

Seminario Internacional: ¿Temas de la política social en Argentina, México y Uruguay?. El Colegio de México, México DF, 2015.

La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012).

Agustín Salvia, Santiago Poy y Julieta Vera.

Cita:

Agustín Salvia, Santiago Poy y Julieta Vera (Febrero, 2015). *La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012)*. Seminario Internacional: ¿Temas de la política social en Argentina, México y Uruguay?. El Colegio de México, México DF.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/323>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/qch>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DURANTE DISTINTOS REGÍMENES SOCIOECONÓMICOS EN LA ARGENTINA (1992-2012).

Autores:

Agustín Salvia

Julieta Vera

Santiago Poy

Buenos Aires, diciembre de 2014

Índice temático:

Resumen ejecutivo

1. Presentación de problema
2. Heterogeneidad estructural, desigualdad y marginalidades socio-económicas en la Argentina
3. Cambios en las tasas de indigencia, pobreza y en el índice de Gini durante dos regímenes socioeconómicos diferentes.
4. Transformación en la redistribución secundaria del ingreso: políticas sociales universales, sectoriales y asistencialistas
5. Evolución del gasto social consolidado. De las políticas sociales neoliberales a las políticas sociales “heterodoxas”
6. Evolución del gasto social consolidado de los programas asistenciales y de promoción social de lucha contra la pobreza.
7. Los efectos del crecimiento, la desigualdad y el gasto social en los cambios registrados en la tasas de indigencia y pobreza
8. Efecto del gasto social, sus componentes y los ingresos generados en los mercados sobre los cambios registrados en el coeficiente de Gini
9. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexos

RESUMEN EJECUTIVO

- ❖ El documento analiza el impacto de la política social –esencialmente, el gasto público en materia de previsión y promoción social- sobre el comportamiento registrado por las tasas de pobreza, indigencia y la desigualdad, durante dos modelos macroeconómicos distintos, entre 1992 y 2012.
- ❖ Para ello, examina series de indicadores estadísticos comparables para el Gran Buenos Aires a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, en materia de tasas de indigencia y pobreza y de desigualdad medida por el coeficiente de Gini. Estas series estadísticas permiten examinar el dispar comportamiento experimentado por estos indicadores sociales a lo largo de los diferentes regímenes macroeconómicos, modelos de política sociales y ciclos económicos entre 1992 y 2012.
- ❖ En segundo lugar, se reúne información histórica sobre el gasto social consolidado, lo que permite dar cuenta de un cambio cuantitativo sustantivo entre la política social del período neoliberal y la correspondiente a la etapa heterodoxa post-reformas. Al respecto, se registró un aumento sostenido del gasto social a lo largo de las fases consideradas, pero sobre todo a partir del modelo heterodoxo post-reformas liberales.
- ❖ Un tercer aporte de este trabajo es evaluar el impacto específico de 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 puede observarse el efecto positivo de las transferencias previsionales y de los programas de lucha contra la pobreza en ambas tasas, la utilización de un modelo de descomposición del cambio de las mismas permite enriquecer el análisis. En este sentido, se hace evidente que junto al débil impacto redistributivo que presentaron las políticas de transferencia de ingresos, los cambios en la indigencia/pobreza dependieron fundamentalmente del comportamiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y de su distribución social. No obstante, en el período post-reformas se aprecia el efecto cada vez más progresivo del sistema de jubilaciones y pensiones en la reducción de estos indicadores, aunque los programas sociales mantienen –dado los bajos montos asociados a dichas transferencias- su baja incidencia sobre las mejoras observadas en el bienestar.
- ❖ Por último, un ejercicio de descomposición aplicado sobre el coeficiente de Gini muestra que el aporte al mismo por parte del sistema de seguridad social y de los programas de lucha contra la pobreza fue variable dependiendo del período macroeconómico. Durante la década neoliberal, las jubilaciones y pensiones aportaron a una mayor desigualdad; mientras que los programas de lucha contra la pobreza operaron en sentido contrario. En un contexto de deterioro generalizado como de los ingreso, como fue la crisis 2001-2002, ambas transferencias operaron amortiguando el aumento de la desigualdad. Durante los primeros años de la década post-reformas, las transferencias de la seguridad social habrían coadyuvado en la reducción de la desigualdad, al igual que los programas de asistencia directa.

LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DURANTE DISTINTOS REGÍMENES SOCIOECONÓMICOS EN LA ARGENTINA (1992-2012).

Agustín Salvia. Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social / Instituto Gino Germani (UBA-CONICET) y Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). agsalvia@retina.ar

Julieta Vera. Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social / Instituto Gino Germani (UBA-CONICET) y Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). julietavera@gmail.com

Santiago Poy. Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). CONICET-UCA. santiago_poy@uca.edu.ar

1. Presentación de problema

La superación de los problemas estructurales asociados a la pobreza, la marginalidad y la desigualdad continúa siendo objeto de interés político y académico en América Latina como y en otras regiones subdesarrolladas del mundo. Distintos grupo de intereses, regímenes políticos, programas económicos y agencias internacionales continúan ensayando transformaciones productivas e institucionales supuestamente orientadas a hacer efectivo un modelo de desarrollo sustentable. Por lo general, en tanto estos esfuerzos no parecen alcanzar los resultados esperados, el horizonte político de un desarrollo con inclusión social parece seguir siendo un ideario incumplido.

En este marco, el caso argentino constituye un caso testigo relevante para mostrar los modos en que, durante las últimas décadas, el desarrollo de un modelo de acumulación más concentrado, crecientemente orientado al mercado externo en ramas especializadas, reproduce desigualdades productivas y marginalidades sociales, estructurales de manera sustancialmente independiente de la orientación más o menos “pro-mercados” o “pro-pobres” de las políticas socioeconómicas de los gobiernos. En este trabajo se postula que la imposibilidad de resolver estructuralmente las brechas de pobreza, marginalidad y desigualdad social en el país no depende sólo ni fundamentalmente de nivel de crecimiento de la economía ni de la calidad de las políticas sociales a cargo de la redistribución secundaria del ingreso. Esto debido principalmente a que la continuada vigencia de un régimen de acumulación concentrado, desigual y subordinado conlleva a una segmentación estructural al interior de los sectores económicos y los mercados de trabajo, así como a una permanente generación de excedentes de población frente los cuales las políticas de protección social poco o nada pueden hacer.¹

Sin embargo, es un lugar común señalar de que durante las últimas décadas, y en un contexto de expansión del comercio y las finanzas mundiales, tuvo lugar en América Latina un renovado crecimiento económico con fuerte expansión del gasto social y una significativa reducción de la pobreza en casi todos los países de la región. Este proceso habría estado acompañado, a su vez, por una caída –aunque menos marcada– de la desigualdad en la distribución del ingreso. Todo lo cual constituirían buenas noticias de las que cabría extraer nuevas enseñanzas en tanto que auguran un cambio de rumbo.

¹ Este trabajo se apoya en 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, 1976; Rodríguez, 2006; CEPAL, 2010, 2014; Salvia, 2012).

Aunque con diferentes supuestos, en esta particular lectura han vuelto a coincidir tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010, 2011, 2013, 2014) como el Banco Mundial (Birdsall y de la Torre, 2008; López-Calva y Lustig, 2010; Ferreira et al, 2013). Ambos enfoques parecen también coincidir 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, 2013).²

No poco importante es reconocer que detrás de este argumento “progresista” se oculta cuestiones cruciales a la hora de orientar una política de desarrollo sustentable. Por ejemplo, ambos discursos poco o nada se interrogan acerca del grado en que el actual proceso de crecimiento, al parecer virtuoso en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso, ha implicado una efectiva reducción en la desigual distribución / concentración de la riqueza patrimonial, los capitales físicos, los recursos financieros, los bienes científico-tecnológicos, los recursos naturales y las capacidades productivas, con efectos directos sobre la imposibilidad de emprender un proceso de diversificación económica, integración de los mercados de trabajo y reducción de brechas entre ingresos laborales. Extrañamente, muy rara vez estos temas parecen entrar en la agenda de investigación ni en las propuestas de política económica de estas agencias.

Siendo este un campo de problemas vacantes cruciales para diagnosticar correctamente las reales posibilidades de convergencia de nuestras sociedades, se hace necesario avanzar con estudios que permitan reunir evidencias sobre las contradicciones que subyacen a estas nuevas promesas de desarrollo en la era de la globalización. En este caso, el objetivo específico de este trabajo es evaluar el alcance, los logros y las limitaciones que en materia de inclusión social han generado los diferentes escenarios económicos y modelos de “políticas sociales”³ que ha ensayado la Argentina durante las últimas dos décadas. En este marco, resulta de especial interés examinar los cambios en la distribución secundaria –político-social- del ingreso, y, en ese marco, dar cuenta de algunos de los mecanismos subyacentes que ponen un límite estructural a los supuestos efectos virtuosos que tendrían las actuales políticas sociales. En este sentido, son preguntas pertinentes: ¿en qué medida han incidido las políticas orientadas a una mayor expansión y/o progresividad del gasto social sobre los cambios ocurridos en los niveles de indigencia, pobreza y desigualdad? Y, también, ¿qué papel ha tenido el crecimiento económico, a través de la demanda de demanda de empleo y los ingresos laborales, sobre los niveles de bienestar e integración social?

La particular relevancia que presenta el caso argentino toma vigencia a partir que en su historia reciente confluyen las políticas de reformas neoliberales de los años noventa (1992-2001), la crisis de dicho modelo (2001-2002) y las políticas heterodoxas post-reformas de la última década (2003-2012). En ese sentido, el caso nacional permite examinar el impacto de diferentes regímenes macro-económicos y modelos de política social sobre la relación que se establece entre el gasto social, la pobreza y la distribución del ingreso cuando un sistema heterogéneo se abre a las corrientes internacionales de

² 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).

³ 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, 1989; Isuani, 2008).

inversión, comercio y concentración que impone la globalización; así como también cuando después de su colapso económico-financiero, tiene lugar una reacción a favor de una política socio-económica orientada al crecimiento del mercado interno, pero bajo una estructura productiva que mantiene altos niveles de especialización y una fuerte dependencia del sector más dinámico hacia el mercado mundial (Hernández Laos, 2006; Salvia, 2012).

En este contexto, a lo largo del trabajo se someten a examen empírico tres tesis principales: 1) la existencia de un cambio cuantitativo en la orientación y el valor dado a la política social como instrumento de redistribución del ingreso entre el período de reformas neoliberales y la etapa heterodoxa post-crisis; y 2) el papel secundario – cuando no marginal- de los programas sociales de transferencia de ingresos para constituirse en instrumentos efectivos de convergencia social (reducir las tasas de indigencia, pobreza y desigualdad). Tal como se ha mencionado, el supuesto teórico que está detrás de estas hipótesis es que más allá del menor o mayor progresismo de las políticas económicas, sociales y laborales de la década post-reformas con respecto al período neoliberal anterior, continúa vigente una matriz socioeconómica-ocupacional desigual que explica la existencia de un piso estructural de pobreza, indigencia y marginalidad estructural.

Para llevar adelante este análisis se utiliza información secundaria agregada sobre la evolución y composición 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). Por motivos de fiabilidad y comparabilidad, el análisis de micro datos se limitó al área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA).⁴ Los momentos seleccionados fueron las ondas del mes de mayo de 1992, 1998 y 2003 (correspondientes a la EPH “puntual”) y el tercer trimestre de 2003, primer trimestre de 2004 y segundos trimestres de los años 2005 a 2012 (correspondientes a micro datos de la EPH “continua”).⁵

En la sección que sigue a esta presentación, se exponen brevemente los principales argumentos teóricos y antecedentes de investigación que permiten poner en duda la capacidad de las recientes políticas socioeconómicas heterodoxas en la Argentina como instrumentos efectivos de desarrollo y convergencia social. En el tercer apartado, a manera de marco contextual de referencia, se hace un análisis general de la evolución que registraron las tasas de indigencia, pobreza y el índice de Gini en el Gran Buenos Aires durante el período 1992-2012. En el cuarto apartado, se revisan los principales cambios ocurridos en la orientación de las políticas sociales durante las últimas dos décadas en la Argentina. En el quinto apartado 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) entre los años 1992 y 2012. El sexto apartado evalúa, a través de una técnica de descomposición de las variaciones

⁴ 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 45% del PBG nacional. De tal manera que los eventos ocurridos en esta jurisdicción impactan considerablemente en cualquier análisis del país en su conjunto.

⁵ A los fines de hacer legítima la comparación entre períodos, se estimaron ingresos familiares no declarados y se ajustaron datos a partir de ejercicios de empalme retrospectivos. Asimismo, para el cálculo de las tasas de indigencia y pobreza para el período 2007-2012 se usaron valores de CBA y CBT actualizados por un índice de precios no oficial correspondiente al rubro alimentos (IP GB). Para mayor detalle acerca de los cambios en la fuente de información y los ajustes metodológicos realizados para hacer fiable la comparación interanual, ver apéndice metodológico al final del trabajo, o también Salvia (2012) y Vera (2012).

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 en diferentes períodos. En el séptimo apartado se evalúa el impacto de los distintos componentes de las transferencias directas, así como de los ingresos generados por otras fuentes, sobre los cambios observados en el coeficiente de Gini para iguales períodos. El trabajo concluye con una discusión de los principales hallazgos a la luz de las preocupaciones que motivaron este trabajo.

2. Heterogeneidad estructural, desigualdad y marginalidades socio-económicas en la Argentina

Hay una pregunta que alcanza plena vigencia en el caso argentino: ¿en qué medida en el contexto global de un amplia movilización y concentración de capitales que tuvo lugar en las últimas décadas, tanto las políticas inspiradas en la “mano invisible” de los mercados (régimen neoliberal con reformas estructurales) como las que postulan la activa intervención de las “fuerzas reguladoras” del Estado (régimen post-reformas de políticas heterodoxas), lograron alcanzar un proceso virtuoso de desarrollo capaz de erradicar exclusiones socioeconómicas estructurales?

Más allá de la vigencia que esta pregunta tiene en nuestro país, el dilema subyacente es objeto de amplio debate a escala regional e internacional; sin que se haya logrado consenso en las respuestas adoptadas. Desde la perspectiva ortodoxa del Banco Mundial, el mayor crecimiento, la caída de la pobreza y la reducción de la desigualdad durante la última década constituyen un resultado derivado de las reformas de liberalización económica, reconversión productiva e inversión en infraestructura puestas en marcha por la región durante los años noventa. En este marco, la sociedad latinoamericana se ha hecho más fluida y ha ampliado el peso de sus clases medias. Sin embargo, todavía hay barreras estructurales que impiden arribar a un sendero sustentable de desarrollo. Para superar estas barreras es necesario profundizar las reformas fiscales, eliminar aún más las regulaciones estatales, controlar la corrupción de los gobiernos, desarrollar el capital humano de la población y ampliar las libertades de mercado. En este marco, mientras buena parte de las funciones a cargo de las políticas 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 pobres afectados por la “transición” 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).

Desde otra perspectiva, según el enfoque estructuralista latinoamericano⁶, la mejor performance que ha registrado la región durante la última década se habría fundado en

⁶ De acuerdo a la literatura histórico-estructuralista, la concentración del progreso técnico de algunas ramas o unidades económicas concentradas impide que el mismo se extienda al resto del aparato productivo. Prebisch (1949, 1970), Singer (1950) y Pinto (1976) destacaron el dualismo del modelo de crecimiento regional, subrayando la existencia de un sector de alta productividad, fuertemente vinculado al mercado exterior, y 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 brindan solución (Prebisch, 1970: 69-70). 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, 1976: 33). Actualmente, este enfoque ha sido parcialmente recuperado y retomado por CEPAL con relativa importancia (CEPAL, 2010, 2014).

los esfuerzos puestos por los gobiernos para orientar los excedentes generados por el comercio exterior y la inversión financiera internacional hacia la inversión en infraestructura, la protección del mercado interno, el aumento de la demanda de empleo y la expansión del gasto social. La preocupación hacia adelante es que este modelo continúa siendo altamente vulnerable a la trampa que genera la especialización productiva y la concentración económica, ambas estrechamente relacionadas con el mercado internacional. Según esta perspectiva, un régimen de esta naturaleza se sostiene en la desigual penetración de los avances tecnológicos y distribución de los recursos productivos, teniendo esto como consecuencia una mayor heterogeneidad estructural a nivel sectorial, ocupacional, social y territorial (Prebisch, 1949, 1976; Pinto, 1976; Rodríguez, 2009; CEPAL, 2010, 2014)⁷.

En este contexto, las políticas de inversión y protección social cumplen un papel importante para lograr una más equitativa distribución de los recursos económicos que haga posible un desarrollo con inclusión social; o, incluso, una función asistencial frente a situaciones de emergencia, pero poco pueden hacer para revertir las marginalidades estructurales asociadas al subdesarrollo⁸. Esto debido a que la inclusión socioeconómica de los excedentes de población no se resuelve con la demanda de empleo que generan los enclaves productivos más dinámicos, a la vez que la asistencia económica hacia los sectores marginados no hace más que potenciar el desarrollo de mercados informales, junto a una mayor auto-explotación forzada de trabajo familiar. Por otra parte, su crecimiento tanto en contexto de crisis como de expansión, evidencia el papel no sólo refugio que presenta la economía de subsistencia bajo condiciones de marginalidad económica. Esto de manera independiente del grado de cobertura y la capacidad que tengan los sistemas de protección social y los programas de asistencia para brindar ayuda económica a la población “sobrante”.

A diferencia de los términos de marginalidad residencial o cultural, o, incluso de exclusión social⁹, 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. Justamente, este tipo de comportamiento sistémico encuentra particular vigencia y alcance en aquellos sistemas estructuralmente heterogéneos, en donde se combinan enclaves altamente productivos 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.

⁷ 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.

⁸ Si bien para el caso argentino este proceso ha sido ampliamente documentado por trabajos como los de Grassi (2003), Di Leo (2003), Golbert (2004), Dinatale (2005) y los reunidos en Andrenacci (2005), similares resultados arrojan no pocos estudios sobre otros países de América Latina. Al respecto, cabe sobre todo consultar los trabajos compilados en Franco y Lanzaro (2006), Barba (2008), Cattani y Cimadamore (2008), entre otros.

⁹ Nun sostiene que en la década de los años noventa el concepto de exclusión social abordaba los temas que las ciencias sociales ya se planteaban en la década del sesenta en América Latina (Nun, 2001: 30). Sin embargo, la supuesta cercanía de este concepto y el de “masa marginal” es sólo aparente. El término “exclusión social” no considera las particulares condiciones de los sistemas económicos y políticos sometidos a modelos capitalistas de desarrollo subordinado. En igual sentido, Cortés (2006), ampliando esta idea, hace una sugerente notación teórico-metodológica entre los significados de ambos términos, destacando sus diferentes raíces epistemológicas y capacidades heurísticas; por este tema también puede véase Salvia (2007).

Desde una perspectiva que recupera el enfoque estructuralista histórico, cabe postular una línea de explicación alternativa para el caso argentino fundada en la tesis de que el actual orden socioeconómico no es independiente de la relación sistémica que se establece entre los procesos de liberalización económica, la dinámica de concentración económica y el aumento de actividades informales “extralegales”, de muy baja productividad sistémica, fundados en la subsistencia de los excedentes de población generados por ese modelo de crecimiento y de reproducción económica.

Al respecto, se plantea como tesis de trabajo que la persistencia—cuando no la elevación—de un piso de pobreza estructural es el resultado de la continuada vigencia de un régimen de crecimiento concentrado, desigual y subordinado (Salvia, 2007, 2012), lo cual habría implicado una profundización de la heterogeneidad al interior de los mercados de trabajo y en la generación de excedentes de fuerza de trabajo. En este contexto, resulta relevante descifrar los mecanismos que hace posible que la marginalidad económica se reproduzca de manera relativamente integrada con el orden social¹⁰; es decir, sin que infrinjan alteraciones significativas al régimen político ni al pacto de intereses que sostienen el patrón de concentración económica. Por lo mismo, según el enfoque propuesto, las mejores condiciones sociales logradas con las políticas heterodoxas durante el período post-reformas, en materia de crecimiento, empleo y equidad distributiva, no constituirían expresiones genuinas de un cambio sustantivo en el modelo dominante de acumulación y reproducción social.¹¹

Esta sospecha se apoya en el supuesto estructuralista de que los modelos nacionales 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. Esto, incluso, bajo políticas orientadas a generar empleo, subsidiar el consumo y activar políticas sociales redistributivas, tal como ocurrió durante la última década. En tal caso, el problema podría no agravarse mientras haya crecimiento y posibilidad de utilizar los excedentes que genera el sector externo para sostener la demanda interna a través del consumo. En cualquier caso, no por ello la heterogeneidad estructural habrá de reducirse, a la vez que se pueden agravarse los riesgos de una crisis socio-político además de macro económica.

Al respecto, la evidencia empírica da cuenta de que 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 piso logrado por el modelo neoliberal. Del mismo modo, salta a la observación que las menores tasas de desocupación se explican en buena medida por el incremento que experimentaron los subempleos marginales (con ingresos por debajo del nivel de subsistencia) —incluyendo la masa de beneficiarios de programas públicos de empleo—. En este sentido, resulta posible afirmar

¹⁰ El concepto de control social aborda la compleja cuestión del orden social sobre el que está conformada una comunidad política. En este caso, bajo la noción de control social haremos referencia a los diversos procesos que intervienen en la naturalización de un tipo constituido de dominación social que impone reglas de subordinación a quienes lo padecen. Estos procesos son conflictivos, complejos e inestables, implicando ordenamientos provisorios en constante re-definición (Pitch 1996; Pegoraro 1995).

¹¹ Una serie de estudios propios referidos al área metropolitana del Gran Buenos Aires ofrecen un balance sobre los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la movilidad social durante las últimas dos décadas, en el sentido aquí señalado (Salvia, 2008; Salvia et al., 2009; Salvia, 2012; Salvia y Vera, 2012 y 2013; Salvia y Pla, 2012; Quartulli y Salvia, 2013; Salvia, Vera y Poy, 2014).

que en términos de la composición sectorial y la calidad del empleo, muy poco parece haber cambiado sustantivamente entre los momentos de auge de ambos modelos para la población excedente al modelo político-económico dominante, salvo el aumento que registraron los empleos asistidos entre 2002 y 2007 y los programas de transferencia de ingresos entre 2009 y 2013. Igual resultado se observa en términos de ingresos comparados: la brecha de ingresos entre sectores modernos e informales, lejos de reducirse, tendió a aumentar (Salvia et al, 2007; Salvia y Vera, 2012 y 2013).¹²

Es justamente en este escenario donde resulta pertinente preguntarse cuál ha sido el efecto y alcance real de las políticas sociales sobre la indigencia, la pobreza y la distribución del ingreso; y en qué medida no ha sido el propio régimen de crecimiento, aunque bajo condiciones de heterogeneidad estructural, el que continúa teniendo un papel destacado tanto en las mejoras en el bienestar como en la reproducción de condiciones estructurales de marginalidad económica. Al respecto, cabe sospechar que bajo la actual dinámica de acumulación a escala global, el desempleo, la marginalidad social y la pobreza ya no adoptan –en un país como la Argentina- la forma piadosa 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 coaptar 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-comunitarias.¹³

En este marco, cabría pronosticar que por mucho que las políticas sociales amplíen su cobertura y logren mayor progresividad redistributiva, es poco lo que podrían hacer en materia de desarrollo con integración social. Su funcionalidad real parecería estar más vinculada al control socio-político de los sectores excluidos que con la integración sistémica de las relaciones sociales generadores de estos sobrantes poblacionales.¹⁴ Es esto lo que quizás explique porqué con cada fase de crecimiento parece generarse una nueva marginalidad económica institucionalizada, con amplia capacidad de reproducción, potencialmente “funcional/disfuncional” al régimen político dependiendo de la capacidad de los gobiernos de movilizar recursos económicos y socio-

¹² De ahí que a pesar de haber crecido la economía argentina más de un 50% entre 2003 y 2012, al menos un cuarto de la población urbana se mantenga por debajo de la línea de pobreza, hayan aumentado el número de las villas miserias y de los asentamientos precarios, entre otros indicadores de marginalidad estructural.

¹³ 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); Jelín (1980); Arguello (1981); Barsotti (1981); García, Muñoz y Oliveira (1982); Oliveira y Salles (1986); Cortés y Cuéllar (1990); y González de la Rocha (1987); entre otros.

¹⁴ 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.

institucionales capaces de dotar de medios de subsistencia y reproducción social a esos segmentos de poblacional.¹⁵

De este modo, la capacidad del sistema político-institucional para absorber y mantener bajo control social los excedentes estructurales de población dependería de: i) el nivel de demanda agregada de empleo que es capaz de generar o destruir el modelo económico (según la fase del ciclo en que se encuentre), ii) el nivel de extralegalidad/marginalidad de las economías sociales para generar autoempleo o empleo informal de subsistencia (a partir, sobre todo, de las estrategias domésticas o comunitarias de los hogares); y iii) la capacidad del Estado para atender, administrar y gestionar tales excedentes a través de políticas de asignación de ingresos y otros programas sociales.

3. Cambios en las tasas de indigencia, pobreza y en el índice de Gini durante dos regímenes socioeconómicos diferentes.

La superación de los problemas estructurales de pobreza, marginalidad y desigualdad continúa siendo objeto de debate académico y político tanto en la Argentina como en el resto de América Latina. Distintos ciclos de crecimiento, programas político-económicos y escenarios internacionales continúan enfrentando el desafío de activar transformaciones productivas e institucionales capaces de hacer efectivo un modelo de desarrollo económico, social y ambiental sustentable.

Examinar los cambiantes lineamientos en materia de política de protección y asistencia social de las últimas dos décadas y sus efectos sobre la capacidad de los mismos para lograr mejoras efectivas en el bienestar económico de los hogares, requiere de manera previa tener una medición fiable sobre los cambios ocurridos al menos en las tasas de indigencia, pobreza y en el coeficiente de desigualdad de Gini. Dadas las limitaciones que presentan las estadísticas sociales en la Argentina, esto se logró, por una parte, estimando los ingresos no declarados de los hogares y utilizando para el cálculo de las líneas de indigencia y de pobreza valores alternativos a los índices oficiales¹⁶; y, por parte, “empalmado” las series histórica de datos 1992-2003 para el Gran Buenos Aires, teniendo como parámetro el período 2003-2012. El resultado estadístico con los ajustes metodológicos aplicados se presenta en los Gráficos 1 y 2.

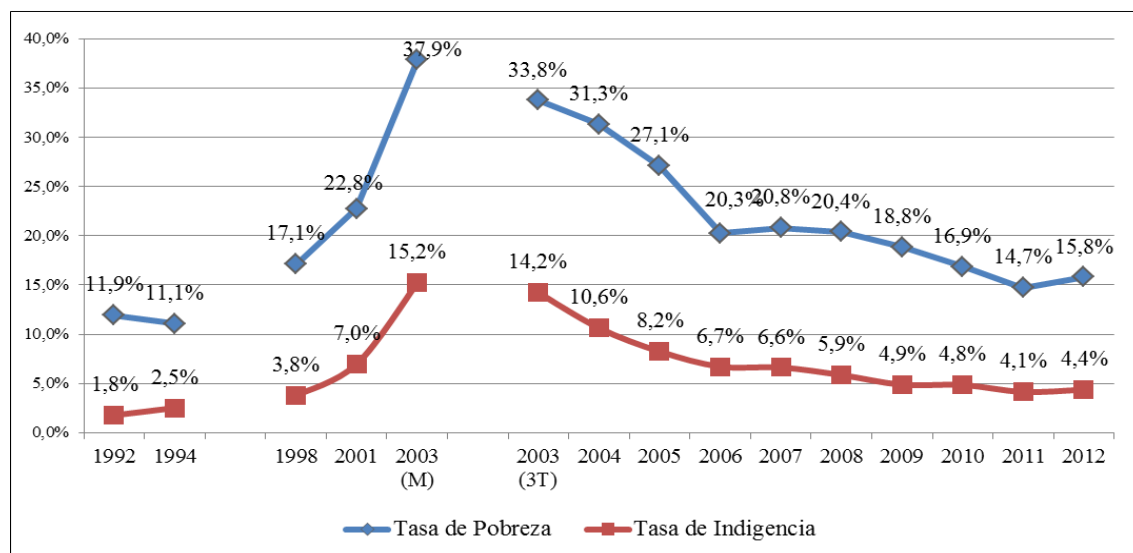
Según la información elaborada, entre los años 1992 y 1998, es decir, entre el inicio del programa neoliberal de estabilización y reformas estructurales y hasta su momento más próspero, a pesar del crecimiento y estabilidad económica, las tasas de pobreza e indigencia tendieron acompañando al aumento del desempleo. Entre 1998 y 2003, en un contexto de recesión con deflación y posterior colapso de la economía y de las finanzas públicas (2001-2002), ambas tasas alcanzaron sus valores máximos. En ese marco, la

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, 1999; Salvia, 2012).

¹⁶ 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). Se sigue aquí la estrategia de tomar a partir de 2007 tasas no oficiales para valorizar dichas canastas debido al hecho conocido de manipulación de los índices de precios (IPC-GBA) que experimentó el INDEC a partir de ese año por parte de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía de la Nación. Las prácticas que se introdujeron para alterar las estadísticas de precios, así como a 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).

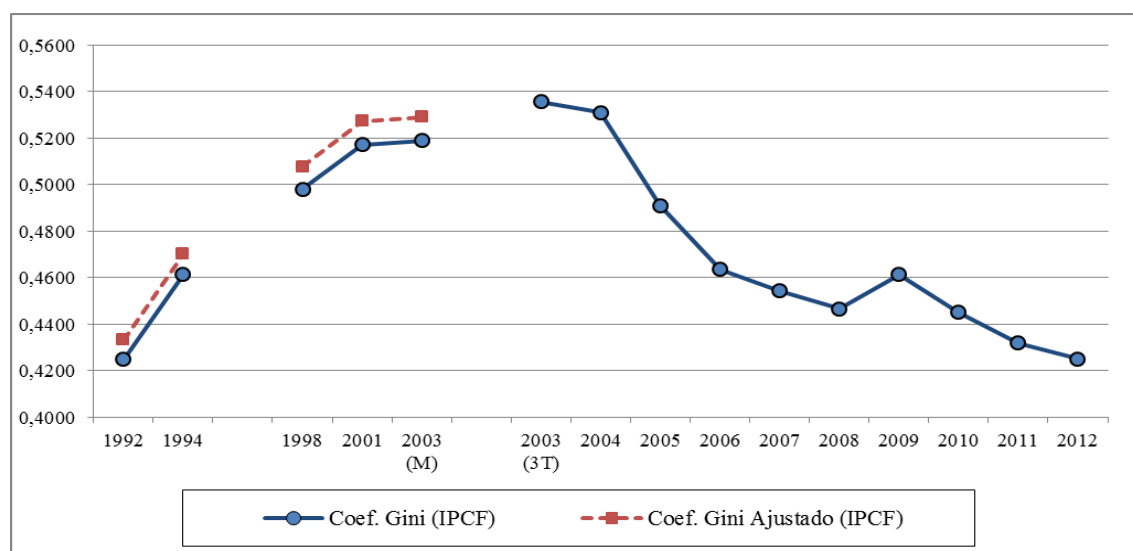
tasa de pobreza en mayo de 2003 afectaba a cuatro de cada diez hogares del Gran Buenos Aires. Para este mismo período, el índice de coeficiente de Gini (con y sin ajuste por empalme) crecieron de manera importante, tanto en la fase de crecimiento como de recesión y crisis del modelo neoliberal.

Gráfico 1. Tasas de pobreza e indigencia de los hogares. Gran Buenos Aires. Períodos seleccionados: 1992-1998, 1998-2003, 2003-2007 y 2007-2012.



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

Gráfico 2. Coeficiente de Gini según ingreso per cápita familiar de los hogares. Gran Buenos Aires. Valores observados y ajustados por empalme. Períodos seleccionados: 1992-1998, 1998-2003, 2003-2007 y 2007-2012.



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

Al pasar al período de políticas heterodoxas, una vez superada la fase crítica, en un contexto de fuerte crecimiento del empleo, entre 2003 y 2007, se recompusieron los ingresos de los hogares. En ese marco, las tasas de pobreza e indigencia experimentaron

una sistemática reducción, pero todavía con valores similares a los 1998, a la vez que superiores a los observados en la primera fase del período anterior. En esta misma etapa, el índice de desigualdad de Gini descendió en forma acelerada, alcanzando valores comparables con el promedio de la primera parte de la década del noventa. Durante la última fase del actual período (2007-2012), a pesar de un contexto económico más inestable a nivel de precios y menos dinámico en materia de empleo, ambas tasas siguieron cayendo aunque a un ritmo mucho menor. En esta misma fase, también el coeficiente de Gini –aceptando aunque con dudas la fiabilidad de los datos de ingresos que permiten su estimación–, continuó bajando, salvo en la crisis de 2009, aunque también de manera menos acelerada.

Según esta evidencia, al final del período post-reformas, los niveles de indigencia y de pobreza (4,4% y 15,8% de hogares, respectivamente) no habrían todavía recuperado los niveles promedio observados en la primera fase del modelo neoliberal. A diferencia de este comportamiento, en materia distributiva, la desigualdad medida por el índice de Gini sí se ubicaría en niveles similares a los registros observados al arranque del programa neoliberal. Esta evolución dispar que experimentaron estos indicadores sociales a lo largo de las últimas dos décadas permite apreciar, no sólo los diferentes efectos socioeconómicos generados de los modelos político-económico vigentes, sino también el piso estructural de pobreza y desigualdad que parece caracterizar al modelo de acumulación y reproducción predominante a nivel del sistema económico argentino.

En este cabe preguntarse cuáles son los factores socio-económicos variables que subyacen a estos comportamientos, así como también los que de manera estructural parecen poner un límite a un sendero de mayor convergencia e integración social.

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

La literatura que aborda la problemática del desarrollo en la región destaca una serie de cambios ocurridos a partir de los años setenta.¹⁷ Estos cambios han implicado no sólo una relativa redefinición de las políticas económicas sino también de las políticas sociales y del modo en que se organizan tales intervenciones. Los sistemas de protección social centralizados, universales y administrados estatalmente abrieron lugar a modelos descentralizados, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado, y especialmente preocupados en la contención social de los sectores excluidos.

A manera de respuesta a los crecientes niveles de desempleo, pobreza y marginalidad generados por las políticas de ajustes y reformas estructurales, las políticas tradicionales de seguridad social experimentaron un cambio orientado a generar la intervención de programas masivos de asistencia directa “transitoria” dirigida a poblaciones de riesgo. Surgió así, con el apoyo técnico-financiero de 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

¹⁷ 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 cuentan 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; Kozminski y Wormald, 2002; Hernández Laos, 2006; Barba Solano, 2011).

capacitación, las transferencias condicionadas de ingresos, entre otros. La asistencia económica directa a los pobres, junto a una mayor inversión en capital humano-institucional, con fines de cohesión social, pasaron a formar parte de los temas principales de la agenda social (Barrientos y Hulme, 2008; Barba Solano y Cohen, 2011; CEPAL, 2009).

Estos programas se han definido 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 y/o permanencia en el programa y hasta tanto la misma 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).

Una mirada a los antecedentes de las políticas sociales en la Argentina permite apreciar un proceso similar, aunque fundado en condiciones de protección social pre-reformas estructurales algo más extendidas –aunque no menos segmentadas- que en otros países de la región. En efecto, el país tenía hasta la década del setenta un sistema de política social basado en un régimen universal 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).

Pero el estancamiento económico, el creciente déficit fiscal y el deterioro progresivo del mercado de trabajo fueron teniendo un impacto regresivo sobre los diferentes componentes de la política social. El signo más visible de este proceso durante la década del ochenta fue el incremento de la pobreza y el desempleo, así como la incapacidad manifiesta 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 años ochenta y durante los años noventa, el lanzamiento de importantes iniciativas orientadas a la redefinición de la política social.¹⁸

En ese contexto, las reformas de inspiración neoliberal de los años noventa introdujeron cambios en las políticas sociales tendientes a reducir el déficit público generado por los gastos universales, introducir la participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales y asistir de manera focalizada a los “grupos vulnerables” o “grupos de riesgo” excluidos de la seguridad social tradicional o afectados por situaciones de desempleo y/o pobreza generadas por las propias reformas económicas. 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).

La crisis en 2001-2002 del régimen de libre convertibilidad cambiaria –instaurado en 1992- estuvo acompañada por el abrupto aumento del desempleo, la pobreza y la

¹⁸ 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).

desigualdad¹⁹, haciéndose evidente la fragilidad del sistema de protección y asistencia social generado por las reformas estructurales. A partir de ese momento, bajo un modelo político-ideológico opuesto al esquema neoliberal, tuvo lugar un vigoroso proceso de reactivación económica con fuerte demanda del empleo y promoción de actividades vinculadas al mercado interno, lo que habría impactado positivamente sobre distintos indicadores sociales (Beccaria y Maurizio, 2008, 2012; Damill y Frenkel, 2006; CIFRA, 2011; Gasparini et. al., 2009; Lindenboim, 2012), aunque manteniéndose ciertos “claroscuros” en lo que respecta a una mayor integración productiva, reducción de la heterogeneidad laboral, superación de la pobreza estructural y convergencia social (Damill, Frenkel y Maurizio, 2011; Azpiazu y Schorr, 2010a, 2010b; Lozano y Raffo, 2012; Salvia y Vera, 2012, 2013; Salvia, 2014).

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 (Novick, 2006; Palomino, 2007; Bertranou y Paz, 2007; Danani y Grassi, 2008; Panigo y Neffa, 2009; Azpiazu y Schorr, 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. Justamente, 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.

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

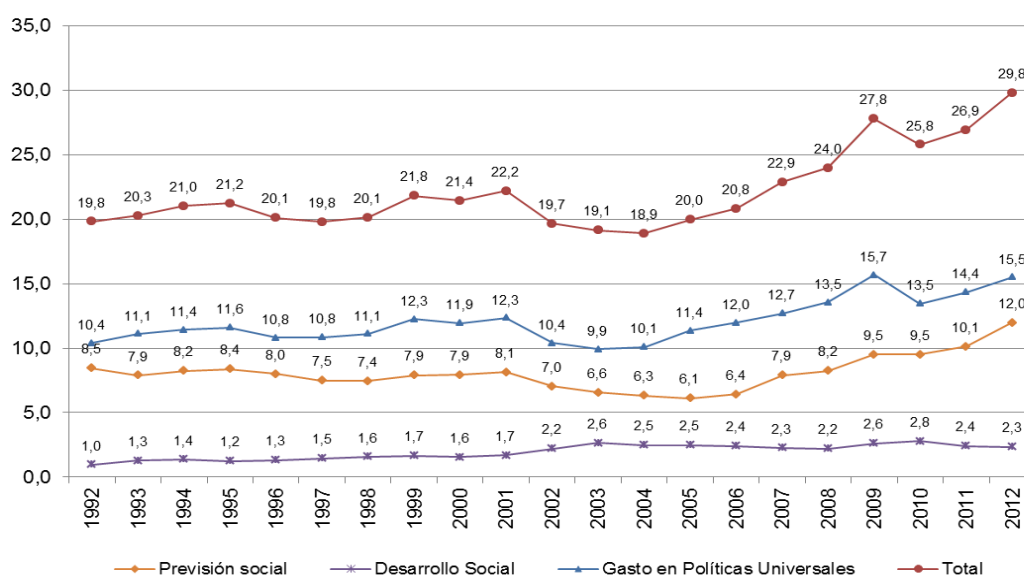
En función examinar el papel de las políticas sociales es en primer lugar relevante comparar las diferencias en materia de redistribución de ingresos entre el período de reformas neoliberales, la llamada crisis terminal del modelo y el período de políticas heterodoxas. Para ello, se examina a continuación 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).

¹⁹ 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).

Según el Gráfico 3, 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 4, 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%.

Ahora bien, a partir de la información presentada 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.

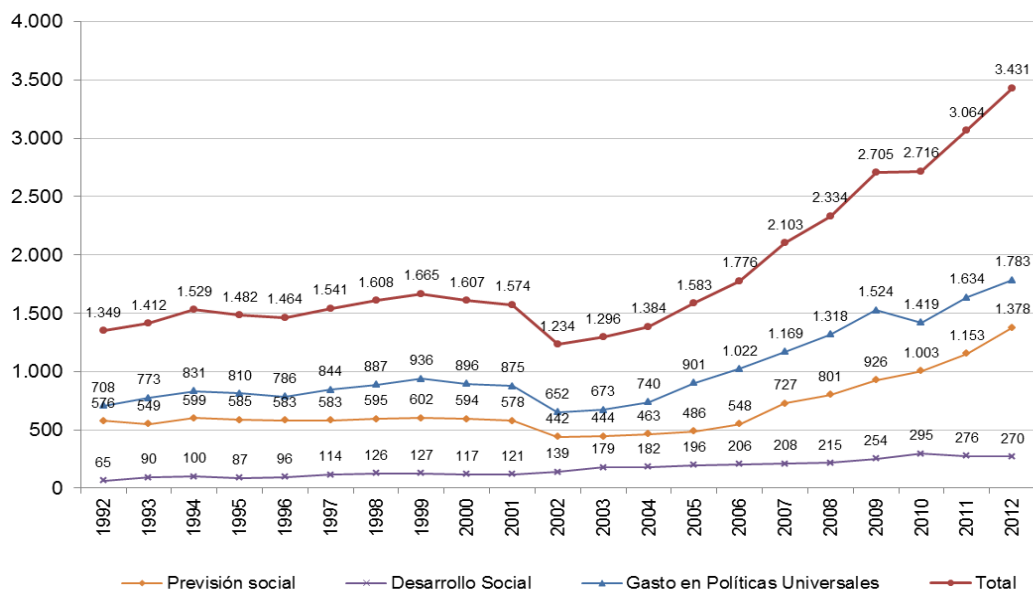
Gráfico 3. Gasto Público Social consolidado^(a). Gobiernos nacional, provincial y municipal. En porcentaje del PIB.



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 4. Gasto Público Social consolidado per cápita. Gobiernos nacional, provincial y municipal. En pesos de 1993.



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

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%²⁰; 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

²⁰ 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).

durante la década anterior (94%). Un tema sobre el cual cabe detenerse para hacer algunas referencias particulares.

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

Al considerar la evolución del gasto en 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, desafiados de la seguridad social y/o excluidos del mercado de trabajo formal.

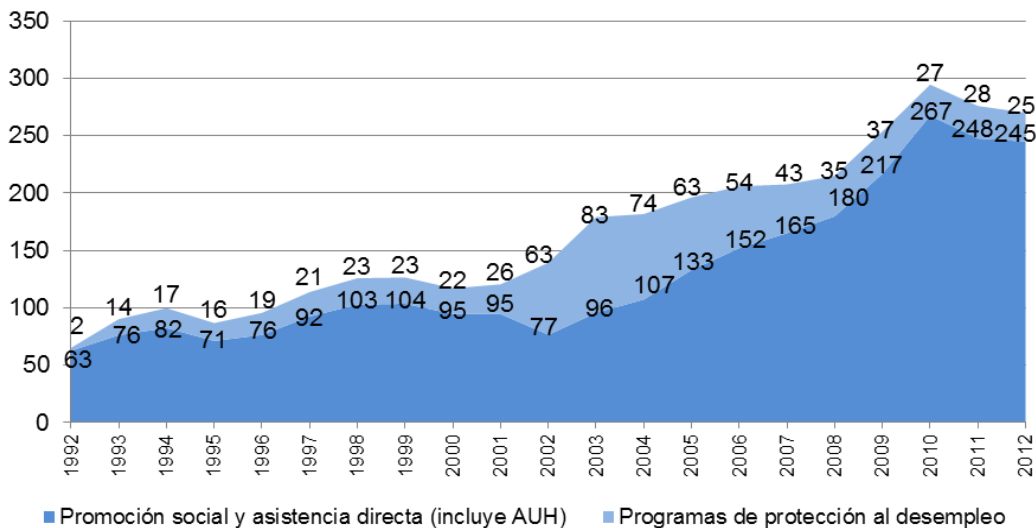
Tal como se ha mencionado, estos programas tuvieron especial despliegue en la década del noventa, en el marco de las políticas neoliberales, como un modo de contrarrestar los efectos negativos en materia de desempleo y pobreza generados por las medidas de ajuste en el gasto público, privatizaciones, 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 (Lo Vuolo et al, 1999; Grassi, 2003; Danani, 2003; Repetto y Andrenacci, 2005; Falappa y Andrenacci, 2008). 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 desempleo²¹ (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 5 y 6, 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.

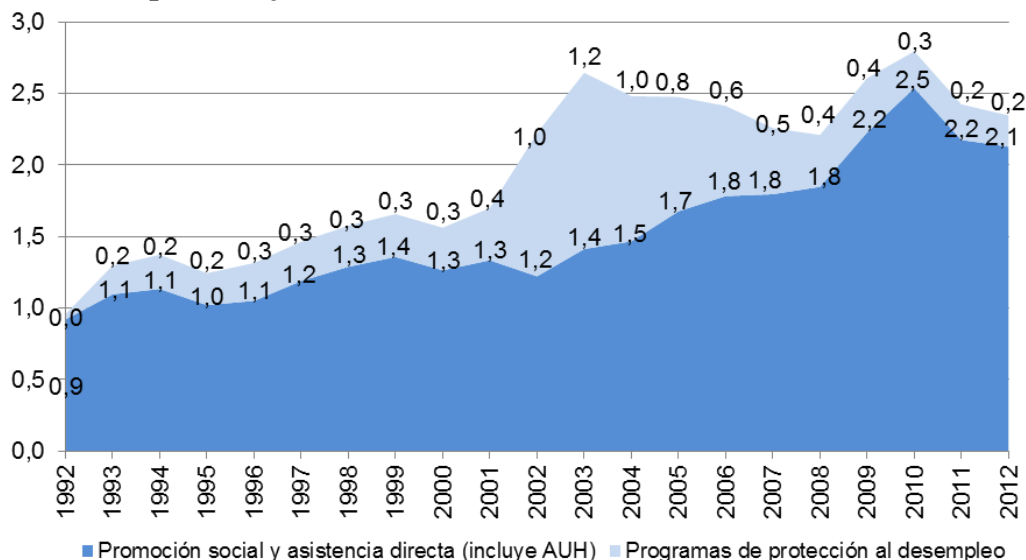
²¹ Para mayores especificaciones acerca del seguro por desempleo, sus requisitos de elegibilidad, así como el tiempo y monto de las prestaciones, véase Bertranou y Paz (2007).

Gráfico 5. Gasto Público Social consolidado per cápita en Programas de Protección contra la Pobreza. 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 6. Gasto Público Social consolidado en Programas de Protección contra la Pobreza. En porcentaje del PIB.



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

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).²² Cabe tomar en

²² 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

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%.

A partir de ese año, 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 Familia²³, 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).²⁴ En ese contexto, el gasto comprendido en los programas de lucha contra la pobreza alcanzó su máxima participación en el PIB con 2,8%.

En términos generales, el análisis de la evolución del gasto social durante las últimas dos décadas 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 experimentado por la distribución secundaria del ingreso –a través de la seguridad social y de los programas de lucha contra la pobreza- incidió de manera efectiva en la evolución observada en materia de tasas de indigencia y de pobreza (Gráfico 1), así como en el índice de desigualdad de Gini, a lo largo de las dos décadas.

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.

²³ 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.

²⁴ 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.

Los apartados que siguen buscan dar una respuesta sistemática y robusta a estos interrogantes.

7. 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 cuál fue 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. Ahora bien, antes de avanzar cabe 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 que 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.

Pero también 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:

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

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 (ΔP) entre un período t_1 y un período t_2 , 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:

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

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 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.²⁵

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:

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

De acuerdo con esto, la variación de la pobreza o la indigencia será el resultado de: (a) el efecto cambio en los *ingresos* (EI) de los hogares netos de las transferencias sociales; (b) el efecto variación en la *distribución del ingreso* (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).

Los resultados de estos ejercicios de descomposición se presentan en la Tabla 1 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 se explica, principalmente, por el aumento en la desigual distribución del ingreso, 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 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 explica por los mismos factores que los identificados para el caso de la pobreza.

²⁵ 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.

Tabla 1. 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.

		Prop. de pobres en T ₁	Prop. de pobres en T ₂	Diferencia (T ₂ - T ₁)	Efecto Ingreso	Efecto Desigualdad	Seguridad Social	Programas	Residuo
		(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: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC

2) Entre 1998 y 2003, en el ya mencionado contexto de colapso socioeconómico, la tasa de pobreza creció 21 p.p. A diferencia del período previo, el papel decisivo en la variación de la pobreza fue en esta etapa 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 perdieron 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, jugaron 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 fue el impacto de los programas sociales: éstos jugaron en este caso un papel más relevante en la reducción de la tasa de indigencia.

3) En el 2003-2007, es decir, en una fase de acelerado crecimiento, la tasa de pobreza se redujo 12,9 p.p. Tal como cabía esperar, el papel más importante en dicha reducción lo jugó 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 contribuyeron a la reducción de la pobreza, a partir de la actualización de los haberes mínimos y la ampliación de la cobertura previsional. En cambio, fue marginal el papel que parece haber jugado 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, perdieron 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 jugó un papel relativamente menor el crecimiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, lo cual revela el 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 fue 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– jugaron un papel 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 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 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 obedecieron, 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, explican la mayor parte del aumento de la pobreza y la indigencia en esa fase. Por su parte, la recuperación del empleo y de los ingresos familiares, así como la fuerte caída de la desigualdad, explican 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 tuvieron mayor impacto en el punto de la crisis, y sobre todo, sobre la tasa de indigencia y en menor medida sobre la tasa de pobreza.

8. Efecto del gasto social, sus componentes y los ingresos generados en los mercados sobre los cambios registrados en el coeficiente de Gini

Pero que las políticas sociales fundadas en sistemas de asistencia directa o de protección al desempleo hayan tenido un efecto poco relevante –a la vez que variable– sobre la reducción o contención de la indigencia/pobreza durante las últimas dos décadas –al menos en el Gran Buenos Aires–, no habilita suponer que no hayan tenido un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso. En particular, tomando en cuenta el dispar comportamiento que experimentó el índice de Gini durante las últimas dos décadas, y que, tal como se verificó en el apartado anterior, la desigualdad intervino activamente –sea de manera progresiva como regresiva– en los cambios observados en las tasas de indigencia y de pobreza en cada uno de los períodos analizados.

Al respecto, corresponde esperar que un efecto progresivo sobre la desigualdad por parte de las transferencia en materia de seguridad social o a través de los programas de lucha contra la pobreza, cualquiera sea el régimen político-económico, haya tenido también un impacto positivo en la reducción de la pobreza e indigencia de los hogares. Obviamente, esto en la medida que dichas transferencias hayan tenido una clara

focalización “pro-pobre”. De lo contrario, su efecto habría sido nulo o, incluso, regresivo. En este marco, cabe preguntarse: ¿en qué medida y en qué sentido las transferencias de ingresos provenientes de la seguridad social y de los programas sociales de protección contra la pobreza –sean de protección contra el desempleo o de asistencia directa– incidieron en la distribución del ingreso entre los hogares del Gran Buenos Aires a lo largo del período estudiado?

Con el objetivo de atender este interrogante resulta relevante retomar el método de descomposición del coeficiente de Gini desarrollado por Leibbrandt, Woolard y Woolard (1996).²⁶ Este método permite especificar el aporte que realizan diferentes fuentes de ingreso en el nivel de desigualdad total, así como también los comportamientos subyacentes que intervinieron en los cambios del patrón distributivo. El aporte que una determinada fuente de ingreso k , en un tiempo t , haga a la desigualdad general habrá de depender no sólo de cuánto participe ese tipo de ingreso en el ingreso total ($S_{k,t}$), sino también de cuán desigual sea la distribución del ingreso de esa fuente ($G_{k,t}$), y, por último, cuánto el ingreso generado en esa fuente se correlaciona ordinalmente con la posición relativa del hogar en la distribución general ($R_{k,t}$).²⁷

En el primer componente, obviamente, una concentración más *alta / baja* del ingreso en una fuente de ingreso habrá de favorecer una *mayor / menor* desigualdad en la distribución. En el segundo componente, cuanto *menos / más* equitativa sea la distribución del ingreso al interior de cada fuente, será *mayor / menor* el aporte que hará la fuente a la desigualdad general. Cuanta mayor correlación *positiva / negativa* exista entre los ingresos por parte de una fuente y la distribución general, la fuente habrá de aportar mucho más de manera *regresiva / progresiva* a la desigualdad.

Si se dispone de la información de las fuentes del ingreso monetario de los hogares a nivel de micro datos se confirma que:

$$G = \sum_{k=1}^k (R_k G_k S_k) \quad (1)$$

A partir de (1) y distinguiendo las fuentes de ingreso que son de interés aquí, el valor del coeficiente de Gini de ingresos de los hogares puede ser descompuesto de la siguiente forma:

$$G_t = D_{ITF(neto)t} + D_{SSt} + D_{PS_t}$$

$$D_{PS_t} = D_{PEt} + D_{ADt} \quad (2)$$

$(t = 1992, 1998, \dots, 2012)$

En donde G representa el coeficiente de desigualdad de Gini de ingresos familiares. $D_{ITF(neto)t}$ simboliza la desigualdad generada por los ingresos de los hogares neto de

²⁶ Siguiendo este modelo, Cortés (2000) analiza el papel de las diferentes fuentes de ingreso en la evolución de la desigualdad en México y Medina y Galván (2008) lo desarrollan para distintos países de Latinoamérica. A nivel nacional, Trujillo y Villafañe (2011), Salvia (2012) y Salvia y Vera (2013) retoman esta metodología.

²⁷ El último aspecto mencionado refiere a la correlación entre la posición de un hogar en el ordenamiento según ingresos totales y la posición del mismo en el ordenamiento según un ingreso determinado. Es decir, si los hogares mejor ubicados en la distribución general son aquellos que más reciben ingresos de un determinada fuente, entonces la fuente correspondiente tiene una correlación positiva con la distribución general y, por ende, es de esperar que el mismo aporte de forma relevante a los niveles de desigualdad existentes.

jubilaciones/pensiones y programas sociales de protección contra la pobreza. A su vez, D_{SS_t} y D_{PS_t} representan –respectivamente– la desigualdad generada por los ingresos obtenidos a través de jubilaciones y pensiones (seguridad social) y mediante la percepción de programas sociales. La desigualdad que se deriva de los programas sociales de asistencia directa y protección al desempleo se conforma, a su vez, por la ocasionada por los programas de empleo D_{PE_t} y la correspondiente a los programas de transferencias no laborales o asistencia directa D_{AD_t} . El subíndice t simboliza el tiempo.

Por lo tanto, este método no sólo constituye una herramienta útil para estimar el sentido y nivel en que cada una de las fuentes de ingresos contribuye a determinar el coeficiente de Gini y dar forma a su evolución, sino también para explicar de manera dinámica los factores distributivos subyacentes que están detrás de un determinado valor del índice y de sus cambios en el tiempo. Para ello, dado que la ecuación de descomposición asume la forma expresada en (1), según demuestra Cortes (2000), el cambio entre dos índices de Gini que expresen diferencias temporales, uno referido al tiempo t (G_t) y otro al tiempo 0 (G_0), puede descomponerse de acuerdo con la siguiente ecuación:²⁸

$$\Delta G = G_t - G_0 = \sum_{k=1}^K R_{0,k} G_{0,k} S_{0,k} [r_k + g_k + s_k + r_k * g_k + r_k * s_k + g_k * s_k + r_k * g_k * s_k] \quad (3)$$

$(k = 1, 2, \dots, K)$
 $(t = 1992, 1998, \dots, 2012)$

Según esta ecuación (3), la contribución de una determinada fuente al cambio general de la desigualdad estará determinada por: (i) los cambios en la correlación entre la distribución del ingreso familiar de un determinado origen con respecto a la distribución total del ingreso (R); (ii) el cambio en la concentración relativa del ingreso por parte de cada fuente considerada (S); (iii) los cambios que registre la desigualdad al interior de cada fuente (G); y (iv) el efecto de cada una de las correlaciones de primer y segundo orden entre estos factores. En nuestro caso, el factor común que reúne la suma ($R_{0,k} G_{0,k} S_{0,k}$) representa la magnitud del aporte de cada una de estos factores a la formación del índice de Gini del ingreso familiar en el tiempo base. Las variables r_k , g_k y s_k son las tasas de crecimiento lineales simples para cada fuente de la correlación de Gini, de los índices de intradesigualdad y de las participaciones de las fuentes en el ingreso monetario, respectivamente.

El presente apartado exhibe y analiza los resultados de la aplicación del modelo de descomposición buscando dar cuenta de la composición de la desigualdad, y a su vez, de los cambios ocurridos en el coeficiente de Gini de ingresos familiares en el Gran Buenos Aires. La Tabla 2 exhibe la capacidad de las transferencias directas de ingreso en materia de políticas sociales -a través de las jubilaciones/pensiones y programas de lucha contra la pobreza-, en comparación con el resto de otras fuentes posibles (ITF / Neto de transferencias, en su mayor de origen laboral), para incidir en el patrón de distribución. Los datos dan cuenta de la contribución de estas fuentes de ingresos al índice de desigualdad de Gini. La Tabla 3 introduce un análisis dinámico de la desigualdad, exhibiendo las variaciones de los aportes al Gini por parte de cada una de las fuentes. Por último, en el anexo, la Tabla AE.7 presenta los factores/componentes

²⁸ Este modelo de descomposición temporal que permite calcular la contribución de los componentes R_k , S_k y G_k al cambio temporal del coeficiente de Gini fue desarrollado por Cortés (2000) con el objetivo de analizar los cambios ocurridos en la distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. Este mismo modelo de descomposición temporal fue aplicado por Salvia (2012) para el caso argentino.

(*R*, *G* y *S*) que subyacen a los cambios en el aporte que una determinada fuente hace a la desigualdad general.²⁹

Tabla 2. Aportes de las fuentes de ingreso seleccionadas al coeficiente de Gini. Gran Buenos Aires. Años seleccionados. Coeficientes de Gini no ajustados por empalme.

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

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

Tabla 3. Aportes de las fuentes de ingreso seleccionadas a la variación del coeficiente de Gini. Gran Buenos Aires. Períodos seleccionados. Coeficientes de Gini no ajustados por empalme.

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

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

A continuación se destacan los hallazgos más relevantes para cada una de los períodos político-económicos objeto de estudio:

1) Si bien en 1992 las transferencias a través de jubilaciones y pensiones compensaban las desigualdades originadas por otras fuentes de ingreso, muy rápidamente esta situación se modificó en los años posteriores (1992-1998): los ingresos de la seguridad social obtenidos por los hogares se convirtieron en una fuente cada vez más generadora de desigualdades a lo largo del período neoliberal (Tabla 2). Por otra parte, durante el mismo período, la primera generación de programas sociales habría amortiguado sólo ligeramente la tendencia al crecimiento de la desigualdad provocado por el resto de fuentes laborales y no laborales (incluidas las jubilaciones/pensiones).

2) De esta manera, entre 1992 y 1998, el aumento de la desigualdad respondió en un 55,5% al comportamiento regresivo de los ingresos laborales y no laborales netos de las transferencias del gobierno, y en un 48% a lo ocurrido con los ingresos transferidos de la seguridad social (Tabla 3). Esto es, las jubilaciones y pensiones regeneraron o intensificaron una estructura regresiva de distribución de ingresos. Este comportamiento se habría debido –casi íntegramente– a un aumento de la correlación de estos ingresos con la distribución general (Tabla AE.7). Es decir, durante una fase en la que primaron los procesos de reformas estructurales, a la vez que la generación de recursos quedó cada vez más en correspondencia con el “libre” funcionamiento de los mercados, la

²⁹ También en el anexo se pueden consultar los resultados arrojados por la descomposición del Gini para cada año según tipo de ingreso y componente (*R*, *G* y *S*) (Tablas AE.1 a AE.6)

percepción de haberes previsionales tendió a concentrarse en aquellos hogares mejor posicionados en la estructura distributiva.

3) Entre 1998 y 2003, el crecimiento que experimentó el Gini se explica en buena medida por un aumento del 82% en el aporte de los ingresos laborales y no laborales netos de transferencias a dicho coeficiente. Al mismo tiempo, el aporte regresivo de los ingresos de la seguridad social volvió a contribuir en casi un 49%. Tal como se señaló anteriormente, el creciente aporte de la seguridad social a la desigualdad se explica, fundamentalmente, por el incremento de la correlación de estos ingresos con la distribución general.³⁰ Adicionalmente, cabe destacar que durante la fase recesiva y de crisis económica 1998-2003 –y en un contexto de implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados– los planes de protección contra el desempleo amortiguaron de manera importante (-32,2%) el aumento a la desigualdad generado por las otras fuentes (Tablas 2 y 3).

4) Dado que los planes de protección al empleo contribuyeron a un menor nivel de desigualdad (tanto en 1998 como en el 2003), el incremento de la participación de estos ingresos en la masa total de ingresos ayudó a bajar de manera relevante su aporte al Gini, lo cual se vio reflejado en el comportamiento del componente S –participación– (Tabla AE.7). También por el efecto de interacción entre S y R; es decir, no sólo se incrementó la participación de estos programas en la masa total de ingresos -lo cual hizo que descienda el Gini por ese exclusivo hecho-, sino también que este incremento fue más intenso en los hogares más desfavorecidos de la estructura social por vía de la sección focalizada de hogares beneficiarios de dichos programas.

5) Entre los años 2003 y 2007, en un contexto de fuerte caída en la desigualdad, este comportamiento se explica fundamentalmente por el aporte menos regresivo de los ingresos laborales y no laborales de otras fuentes (-63,1%) y de las transferencias de la seguridad social (-39,0%) (Tabla 3). En ambos casos, si bien su contribución siguió siendo negativa, su impacto se redujo debido a una más equilibrada distribución de esos ingresos al interior de la estructura social. Esto se explica fundamentalmente por una disminución de la correlación de las jubilaciones y pensiones –así como los ingresos generados de otras fuentes laborales y no laborales- con la distribución general: los estratos más desfavorecidos lograron un mayor acceso a este tipo de ingresos durante el período de políticas “heterodoxas”.

6) Durante este mismo período, los programas sociales de lucha contra la pobreza continuaron siendo fuentes compensadoras (reductoras netas) de las desigualdades generadas por los otros componentes (Tabla 2). Sin embargo, cabe señalar algunos giros respecto a la década de políticas neoliberales. En primer lugar, el efecto pro-equidad ejercido sobre todo por los programas de protección contra el desempleo inmediatamente luego del colapso financiero del modelo de reformas, estuvo prácticamente ausente durante la fase de políticas post-reformas 2003-2007 (Tabla 3).³¹ De manera inversa, los programas de asistencia directa aumentaron su efecto progresivo sobre el Gini. Esto encuentra explicación en una mayor correspondencia inversa entre

³⁰ También entre 1998 y 2003, la percepción de haberes previsionales se intensificó en aquellos hogares mejor posicionados en la estructura distributiva.

³¹ Se señaló previamente que durante la fase de consolidación de políticas “heterodoxas”, los planes sociales de empleo van perdiendo la relevancia que tenían anteriormente, ganando -en contrapartida- participación los programas sociales de transferencias monetarias. Dado que los planes de empleo contribuyen compensando las desigualdades generadas por otras fuentes, la pérdida de relevancia de este tipo de ingresos en la economía (entre 2003 y 2007) hace incrementar el aporte de esta fuente al Gini vía el componente S -participación en el volumen de ingresos- (Tabla AE.7).

este tipo de ingresos y la distribución general; revelando que los hogares que perciben transferencias por programas sociales son los más desfavorecidos en la estructura social (Tabla AE.7).

7) En la última fase del período analizado (2007-2012), la mejora en la distribución de los ingresos –siempre y cuando los datos estadísticos sean fiables- se explica fundamentalmente por la distribución más equilibrada de los ingresos laborales y no laborales de otras fuentes (-119,9%). En ese contexto, las transferencias por jubilaciones y pensiones incrementaron su contribución positiva a la desigualdad (17,3%) (Tabla 2). En el caso de los programas sociales de protección contra la pobreza, su ya baja contribución a la equidad se redujo durante el período. Esto debido fundamentalmente a la pérdida casi absoluta del efecto distributivo de los programas de protección al empleo (Tabla 3). En cualquier caso, la introducción de la AUH en 2009, casi no habría alterado la estructura distributiva.³²

En síntesis, cualquiera sea el período considerado, aunque con variaciones, las prestaciones a la seguridad social y los programas sociales de protección contra la pobreza permiten -en el mejor de los casos- “compensar” pero no reducir de manera estructural y sostenible los niveles de desigualdad económica. De ahí que cabe afirmar también que su efecto indirecto para la reducción de la indigencia/pobreza por esta vía, aunque activo –sobre todo a partir del período de políticas heterodoxas-, no resulte 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 nuestra sociedad; así como también las posibilidades y límites que ofrece la economía del país para superar o reducir las condiciones de marginalidad estructural bajo las cuales se reproduce el sistema socioeconómico.

9. Reflexiones finales

Este trabajo ha aportado fundamentos empíricos a una serie de argumentos político-académicos actualmente en debate acerca de la naturaleza, sentido e impacto de las políticas económicas y sociales de las últimas dos décadas como instrumentos efectivos para un desarrollo sustentable con convergencia e inclusión social. Para ello, en primer lugar, se presentaron series de indicadores estadísticos comparables para el Gran Buenos Aires, relativamente fiables, en materia de tasas de indigencia y pobreza y de desigualdad medida por el coeficiente de Gini. Estas series estadísticas permitieron examinar el dispar comportamiento experimentado por estos indicadores sociales a lo largo de los diferentes regímenes macroeconómicos, modelos de política sociales y ciclos económicos entre 1992 y 2012.

En segundo lugar, se reunió y analizó información histórica sobre el gasto social consolidado, esto con el fin de efectiva existencia de un cambio sustantivo entre la política social del período neoliberal y la correspondiente a la etapa heterodoxa post-reformas. Al respecto, se registró un aumento sostenido del gasto social a lo largo de las fases consideradas, pero sobre todo a partir del modelo heterodoxo post-reformas

³² En el balance 2007-2012 parece quedar diluido el efecto distributivo de la implementación de la AUH (a fines del 2009). Al respecto, cabe observar que otros trabajos han señalado un aumento de la contribución por parte de la asistencia directa a la caída de la desigualdad entre 2007 y 2010 (Vera, 2013). En este caso, la contribución de todos modos no habría sido superior a una baja del 5% en el Gini; especialmente, gracias al efecto distributivo introducido por el programa AUH.

liberales. 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. Sin embargo, cabe destacar que estos cambios tuvieron lugar en un contexto macro económico en el cual al mismo tiempo –a diferencia del período de política neoliberal- mejoró de manera sustantiva la distribución primaria del ingreso (es decir, la que se origina en las relaciones sociales del trabajo).

Un tercer aporte de este trabajo fue evaluar el impacto específico de 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 de las transferencias previsionales y de 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. Hasta donde fue posible interpretar, se hizo evidente que junto al débil impacto redistributivo que presentaron las políticas de transferencia de ingresos, los cambios en la indigencia/pobreza dependieron fundamentalmente del comportamiento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y de su distribución social. En ese sentido, durante la fase de políticas neoliberales, el incremento observado en las tasas de indigencia y pobreza se habría principalmente debido 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, aportaron muy poco en la reducción real del riesgo de indigencia/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 si bien también mejoró la distribución primaria (es decir, la que se origina en las relaciones sociales del trabajo), la misma continúa siendo deficiente para resolver los problemas estructurales de marginalidad económica. No obstante, en el período post-reformas se aprecia el efecto cada vez más progresivo del sistema de jubilaciones y pensiones en la reducción de estos indicadores, aunque los programas sociales mantienen –dado los bajos montos asociados a dichas transferencias- su baja incidencia sobre las mejoras observadas en el bienestar.

Por último, un ejercicio de descomposición aplicado sobre el coeficiente de Gini mostró que el aporte al mismo por parte del sistema de seguridad social y de los programas de lucha contra la pobreza fue variable dependiendo del período macroeconómico. Durante la década neoliberal, en el marco del proceso de privatización del sistema de la seguridad social, las jubilaciones y pensiones aportaron a una mayor desigualdad; mientras que los programas de lucha contra la pobreza operaron en sentido contrario. En un contexto de deterioro generalizado como de los ingresos, como fue la crisis 2001-2002, ambas transferencias operaron amortiguando el aumento de la desigualdad. Durante los primeros años de la década post-reformas, las transferencias de la seguridad social habrían coadyuvado en la reducción de la desigualdad, al igual que los programas de asistencia directa. De todos modos, estas fuentes compensan los efectos regresivos

del mercado de trabajo, aspecto clave para transformar los patrones de desigualdad vigentes.

En su conjunto, las evidencias presentadas permite dar cuenta de los límites que enfrentan las políticas sociales “redistributivas” para resolver por sí solas las desigualdades estructurales que presenta el sistema productivo y el mercado de trabajo; incluso tanto en un contexto de crecimiento del empleo y mejora de los ingresos laborales de los sectores formales, como en un contexto regresivo en la distribución del ingreso a nivel general. Su mayor impacto defensivo en materia de indigencia/pobreza parece haber tenido lugar en contextos extremos de crisis o estancamiento económico. En este sentido, resulta plausible afirmar que más allá de las diferencias sustantivas que han presentado los programas macro-económicos de diferente signo aquí comparados, las políticas sociales aplicadas en la Argentina durante las últimas dos décadas no dejaron de funcionar como mecanismos apenas “compensadores” de las exclusiones estructurales o coyunturales que genera la dinámica dominante de acumulación, caracterizada por una elevada especialización y concentración económica, con una fuerte dependencia hacia el mercado mundial.

Siguiendo la línea teórica trazada, cabe esperar que bajo un modelo de acumulación capitalista periférico, sometido a un contexto de globalización (economía “abierta”), la generación de excedentes de fuerza de trabajo se constituya en una función de la capacidad limitada que tiene el sector moderno de crear o destruir empleos plenos, así como también de las más elásticas capacidades de creación y destrucción de empleos que ofrece el sector informal urbano –tradicional o de subsistencia-. De esta manera, un mayor crecimiento con mayor participación en el mercado mundial, sin otras políticas de articulación con el resto de las capacidades productivas nacionales, introduce en las economías nacionales una mayor disparidad productiva, segmentación de los mercados y necesidad de compensar las exclusiones sociales a través de un mayor gasto social directo. No siendo estos comportamientos el resultado de una falta de crecimiento sino del propio proceso de concentración, lo cual hace altamente factible que elevados ritmos de aumento del producto profundicen las desigualdades estructurales, y esto, incluso, aunque se reduzcan las tasas de indigencia, pobreza y desigualdad como efecto de la movilidad de los sectores medios bajos de la estructura social.

De esta manera, la política social de transferencia de ingresos a cargo del Estado, así como las estrategias de auto-reproducción que con recursos propios movilizan los hogares en condiciones de subsistencia marginal, asumen bajo el actual modelo económico un papel central en la gestión de los excedentes de población. Asimismo, cabe señalar que tales programas tienen la externalidad de sostener los mercados informales en donde tienen lugar las estrategias domésticas de subsistencia. Así, la nueva generación de programas sociales de lucha contra la pobreza habrían cumplido una función reproductiva fundamental: constituirse en un recurso necesario para montar a un bajo costo económico un eficiente control socio-político especializado sobre los excedentes absolutos de población que genera este patrón de acumulación (Salvia, 2008, 2012). Esto con el efecto estructural de mantener la cohesión social convirtiendo en “afuncionalidad” el comportamiento potencialmente “disfuncional” de tales sectores (Nun, 1969, 1999). Obviamente, perdiéndose de vista o dejando en un segundo plano, el problema de la efectiva integración social sistémica que requiere un programa de desarrollo con inclusión social.

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*, N° 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. (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.

Barba Solano, C. y Cohen, N. (2011) *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* N° 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.

Bogani, E., Grosso, M., Philipp, E., Salvia, A y Zelarayan, J (2005), “Aunque no alcance, se trata de sumar. El comportamiento de las mujeres, varones y hogares en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, en *Revista Argentina de Sociología*, CPS, Año 3, N° 5, noviembre-diciembre de 2005. Págs 187-205.

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 (2009), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

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 (2014a), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014b), *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. (2000), *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social, México: M. A. Porrúa Grupo Editorial.
- 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.
- Cortés, R., Groisman, F. y Hoswoski, A. (2003), “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas”, ponencia presentada en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires.
- Damill, M. y R. Frenkel (2006) El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera, *Revista de la Cepal N° 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.
- Galasso, E. y Ravallion, M (2003), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”. Development Research Group, World Bank. Washington DC.
- Gasparini, L. y G. Cruces (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, L., Cruces, G y Tornarolli, L. (2009), "Recent Trends in Income Inequality in Latin America". Documento del CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/inq/inqwps/ecineq2009-132.html>

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.

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

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. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L. y Rodriguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila / Ciepp.

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.

Lo Vuolo, Rubén, y Barbeito, Alberto (Eds.), *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Neoconservador*. (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores - Ciepp, 1998).

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

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

Lozano, C y 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

Lustig, N; López-Calva, L; Ortiz-Juarez, E (2011): The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why. ECINEQ WP 2011-211.

Medina, F y Galván, M. (2008), "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso. Evidencia empírica para América Latina (1999-2005)". Serie de estudios económicos y prospectivos. Santiago de Chile, CEPAL.

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).

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.
- 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.
- 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. (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. 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 N° 207-208, Vol. 52*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- 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.
- Tokman, V. y O'Donnell, G. (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Vera, J. (2011), “Desigualdad Económica en la Argentina (1992-2010). Incidencia de las persistentes heterogeneidades estructurales del régimen social de acumulación”. Tesis presentada y aprobada en el Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Vera, J. (2013), "Incidencia de políticas de empleo y transferencias de ingreso sobre la desigualdad económica: La Argentina del post neoliberalismo (2003-2010)", en *Revista Cofactor*, Vol. IV Núm. 8. Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), Gobierno del Estado de México. (Artículo aprobado, revista en prensa).

ANEXO METODOLÓGICO

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.

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 Ingresos por Subsidios o ayudas	p47_6	Otros ingresos
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 y Donza, 1999 y 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 discontinuar 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).

ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla AE.1. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 1992 –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,9052	0,9640	0,4820	0,4206	100,7
Jubilaciones o pensiones	0,0916	-0,0669	0,7932	-0,0049	-1,2
Programas sociales	0,0033	0,5458	0,9947	0,0018	0,4
Programas de empleo	0,0002	0,1931	0,9989	0,0000	0,0
Programas de asistencia directa	0,0031	0,5682	0,9954	0,0018	0,4
Total				0,4175	100,0

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

Tabla AE.2. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 1998 –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,8789	0,9373	0,5414	0,4460	96,3
Jubilaciones o pensiones	0,1172	0,1759	0,8335	0,0172	3,7
Programas sociales	0,0040	0,0202	0,9872	0,0001	0,0
Programas de empleo	0,0016	-0,2908	0,9903	-0,0005	-0,1
Programas de asistencia directa	0,0023	0,2351	0,9953	0,0005	0,1
Total				0,4633	100,0

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

Tabla AE.3. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 2003 (mayo) –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,8466	0,9381	0,5816	0,4619	95,7
Jubilaciones o pensiones	0,1276	0,2524	0,8285	0,0267	5,5
Programas sociales	0,0258	-0,2461	0,9120	-0,0058	-1,2
Programas de empleo	0,0153	-0,4847	0,9084	-0,0067	-1,4
Programas de asistencia directa	0,0105	0,0946	0,9667	0,0010	0,2
Total				0,4828	100,0

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

Tabla AE.4. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 2003 (3er trimestre) –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,8627	0,9465	0,5737	0,4685	93,5
Jubilaciones o pensiones	0,1233	0,3468	0,8471	0,0362	7,2
Programas sociales	0,0140	-0,2884	0,9192	-0,0037	-0,7
Programas de empleo	0,0090	-0,3811	0,9370	-0,0032	-0,6
Programas de asistencia directa	0,0050	-0,1016	0,9749	-0,0005	-0,1
Total				0,5010	100,0

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

Tabla AE.5. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 2007 –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,8820	0,9447	0,5025	0,4187	99,2
Jubilaciones o pensiones	0,1115	0,0600	0,8171	0,0055	1,3
Programas sociales	0,0065	-0,3189	0,9440	-0,0020	-0,5
Programas de empleo	0,0011	-0,3653	0,9876	-0,0004	-0,1
Programas de asistencia directa	0,0054	-0,3031	0,9541	-0,0016	-0,4
Total				0,4222	100,0

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

Tabla AE.6. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires: 2012 –en puntos del Gini–.

	S	R	G	Contrib Abs	Contrib Relativa
ITF / Neto de transferencias	0,8428	0,9217	0,4950	0,3845	97,7
Jubilaciones o pensiones	0,1473	0,0910	0,7767	0,0104	2,6
Programas sociales	0,0099	-0,1334	0,9342	-0,0012	-0,3
Programas de empleo	0,0006	0,0236	0,9976	0,0000	0,0
Programas de asistencia directa	0,0092	-0,1444	0,9337	-0,0012	-0,3
Total				0,3937	100,0

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

Tabla AE.7. Descomposición del cambio del aporte al Coeficiente de Gini proveniente de las fuentes de ingreso seleccionadas. Gran Buenos Aires. Períodos seleccionados.

Período y Fuente	Var. Gini Abs	r	S	g	r*s	r*g	s*g	r*s*g
1992-1998								
ITF / Neto de transferencias	0,0254	-0,0116	-0,0122	0,0518	0,0003	-0,0014	-0,0015	0,0000
Jubilaciones o pensiones	0,0220	0,0176	-0,0014	-0,0002	0,0049	0,0009	-0,0001	0,0003
Programas sociales	-0,0017	-0,9630	0,2121	-0,0075	-0,2043	0,0073	-0,0016	0,0015
Programas de empleo	-0,0005	-0,0001	0,0003	0,0000	-0,0007	0,0000	0,0000	0,0000
Programas de asistencia directa	-0,0012	-0,0010	-0,0005	0,0000	0,0003	0,0000	0,0000	0,0000
Total de Ingresos	0,0457							
1998-2003								
ITF / Neto de transferencias	0,0159	0,0004	-0,0164	0,0331	0,0000	0,0000	-0,0012	0,0000
Jubilaciones o pensiones	0,0095	0,0075	0,0015	-0,0001	0,0007	0,0000	0,0000	0,0000
Programas sociales	-0,0059	-0,0013	0,0005	0,0000	-0,0072	0,0001	0,0000	0,0005
Programas de empleo	-0,0063	-0,0003	-0,0039	0,0000	-0,0026	0,0000	0,0003	0,0002
Programas de asistencia directa	0,0004	-0,0003	0,0019	0,0000	-0,0011	0,0000	-0,0001	0,0000
Total de Ingresos	0,0195							
2003-2007								
ITF / Neto de transferencias	-0,0498	-0,0009	0,0105	-0,0581	0,0000	0,0001	-0,0013	0,0000
Jubilaciones o pensiones	-0,0308	-0,0300	-0,0035	-0,0013	0,0029	0,0011	0,0001	-0,0001
Programas sociales	0,0017	-0,0004	0,0020	-0,0001	0,0002	0,0000	0,0001	0,0000
Programas de empleo	0,0028	0,0001	0,0028	-0,0002	-0,0001	0,0000	0,0002	0,0000
Programas de asistencia directa	-0,0011	-0,0010	0,0000	0,0000	-0,0001	0,0000	0,0000	0,0000
Total de Ingresos	-0,0788							
2007-2012								
ITF / Neto de transferencias	-0,0342	-0,0102	-0,0186	-0,0062	0,0005	0,0002	0,0003	0,0000
Jubilaciones o pensiones	0,0049	0,0028	0,0018	-0,0003	0,0009	-0,0001	-0,0001	0,0000
Programas sociales	0,0007	0,0012	-0,0010	0,0000	0,0006	0,0000	0,0000	0,0000
Programas de empleo	0,0004	0,0004	0,0002	0,0000	-0,0002	0,0000	0,0000	0,0000
Programas de asistencia directa	0,0003	0,0008	-0,0011	0,0000	0,0006	0,0000	0,0000	0,0000
Total de Ingresos	-0,0285							

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