



Desarrollo y Sociedad

ISSN: 0120-3584

revistadesarrolloysociedad@uniandes.ed

U.CO

Universidad de Los Andes

Colombia

Salvia, Agustín; Poy, Santiago; Vera, Julieta  
La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas  
macroeconómicas. Argentina, 1992-2012  
Desarrollo y Sociedad, núm. 76, enero-junio, 2016, pp. 165-203  
Universidad de Los Andes  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169144237004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012

*Social Policy and Its Effects on Poverty Under  
Different Macroeconomic Regimes. Argentina,  
1992-2012*

Agustín Salvia<sup>1</sup>  
Santiago Poy<sup>2</sup>  
Julietta Vera<sup>3</sup>

DOI: 10.13043/DYS.76.4

## Resumen

El artículo analiza los cambios registrados en la política social en la Argentina durante las fases de implementación de reformas estructurales y el ciclo de

- 
- 1 Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Investigador jefe del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dirección postal: Av. Alicia Moreau de Justo 1500, Of. 462 (C1107AFD), Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: agsalvia@retina.ar.
  - 2 Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). Dirección postal: Av. Alicia Moreau de Justo 1500, Of. 462 (C1107AFD), Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: santiago\_poy@uca.edu.ar.
  - 3 Investigadora del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dirección postal: Av. Alicia Moreau de Justo 1500, Of. 462 (C1107AFD), Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: julietavera@gmail.com.

Este artículo fue recibido el 2 de marzo de 2015, revisado el 10 de julio de 2015 y finalmente aceptado el 17 de noviembre de 2015.

crecimiento bajo políticas heterodoxas. El trabajo tiene como objetivo evaluar el modo en que el gasto público social —los programas de asistencia social directa, los planes de protección al desempleo y los ingresos por jubilaciones y pensiones— incidieron en las tasas de pobreza e indigencia. En primer lugar, se examinan los cambios en el volumen y la composición del gasto público social. En segundo lugar, se presenta un modelo de descomposición que permite identificar los efectos del crecimiento económico, la distribución del ingreso y las políticas sociales sobre los cambios en las tasas de pobreza e indigencia. Se utilizan datos de organismos públicos y microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

*Palabras clave:* política social, pobreza, indigencia.

*Clasificación JEL:* I32, I38, J18.

## Abstract

This article analyzes the changes observed in social policy in Argentina between structural reforms phase and the subsequent period of economic growth under heterodox economic policies, and strives to determine how government social spending –especially income transfers, employment programs and pension and retirement income– affected poverty and extreme poverty rates. Firstly, changes in the volume and composition of government social spending are examined. Secondly, the article presents results of a decomposition model, which allows the identification of the effects produced by economic growth, income distribution and social policies on the observed changes of poverty rates. The article uses government data and micro-data of household's survey known as Encuesta Permanente de Hogares, by the National Institute for Statistics and Census.

*Key words:* Social policy, poverty, extreme poverty.

*JEL classification:* I32, I38, J18.

## Introducción

Durante las últimas dos décadas, en un marco general de crecimiento económico, tuvo lugar en casi todos los países de América Latina una importante

reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, sobre todo en el último decenio, habría mejorado la distribución del ingreso. En este contexto, cabe interrogarse acerca del papel desempeñado por las políticas sociales<sup>4</sup> en dichos procesos.

Los efectos positivos que han tenido, durante estos años, las políticas de lucha contra la pobreza y de reducción de la desigualdad han sido destacados tanto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2010, 2011, 2013, 2014b) como por el Banco Mundial (Birdsall y De la Torre, 2001; Ferreira *et al.*, 2013; Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2012). Ambos enfoques coinciden en que la reducción de la pobreza y la desigualdad constituyen condiciones necesarias para el crecimiento económico y que las políticas sociales pueden tener un rol protagónico para alcanzar tales resultados (Birdsall y De la Torre, 2001; Cepal, 2010, 2013; De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003; Perry, Maloney, Arias, López y Servén, 2006)<sup>5</sup>.

Sin embargo, algunos de los estudios que sustentan estas conclusiones se apoyan en evidencias construidas con datos agregados o no consideran los contextos sociopolíticos específicos de cada país. Al mismo tiempo, y más allá de los efectos positivos asignados a las políticas sociales, se reconoce que la integración sistémica como proceso efectivo de convergencia social sigue siendo una deuda pendiente (Cepal, 2013, 2014a).

Por ello es relevante aportar evidencias que permitan estudiar las variaciones en los niveles de pobreza de cada país considerando los factores sociales y político-económicos intervinientes. Tomando como marco los cambios ocurridos durante las últimas dos décadas en la Argentina, el presente artículo

---

4 Se adopta aquí una forma ampliamente difundida de concebir 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, 2008; Isuani, Tenti y Lo Vuolo, 1991). Esto sin perjuicio de que la política estatal incide también en la distribución primaria, tal como ocurre a través del salario mínimo, las negociaciones colectivas o las políticas activas en materia de registro laboral (Lavoie y Stockhammer, 2012; Neumark, Schweitzer y Wascher, 2004; y, para la Argentina, especialmente Groisman, 2012 y Kostzer, 2006).

5 Se ha señalado que estos aparentes acuerdos esconden diferencias profundas. Para una revisión de estas en torno al vínculo entre clases sociales, relaciones de poder, crecimiento, desigualdad y pobreza, véase Cortés (2013, 2014).

examina las características de la política social y su impacto sobre la pobreza y la indigencia a nivel de los hogares<sup>6</sup>.

En la historia argentina reciente confluyen las reformas estructurales implementadas durante los años noventa (1992-2001), la crisis de ese ciclo (2001-2002) y la fase de reactivación, bajo políticas de carácter heterodoxo más orientadas hacia el mercado interno (2003-2012). Un análisis comparativo permite indagar la relación entre diferentes etapas macroeconómicas y de política social en el marco de una economía heterogénea (Cepal, 2010, 2014a; Pinto, 1973; Prebisch, 1963, 1970; Rodríguez, 2006) que se abrió al mercado mundial y que, luego de la crisis de dicho proceso, se orientó al mercado interno pero manteniendo altos niveles de concentración y especialización productiva<sup>7</sup>. En esta línea, el trabajo somete a examen empírico dos argumentos acerca de la naturaleza, el sentido y el impacto de las políticas sociales durante estos períodos: a) la existencia de un cambio cuantitativo en la política social entre el periodo de reformas estructurales y la etapa posterior a la crisis y b) el papel de las transferencias de ingresos provenientes de la política social como instrumentos para crear un mínimo de inclusión social y, de ese modo, reducir las tasas de indigencia y pobreza.

Para llevar adelante este análisis se utiliza información secundaria agregada sobre la evolución y composición del gasto social, así como información sobre los ingresos de los hogares a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). Por motivos de fiabilidad y comparabilidad, el análisis de microdatos se limitó al área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA)<sup>8</sup>. Los años seleccionados corresponden a las ondas del mes de mayo de 1992, 1998 y 2003 (correspondientes a la EPH puntual) y el tercer trimestre de 2003, el primer trimestre de

6 A este modelo de análisis podría agregarse el papel de las estrategias sociodemográficas y socioeconómicas de los propios hogares. Estos factores no se han considerado en este estudio.

7 El problema presenta derivaciones distintas en un sistema subdesarrollado según se trate de un modelo de economía cerrada o abierta (Hernández, 2006; Salvia, 2012).

8 Si bien los resultados de este trabajo no tienen alcance nacional, el área metropolitana del Gran Buenos Aires concentra casi el 30% de la población urbana del país, consume aproximadamente el 40% de la energía eléctrica demandada a nivel nacional y produce más del 45% del producto bruto geográfico (PBG) argentino, de tal manera que los eventos ocurridos en esta jurisdicción influyen considerablemente en cualquier análisis del país en su conjunto.

2004 y los segundos trimestres de los años 2005 a 2012 (correspondientes a microdatos de la EPH continua)<sup>9</sup>.

En la primera sección se ofrece una descripción general de los cambios ocurridos en las políticas sociales durante las últimas dos décadas en la Argentina. En el segundo apartado se examina el comportamiento del gasto social consolidado (nacional, provincial y municipal) y de sus principales componentes entre los años 1992 y 2012. En la tercera sección se evalúa el efecto de las transferencias provenientes de la política social, los ingresos de mercado y la desigualdad sobre los cambios en las tasas de indigencia y pobreza. El artículo concluye con una discusión de los principales hallazgos.

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

La literatura que aborda la problemática del desarrollo en América Latina destaca una serie de cambios ocurridos a partir de los años setenta en la región<sup>10</sup>. Estos cambios han implicado no solo una redefinición del modelo de crecimiento, sino también de las políticas sociales y del modo en que se organizan tales intervenciones. En efecto, los sistemas de políticas sociales centralizados, universales y administrados estatalmente dieron lugar a modelos descentralizados, con una delegación de funciones en el sector privado y focalizados en los sectores excluidos.

En este contexto, con el apoyo de organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) surgió una serie de nuevos programas de transferencia de ingresos, entre ellos los subsidios para el cuidado de la alimentación y la salud, los sistemas de pensiones no contributivas, los programas de empleo y capacitación y las transferencias condicionadas de

9 Véanse los ejercicios de compatibilización de las fuentes en el anexo metodológico y también en Salvia (2012) y Vera (2013).

10 Los especialistas coinciden en indicar que varios países de la región transitaron de un modelo de desarrollo industrial sustitutivo orientado al mercado interno, con pleno empleo, a uno de apertura económica, en el que el pleno empleo y la movilidad social ascendente se volvieron más difíciles de alcanzar para una parte de la población (Barba, 2011; Hernández, 2006; Katzman y Wormald, 2002; Tokman y O'Donnell, 1999).

ingresos. La asistencia económica directa a los pobres y una mayor inversión en capital humano, con fines de cohesión social, pasaron a formar parte de los temas principales de la agenda social (Barba, 2011; Barrientos y Hulme, 2008; Cepal, 2009; Lavinas, 2014).

Estos programas se definen como transitorios, en la medida que no constituyen derechos permanentes sino que las poblaciones beneficiarias reciben del Estado una ayuda económica mientras se cumplan las condiciones de elegibilidad. Al mismo tiempo, es una función clave de estos dotar de activos —tanto en capital social como humano— a las poblaciones objeto de beneficios, para promover su integración a las relaciones de mercado (Perry *et al.*, 2006).

Una mirada a los antecedentes de las políticas sociales en la Argentina revela un proceso similar, si bien las condiciones de protección social previas a las reformas estructurales eran algo más extendidas que en la mayoría de los países de la región. Hasta la década de los setenta, el país tenía un sistema de política 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).

El estancamiento económico, el déficit fiscal y el deterioro progresivo del mercado de trabajo tuvieron un impacto regresivo sobre los diferentes componentes del sistema prevaleciente. El signo más visible de este proceso durante los años ochenta fue el incremento de la pobreza extrema y el desempleo, así como la creciente dificultad de los servicios de protección social del llamado "Estado benefactor" para atender las nuevas demandas sociales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Lo Vuolo y Barbeito, 1992, 1998). Cada uno de los componentes mencionados comenzó a experimentar problemas de financiamiento y de gestión que impulsaron, a partir de mediados de los ochenta y durante los noventa, el lanzamiento de importantes iniciativas orientadas a la redefinición de la política social<sup>11</sup>.

---

11 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 cuestionaron su supervivencia. La literatura especializada presenta disidencias respecto de las razones que habrían provocado su crisis (Bonvecchi y Smulovitz, 2008; Grassi *et al.*, 1994; Isuani, 2008).

Así, las reformas de los años noventa introdujeron cambios en las políticas sociales para reducir el déficit público, incrementar la participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales y asistir de manera focalizada a los grupos vulnerables (Isuani, 2008). Estas reformas aumentaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal y profundizaron el carácter estratificado y fragmentado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos (Danani, 2003; Danani y Grassi, 2008; Falappa y Andrenacci, 2008; Grassi, 2003; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999; Repetto, 2002; Repetto y Andrenacci, 2005).

La crisis del régimen de convertibilidad cambiaria, entre 2001 y 2002, estuvo acompañada por el abrupto aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad<sup>12</sup> e hizo evidente la fragilidad del sistema de protección y asistencia social generado durante el periodo de reformas estructurales. A partir de ese momento y con un nuevo modelo económico, tuvo lugar un proceso de reactivación económica con una fuerte demanda de empleo y la promoción de actividades vinculadas al mercado interno, lo que impactó positivamente en distintos indicadores sociales (Beccaria y Maurizio, 2012; Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [Cifra], 2011; Damill y Frenkel, 2006; Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2009; Lindenboim, 2012). Sin embargo, se habrían mantenido ciertas tendencias previas en lo que respecta a la heterogeneidad laboral, la pobreza estructural y la posibilidad de convergencia social (Azpiazu y Schorr, 2010a, 2010b; Damill, Frenkel y Maurizio, 2011; Lozano y Raffo, 2011; Salvia, 2014; Salvia y Vera, 2012, 2013).

En ese marco, entre 2003 y 2012 se aplicaron "contrarreformas" en materia financiera, laboral, de regulaciones comerciales, regímenes de subsidios, política de ingresos y en los subsistemas de la seguridad social (Bertranou y Paz, 2007; Danani y Grassi, 2008; Danani y Hintze, 2011; Neffa y Panigo, 2009; Novick, 2006; Palomino, 2007). Estas medidas estuvieron acompañadas por un fuerte aumento de los gastos en infraestructura social, servicios públicos de educación y salud, previsión social (jubilaciones y pensiones) y, según la coyuntura, en los programas de promoción y asistencia directa de ingresos.

---

12 El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002) y crecieron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. En mayo de 2003, la pobreza abarcaba al 54% de las personas y la indigencia al 27,7%. Sobre la evolución de los indicadores sociales durante y después de la crisis, véase Lindenboim (2012).

Con estas evidencias se afirma que la política social ha pasado a tener —en la nueva etapa macroeconómica y a diferencia del periodo previo— un papel activo en la transferencia de recursos económicos a favor de los sectores más pobres, lo que explica la reducción ocurrida en las tasas de pobreza e indigencia, así como la mejora en la distribución del ingreso. Estas afirmaciones serán objeto de análisis en los siguientes apartados, sin perder de vista las condiciones económicas y ocupacionales en las cuales operaron las políticas sociales en cada una de las fases estudiadas.

## II. Cambios en la política social y en los programas de protección contra la pobreza durante distintas fases macroeconómicas

Es relevante comparar las diferencias en la redistribución de recursos sociales entre el periodo de reformas estructurales, la crisis de dicho modelo y la fase de políticas heterodoxas. Para ello, se examinan la evolución del gasto social y sus prioridades en cada etapa. 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) y c) *gastos estructurales orientados a políticas universales* (educación y cultura, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, otros servicios o subsidios sociales urbanos)<sup>13</sup>.

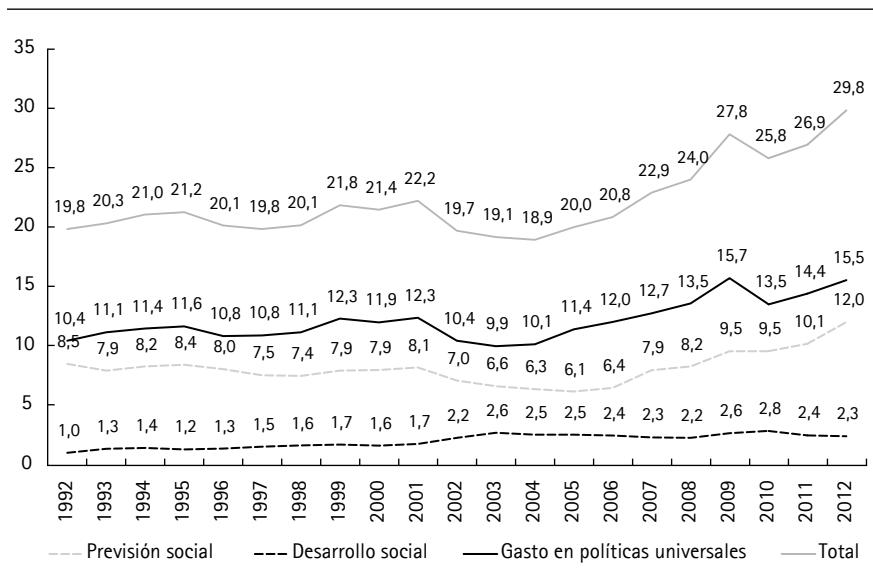
En los veinte años transcurridos entre 1992 y 2012 (figura 1), el gasto público social en la Argentina mantuvo una tendencia creciente: su participación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) pasó de 19,8% a 27,8% en 2009 y a 29,8% en 2012 (según datos empalmados)<sup>14</sup>. Los principales conceptos

13 En la elaboración de esta serie se tomaron datos consolidados de la Dirección Nacional de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales (DNAGP) del Ministerio de Economía, hasta 2009. Tras la disolución de esta dependencia, dicha información quedó interrumpida. Los años 2010-2012 se completaron con datos no consolidados provenientes de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía. Debido al sesgo que esto introduce, se indicaron los años finales con líneas punteadas. Para el detalle, véase el anexo metodológico de este trabajo.

14 En adelante se toman en cuenta, salvo indicación en contrario, los datos empalmados hasta 2012, para favorecer la lectura.

asociados a este aumento fueron los gastos sociales universales, que pasó de 10,4% a 15,5% del PIB, y el componente de previsión y seguridad social, cuyo peso subió de 8,5% a 12% del PIB. Mientras tanto, los gastos en desarrollo social asociados a los llamados programas de protección contra la pobreza, si bien duplicaron su participación, mantuvieron un bajo peso relativo (pasaron de 1% a 2,3% del PIB).

**Figura 1.** Gasto público social consolidado<sup>a</sup>. Gobiernos nacional, provincial y municipal. En porcentaje del PIB. Argentina, 1992-2012



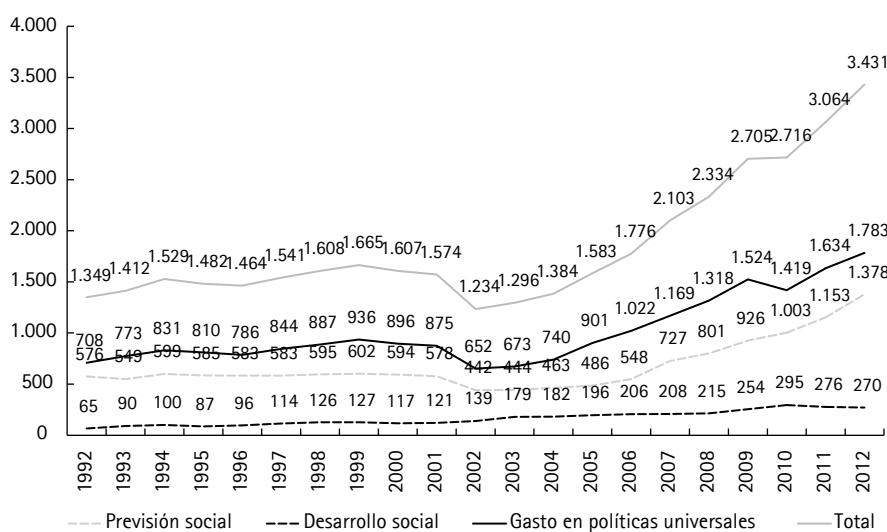
Nota: <sup>a</sup>el gasto público social consolidado incluye el gasto realizado por los distintos niveles de gobierno. Entre 1992-2009, los datos corresponden a la DNAGP y en los años siguientes se estimaron a partir de los resultados de ejecución presupuestaria de la ONP.

Fuente: elaboración propia con base en DNAGP, ONP e Indec.

Asimismo, durante el periodo 1992-2012, el PIB argentino a precios constantes creció 108%, lo cual confirma un aumento real en la función del gasto social durante las últimas décadas en la Argentina. La figura 2 examina esta tendencia con respecto a la evolución del gasto social real per cápita. El resultado es un aumento de dicho gasto entre 1992 y 2012 superior a 150%, cuando el PIB per cápita creció 70% en igual lapso. En otros términos, cabe subrayar el incremento real en la redistribución secundaria del ingreso a nivel agregado. Ahora bien, además de estas tendencias, ¿qué diferentes comportamientos y

usos registró el gasto social en cada una de las etapas político-económicas de las últimas dos décadas en la Argentina?

Figura 2. Gasto público social consolidado per cápita. Gobiernos nacional, provincial y municipal. En pesos argentinos de 1993. Argentina, 1992-2012



Fuente: elaboración propia con base en DNAGP, ONP e Indec.

De la evidencia presentada se desprende un comportamiento diferenciado según las distintas etapas seguidas por la política económica: a) incremento de 17% del gasto real per cápita en el periodo de políticas de reforma estructural (1992 y 2001), con un aumento de 12% en la participación del PIB, b) caída de 21% en el contexto de la crisis (2001-2002), con una pérdida de 15% en la participación del PIB y c) un fuerte incremento del gasto social real per cápita de 178% entre 2002 y 2012, con casi 60% de aumento en su peso en el PIB.

Sin embargo, también se observa que estas tendencias no fueron homogéneas a nivel de los componentes del gasto social al tomar en cuenta el contexto político-económico.

- 1) En la vigencia de las políticas de reforma estructural (1992 y 2001), en un marco de aumento del desempleo y la pobreza, el gasto per cápita en desarrollo social creció 85%, a la vez que el gasto público en las funciones

sociales universales (educación, salud, vivienda y otros servicios) solo lo hizo 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, el cual aumentó en un año casi 30%.

- 2) Durante el periodo posdevaluación 2002-2012, en un contexto de reversión de varias de las reformas implementadas durante la década anterior, el fuerte incremento que experimentó el gasto social involucró a todos los conceptos, aunque con algunas diferencias relevantes. Por una parte, el gasto en funciones de previsión y seguridad social creció 211%<sup>15</sup>; en segundo lugar, el gasto social per cápita en funciones de políticas universales registró un incremento de 173%; y, por último, el gasto per cápita en funciones de desarrollo social tuvo un aumento solo algo superior al registrado durante la década anterior (94%).

Si se examina específicamente el gasto per cápita en funciones de desarrollo social, se observa que entre 1992 y 2012 aumentó más de 300%. Y su participación en el PIB, aunque aumentó de manera significativa, solo pasó de 1% a 2,3%. No obstante, este componente reviste especial interés por cuanto es el que reúne a los programas de promoción social, asistencia directa y protección frente al desempleo, denominados de manera genérica programas de protección contra la pobreza, los cuales han estado dirigidos —con mayores o menores condicionalidades o focalización— hacia los hogares pobres, desafiliados de la seguridad social o excluidos del mercado de trabajo formal.

---

15 Esto ocurrió en un contexto en el que se dio fin al sistema privado de capitalización (2008), mediante la creación del sistema integrado previsional argentino (SIPA). A la vez, el sistema público emprendió en 2005 el Plan de Inclusión Previsional, casi universal, y a través de él pudieron acceder a una jubilación las personas en edad jubilatoria y a las que les faltaban años de aportes formales o quienes habiendo acumulado treinta 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, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2012; Rofman, 2013). Además, con 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 vinculados con 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, véanse Danani y Beccaria (2011).

Tal como se indicó, estos programas tuvieron especial crecimiento en la década de los noventa, una vez iniciadas las políticas de reforma estructural. El aumento del desempleo y la pobreza, asociado a la reconversión productiva, hizo necesario formular programas para responder al nuevo escenario social (Danani, 2003; Falappa y Andrenacci, 2008; Grassi, 2003; Lo Vuolo *et al.*, 1999; Repetto y Andrenacci, 2005).

Dependiendo de sus objetivos, metodología y encuadre sectorial, los programas de protección contra la pobreza se pueden clasificar en dos tipos: a) los dirigidos a brindar una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral o de entrenamiento y búsqueda de empleo, en donde se ha incluido al sistema de seguro de desempleo<sup>16</sup> (programas de protección frente al desempleo), del tipo *workfare* y b) los 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, 2007).

Se trata en ambos casos de sistemas que procuran generar una transferencia secundaria de ingresos hacia los sectores más pobres de la estratificación social, cuyo gasto anual ejecutado –tal como se ha señalado– nunca superó el 3% del PIB. Como se puede observar en las figuras 3 y 4, aunque ambos regímenes incrementaron a lo largo de las dos décadas el nivel de gasto real per cápita, no lo hicieron con la misma intensidad según el modelo político-económico y las condiciones sociales generales del país.

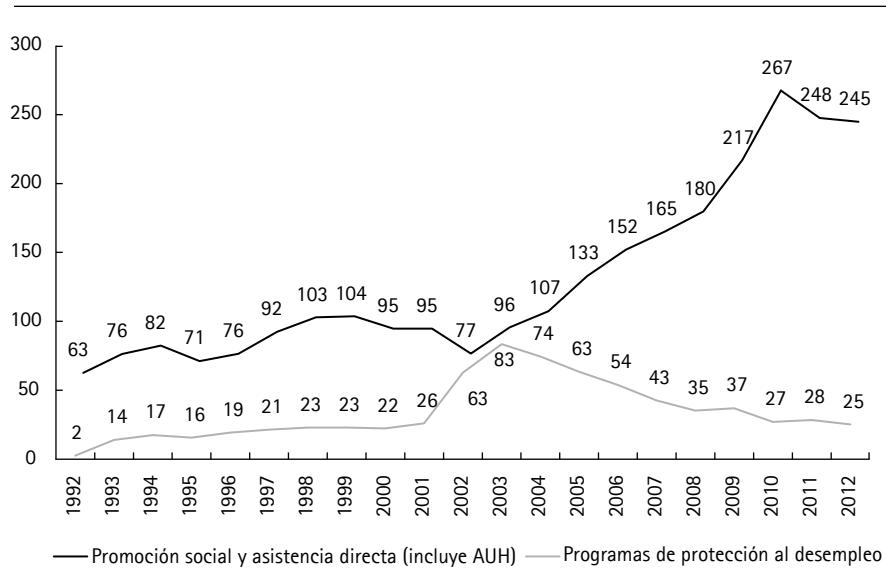
Por una parte, en el marco de las políticas de reforma estructural, si bien no perdieron vigencia los programas de asistencia directa, fueron ganando importancia los programas de protección al desempleo fundados en el modelo *workfare* (entre otros, Trabajar, Integración Comunitaria, Desarrollo Local, Manos a la Obra, Proyecto Joven). Esta línea de asistencia a sectores pobres desocupados de baja calificación alcanzó su mayor desarrollo en 2002, como corolario de la crisis, con el lanzamiento del programa Jefas y Jefes de Hogar

---

16 Para mayores especificaciones acerca del seguro por desempleo, sus requisitos de elegibilidad y el tiempo y monto de las prestaciones, véanse Bertranou y Paz (2007).

Desocupados (PJHD)<sup>17</sup>. Debe tomarse en cuenta que entre 1992 y 2001 la participación agregada en el PIB de estos programas de protección contra la pobreza pasó de 1% a 1,7%, y que como efecto del PJHD esta participación subió en 2003 a 2,5%.

**Figura 3.** Gasto público social consolidado per cápita en programas de protección contra la pobreza. En pesos argentinos de 1993 per cápita. Argentina, 1992-2012



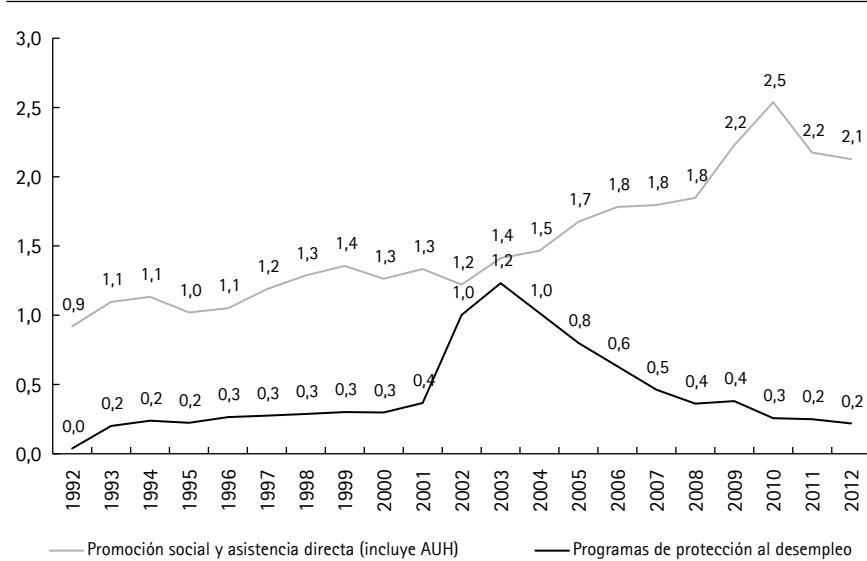
Fuente: elaboración propia con base en DNAGP, ONP e Indec.

En una situación de recuperación económica, aumento de la demanda de empleo y reducción de la pobreza, a partir de ese año comenzó a retroceder la cantidad de beneficiarios del PJHD, lo que estuvo acompañado de un cambio de paradigma en la concepción de los programas de protección contra la pobreza por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los nuevos programas de protección al desempleo, como alternativa al PJHD, buscaron una mayor focalización y tendieron hacia acciones de tipo *welfare*

17 El 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 dos 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.

(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 de los noventa (entre 0,2% y 0,3% del PIB).

**Figura 4.** Gasto público social consolidado en programas de protección contra la pobreza. En porcentaje del PIB. Argentina, 1992-2012



Fuente: elaboración propia con base en DNAGP, ONP e Indec.

En sentido inverso, en la medida que los programas de promoción y asistencia directa (Plan Familia<sup>18</sup>, Pensiones No Contributivas, programas alimentarios, etc.) iban cubriendo o absorbiendo a beneficiarios del PJHD, el gasto social implicado en estos programas crecía de manera constante. En medio de la recepción producida por la crisis internacional de 2009, el Gobierno implementó un régimen más amplio de transferencia condicionada de ingresos, denominado Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>19</sup>. El gasto comprendido en los programas

18 El plan 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.

19 En octubre de 2009, el Gobierno nacional implementó la AUH mediante un decreto que modificó el régimen de asignaciones familiares —que hasta entonces beneficiaba a los trabajadores registrados— y lo extendió a los hijos de desocupados y trabajadores informales con salario inferior al salario mínimo,

de protección contra la pobreza habría alcanzado una participación en el PIB en 2010 de 2,8%.

A modo de balance, cabe destacar que las modificaciones introducidas durante la fase de políticas heterodoxas suponen un cambio significativo en la función de la política social. En comparación con el periodo anterior, puede afirmarse que las transferencias secundarias de ingresos por vía de los servicios públicos universales y el sistema de la seguridad social adquirieron mayor relevancia, así como las transferencias de ingresos monetarios y no monetarios por medio de programas masivos, dirigidos no solo a asistir económicamente a los hogares más pobres, sino también a incentivar el mejoramiento del capital humano de sus integrantes.

### **III. Los programas de protección contra la pobreza y la previsión social: impacto sobre la pobreza y la indigencia**

Antes de examinar los efectos que la política social tuvo, en las distintas fases analizadas, sobre la pobreza y la indigencia, se presenta la evolución de estas tasas en los hogares del Gran Buenos Aires (figura 5).

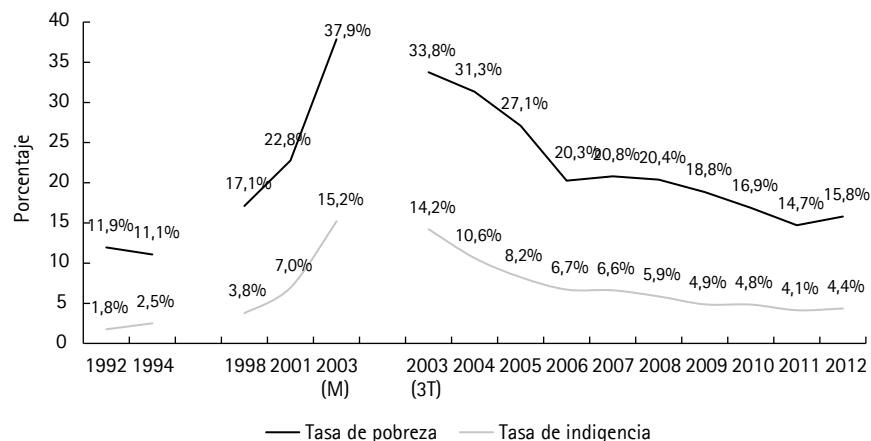
Entre los años 1992 y 1998, es decir, durante los años de mayor crecimiento económico en el ciclo de reformas estructurales, las tasas de pobreza e indigencia iniciaron su tendencia incremental. Entre 1998 y 2003, la sociedad argentina transitó desde la recesión a la crisis económica y luego a la reactivación. En ese marco, la tasa de pobreza en mayo de 2003 llegó a abarcar a casi cuatro de cada diez hogares, lo que expresaba el impacto del mayor desempleo y el deterioro económico. Entre 2003 y 2007 creció la demanda de empleo y se recompusieron los ingresos de los hogares, en medio de las políticas

---

vital y móvil. La norma estipula que los desocupados y trabajadores informales con menores en el hogar reciben un monto fijo por niño, un beneficio en parte condicionado a la entrega de certificados de asistencia escolar y control sanitario. Aunque la AUH no es realmente universal, según algunos especialistas en la práctica universaliza o amplía la ayuda social a los menores de edad (Gasparini y Cruces, 2010). En mayo de 2011 se extendió también a las mujeres embarazadas a partir de doce semanas de gestación. A pesar de que la AUH se considera un programa distinto a otros implementados en la región (como Bolsa Familia, en Brasil) por cuanto busca constituirse en un derecho de los trabajadores informales, según algunos autores podría incluirse en un mismo conjunto de políticas inscritas en el paradigma del "manejo del riesgo social". Véase esta perspectiva crítica en Lavinas (2014).

heterodoxas que siguieron a la crisis. Así, las tasas de pobreza e indigencia experimentaron una sistemática reducción y volvieron a ubicarse en niveles de la fase macroeconómica anterior. Durante la última fase (2007-2012), la economía argentina tuvo una fase más moderada de crecimiento y la pobreza volvió a caer, aunque a un ritmo más lento que en el periodo anterior.

Figura 5. Tasas de pobreza e indigencia de los hogares. Gran Buenos Aires, 1992-2012



Fuente: elaboración propia con base en la EPH del Indec.

Una vez identificados los cambios ocurridos en las tasas de pobreza e indigencia durante los distintos períodos estudiados, cabe preguntarse: ¿Qué impacto específico 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 las tasas de indigencia y pobreza?

Debe tenerse en cuenta que el nivel de pobreza en un país es el resultado de la relación entre crecimiento, régimen de empleo y distribución del ingreso. A través de las diversas políticas analizadas, el Estado interviene en dichas relaciones, sea en un sentido progresivo o regresivo. Dado que en su conjunto estos comportamientos son una expresión –aunque no necesariamente directa– del modelo político-económico o del ciclo de la economía generado por tales políticas, es posible analizar los efectos específicos que los factores señalados tuvieron sobre los cambios observados en la pobreza y la indigencia. Para ello, no sería válido el análisis de la correlación simple entre la

evolución de las tasas de indigencia y pobreza y el comportamiento de cada uno de esos factores, sino que se torna necesaria la aplicación de un modelo de análisis que permita descomponer las variaciones en función de los factores que las explican.

Por esta razón se introduce una reformulación del modelo de descomposición propuesto por Datt y Ravallion (1992), ampliado por Cortés (2014)<sup>20</sup>, 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<sup>21</sup>.

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

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

en donde  $z$  representa la línea de pobreza,  $\mu$  es la media de los ingresos y  $L$  el vector de la curva de Lorenz, un cambio en la tasa de pobreza ( $\Delta P$ ) entre un periodo  $t_1$  y un periodo  $t_2$  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) y c) una categoría residual (R). En fórmula:

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

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 para profundizar la comprensión de los factores que explican los cambios en las tasas de pobreza o indigencia. En esta línea, Cortés (2014) ha propuesto una ampliación de la ecuación (2) para incluir el efecto de las

20 Véase en Cortés (2014) el anexo metodológico preparado por Enrique Minor.

21 La contribución del crecimiento y la desigualdad a la evolución de la pobreza puede estudiarse a través de distintas metodologías. Para una revisión de estas, véanse Medina y Galván (2014). El modelo mencionado de descomposición de Datt y Ravallion (1992) ha sido uno de los más populares en este campo y su aplicación puede verse en Damill, Frenkel y Maurizio (2002), Esquivel y Maurizio (2005), Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2012) y Cepal (2014b), entre otros. Desde una perspectiva y objetivos de estudio similares para el caso argentino, pero empleando técnicas de descomposición distintas, pueden señalarse, por ejemplo, a Busso, Cerimedo y Cicowicz (2005) y Maurizio, Perrot y Villafañe (s. f.).

transferencias de ingresos a través de programas sociales sobre la variación de las tasas indicadas<sup>22</sup>.

En este trabajo se extiende la ecuación de descomposición de Cortés (2014) (3), con el objeto de evaluar dichos cambios 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 que produce el sistema de la seguridad social (jubilaciones y pensiones). En este sentido:

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

De acuerdo con esto, la variación de la pobreza o la indigencia es el resultado de: a) el efecto de cambio en el ingreso medio de mercado de los hogares neto de los ingresos por transferencias sociales (*EI*), b) el efecto de variación en la distribución del ingreso neto de los ingresos por transferencias sociales (*ED*)<sup>23</sup>, c) el efecto de cambio en el ingreso medio de los hogares por transferencias de la seguridad social (*ES*), d) el efecto de cambio en el ingreso medio de los hogares derivado de los programas de protección contra la pobreza (*EP*) y e) un efecto residual (*R*)<sup>24</sup>.

22 Dado que la fórmula original propuesta por Datt y Ravallion (1992) contempla una línea de pobreza fija, Cortés (2014) incorpora en su análisis el efecto que tiene la variación de los precios de la canasta de pobreza o indigencia 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 en la pobreza o indigencia. En este trabajo, el componente de variación de los precios no ha sido considerado.

23 Para mayor especificación de la forma de cálculo de cada componente, véase el anexo metodológico. El efecto de desigualdad (*ED*) se estima neto de ingresos por transferencias generadas por los programas sociales y la seguridad social, para "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 solo elevan el ingreso medio de los hogares, sino que también 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) en 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. Véanse ejemplos de esta metodología en Salvia y Vera (2013) y Vera (2013).

24 En la versión original de Datt y Ravallion (1992) el componente residual abordaba la interacción entre el efecto de crecimiento y el efecto de desigualdad. Según los autores, dicho componente se interpreta como la diferencia entre el efecto de crecimiento, evaluado en el periodo *t* y *t* + 1 de la curva de

Los resultados de estos ejercicios de descomposición se presentan en el cuadro 1 para los períodos político-económicos objeto de interés y se describen a continuación.

**Cuadro 1.** Descomposición del cambio en la proporción de hogares pobres e indigentes. Gran Buenos Aires, 1992-1998, 1998-2003, 2003-2007 y 2007-2012

|                  | Porcen-<br>taje<br>pobres<br>t1 | Porcen-<br>taje<br>pobres<br>t2 | Difer. pp<br>(t2 – t1) | Efecto<br>ingreso<br>neto<br>ES + EP | Efecto<br>distrib.<br>neto<br>ES + EP | Efecto<br>seguridad<br>social | Efecto<br>programas<br>sociales | Residuo |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------|
|                  | (a)                             | (b)                             | (b) – (a)              | EI                                   | ED                                    | ES                            | EP                              | R       |
| 1992- Indigencia | 1,8                             | 3,8                             | 2,0                    | 0,1                                  | 3,4                                   | -1,0                          | -0,5                            | 0,0     |
| 1998 Pobreza     | 12,0                            | 17,1                            | 5,1                    | 0,6                                  | 7,0                                   | -1,9                          | -0,2                            | -0,4    |
| 1998- Indigencia | 3,8                             | 15,2                            | 11,4                   | 5,5                                  | 6,1                                   | 0,1                           | -2,9                            | 2,6     |
| 2003 Pobreza     | 17,1                            | 37,9                            | 20,7                   | 17,0                                 | 5,8                                   | 0,7                           | -0,6                            | -2,3    |
| 2003- Indigencia | 14,2                            | 6,6                             | -7,6                   | -3,8                                 | -2,6                                  | -1,6                          | 1,0                             | -0,6    |
| 2007 Pobreza     | 33,8                            | 20,8                            | -12,9                  | -8,1                                 | -0,8                                  | -1,7                          | -0,1                            | -2,3    |
| 2007- Indigencia | 6,6                             | 4,4                             | -2,3                   | -0,4                                 | -2,6                                  | -3,0                          | -0,1                            | 3,9     |
| 2012 Pobreza     | 20,8                            | 15,8                            | -5,0                   | -0,4                                 | -1,3                                  | -3,1                          | -0,2                            | 0,1     |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH del Indec.

- 1) Entre los años 1992 y 1998, la tasa de pobreza se incrementó 5,1 puntos porcentuales (p. p.). Su variación quedó explicada principalmente por el aumento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, y, en menor medida, por el deterioro de los ingresos familiares generados en el mercado de trabajo. Este impacto regresivo se vio parcialmente contrapesado por el efecto de las transferencias de la seguridad social y, en menor grado, por los programas de asistencia social directa y de protección al desempleo. Debe tenerse en cuenta, además, que 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

Lorenz, y la diferencia entre el efecto de 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 ocurrán en la manera en que los recursos se distribuyen 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 de desigualdad–, por lo que en ocasiones adquiere un valor significativo que resulta difícil de explicar (Medina y Galván, 2014). A pesar de esta limitación, este método de descomposición ha mostrado ser útil una vez más para encargarse de los cambios estructurales entre modelos político-económicos.

variación fue de 2 p. p. en el periodo y quedó explicada por los mismos factores que los indicados para la pobreza.

- 2) Entre 1998 y 2003, en el ya mencionado contexto de fuerte deterioro socioeconómico, la tasa de pobreza creció 21 p. p. A diferencia del periodo previo, el papel decisivo en la variación de la pobreza lo tuvo el deterioro de los ingresos medios de mercado<sup>25</sup> (explicado sobre todo por la fuerte devaluación de la moneda y la falta de ajuste de los ingresos de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia), seguido por el efecto de la desigualdad. Los ingresos por seguridad social perdieron el impacto compensador sobre la pobreza que habían tenido en el periodo anterior, expresión del deterioro concomitante de esta fuente de 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 (en especial el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) incidieron de manera importante en la morigeración del 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, no ocurrió lo mismo con los programas sociales, ya que estos desempeñaron un papel relevante en la reducción de la indigencia<sup>26</sup>.
- 3) Entre 2003 y 2007, es decir, en una fase de acelerado crecimiento del empleo, la tasa de pobreza se redujo 12,9 p. p. Tal como cabía esperar, el rol más importante en dicha reducción lo tuvo el aumento de los ingresos medios de los hogares, como un efecto directo del crecimiento de la demanda agregada de empleo y la recuperación de las remuneraciones de los asalariados (a partir de la revitalización de los acuerdos paritarios y la actualización del salario mínimo, vital y móvil) y los trabajadores por cuenta propia. En línea con la reducción de la pobreza operó también en este periodo la reducción de la desigualdad distributiva. Las transferencias de la seguridad social contribuyeron a la reducción de la pobreza, con

---

25) Esto es, los ingresos medios de los hogares netos de las transferencias de la seguridad social (*EI*) y los ingresos de los programas de asistencia social directa y de protección al desempleo.

26) De no haber existido estas transferencias de ingresos y suponiendo que los perceptores de los programas no hubiesen desarrollado otra actividad económica, la deteriorada capacidad de consumo de los hogares de menores recursos se hubiera afectado más seriamente.

la actualización de los haberes mínimos y la ampliación de la cobertura previsional. En cambio, fue marginal el papel de 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 (con una reducción de 7,6 p. p.), se observa el mismo conjunto de efectos. Sin embargo, los programas sociales, cuyo impacto se había reducido hacia el año 2007 en contraposición con lo que ocurrió a inicios del periodo, perdieron efecto en la reducción de la indigencia.

- 4) Finalmente, durante el periodo 2007-2012, el crecimiento económico fue menos rápido y coexistieron periodos de crisis por el impacto de la recesión internacional sobre la economía interna. La pobreza volvió a caer, aunque ahora lo hizo 5 p. p. A diferencia del periodo previo, en dicho comportamiento tuvo un papel menos importante el crecimiento de los ingresos medios, lo cual revela el menor dinamismo de la economía en esta etapa en comparación con la anterior. Mucho más relevante en su impacto sobre la caída de la tasa de pobreza fue la reducción de la desigualdad. A su vez, en contraste con todos los periodos previos, las transferencias de la seguridad social —que como se vio alcanzaron niveles inéditos en cuanto al gasto público social— fueron cruciales 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 debe incluirse a partir de 2010 la AUH, tuvieron 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 el caso de la tasa de pobreza, el efecto de los ingresos generados por el mercado de trabajo fue marginal frente al efecto de la caída de la desigualdad. Los ingresos por jubilaciones y pensiones, en comparación con periodos previos, tuvieron un efecto muy significativo en el cambio observado en la indigencia. En cambio, el efecto explicativo de los programas sociales, aunque positivo, continuó siendo débil.

Las variaciones observadas en la pobreza y la indigencia a lo largo de las dos fases político-económicas consideradas obedecieron, principalmente, a lo ocurrido con los ingresos provenientes del mercado de trabajo y la desigualdad distributiva. El profundo deterioro de los ingresos laborales durante la década de reformas estructurales y una mayor desigualdad explicaron el aumento de la pobreza y la indigencia en esa fase. Por su parte, la recuperación económica y de los ingresos, así como la menor desigualdad, se atribuyeron a los cambios en la década posterior a las reformas estructurales. El efecto de las transferencias

de la seguridad social y de los programas de asistencia directa fue menor que los componentes antes reseñados y su comportamiento no fue igual en cada etapa. Las primeras alcanzaron su mayor incidencia en el cambio en la pobreza y en la indigencia durante la etapa posterior a las reformas estructurales, lo cual tiene sentido en un contexto de ampliación de la cobertura. Los programas de asistencia directa y protección al desempleo, en cambio, tuvieron su mayor impacto en el punto más álgido de la crisis de cambio de siglo y, sobre todo, en la indigencia antes que en la pobreza.

#### IV. Reflexiones finales

Este trabajo ha aportado fundamentos empíricos a una serie de argumentos actualmente en debate acerca de la naturaleza, sentido e impacto de las políticas sociales en la Argentina a lo largo de las últimas dos décadas. En primer lugar, se ha buscado examinar la efectiva vigencia de un cambio entre la política social del periodo de reformas estructurales y la correspondiente a la etapa de políticas heterodoxas. Al respecto, se indicó que los cambios introducidos en esta última etapa dan cuenta de un giro de la política social, con la puesta en marcha de programas extendidos de transferencia directa de ingresos a los hogares que se insertan en el sector menos estructurado de la economía o que están afectados por el desempleo estructural. Este giro estuvo apoyado en un aumento sostenido del gasto público social a lo largo de las fases consideradas.

Un segundo eje de este trabajo ha sido analizar el impacto específico de las políticas sociales sobre la pobreza y la indigencia, tomando en consideración los programas de asistencia social directa, los planes de protección al desempleo y las transferencias previsionales (jubilaciones y pensiones). Si bien pudo observarse en ambas tasas el efecto positivo de las transferencias y los programas de protección contra la pobreza, la utilización de un modelo de descomposición del cambio de las tasas permitió enriquecer el análisis. Quedó en evidencia que, junto al efecto de las políticas sociales, los cambios en la indigencia o pobreza han dependido fundamentalmente del comportamiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y de su efecto redistributivo<sup>27</sup>. Durante la fase de políticas de reforma estructural, el incremento observado

---

27 Esta conclusión no significa negar la importancia de la política social en la desigualdad distributiva. La evaluación de esta tesis hubiera requerido otra estrategia de análisis. Véase, en este sentido, Vera (2013).

en ambas tasas se debió principalmente al deterioro de los ingresos laborales y 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 aportaron muy poco, si bien fueron importantes en la reducción de la indigencia durante la crisis económica. No obstante, en el periodo de políticas heterodoxas se aprecia el efecto cada vez más progresivo del sistema de jubilaciones y pensiones en la reducción de la indigencia y la pobreza, mientras que los programas sociales mantienen una baja incidencia en dichas tasas.

La evidencia presentada permite sugerir la existencia de rasgos en la estructura productiva y laboral —mercados más segmentados, brechas de productividad asociadas a la heterogeneidad estructural, dificultades de acceso a empleos de calidad (Groisman, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015)— que parecen poner algunos límites a los efectos de las políticas sociales sobre el bienestar económico. Su mayor impacto positivo en materia de indigencia y pobreza parece haber tenido lugar en contextos de crisis o estancamiento de la economía. En un escenario de crecimiento económico con generación de empleo, su alcance se reduce de manera importante, pero sin perder efectos progresivos sobre el bienestar y la distribución del ingreso hacia los sectores más pobres. A modo de reflexión, cabe preguntarse en qué medida las políticas sociales aplicadas en la Argentina han funcionado como mecanismos compensadores frente a las exclusiones estructurales que genera una dinámica de acumulación fundada en una elevada concentración y especialización económicas. Según la literatura, un fuerte "control social" estaría operando en los segmentos sociales más pobres por vía de una mayor mercantilización de la reproducción social, junto a una extendida autorresponsabilización de la condición de exclusión (Lavinas, 2014). Al mismo tiempo, la heterogeneidad estructural y la segmentación de los mercados de trabajo continúan poniendo límites estructurales a una ocupación plena, incluso en condiciones de fuerte crecimiento, elevada demanda agregada de empleo, mejoras salariales y alta participación gremial (Salvia, Vera y Poy, 2015). Esto conduce a interrogarse sobre la particular función y efectividad que en materia de integración pueden alcanzar las actuales políticas públicas, tanto en materia económica como social, bajo el actual patrón de acumulación que organiza la reproducción social.

## Reconocimientos

Los autores desean agradecer a Fernando Cortés y Enrique Minor por sus contribuciones metodológicas a este trabajo, así como a dos evaluadores anónimos por sus valiosos comentarios y sugerencias. Como es de rigor, se los exime de cualquier error u omisión que pudiera persistir.

Esta investigación se realizó en el marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y del Proyecto PICT 2012-1923 "Estructura productiva, mercado laboral, distribución del ingreso y marginalidad económica en el contexto de post-reformas neoliberales. Un estudio comparado de estructuras macroeconómicas y procesos microsociales", financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Argentina.

## Referencias

1. Azpiazu, D., & Schorr, M. (2010a). *Hecho en Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
2. Azpiazu, D., & Schorr, M. (2010b). La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad. *Revista Nueva Sociedad*, 225, 31-47.
3. Barba, C. (2011). Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En C. Barba & N. Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 67-86). Buenos Aires: Clacso.
4. Barrientos, A., & Hulme, D. (2008). *Social protection for the poor and poorest in developing countries: Reflections on a quiet revolution* (Working Paper). Manchester: BWPI.
5. Beccaria, L., & Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205-228.

6. Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico*, 52(205), 3-30.
7. Bertranou, F., & Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
8. Birdsall, N., & De la Torre, A. (2001). *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington D. C.: Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano.
9. Bonvecchi, A., & Smulovitz, C. (2008). Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social. En G. Cruces, D. Ringold & R. Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 121-157). Buenos Aires: Banco Mundial.
10. Busso, M., Cerimedo, F., & Cicowiez, M. (2005). *Pobreza, crecimiento y desigualdad: descifrando la última década en Argentina* (Documento de Trabajo 21). La Plata: Cedlas.
11. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2009). *Presentación de recurso de reconsideración con recurso jerárquico en subsidio. Solicitan medidas*. Disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indec\\_recurso.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indec_recurso.pdf).
12. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda). (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos Aires: Cenda.
13. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra). (2011). *El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010* (Informe de Coyuntura 7). Buenos Aires: el autor.
14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: el autor.

15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). *La hora de la igualdad, heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia*. Santiago de Chile: el autor.
16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2011). *Eslabones de desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: el autor.
17. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: el autor.
18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014a). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: el autor.
19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014b). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: el autor.
20. Cortés, F. (2000). *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. México, D. F.: M. A. Porrúa.
21. Cortés, F. (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM*, 10(29), 12-34.
22. Cortés, F. (2014). *Gasto social y pobreza* (Documento de Trabajo 9). Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. Disponible en <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>.
23. Cortés, R., Groisman, F., & Hoswoszki, A. (2003, agosto). *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 Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
24. Damill, M., & Frenkel, R. (2006). El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera. *Revista Cepal*, 88, 109-132.

25. Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. (2002). *Argentina. Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*. Santiago de Chile: OIT.
26. Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. (2011). *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: An analysis of the Argentine experience* (Employment Working Paper). Ginebra: OIT.
27. Danani, C. (2003). Trabajo, política y políticas sociales: ¿Hay algo de particular en el caso argentino? En J. Lindenboim & C. Danani (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (pp. 253-266). Buenos Aires: Biblos.
28. Danani, C., & Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani & S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 103-151). Los Polvorines, Argentina: UNGS.
29. Danani, C., & Grassi, E. (2008). Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. En J. Lindenboim (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo xxi* (pp. 259-296). Buenos Aires: Eudeba.
30. Danani, C., & Hintze, S. (2011). Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani & S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 9-32). Los Polvorines, Argentina: UNGS.
31. Datt, G., & 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, 275-295.
32. De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., & Walton, M. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* Washington, D. C.: Banco Mundial.

33. Esquivel, V., & Maurizio, R. (2005). *La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en Argentina post convertibilidad*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.
34. Falappa, F., & Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
35. Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L., Lugo, M., & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
36. Galasso, E., & Ravallion, M. (2003). *Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
37. Gasparini, L., & Cruces, G. (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: Cedlas.
38. Gasparini, L., Cruces, G., & Tornarolli, L. (2009). *Recent trends in income inequality in Latin America* (Documento). La Plata: Cedlas. Disponible en <http://ideas.repec.org/p/inq/inqwps/ecineq2009-132.html>.
39. Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
40. Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.
41. Groisman, F. (2012). Salario mínimo y empleo en la Argentina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 11, 10-47.
42. Hernández, E. (2006). *Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina*. México, D. F.: Porrúa.
43. Isuani, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces, D. Ringold & R. Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 169-198). Buenos Aires: Banco Mundial.

44. Isuani, A., Tenti, E., & Lo Vuolo, R. (1991). *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.
45. Katzman, R., & Wormald, G. (2002). *Trabajo y ciudadanía. Integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
46. Kostzer, D. (2006). Argentina: la recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos. En A. Marinakis & J. Velasco (eds.), *¿Para qué sirve el salario mínimo?* (pp. 35-104). Santiago de Chile: OIT.
47. Lavinas, L. (2014). Políticas sociales en América Latina en el siglo xxi. Los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Revista Desarrollo Económico*, 54(212), 3-34.
48. Lavoie, M., & Stockhammer, E. (2012). *Wage-led growth: Concept, theories and policies* (Conditions of Work and Employment Series 41). Ginebra: OIT.
49. Lindenboim, J. (2012). La pobreza: una tensión social más allá de la metrópolis. En L. Einstein (comp.), *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto*. Buenos Aires: Eudeba.
50. Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
51. Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.
52. Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.
53. Lozano, C., & Raffo, T. (2011). *Actualización de la cobertura. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE)*. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas.

54. Lustig, N., López-Calva, L., & Ortiz-Juárez, E. (2012). *Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico* (Policy Research Working Paper Series 6248). Banco Mundial.
55. Maurizio, R., Perrot, B., & Villafaña, S. (s. f.). *Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post convertibilidad*. Disponible en [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca\\_estadisticas/toe6\\_05-dinamica.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe6_05-dinamica.pdf).
56. Medina, F., & Galván, M. (2014). *Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso. Fundamentos teóricos y evidencia empírica para América Latina, 1997-2007* (serie Estudios Estadísticos). Santiago de Chile: Cepal.
57. Moreno, L., & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31-44.
58. Neffa, J. C., & Panigo, D. (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo* (Documento de Trabajo). Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación Macroeconómica.
59. Neumark, D., Schweitzer, M., & Wascher, W. (2004). Wage effects throughout the wage distribution. *The Journal of Human Resources*, 39(2), 425-450.
60. Novick, M. (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 11(18), 53-78.
61. 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*, 12(19), 121-144.
62. Perry, G., Malone, W., Arias, O., López, H., & Servén, L. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial.

63. Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina. En *Inflación: raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura Económica.
64. Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
65. Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
66. Repetto, F. (2002). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
67. Repetto, F., & Andrenacci, L. (2005). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
68. Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo Veintiuno.
69. Rofman, R. (2013). Argentina. En R. Rofman, I. Apella & E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (pp. 61-90). Buenos Aires: Banco Mundial.
70. 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.
71. 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). Buenos Aires: ODSA-UCA.
72. Salvia, A., & Vera, J. (2012). Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010). *Estudios del Trabajo*, 41-42, 21-51.

73. Salvia, A., & Vera, J. (2013). Heterogeneidad estructural y desigualdad económica: procesos intervintentes en el patrón de la distribución de los ingresos laborales del Gran Buenos Aires durante las distintas fases macroeconómicas (1992-2010). *Revista Desarrollo Económico*, 52(207-208), 427-462.
74. Salvia, A., Vera, J., & Poy, S. (2015). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim & A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014* (pp. 133-172). Buenos Aires: Eudeba.
75. Tokman, V., & O'Donnell, G. (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
76. Vera, J. (2013). Incidencia de políticas de empleo y transferencias de ingreso sobre la desigualdad económica: la Argentina del post neoliberalismo (2003-2010). *Revista Cofactor*, 4(8), 9-46.

## Anexo metodológico

### Serie de gasto público social

Para abordar 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 (DNAGP) del Ministerio de Economía. Se trata de la única serie que existe al respecto y la que brinda información más exacta, pero debido a que esta dependencia dejó de existir, la serie quedó interrumpida.

Para subsanar esta dificultad, se completó el periodo 2010-2012 a partir de un empalme con datos presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía. La serie consolidada anteriormente referida incluye una desagregación para la administración nacional, es decir, sin incluir niveles administrativos subnacionales. Para el periodo 2005-2009, en que existían datos disponibles de la ONP y la DNAGP, se compararon ambos valores según conceptos de gasto y, al ver un alto grado de consistencia, se continuó esa serie a través de un coeficiente de empalme asumiendo una similar composición del gasto según niveles de gobierno. Dado que se trata de un empalme —pero que, a juicio de los autores, es la única opción posible ante la falta de información oficial—, se han colocado estas estimaciones con líneas punteadas.

### Microdatos de la EPH del Indec

La evaluación de la información se hizo tomando una serie de años ventana para el periodo 1992-2012 (1992, 1994, 1998, 2003, 2007, 2012). A lo largo de estos periodos tuvieron lugar cambios de diverso orden en la EPH. El más significativo ocurrió en el segundo semestre del año 2003, con el 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. 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 la continua podría resultar distorsionador 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 (con base en el 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.

**Cuadro 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  | El trabajo es un plan 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 datos de la EPH del 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 a precios de 2012 y se aplicó para ello el índice oficial de precios (IPC-GBA del Indec) para el periodo 1992-2006, así como un índice elaborado y publicado por extécnicos del Indec para el periodo 2007-2012. Se siguió 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<sup>28</sup>. Uno de los aspectos centrales que incide en el cálculo de los niveles de indigencia y pobreza medidos por ingresos —más allá de la cobertura geográfica 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 mencionada manipulación del IPC-GBA generó valores para dichas canastas cada vez más alejados de la realidad. La reciente decisión gubernamental de descontinuar la medición del IPC, así como la estimación del precio de las canastas de indigencia y pobreza, debido a "serias falencias metodológicas", constituyen un reconocimiento explícito de un fraude estadístico que duró al menos siete años (2007-2013). Pero si bien se aprecia esta decisión, lo cierto es que desde 2007 hasta la fecha los estudios de pobreza basados en el método de ingresos carecen de una medición válida, confiable y comparable sobre la evolución de los valores de la CBA y la CBT.

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 lleva a resultados variables en cuanto a la estimación de los valores de las canastas. En este caso, la actualización de estas se realizó a través de información discontinua

---

28 Los modos en que se procedió a alterar las estadísticas de precios y remover a los técnicos que desaprobaban tales prácticas, están documentados en la denuncia judicial realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2009).

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 esté disponible (FIEL, IGB, Cifra-7 Provincias, Isepci).

**Cuadro A.2.** Canasta básica alimentaria y canasta básica total por adulto equivalente. En pesos corrientes. Gran Buenos Aires, 1992-2012

| Año                          | CBA   | CBT     |
|------------------------------|-------|---------|
| 1992 (mayo)                  | 55,5  | 123,8   |
| 1994 (mayo)                  | 61,6  | 142,9   |
| 1998 (mayo)                  | 68,3  | 159,8   |
| 2001 (mayo)                  | 63,2  | 154,3   |
| 2003 (mayo)                  | 106,6 | 232,3   |
| 2003 (3 <sup>er</sup> trim.) | 102,1 | 225,7   |
| 2004 (1 <sup>er</sup> trim.) | 106,0 | 232,1   |
| 2005 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 114,2 | 250,6   |
| 2006 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 127,2 | 276,9   |
| 2007 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 173,5 | 372,4   |
| 2008 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 223,5 | 484,4   |
| 2009 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 247,3 | 558,3   |
| 2010 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 298,1 | 646,2   |
| 2011 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 369,3 | 812,7   |
| 2012 (2 <sup>o</sup> trim.)  | 467,8 | 1.033,8 |

Fuente: elaboración propia con base en Indec, FIEL, IGB, Cifra 7 Provincias e Isepci.

### 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 (2014). Para Datt y Ravallion, dada una tasa de pobreza o indigencia:

$$P = P(z | \mu, L) \quad (\text{A.1})$$

en donde  $z$  representa la línea de pobreza,  $\mu$  es la media de los ingresos y  $L$  el vector de la curva de Lorenz, un cambio en la tasa de pobreza ( $\Delta P$ ) entre un

periodo  $t_1$  y un periodo  $t_2$  se debe a la acción combinada de: a) un cambio en los ingresos medios ( $EI$ ), b) un cambio en la distribución de los ingresos ( $ED$ ) y c) una categoría residual ( $R$ ). En fórmula:

$$\Delta P = EI + ED + R \quad (\text{A.2})$$

En este trabajo se extiende la ecuación de descomposición propuesta por Cortés (2014) (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:

$$\Delta P = EI + ED + ES + EP + R \quad (\text{A.3})$$

De acuerdo con esto, la variación de la pobreza o la indigencia es el resultado de: a) el efecto de cambio en los ingresos medios netos ( $EI$ ) de los hogares de las transferencias sociales, b) el efecto de variación en la distribución del ingreso neta de transferencias ( $ED$ ), c) el efecto de cambio en los ingresos de seguridad social ( $ES$ ), d) el efecto de 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.

### **Efecto de ingresos de mercado ( $EI$ ) neto de transferencias y programas sociales**

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

$$EI_{(t_1,t_2;r)} = P(z | \mu_2, L_r) - P(z | \mu_1, L_r)$$

$\mu$  y  $L$  se utilizan como notaciones genéricas. En este caso, los ingresos utilizados son netos de transferencias y programas sociales. La  $r$  indica un periodo de referencia ( $t$ ). Este componente se define 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  $L_r$ .

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

$$ED_{(t_1,t_2;r)} = P(z | \mu_r, L_2) - P(z | \mu_r, L_1)$$

Este efecto se define como un cambio en la curva de Lorenz, manteniendo la media del ingreso constante en un periodo de referencia  $\mu_r$ .

### Efecto de los ingresos por programas sociales (*EP*)

Para estimar el componente de transferencias proveniente de los programas sociales en el indicador de pobreza, se deben considerar las diferencias que surgen 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:

$$EP = (P_{t_2} - P'_{t_2}) - (P_{t_1} - P'_{t_1})$$

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.

### Efecto de los ingresos por seguridad social (*ES*)

Para estimar el componente de transferencias proveniente de las prestaciones de la seguridad social en el indicador de pobreza se deben considerar las diferencias que surgen 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:

$$ES = (P''_{t_2} - P'_{t_2}) - (P''_{t_1} - P'_{t_1})$$

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.

## 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 y Ravallion (1992) reconocen que este valor puede ser importante –incluso mayor que el efecto de 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 y 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 esos autores como su ampliación para analizar fuentes específicas de ingresos, constituyen una herramienta útil y adecuada para el análisis aquí propuesto.

