por un lado, una serie de gasto público consolidado (1980-2009), elaborada por la Dirección Nacional de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía. Pero debido a que esta dependencia dejó de existir, la serie mencionada quedó interrumpida. Para subsanar esta dificultad, se completó el período 2010-2012 a partir de un empalme con datos presupuestarios no consolidados de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía. Los datos acerca de la evolución del Producto Interno Bruto de la Argentina surgen de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y del INDEC.

* *Microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, cambios metodológicos y cálculo de las tasas de pobreza e indigencia*

La evaluación de la información se hizo tomando una serie de años ventana para el período 1992-2012 (1992, 1994, 1998, 2003, 2007, 2012). A lo largo de estos períodos tuvieron lugar cambios de diverso orden en la EPH. El cambio más significativo tuvo lugar en el segundo semestre del año 2003, a partir del reemplazo de la antigua EPH “puntual” que tenía dos mediciones anuales, por la denominada encuesta EPH “continua” con cambio en cuatro tiempos de la estructura de rotación de la muestra.

Debido a los aspectos señalados, el análisis se limitó al área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA). Los años seleccionados corresponden a las ondas del mes de mayo de 1992, 1998 y 2003 (EPH “puntual”) y al tercer trimestre de 2003, primer trimestre de 2004 y segundos trimestres de 2005 a 2012 (EPH “continua”). Se consideró que el empalme de datos entre la EPH “puntual” y “continua” podría resultar distorsivo y, por ende, menos fiable. Asimismo, la falta de información en los años 1992 y 1994 respecto a los ingresos por ayudas/subsidios no laborales obligó a trabajar en estos años con datos estimados (en base al peso que adquiere esta fuente en el total de ingresos no laborales en los años sucesivos). Por estos motivos, el análisis se desarrolló a través de una serie “cortada” de resultados: 1992-1994, 1994-1998, 1998-2003 y 2003-2012 (ver Tabla A.1).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla A.1. Fuentes de datos y variables utilizadas para la construcción de indicadores de percepción de ingresos por transferencias de la seguridad social y programas de protección contra la pobreza** | | |
| **EPH Puntual (1992-1994)** |  | |
| Ingresos por Jubilaciones | p48\_1 | Ingreso por jubilación o pensión |
| Ingresos por Planes | p47\_6 | Otros ingresos |
| Ingresos por Subsidios o ayudas |
| **EPH Puntual (1998-2003)** |  | |
| Ingresos por Jubilaciones | P48\_1 | Ingreso por jubilación o pensión |
| Ingresos por Planes | p18a | Identifica Planes de empleo |
| Ingresos por Subsidios o ayudas | p48\_9 | Otros ingresos |
| **EPH Continua (2003-2012)** |  | |
| Ingresos por Jubilaciones | v2\_m | Monto percibido por jubilación o pensión |
| Ingresos por Planes | pp07e | El trabajo es un Plan de Empleo |
| Ingresos por Subsidios o ayudas | v5\_m | Monto percibido por subsidios o ayudas |

Fuente: elaboración propia con base en cuestionarios de EPH-INDEC

A su vez, con el objetivo de disminuir la pérdida de información por no declaración de ingresos, se tomó la decisión de estimar por tipo de fuente los ingresos personales no declarados, para la encuesta en su modalidad “puntual”, a partir de un modelo de regresión multivariado para la determinación de los ingresos por perceptor y tipo de ingreso (véase Salvia, 2012). En la modalidad EPH “continua” (2003-2012), el propio INDEC hace una imputación por registro y tipo de fuente de los ingresos no declarados y dado que arroja resultados similares a los que surgen del modelo propio, para simplificar las comparaciones con datos provenientes del organismo, se decidió aceptar el método de imputación de ingresos diseñado por el INDEC para estas bases.

Para su adecuada comparación, los ingresos corrientes de los hogares se deflacionaron los mismos a precios del 2012, aplicando para ello el índice oficial de precios (IPC-GBA del INDEC) para el período 1992-2006, así como un índice elaborado y publicado por ex técnicos del INDEC (IP GB) para el período 2007-2012. Se sigue esta estrategia debido al hecho conocido en torno a la manipulación de los índices de precios que experimentó el INDEC a partir del año 2007 por parte de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía de la Nación.

Uno de los aspectos centrales que incide en el cálculo de los niveles de indigencia y de pobreza medidos por ingresos –más allá de la cobertura geográfica y/o del error de medición de los ingresos del hogar- es la determinación del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). La manipulación por parte del INDEC –a partir del 2007- del índice de precios general (IPC-GBA) generó valores para dichas canastas cada vez más alejados de la realidad. La reciente decisión gubernamental de descontinuar la difusión del IPC-GBA adulterado, así como la estimación del precio de las canastas de indigencia y pobreza, debido a las “serias falencias metodológicas” del método, constituyen un reconocimiento explícito a un fraude estadístico que duró al menos siete años (2007-2013).

Esta situación inédita es la que motivó a centros de investigación académicos o consultoras privadas a realizar sus propias mediciones de precios o cálculos complejos usando fuentes secundarias, todo lo cual sin duda conlleva a resultados variables en cuanto a la estimación de los valores de la CBA y la CBT. En este caso, la actualización de las canastas se realizó a través de información discontinuada publicada por otras fuentes. Para ello se estima la brecha entre el valor de la CBA del INDEC y la evolución de un índice de precios promedio alternativo (ALT) en el rubro alimentos, toda vez que dicha información estuviera disponible (IP GB, CIFRA-7 Provincias, ISEPCI, entre otros). Los valores de CBA y CBT por adulto equivalente utilizados en este estudio se informan en la Tabla A.2.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tabla A.2. Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total por Adulto Equivalente. Gran Buenos Aires. Años 1992-2012. En pesos corrientes.** | | | | |
| Año (período) | | Fuente | CBA ($) | CBT ($) | |
| 1992 (mayo) | | IPC-GBA | 55,5 | 123,8 | |
| 1994 (mayo) | | IPC-GBA | 61,6 | 142,9 | |
| 1998 (mayo) | | IPC-GBA | 68,3 | 159,8 | |
| 2001 (mayo) | | IPC-GBA | 63,2 | 154,3 | |
| 2003 (mayo) | | IPC-GBA | 106,6 | 232,3 | |
| 2003 (3er T) | | IPC-GBA | 102,1 | 225,7 | |
| 2004 (1er T) | | IPC-GBA | 106,0 | 232,1 | |
| 2005 (2do T) | | IPC-GBA | 114,2 | 250,6 | |
| 2006 (2do T) | | IPC-GBA | 127,2 | 276,9 | |
| 2007 (2do T) | | IPC-ALT | 173,5 | 372,4 | |
| 2008 (2do T) | | IPC-ALT | 223,5 | 484,4 | |
| 2009 (2do T) | | IPC-ALT | 247,3 | 558,3 | |
| 2010 (2do T) | | IPC-ALT | 298,1 | 646,2 | |
| 2011 (2do T) | | IPC-ALT | 369,3 | 812,7 | |
| 2012 (2do T) | | IPC-ALT | 467,8 | 1033,8 | |
| Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y organismos públicos y privados (FIEL, IGB, CIFRA 7 Provincias, ISEPCI). | | | | |

* *Definiciones operativas de la estructura económico-ocupacional y segmentos del mercado laboral*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla A.3. Desglose de los sectores y categorías económico-ocupacionales de la ocupación principal y de los ingresos provenientes de la misma.** | | |
|
| **SECTOR, CATEGORÍA E INGRESOS DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL** | | |
| **La EPH define como ocupación principal aquella a la que el individuo le dedica habitualmente más horas de trabajo. Los ingresos de la ocupación principal comprenden aquellos generados como empleados o directivos del sector público, como perceptores de programas sociales y como asalariados o no asalariados del sector formal e informal.** | | |
| **SECTORES** | **CATEGORÍA / SECTOR** | **OPERACIONALIZACIÓN Y TIPO DE INGRESO DE CADA CATEGORÍA/SECTOR** |
| **SECTOR PRIVADO FORMAL** | **Asalariados** | Salarios como obrero o empleado que trabaja en establecimiento privado con más de cinco ocupados. |
| Actividades laborales de elevada productividad y altamente integradas económicamente a los procesos de modernización. Se las define habitualmente como aquellas que conforman el mercado más concentrado o estructurado. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos medianos o grandes o actividades profesionales. | **No Asalariados** | Utilidades comocuenta propia profesional.  Ganancias como patrones profesionales o de establecimientos con más de cinco ocupados. |
| **SECTOR PRIVADO INFORMAL** | **Asalariados** | Salarios como obrero o empleado no profesional que trabaja en establecimiento privado con hasta cinco ocupados. |
| Actividades laborales dominadas por la baja productividad, alta rotación de trabajadores, inestabilidad y su no funcionalidad al mercado formal o más estructurado. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos pequeños, actividades de servicio doméstico o actividades independientes no profesionales. | **No Asalariados** | Utilidades como cuenta propia o ayuda familiar sin calificación profesional.  Ganancias como patrón de establecimiento con hasta cinco empleados con calificación no profesional  Ingresos como trabajador que presta servicios domésticos en hogares particulares. |
| **SECTOR PÚBLICO** | **Asalariados** | Salarios de obrero y empleado ocupado en el sector público. |
| Actividades laborales vinculadas al desarrollo de la función estatal en sus distintos niveles de gestión. Es decir, ocupaciones en el sector público nacional, provincial o municipal. | Salarios de beneficiarios de programas sociales que realizan contraprestación laboral para el sector público. |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)-FSC-UBA, con base en datos de la EPH-INDEC. | | |
|

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla A.4. Desglose de los segmentos del mercado de trabajo. Clasificación operativa de la calidad del empleo.** | | |
|
| **EMPLEO ESTABLE/ REGULADO** | **SEGMENTO PRIMARIO DEL MERCADO DE TRABAJO** | |
| EPH puntual | EPH continua |
|  |  |
| Incluye a los asalariados con trabajo permanente e integrados a la Seguridad Social (con descuento jubilatorio), a los patrones o empleadores con ocupación permanente que trabajan más de 34h o trabajan menos y no desean trabajar más horas y a los cuenta propia con ocupación permanente que trabajan más de 34h y no desean trabajar más. | Incluye a los asalariados con trabajo permanente e integrados a la Seguridad Social (con descuento jubilatorio), a los patrones o empleadores que trabajan en esa ocupación hace más de tres meses, y a los cuenta propia con más de tres meses de antigüedad en la ocupación que trabajaron más de 35h y no buscaron trabajar más horas. |
|  |  |
| **EMPLEO INESTABLE / NO REGULADO** | **SEGMENTO SECUNDARIO DEL MERCADO DE TRABAJO: Empleos extralegales (incluye empleos de indigencia)** | |
| EPH puntual | EPH continua |
|  |  |
| Incluye a los asalariados sin jubilación o sin trabajo permanente, a los trabajadores independientes (patrones o cuenta propia) que no tienen un empleo permanente (es decir, son changas, empleos inestables o trabajos temporarios) o a aquellos trabajadores independientes con empleo permanente pero que trabajan menos de 35h y quieren trabajar más. Se incluyen también a los trabajadores familiares sin salario. | Incluye a los asalariados sin jubilación o sin trabajo permanente, a los trabajadores independientes (patrones o cuenta propia) que están hace menos de tres meses en ese empleo o a los cuenta propia que estando hace más de tres meses trabajaron menos de 35 h o trabajaron más de 35h y buscaron trabajar más horas. Se incluyen también a los trabajadores familiares sin salario. |
| Adicionalmente, incluye a todos aquellos empleos (de cualquier categoría ocupacional, exceptuando a los trabajadores familiares sin salario) cuyo ingreso horario percibido no alcanza el nivel del ingreso horario necesario para cubrir los gastos alimentarios de una familia tipo\*. | Adicionalmente, incluye a todos aquellos empleos (de cualquier categoría ocupacional, exceptuando a los trabajadores familiares sin salario) cuyo ingreso horario percibido no alcanza el nivel del ingreso horario necesario para cubrir los gastos alimentarios de una familia tipo\*. |
| \* La canasta básica se definió como los ingresos necesarios para cubrir las necesidades alimenticias y otras de subsistencia de una familia tipo en cada uno de los años considerados en el estudio. Al respecto, cabe aclarar que hasta el año 2007 se emplearon los datos de la Canasta Básica Alimentaria según la estimación oficial del INDEC. Sin embargo, dada la conocida intervención al INDEC y manipulación de la información posterior a 2007, se utilizó una estimación alternativa de Canasta Básica Alimentaria obtenida a través de información de consultoras privadas. Para la estimación del límite de ingreso horario de indigencia se divide el ingreso mensual de la Canasta Básica Alimentaria para una familia tipo por 160 horas mensuales trabajadas.  Nota: En las bases de datos de los años 1992 y 1994 no se disponían de las variables empleadas para la evaluación de la calidad o estabilidad del empleo. En estos casos, la evaluación de la estabilidad laboral se aproxima, para los trabajadores no asalariados, a través de indicadores de subocupación, el deseo de trabajar más horas semanales y la búsqueda de otro empleo. A través de ejercicios de comparación en las bases de los años 1998 y 2001 con ambos métodos de evaluación de la calidad del empleo, se obtuvo un coeficiente para el ajuste de los datos correspondientes a 1992 y 1994. | | |
| Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, con base en datos de la EPH-INDEC. | | |

* *Descomposición de los cambios en las tasas de pobreza e indigencia*

Como se presentó en el cuerpo del texto, la descomposición de las tasas de pobreza e indigencia se llevó adelante extendiendo la fórmula de Datt y Ravallion (1992) a partir de la propuesta de Cortés y Minor (2014). Para Datt y Ravallion (1992), dada una tasa de pobreza o indigencia:

P = P (z | μ, L) (1)

En donde *z* representa la línea de pobreza, μ es la media de los ingresos y L el vector de la curva de Lorenz, un cambio en la tasa de pobreza (∆P) entre un período t1 y un período t2, se debe a la acción combinada de: (a) un cambio en los *ingresos medios* (EI); (b) un cambio en la *distribución* de los ingresos (ED); (c) y una categoría residual (R). En fórmula:

∆P=EI + ED + R (2)

En este trabajo se extiende la ecuación de descomposición propuesta por Cortés y Minor (3), con el objeto de evaluar los cambios en la pobreza/indigencia separando del comportamiento general del ingreso medio de mercado –como expresión del comportamiento del empleo, las remuneraciones y otros posibles ingresos generados por la economía- tanto el efecto de los *programas sociales* (transferencias provenientes de programas de asistencia directa y de protección al desempleo) como las transferencias generadas por el *sistema de la seguridad social* (jubilaciones y pensiones). En este sentido:

∆P=EI + ED + ES+ EP+ R (3)

De acuerdo con esto, la variación de la pobreza o la indigencia es resultado de: (a) el efecto cambio en los *ingresos medios (EI)* de los hogares netos de las transferencias sociales; (b) el efecto variación en la *distribución del ingreso*, neta de transferencias *(ED)*; (c) el efecto cambio en los *ingresos de seguridad social (ES)*; (d) el efecto cambio en los *ingresos por programas de protección contra la pobreza (EP)*; y (e) un efecto *residual (R).* Se señalan a continuación mayores especificaciones acerca de cada uno de estos componentes.

1. *Efecto ingresos de mercado (EI) neto de transferencias y programas sociales*

El efecto crecimiento o ingresos netos de transferencias y programas sociales se aproxima por medio de:

EI(t1,t2;r) = P (z | μ2, Lr) - P (z | μ1, Lr)

μ y L se utilizan como notaciones genéricas. En este caso los ingresos utilizados son netos de transferencias y programas sociales. La r indica un período de referencia (t). Este componente es definido como el cambio en la pobreza debido a un cambio en la media del ingreso medio neto de transferencias manteniendo constante la curva de Lorenz en un nivel de referencia Lr.

1. *Efecto distribución (ED) neto de transferencias y programas sociales*

ED(t1,t2;r) = P (z | μr, L2) - P (z | μr, L1)

Este efecto es definido como un cambio en la curva de Lorenz, manteniendo la media del ingreso constante en un período de referencia μr.

1. *Efecto de los ingresos por programas sociales (EP)*

Para estimar el componente de transferencias proveniente de los programas sociales sobre el indicador de pobreza se debe considerar las diferencias que surge de estimar la pobreza con y sin esas transferencias para cada año. El efecto EP se calcula como una diferencia entre dichas diferencias. De este modo,el efecto de los programas sociales puede entenderse como:

EP = (Pt2-P’t2) – (Pt1-P’t1)

Donde P remite a la pobreza tomando como base de cálculo los ingresos totales y P’ corresponde a los ingresos netos de transferencias por programas sociales.

1. *Efecto de los ingresos por seguridad social (ES)*

Para estimar el componente de transferencias proveniente de las prestaciones de la seguridad social sobre el indicador de pobreza se debe considerar las diferencias que surge de estimar la pobreza con y sin esas transferencias para cada año. Este componente se calcula de forma aditiva con el anterior, considerando la estimación del efecto de los programas sociales. El efecto de las transferencias de la seguridad social será:

ES= (P’’t2 - P’t2) - (P’’t1 - P’t1)

Donde P’’ remite a la pobreza tomando como base de cálculo los ingresos totales netos de transferencias por programas sociales y de la seguridad social, y P’ corresponde a los ingresos netos de transferencias por programas sociales.

1. *Componente residual (R)*

El término residual R de la descomposición incluye el efecto de interacción entre los componentes que explican los cambios en el indicador de pobreza. Tal como se señaló anteriormente, Datt-Ravallion (1992) reconocen que este valor puede ser importante -incluso mayor que el efecto distribución- por lo que en ocasiones adquiere un valor significativo que resulta difícil de explicar (Medina y Galván, 2014). La ampliación del modelo de Datt-Ravallion incorporando componentes específicos como las transferencias por programas sociales y de la seguridad social puede intensificar esta dificultad. Sin embargo, se considera que tanto el modelo original de Datt-Ravallion como su ampliación para el análisis de fuentes específicas de ingresos constituyen una herramienta útil y adecuada para el análisis aquí propuesto.

1. \* Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto Gino Germani (UBA-CONICET) e investigador jefe del programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). E-mail: agsalvia@retina.ar. [↑](#footnote-ref-1)
2. \*\* Becario de posgrado del CONICET en el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). E-mail: santiago\_poy@uca.edu.ar. [↑](#footnote-ref-2)
3. \*\*\* Investigadora del programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) y del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (IIGG-UBA). E-mail: julietavera@gmail.com. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ambos enfoques parecen también acordar en las estrategia que deben adoptar las economías de la región en el actual contexto mundial: *la reducción de la pobreza y la desigualdad constituye una condición necesaria de un modelo de crecimiento que debe apoyarse en las ventajas que ofrece el mercado mundial* (Birdsall y de la Torre, 2001; De Ferranti et al, 2003; Perry et al, 2006; CEPAL, 2010, 2014b). Para una revisión tanto de los acuerdos como de las diferencias teóricas que subyacen a estas consideraciones y propuestas en materia de política económica y social, ver Cortés (2013, 2014). . [↑](#footnote-ref-4)
5. Este argumento se apoya en la tesis estructuralista que sostiene que un factor clave que explica la imposibilidad de nuestras sociedades de acceder a un sendero convergente con el desarrollo es la vigencia de un patrón de acumulación fundado en la heterogeneidad estructural, el cual afecta particularmente a aquellas economías capitalistas subordinadas que se abren a los mercados mundiales a través de enclaves productivos especializados (Prebisch, 1949, 1976; Pinto, 1973; Rodríguez, 2006; CEPAL, 2010, 2011, 2014; Salvia, 2012). [↑](#footnote-ref-5)
6. Se adopta aquí una forma ampliamente difundida de concebir a las “políticas sociales” como el 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 el funcionamiento de los mercados (Isuani, Lo Vuolo, Tenti Fanfani, 1991; Isuani, 2008). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver en el Anexo metodológico el tratamiento metodológico aplicado sobre los micro datos de las bases de la EPH “puntual” y “continua” para completar información faltante de ingresos y permitir su comparabilidad histórica; así como los criterios aplicados para la transformación a precios constantes de los ingresos corrientes utilizados en estos análisis. [↑](#footnote-ref-7)
8. El área metropolitana del Gran Buenos Aires concentra casi el 30% de la población urbana del país y produce más 45% del PBG nacional. De tal manera que los eventos ocurridos en esta jurisdicción impactan considerablemente en cualquier análisis del país en su conjunto. [↑](#footnote-ref-8)
9. El Consenso de Washington propuso un conjunto integrado de medidas de estabilización monetaria, equilibrio fiscal, apertura comercial, privatización de empresas públicas, liberalización financiera, desregulación de los mercados y flexibilización laboral, las cuales tenían como cometido generar un crecimiento sostenido capaz de fomentar la convergencia de las economías atrasadas con las economías más desarrolladas. Tales lineamientos eran en realidad una serie de “recomendaciones” de peso dirigidas a los países en desarrollo -según la perspectiva dominante en ese momento en los organismos internacionales de crédito, funcionarios del gobierno de EEUU y expertos- con el objetivo explícito de poner fin a las trabas impuestas al crecimiento, las crisis fiscales y los problemas en el sector externo. Para un más detallado análisis de las propuestas explicitadas por en el Consenso de Washington, así como de los alcances y contenidos de las mismas, véase Williamson (1989, 1993, 2000). [↑](#footnote-ref-9)
10. La tesis de la heterogeneidad estructural fue profundizada por Aníbal Pinto con el fin de destacar los efectos regresivos de la concentración del progreso técnico sobre la integración productiva, los mercados de trabajo y, por ende, sobre la capacidad de integrar al desarrollo a los excedentes de población (Pinto, 1973: 33). Este enfoque reconoce la existencia de tres sectores al interior de una economía en proceso de industrialización: uno capitalista formado por un sector de enclave altamente productivo vinculado al mercado mundial, un sector capitalista intermedio orientado al mercado interno y un amplio sector informal de subsistencia de muy baja productividad (Prebisch, 1949; Pinto, 1973). Actualmente, esta perspectiva ha sido parcialmente recuperada por CEPAL (Rodríguez, 2006; CEPAL, 2010, 2014). [↑](#footnote-ref-10)
11. Al respecto, Prebisch (1963, 1970, 1981) destaca que la penetración desigual de la tecnología sustrae a una considerable proporción de la población económicamente activa del crecimiento; y que el problema del desarrollo consiste esencialmente en crear las condiciones para mejorar su asimilación a un esquema más productivo más integrado. [↑](#footnote-ref-11)
12. Debe remarcarse que las condiciones de posibilidad de este sistema no contributivo se encuentran muy ligadas al ciclo de crecimiento económico atravesado por los países de la región en la última década, lo que en contraste con el ciclo más restrictivo de gasto público vigente en las décadas previas permitió una expansión de éste en la última fase (CEPAL, 2010: 191). Por otra parte, si bien a nivel agregado el peso de estos sistemas en el PBI es bajo, su importancia es relevante para los hogares entre cuyos miembros predominan este tipo de inserciones laborales (CEPAL, 2012). [↑](#footnote-ref-12)
13. A diferencia de los términos de marginalidad residencial o cultural, o, incluso de exclusión social la “marginalidad económica” parte de que los excedentes de población que genera el capitalismo periférico son marginales respecto a una matriz socioeconómica que reproduce las relaciones sociales que determinan tales funcionamientos (Nun, 2001: 30). Este tipo de comportamiento sistémico encuentra particular vigencia y alcance en aquellos sistemas estructuralmente heterogéneos, en donde se combinan enclaves de alta productividad u oligopolios, la presencia de una extendida economía informal de subsistencia y una débil intervención del Estado en los procesos de desarrollo e integración social (Salvia, 2007, 2012). [↑](#footnote-ref-13)
14. Se sigue aquí la tradición académica de significar bajo el concepto de estrategias domésticas-familiares el campo de las relaciones y estrategias de tipo económico que tienen como agente al hogar o a algunos de sus miembros en función de proveer recursos para la reproducción del grupo (lo cual incluye actividades realizadas con medios de producción propios, empleos asalariados o autoempleos remunerados e, incluso, las tareas domésticas). Si bien esta tradición tiene amplios antecedentes, cabe al menos mencionar los trabajos inspiradores de Lomnitz, (1975); Torrado (1978); Margulis (1980); González de la Rocha (1987); y Cortés y Cuéllar (1990); entre otros. [↑](#footnote-ref-14)
15. Es en este marco donde resulta de interés examinar algunos de los rasgos que ha asumido la producción de excedentes de población en clave a la tesis de la “masa marginal” (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969; 2001); la cual parece recobrar actualidad en el contexto de un sistema capitalista cada vez más globalizado y de economías nacionales cada vez más heterogéneas y subordinadas (Nun, 2001; Salvia, 2012). [↑](#footnote-ref-15)
16. Para mayor información sobre este período, puede consultarse a Altimir, Beccaria y González Rozada (2002), Damill, Frenkel y Maurizio (2003), Damill y Frenkel (2006), Lindenboim (2012), Salvia (2012). [↑](#footnote-ref-16)
17. Para una revisión crítica más detallada de los logros y algunas limitaciones de este ciclo virtuoso de políticas heterodoxas post-crisis puede consultare CENDA (2010), Damill, Frenkel y Maurizio (2011), Beccaria y Murizio (2012), CIFRA (2011), Gaggero, Schorr y Wainer (2014), Lindenboim (2012), Graña, J, D. Kennedy y J.Valdez (2008), Salvia et al (2008), Salvia (2014), entre otros. [↑](#footnote-ref-17)
18. Para la elaboración de estos indicadores se emplearon micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para una serie de años seleccionados. Se utilizan datos correspondientes al área metropolitana del Gran Buenos Aires para los años 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003 (onda mayo de la EPH “puntual”), y para 2003 (tercer trimestre) y la serie anual 2004-2012 (segundo trimestre de la EPH “continua”). Al respecto, cabe señalar que, en función de una comparación fiable de la información se procedió a estimar los ingresos no declarados de los hogares, así como utilizar valores de canastas diferentes a las oficiales. Uno de los aspectos centrales que incide en el cálculo de los niveles de indigencia y de pobreza medidos por ingresos es la determinación del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). Se sigue aquí la estrategia de tomar a partir de 2007 tasas no oficiales para valorizar dichas canastas debido a la manipulación por parte de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía de la Nación de los índices de precios generados por el INDEC (IPC-GBA). Las prácticas que se introdujeron para alterar las estadísticas de precios, así como para remover a los técnicos que desaprobaban tales prácticas, están documentados en la denuncia realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2009). [↑](#footnote-ref-18)
19. Para dar respuesta a estos interrogantes también se utilizan en este caso micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al área metropolitana del Gran Buenos Aires. Para este análisis se toman ventanas de observación los años 1992, 1994, 1998, 2001 y 2003 (onda mayo de la EPH “puntual”), y 2004, 2007 y 2012 (segundo trimestre de la EPH “continua”). [↑](#footnote-ref-19)
20. En el Anexo metodológico pueden consultarse las definiciones operativas de los sectores que componen la estructura económico-ocupacional. Para dar cuenta de la heterogeneidad de la estructura económico-ocupacional, se apela a una clasificación de la estructura sectorial del empleo que recupera los lineamientos de PREALC-OIT (1978) y que fue aplicada en investigaciones previas (Salvia, 2012, Salvia, Vera y Poy, 2015). [↑](#footnote-ref-20)
21. En menos de tres décadas, se pasó de un modelo de modernización en transición que prometía pleno empleo, progreso cultural e inclusión social a través del desarrollo industrial sustitutivo, el mercado interno, la urbanización y la expansión de los servicios públicos, a un modelo de apertura especulativo-financiera, con expansión de nuevos negocios agro-mineros o cadenas industriales de montaje, orientados al mercado mundial en tanto cuenten con ventajas comparativas, y en donde el empleo pleno, la igualdad de oportunidades y la movilidad social ya no son “promesas” de fácil cumplimiento (Tokman y O’Donnell, 1999; Kaztman y Wormald, 2002; Hernández Laos, 2006; Barba, 2011). [↑](#footnote-ref-21)
22. Estos programas se han definido como “transitorios”, en la medida que no deben considerarse derechos permanentes sino que las poblaciones beneficiarias reciben del Estado una ayuda económica mientras se cumplan las condiciones de elegibilidad y/o permanencia en el programa y hasta tanto la dinámica económica de los mercados no sea capaz de absorber a estos segmentos. Al mismo tiempo, es una función clave de estos programas dotar de activos –tanto en capital social como capital humano- a las poblaciones objeto de beneficio, debido a que se busca una mayor integración de estos sectores a las relaciones de mercado (Perry et al, 2006). Para una evaluación crítica sobre la función social de estos programas de transferencia de ingresos, ver Barrientos y Hulme (2008), o también Barba y Cohen (2011). [↑](#footnote-ref-22)
23. A partir de los años setenta el modelo que atribuía al Estado un rol central en la redistribución de bienes sociales enfrentó desafíos político-económicos que pusieron en cuestión su supervivencia. La literatura especializada presenta disidencias respecto de las razones que habrían provocado su crisis (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Bonvecchi y Smulovitz, 2006, Isuani, 2008). [↑](#footnote-ref-23)
24. El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. En mayo de 2003 la pobreza abarcaba al 54% y la indigencia al 27,7% de las personas. Sobre la evolución de los indicadores sociales durante y a partir de la crisis, véase, entre otros, Lindenboim (2012). [↑](#footnote-ref-24)
25. Esto ocurrió en un contexto en donde se dio fin al sistema privado de capitalización (2008), mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a la vez que el sistema público emprendía un plan de inclusión previsional casi universal. El “Plan de Inclusión Previsional” se puso en marcha en 2005 y a través de él pudieron acceder a una jubilación las personas que se encontraban en edad jubilatoria y a las que les faltaban años con aportes formales, o a su vez, aquellos individuos que habiendo acumulado 30 años de aportes no tenían ya acceso al mercado de trabajo formal. Estas medidas permitieron aumentar significativamente la tasa de cobertura del sistema previsional hasta llegar al 90% de la población de adultos mayores de 65 años (Bertranou et al, 2012; Rofman, 2013: 79). A su vez, a partir de la sanción de la Ley de Movilidad de las Jubilaciones y Pensiones en 2008, la actualización de las prestaciones pasó a basarse en parámetros predeterminados relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos contributivos e impositivos afectados a la previsión social. Para mayores detalles acerca del impacto de la recomposición de los haberes y la extensión de la cobertura en la protección de los adultos mayores, véase Danani y Beccaria (2011). [↑](#footnote-ref-25)
26. Para mayores especificaciones acerca del seguro por desempleo, sus requisitos de elegibilidad, así como el tiempo y monto de las prestaciones, véase Bertranou y Paz (2007). [↑](#footnote-ref-26)
27. El Programa Jefes/as de Hogar Desocupados (PJHD) creado en enero de 2002 se propuso garantizar un ingreso mínimo a los hogares con jefas y jefes desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados. El programa –que llegó a tener más de 2 millones de beneficiarios- promovía la capacitación laboral o la participación de los beneficiarios en actividades de contraprestación laboral que generasen impacto productivo local o en servicios comunitarios. Para mayor información sobre el alcance e impacto de este programa, ver Monza, A. y Giacometti, C (2003) y Cortés, R., Groisman, F. y Hoswoszki, A. (2003), entre otros. [↑](#footnote-ref-27)
28. En el Plan Familias otorgaba una transferencia monetaria proporcional a la cantidad de hijos en el hogar, la cual tenía como objetivo proteger a los hogares en situación de riesgo social. La asignación no remunerativa se establecía bajo la condicionalidad de asistencia escolar y control sanitario. [↑](#footnote-ref-28)
29. En octubre de 2009, el gobierno nacional implementó la Asignación Universal por Hijo mediante un decreto que modificó el régimen de asignaciones familiares, extendiendo este beneficio a los hijos de desocupados y trabajadores informales con salario inferior al salario mínimo, vital y móvil. La extensión del régimen de asignaciones familiares a aquellos que no estaba insertos en un empleo formal, estipulaba que los desocupados y trabajadores informales con menores en el hogar, recibirían un monto fijo por niño -estando parte de este beneficio condicionado a la entrega de certificados de asistencia escolar y control sanitario-. Si bien la Asignación Universal por Hijo (AUH) no es realmente universal, en la práctica -según algunos especialistas- universaliza o amplía la ayuda social de los menores de edad (Gasparini y Cruces; 2010). El monto de la asignación aumenta periódicamente por decisión del Poder Ejecutivo. A partir de mayo de 2011 se extendió también a las mujeres embarazadas a partir de las 12 semanas de gestación. [↑](#footnote-ref-29)
30. Para responder a este interrogante se vuelven a examinar los micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC correspondientes al área metropolitana del Gran Buenos Aires para la misma serie de años que en el apartado 4. [↑](#footnote-ref-30)
31. La mayor importancia relativa que adquieren las jubilaciones y pensiones en el presupuesto de los hogares está vinculada al crecimiento de la masa de ingresos en esta fuente asociado al aumento de los ingresos medios superior al promedio de la economía. Para mayores detalles sobre este análisis, véase Salvia (2012). [↑](#footnote-ref-31)
32. Al respecto, cabe recordar la puesta en marcha –en 1996– del Plan Trabajar y otros programas de protección contra el desempleo, en un contexto de reformas estructurales que promueven la flexibilización de los mecanismos regulatorios del mercado de trabajo y, a su vez, en el marco de una política social asistencial focalizada en los individuos con problemas de inserción en el mercado laboral. [↑](#footnote-ref-32)
33. En este apartado se trabaja con micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al área metropolitana del Gran Buenos Aires para los años 1992, 1998 y 2003 (onda mayo de la EPH “puntual”), y para 2003 (tercer trimestre) y los años 2007 y 2012 (segundo trimestre de la EPH “continua”). [↑](#footnote-ref-33)
34. Dado que la fórmula original propuesta por Datt y Ravallion contempla una línea de pobreza fija, Cortés y Minor incorporan en su análisis el efecto que la variación de los precios de la canasta de pobreza o indigencia tiene sobre el cambio observado en dichas tasas. De acuerdo con estos autores, una variación en los precios de las canastas tiene por efecto un cambio consecuente en la pobreza o en la indigencia. En este trabajo, el componente de variación de los precios no ha sido considerado. [↑](#footnote-ref-34)
35. Para mayor especificación de la forma de cálculo de cada componente, véase Anexo Metodológico. El “efecto desigualdad” (ED) se estima neto de ingresos por transferencias generadas por los programas sociales y la seguridad social, con el fin de “aislar” del componente distributivo la influencia de dichas fuentes. Es sabido que los cambios en los programas sociales y en el sistema de jubilaciones y pensiones no sólo elevan el ingreso medio de los hogares sino que afectan su distribución. En este sentido, cabe aclarar que la metodología aplicada estima el efecto de las transferencias mencionadas sobre los cambios ocurridos en la pobreza y la indigencia sin distinguir cuánto de dicho efecto está vinculado a la influencia que tienen las políticas sociales sobre la distribución del ingreso. Otros trabajos, actualmente en curso, estudian la incidencia de distintos tipos de ingresos (entre ellos, los provenientes de los programas sociales y de jubilaciones y pensiones) sobre los cambios ocurridos en la distribución de los ingresos, a través de un ejercicio de descomposición de la variación en el coeficiente de Gini según fuentes. Véase un ejemplo de esta metodología en Salvia y Vera (2013) y Vera (2013). [↑](#footnote-ref-35)
36. En la versión original de Datt-Ravallion (1992) el componente residual daba cuenta de la interacción entre el efecto crecimiento y el efecto desigualdad. Según los autores, el mismo se interpreta como la diferencia entre el efecto crecimiento, evaluado en el periodo t y t+1 de la curva de Lorenz, y la diferencia entre el efecto redistribución evaluado en t y t+1 del ingreso per cápita. Datt y Ravallion afirman que los cambios marginales en el índice de pobreza asociados a variaciones en el ingreso dependen de la forma que adopte la curva de Lorenz e indican que la evolución de la pobreza depende de los cambios que se produzcan en la manera en que los recursos se distribuyan entre las familias (Medina y Galván, 2014). Ha sido ya reconocido en su versión original que este valor puede ser importante -incluso mayor que el efecto desigualdad- por lo que en ocasiones adquiere un valor significativo que resulta difícil de explicar (Medina y Galván, 2014). A pesar de esta esta limitación, este método de descomposición ha mostrado más ser útil una vez para dar cuenta de cambios estructurales entre modelos político-económicos [↑](#footnote-ref-36)
37. Esta contradicción fue planteada varias décadas atrás por Nun y el equipo de investigación a su cargo (1969: 136-137), cuando –retomando la diferenciación realizada por Lockwood (1964)- planteó que la “masa marginal” –en contraste con el ejército industrial de reserva clásico- era una manifestación del bajo grado de “integración sistémica” que generaba el desarrollo capitalista desigual y dependiente en su fase monopólica. En ese sentido, Nun destacaba los resultados poco satisfactorios que presentaba la teoría de la modernización al centrar su diagnóstico en los problemas de “integración social” perdiendo de vista las contradicciones básicas de un régimen de acumulación que genera excedentes de población y se manifiesta en un empobrecimiento persistente de dichos sectores. [↑](#footnote-ref-37)