

Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina



Organización
Internacional
del Trabajo



Proyecto ARG/06/01M/FRA
una respuesta nacional
a los desafíos sociales
de la globalización.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA

Copyright ©
Oficina Internacional del Trabajo 2009
Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que apare-

cen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Vea nuestro sitio en la red:

www.oit.org.ar

Impreso en Argentina

Diseño y diagramación: **ZkySky**

Keifman, Saul N. ed.

Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina. 1ra. Edición. Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA: "Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización" Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, 2009

Política Social / Distribución del ingreso / Globalización / Argentina / pub OIT

ISBN 978-92-2-322628-2 (versión impresa)

ISBN 978-92-2-322629-9 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA

Saúl N. Keifman (compilador)



Organización
Internacional
del Trabajo



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Proyecto
ARG/06/01M/FRA
una respuesta nacional
a los desafíos sociales
de la globalización.

INDICE GENERAL

PRÓLOGO

Javier González Olaechea-Franco	9
---------------------------------	---

CAPÍTULO 1

Saúl N. Keifman	
Coordinación de políticas e instituciones para la mejora de la distribución del ingreso en Argentina	13

CAPÍTULO 2

Giovanni Andrea Cornia	
Políticas públicas y desigualdad de ingresos en Argentina: evolución reciente y opciones de política	45

CAPÍTULO 3

Juan C. Gómez Sabaini	
Darío Rossignolo	
Análisis de la situación tributaria argentina y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso	99

CAPÍTULO 4

Roxana Maurizio	
Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos	181

PRÓLOGO

El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización destacó en 2004 la necesidad de mejorar sustancialmente la gobernanza nacional e internacional de la globalización con el fin de alcanzar una mayor coherencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, formulados tanto por los gobiernos nacionales como por las organizaciones internacionales. Esta mayor coherencia exige un gran esfuerzo de coordinación entre las políticas, las instituciones y las acciones de gobiernos y organismos, en el nivel local, nacional, regional y global.

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscribió un convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina (MTEySS), que ha contado con el apoyo de la Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, para implementar el proyecto ARG/06/M01/FRA: “Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización”.

Uno de los objetivos que se propuso este proyecto fue reforzar la capacidad del MTEySS para elaborar, poner en práctica y difundir políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso e intervenir en la coordinación de tales políticas. En pos de esta meta, se realizaron tres estudios a cargo de especialistas nacionales e internacionales sobre los siguientes temas: (i) coordinación de políticas para la mejora de la distribución del ingreso, (ii) evaluación del impacto distributivo del sistema tributario argentino y de propuestas de reforma para lograr una mayor equidad, y (iii) evaluación de propuestas de transferencias monetarias orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Otro objetivo fundamental del proyecto fue brindar apoyo técnico al MTEySS para la elaboración del Primer informe nacional sobre la dimensión social de la globalización.

Las primeras versiones de los tres estudios se presentaron en el seminario internacional organizado por el MTEySS y la OIT sobre “Globalización y Distribución del Ingreso. Problemas y Desafíos de Política”, realizado el 22 y 23 de septiembre de 2008 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este seminario contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y reunió a funcionarios del MTEySS, el Ministerio de Economía de la Nación, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Central de la República Argentina, la OIT, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco de Previsión Social de Uruguay, el Ministerio de Previsión Social de Brasil, el Banco Mundial, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), junto con investigadores del Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra (ILO), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad de Argentina, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil y la red International Development Economics Associates.

Posteriormente, cada uno de los tres estudios, ya revisados, se presentó en reuniones tripartitas *ad hoc*, realizadas con la asistencia de funcionarios del MTEySS, el Ministerio de Economía (en el caso del estudio tributario) y la OIT, y representantes de la CGT y de la Unión Industrial Argentina.

Esta publicación reúne las versiones finales de los tres estudios que conforman el proyecto, pues constituyen valiosas contribuciones al necesario debate sobre qué se puede hacer para mejorar la distribución del ingreso en Argentina y elevar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos del país. Los tres estudios están precedidos por un capítulo que introduce y discute la temática.

Saúl N. Keifman, profesor regular titular de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CONICET y ex coordinador del proyecto OIT “Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización”, estuvo a cargo de la compilación del volumen y de la redacción del capítulo introductorio “Coordinación de políticas e instituciones para la mejora de la distribución del ingreso en Argentina”, donde se presenta un marco general sobre la problemática, y se resumen y discuten los principales aportes de los tres estudios, además de presentar algunas conclusiones.

Giovanni Andrea Cornia, profesor de la Universidad de Florencia, ex director del World Institute for Development Economics Research de la Universidad de las Naciones Unidas en Helsinki, y ex economista jefe de la oficina de UNICEF en Nueva York, escribió el capítulo “Políticas públicas y desigualdad de ingresos en Argentina: evolución reciente y opciones de política”, donde analiza de manera comprehensiva la coordinación de políticas en la Argentina reciente, sus antecedentes internacionales, y formula algunas recomendaciones dirigidas a su profundización.

Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor internacional en temas tributarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, y ex Subsecretario de Ingresos Públicos de la Nación, y Darío Rossignolo, funcionario de la Dirección Nacional de Gasto Público Social del Ministerio de Economía de la Nación, elaboraron el capítulo “Análisis de la situación tributaria argentina y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso”. Allí se analiza la estructura del sistema tributario argentino y se evalúan los impactos distributivos del sistema vigente y de algunos ejercicios de reforma orientados a mejorar la equidad y la sustentabilidad del régimen fiscal.

Roxana Maurizio, docente-investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigadora del CONICET, es responsable del capítulo “Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos”, que analiza los efectos de distintos esquemas de transferencias monetarias sobre los niveles de vida y la distribución del ingreso, así como el impacto presupuestario de los mismos.

Esta publicación fue posible gracias a una serie afortunada de circunstancias: del lado de la demanda, por una parte, la idea del proyecto que dio origen a este volumen, pergeñada por la OIT de Argentina y el MTEySS, el apoyo de Alejandra Pángaro de la OIT y de Marta Novick del Ministerio de Trabajo y, por otra parte, el financiamiento provisto por la Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, el apoyo constante del Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV) de la OIT en Ginebra durante la ejecución del proyecto, la participación de Luis Beccaria (que precediera a Saúl N. Keifman en la coordinación del proyecto, y aportó su visión sobre los temas más candentes del debate de políticas de 2008 al de-

linear las propuestas de contenidos de los estudios, quien además siguió sosteniendo el proyecto y participó en el seminario de septiembre de 2008), y la participación de Saúl N. Keifman, Coordinador del proyecto entre febrero y diciembre de 2008, cuya labor fue decisiva para el éxito del proyecto, así como su responsabilidad en la selección de los prestigiosos autores de los estudios y la intensa interacción con los mismos, la organización del seminario internacional y las reuniones tripartitas mencionadas, y la compilación del presente volumen.

Por el lado de la oferta, resultó fundamental contar con la disponibilidad de autores de altísimo nivel, como Giovanni Andrea Cornia, uno de los expertos internacionales más reconocidos en distribución del ingreso, Juan Carlos Gómez Sabaini, quien lleva más de cuatro décadas estudiando el impacto distributivo de los regímenes tributarios y Roxana Maurizio, especialista en estudios de pobreza y distribución en Argentina. En estos casos, debe destacarse la gran dedicación brindada por los autores y en especial la actitud de enfrentar y sortear con ingenio las dificultades que aparecieron, en particular, respecto de la disponibilidad de información. También se contó, a lo largo del proyecto, con la valiosa colaboración de Roberto Pereyra.

Fabio Bertranou de OIT Santiago de Chile brindó su apoyo incondicional y orientación experta durante el desarrollo del proyecto, aconsejando, sugiriendo, discutiendo presentaciones y comentando numerosos borradores de los estudios y capítulos de este libro. Andrés Marinakis de OIT Santiago de Chile aportó valiosos y detallados comentarios al capítulo de Cornia. Juan Pablo Jiménez de CEPAL Santiago de Chile también contribuyó con importantes comentarios al capítulo de Gómez Sabaini y Rossignolo.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar los inestimables aportes realizados en numerosas reuniones tripartitas por Marita González, Antonio Jara y Marta Pujadas del Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente de la CGT, de Sergio Woyechesen y Diego Coatz del Centro de Estudios Económicos de la Unión Industrial Argentina y de María Victoria Giulietti del Departamento de Política Social de la misma institución. Todos ellos demostraron, en la práctica, el gran valor que adquiere el tripartismo en la discusión y definición de políticas destinadas al Trabajo Decente.

Confiamos en que este Informe sea una importante contribución para la coordinación de las políticas, las instituciones y las acciones para la consecución del objetivo del Trabajo Decente y a una globalización equitativa que nos alcance a todos.

La OIT de Argentina está abocada, de la manera más participativa posible, a extender su mensaje y cooperación internacional, y esfuerzos significativos como el presente fortalecen el papel técnico de nuestro quehacer.

Javier González Olaechea-Franco
Director de la Oficina de la OIT en Argentina

SAÚL N. KEIFMAN **COORDINACIÓN DE POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA LA MEJORA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA¹**

La idea de que la globalización dicta políticas uniformes en materia de comercio, regulación, mercados financieros, tributación, y la provisión de protección social ignora tanto el grado en que las economías locales determinan su propio destino como la medida en que las persistentes diferencias sociales y culturales locales requieren políticas localmente concebidas en estas áreas.

Bruce C. Greenwald y Judd Kahn²

¹ El autor agradece los valiosos comentarios de Fabio Bertranou y Marta Novick a una versión anterior de este texto y la inestimable colaboración de Roberto Pereyra a lo largo del proyecto (abril de 2009).

² Greenwald y Kahn (2009), p. 53.

El presente capítulo ofrece, en primer lugar, un marco general introductorio de la problemática del volumen, luego resume y discute los principales aportes de los capítulos siguientes, que constituyen valiosas contribuciones al necesario debate sobre qué se puede hacer para mejorar la distribución del ingreso en Argentina y elevar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos de nuestro país; finalmente, presenta algunas conclusiones.

1. Mayor coherencia y coordinación de políticas e instituciones para enfrentar los desafíos sociales de la globalización

El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) destaca el gran potencial positivo de la globalización, que deriva no sólo de las oportunidades que brinda el desarrollo de los mercados y la tecnología, sino especialmente del surgimiento de una comunidad mundial caracterizada por un “... naciente sentido de interdependencia, de compromiso con valores universales compartidos y solidaridad entre los habitantes de todo el planeta [que] puede aprovecharse para cimentar una gobernanza global abierta y democrática que beneficie a todos”. En particular, el informe señala que la economía global de mercado puede promover un progreso material sin precedentes y contribuir a reducir la pobreza mundial. Pero a la vez, reconoce que se está muy lejos de realizar este potencial en vista de los desequilibrios que aquélla genera, tanto entre los países como en el interior de cada uno de ellos. El problema no radica en la creación de riqueza sino en que muchos países y personas no participan de sus beneficios. A los ojos de la mayoría de las personas, la globalización no ha realizado sus aspiraciones a empleos dignos y un futuro mejor para sus hijos, ya que muchos viven en el limbo de la economía informal y en una periferia de países pobres que sobreviven al margen de la economía global. Aun en países económicamente exitosos, encontramos trabajadores y comunidades que se han visto perjudicados por la globalización (2004, pp. x-xi).

En palabras de Branco Milanovic (2003), el reconocido experto en distribución del ingreso del Banco Mundial, la globalización tiene dos caras: un rostro benigno de oportunidades dadas por la expansión del mercado y el dinamismo de la tecnología, y un rostro maligno de amenazas, como el empleo de trabajo infantil, el aumento del número de trabajadores desplazados por la importación de productos más baratos, el daño ambiental y la desaparición de pueblos originarios.

De acuerdo con la Comisión Mundial, el problema central de la globalización se encuentra en su deficiente gobernanza, es decir, en la falta de desarrollo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que los mercados globales funcionen de manera estable y equitativa (2004, p. xi). Mejorar la gobernanza de la globalización requiere en buena medida iniciativas de carácter mundial. Sin embargo, hay mucho por hacer desde el plano nacional. El comportamiento de los estados nacionales como actores globales es el determinante esencial de la calidad de la gobernanza mundial, ya que el manejo “de los asuntos internos influye en el grado en que las personas se beneficiarán de la globalización y estarán protegidas de sus efectos negativos. ... puede decirse que la globalización empieza por casa” (2004, p. xii).

Como se señaló, una mejor gobernanza requiere mayor coherencia entre los objetivos económicos y sociales. En relación con la gobernanza nacional, la Comisión Mundial ha propuesto priorizar (pp. 158-159):

1. Una buena gobernanza nacional, basada en un sistema político democrático, el respeto de los derechos humanos y de la igualdad de género, así como de la equidad social y del Estado de derecho. Deberían existir instituciones en las que estuvieran representados todos los intereses, para desarrollar el diálogo social.
2. El Estado tiene que desempeñar un papel eficaz para proporcionar los bienes públicos básicos y una protección social adecuada, así como para aumentar las capacidades y oportunidades de toda la gente y mejorar la competitividad económica.
3. Unas instituciones sólidas que se encarguen de apoyar a los mercados y de supervisarlos; una gestión prudente del proceso de integración en la economía globalizada, y unas políticas macroeconómicas que permitan alcanzar un crecimiento elevado y estable.
4. Unas políticas y reformas institucionales encaminadas a integrar la economía informal en la corriente principal de la economía, recurriendo a medidas encaminadas a elevar la productividad, los ingresos y la protección y a asegurar que existe un marco jurídico e institucional para la propiedad y los derechos laborales, así como para el desarrollo de las empresas.
5. La conversión del Trabajo Decente en un objetivo fundamental de las políticas económicas, dando prioridad a la creación de empleo, salvaguardando los derechos fundamentales en el trabajo, reforzando la protección social y promoviendo el diálogo social. Las políticas deberían tomar en consideración los aspectos de género y basarse en un nuevo contrato social que refleje los intereses, tanto de los empleadores como de los trabajadores.
6. El establecimiento de las bases de un desarrollo sustentable, motivando a las empresas para que adopten las tecnologías adecuadas, y a las comunidades locales para que apliquen criterios de gestión sustentable de los recursos naturales.
7. La responsabilización de las comunidades locales, mediante la transferencia de poderes y recursos a las mismas, respetando el principio de subsidiariedad; fortalecimiento de las capacidades económicas locales, y reconocimiento de la necesidad de respetar la cultura, la identidad y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Los gobiernos suelen perseguir distintos objetivos de política y para alcanzarlos utilizan de manera deliberada ciertos instrumentos. Sin embargo, no hay ninguna garantía *a priori* de que los instrumentos implementados sean eficaces en el logro de los objetivos propuestos, ni siquiera de que sean coherentes o aun compatibles entre sí, ya que los instrumentos seleccionados para alcanzar cierto objetivo pueden impactar sobre otros objetivos, pero a menudo estos efectos no son toma-

dos en cuenta. El proceso de formulación y de implementación de políticas se caracteriza, por un lado, por la división del trabajo que surge de la estructura de ministerios y secretarías, donde cada agencia puede perseguir objetivos diferentes y, por el otro, por decisiones políticas que surgen de concesiones mutuas que reflejan las cambiantes coaliciones políticas internas y las presiones *de* y alianzas *con* actores externos.

Por otro lado, los efectos de los instrumentos sobre distintos objetivos de política dependerán de la estructura de comportamiento de la economía. Durante el período de auge de la economía mixta, el Estado benefactor y la planificación económica y social, los gobiernos solían estimar modelos que trataban de captar la estructura de comportamiento de la economía con el fin de alcanzar de manera más eficaz los objetivos de política.

En este contexto se formularon algunos principios útiles. Hace más de medio siglo, el premio Nobel de economía Jan Tinbergen (1952) formuló su “teorema de la política económica”: para alcanzar n objetivos de política independientes se necesita contar con al menos n instrumentos independientes. Se trata de una condición lógica previa al conocimiento de la estructura precisa del modelo correcto. El premio Nobel James Meade (1951) lo aplicó al caso de dos objetivos: el equilibrio externo, es decir, un resultado sostenible en la cuenta corriente del balance de pagos, y el equilibrio interno, o sea, un alto nivel de empleo sin presiones inflacionarias. Los instrumentos concebidos por Meade eran el tipo de cambio y la política de manejo del gasto interno (política monetaria o fiscal). Si sólo contáramos con un instrumento de política (independiente), estaríamos en una situación de dilema y no podríamos alcanzar ambos objetivos a la vez. Más adelante daremos un ejemplo para Argentina.

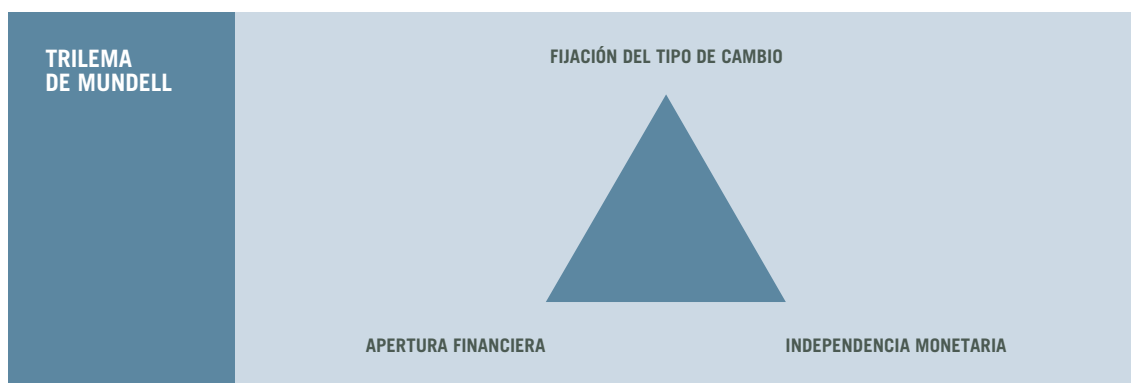
Otro premio Nobel, Robert Mundell (1962, 1968), formuló el “principio de clasificación efectiva de los mercados”, que proveía una regla al tanteo (prescindiendo así del conocimiento preciso del modelo) para asignar instrumentos a metas. La regla establece que para alcanzar dinámicamente los objetivos de política basta con asignar a cada meta el instrumento que tenga mayor efecto relativo sobre ésta.

El escenario de la globalización, especialmente, de globalización financiera, ha impuesto restricciones importantes a los márgenes de acción de las políticas macroeconómicas. Estas restricciones suelen ilustrarse con el llamado trilema de Mundell (1963): los gobiernos sólo pueden lograr implementar dos de las tres políticas que aparecen en los vértices del triángulo/trilema. La fijación del tipo de cambio³ y la persecución de una política monetaria independiente no son compatibles con la apertura financiera, es decir, con la libre movilidad internacional del capital. Si un gobierno decide (o se ve forzado a)⁴ mantener la apertura financiera, deberá elegir entre seguir una política

³ La fijación del tipo de cambio por las autoridades económicas no es rígida, es decir, la paridad puede ajustarse ante nuevos desequilibrios, en el espíritu de Bretton Woods, o el tipo de cambio puede ajustarse en pequeñas magnitudes, con frecuencia hasta diaria en el caso de países con cierta inflación, como ocurrió con el *Plano Real* en Brasil durante la segunda mitad de la década del noventa.

monetaria independiente o fijar el tipo de cambio, de acuerdo con el trilema; si eligiera fijar el tipo de cambio, debería renunciar a controlar la oferta monetaria; si eligiera perseguir una política monetaria independiente, debería dejar flotar el tipo de cambio, es decir, permitir que el precio de las divisas sea determinado por las fuerzas del mercado. Los defensores de la flotación cambiaria alegaron que ésta permitiría aislar a la economía doméstica de las perturbaciones de la economía internacional.⁵

El régimen de tipos de cambio fijos de Bretton Woods fue compatible con un alto grado de independencia de las políticas monetarias de los países mientras no existía un mercado global de capitales, pero colapsó a comienzos de la década del setenta, cuando el mercado de eurodólares alcanzó un grado de desarrollo importante, según varios analistas (Eichengreen, 2000). A comienzos de la década del noventa, muchos países en desarrollo decidieron abrir la cuenta capital y fijar el tipo de cambio para estabilizar los precios internos. Argentina fue más lejos aún e implementó el régimen de Convertibilidad (caja de conversión), fijando por ley la paridad peso-dólar estadounidense.⁶



Ex post, las políticas de cambio fijo probaron ser demasiado rígidas y contraproducentes para los países en desarrollo, en su mayoría, pequeñas economías abiertas expuestas a importantes perturbaciones externas. El tipo de cambio fijo favorecía el ingreso de capitales de corto plazo y el endeudamiento (y en ocasiones el sobreendeudamiento) en moneda extranjera, provocando bur-

⁴ Hay un debate no resuelto acerca de la efectividad de los controles sobre los movimientos internacionales de capital. Quienes descreen de la efectividad de los controles opinan que la apertura de la cuenta capital del balance de pagos no es materia de elección sino un hecho impuesto por las condiciones internacionales, es decir, por el grado de desarrollo del mercado global de capitales. Sin embargo, hay mayor coincidencia en torno a la efectividad de las restricciones sobre los ingresos de capital que sobre las salidas.

⁵ Por ejemplo, una caída en los precios internacionales de los productos de exportación disminuiría la oferta local de divisas presionando hacia arriba el tipo de cambio (por exceso de demanda), lo cual a la vez estimularía la sustitución de importaciones y el aumento de los volúmenes de exportación, al mejorar la competitividad de los bienes locales, de tal manera que permitiría alcanzar un nuevo equilibrio externo.

⁶ Al elegir el régimen de caja de conversión, Argentina perdió el instrumento de la política monetaria, que suele utilizarse para lograr el equilibrio interno (vistas las restricciones para usar la política fiscal) y privilegió el equilibrio externo. Véase Keifman

bajas en activos locales y agravando sensiblemente los costos de una corrección cambiaria ante un desequilibrio externo. El costo social en términos de desempleo, pobreza y desigualdad de estas crisis ha sido muy grande, como lo documentan van der Hoeven y Lübke (2006).⁷ La sucesión de crisis financieras y cambiarias (Tequila, Asia Oriental, moratoria rusa, devaluación turca, depreciación del real brasileño y colapso de la Convertibilidad con moratoria en Argentina), favoreció la posterior adopción de tipos de cambio flotantes en los países en desarrollo, combinados con una política monetaria independiente orientada a cumplir con metas de inflación anunciadas (*inflation targeting*).

Sin duda el abandono de las políticas de tipo de cambio fijo dio mayor flexibilidad a los gobiernos de los países en desarrollo, limitó la volatilidad macroeconómica, desincentivó el endeudamiento en moneda extranjera y redujo los costos asociados a las modificaciones cambiarias. La flotación del tipo de cambio es especialmente adecuada para facilitar el ajuste de la macroeconomía⁸ a las perturbaciones relacionadas con el comercio internacional (variaciones en los términos de intercambio, fluctuaciones en la demanda externa de productos manufacturados).

Sin embargo, la flotación del tipo de cambio no aísla a la economía de las perturbaciones provenientes de la cuenta capital. Supongamos que la Reserva Federal de los Estados Unidos decide elevar su tasa de descuento. Esto provoca un alza de las tasas internacionales de interés atrayendo capitales hacia los Estados Unidos y causando una fuga de capitales en los países en desarrollo. La autoridad monetaria del país en desarrollo afectado se enfrenta a un dilema: si no eleva la tasa de interés local, la moneda se depreciará causando presiones inflacionarias; si eleva la tasa de interés, causará presiones recesivas. Ambas opciones tienen costos sociales no despreciables. Lo mismo vale para cualquier otra alteración de los flujos internacionales de capital. La flotación cambiaria no elimina los contagios de las crisis financieras. No hay entonces independencia de la política monetaria.

Este punto que hoy es claro para los países en desarrollo en vistas de la experiencia de la última década, y de manera especialmente dramática por el contagio de la crisis de las hipotecas *subprime*, ya había sido advertido por el premio Nobel de economía James Tobin (1978) incluso para los países desarrollados. Según Tobin (1978), el problema básico es que los mercados de bienes y trabajo responden mucho más lentamente a las señales de precios que los mercados financieros, con independencia del régimen de determinación del tipo de cambio.⁹

En consecuencia, para ampliar los márgenes de la política económica y evitar los altos costos sociales de la volatilidad de los mercados financieros internacionales es preciso limitar el grado de apertura financiera. El informe de la Comisión Mundial (2004, p. 90) recomienda en el ítem 409

⁷ Economistas del Departamento de Integración de Políticas de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra.

⁸ Confróntese más adelante con la discusión sobre la llamada “enfermedad holandesa”.

⁹ De ahí su propuesta de establecer un impuesto mundial a todas las transacciones en moneda extranjera, para “... arrojar algo de arena a las ruedas de los... mercados internacionales de dinero” (1978, p. 2).

ajustar el ritmo de liberalización de la cuenta capital a las circunstancias de cada país y aprender las lecciones del enfoque prudente adoptado en este tema por India y China, y las medidas de control utilizadas por Chile y Malasia en situaciones de crisis.

En esta línea, van der Hoeven y Lübke (2006) sostienen que los países en desarrollo podrían alcanzar una mayor coherencia en términos de estímulo al desarrollo, el empleo y el crecimiento, combinando un sistema flexible de controles de capital con un tipo de cambio real administrado. El sistema flexible de controles de capital permitiría la adopción de políticas nacionales más coherentes y reduciría la volatilidad que ha causado serias pérdidas de bienestar de corto plazo y de crecimiento potencial. El objetivo de un sistema de tipo de cambio real administrado es mantener altos niveles de utilización de la capacidad en la industria y la economía en general y así apuntar al pleno empleo. De acuerdo con van der Hoeven y Lübke (2006), el alejarse de las esquinas del triángulo permitiría aflojar las restricciones del trilema en los tres dominios de políticas.¹⁰ Jeffrey Frankel (1999) también criticó la ortodoxia que recomienda dejar flotar libremente al tipo de cambio o fijarlo de manera rígida, y defendió la posibilidad de que la flotación administrada sea mejor que las soluciones extremas, al menos para algunos países.

Frenkel (2004) y Dani Rodrik (2003) han propuesto tres canales a través de los cuales un sistema de tipo de cambio real administrado puede afectar al empleo:¹¹ (a) estimulando un nivel de utilización de la capacidad más alto en tiempos de desempleo, en combinación con otras políticas macroeconómicas; (b) alentando el crecimiento y el empleo en combinación con políticas industriales apropiadas, como en varios países de Asia (Amsden, 2001), (c) afectando la composición sectorial de la producción hacia sectores más intensivos en trabajo.

Combinar políticas de opciones intermedias, tales como una cuenta capital y un tipo de cambio real administrados, requiere sintonía fina y coherencia en las políticas antes que intervenciones basadas en reglas al tanteo (*rule of thumb*) advierten van der Hoeven y Lübke (2006). Siguiendo a Tinbergen (1952), proponen ampliar el número de instrumentos para complementar las herramientas fiscales y monetarias y citan la sugerencia de Bradford (2004) de utilizar pactos sociales o negociaciones salariales coordinadas para mantener baja la inflación y así liberar otros instrumentos de política que apunten al crecimiento y la creación de empleo.

En síntesis, van der Hoeven y Lübke (2006) afirman que un enfoque coherente que estimule el crecimiento y el empleo es posible pero requiere reglas diferentes, una mejor sintonía fina de las políticas nacionales e instituciones apropiadas. Consideran que en el largo plazo, la configuración de una sociedad abierta y proclive al diálogo de políticas y al consenso es la única opción viable

¹⁰ Nota técnica: los supuestos de convexidad de las preferencias y la tecnología, típicos de la teoría microeconómica, implican que las elecciones óptimas de consumidores y empresas no son soluciones de esquina, es decir, extremas. Hay aquí entonces una analogía entre la combinación óptima de políticas macroeconómicas y las elecciones óptimas de los agentes microeconómicos.

¹¹ La existencia de una relación creciente entre tipo de cambio real y empleo es un supuesto implícito en el argumento de Frenkel y Rodrik. Este supuesto contrasta con la literatura estructuralista de la devaluación recesiva popularizada por Díaz-Alejandro (1966). Para una revisión reciente del argumento, véase Keifman (2005, 2007).

en materia institucional dentro de un enfoque coherente, en línea con las recomendaciones de la Comisión Mundial. Reconocen que no es sencillo construir instituciones que formulen políticas de manera consensual y democrática, pero recuerdan que las políticas ortodoxas tampoco son fáciles de implementar, como lo ha mostrado el fracaso generalizado en la implementación de políticas de ajuste estructural. El consenso es más difícil de alcanzar en sociedades desiguales, por lo tanto, sugieren prestar una mayor atención a las cuestiones distributivas y a las políticas para reducir la desigualdad, para así sentar las bases que permitan implementar mejores políticas económicas y lograr una mayor coherencia.

Un punto importante que destacan van der Hoeven y Lübke (2006) es el papel central que pueden jugar las instituciones del mercado de trabajo para alcanzar este objetivo. Así, van der Hoeven y Saget (2004) plantean que hay tres criterios de eficiencia que pueden emplearse para evaluar las políticas del mercado de trabajo: la eficiencia asignativa (aparear la oferta y la demanda para reducir el desempleo), la eficiencia dinámica (referida a la calidad de la fuerza de trabajo futura) y la eficiencia en la equidad (contención de desigualdades). Muchos economistas neoclásicos evalúan los sistemas de mercado de trabajo sólo sobre la base de la eficiencia asignativa, pero Freeman (2000) observa que al evaluar las instituciones del mercado de trabajo en los países más avanzados, el resultado de primer orden de magnitud es distributivo y el de segundo orden es el de eficiencia económica. Teniendo en cuenta el hallazgo de Freeman, si aplicáramos el principio de clasificación efectiva de los mercados de Mundell, deberíamos diseñar las instituciones laborales privilegiando el logro de una meta distributiva. La conclusión de van der Hoeven y Lübke (2006) es que no deberíamos elegir las instituciones del mercado de trabajo sobre la base de la eficiencia económica y, en cambio, deberíamos dejar que las consideraciones distributivas jueguen un papel importante en el diseño de las mismas.

2. Introducción a la coordinación de políticas e instituciones para la mejora de la distribución del ingreso en Argentina

Las políticas que instrumentan los gobiernos para alcanzar distintos objetivos suelen afectar directa o indirectamente la distribución del ingreso (Cornia, 2009). Las políticas que influyen en la determinación de los precios relativos de los bienes, a través, por ejemplo, del tipo de cambio, la política comercial o los impuestos al consumo, tienen efectos distributivos indirectos sobre distintos sectores de actividad, regiones del país y factores productivos.

Las políticas monetarias y fiscales también pueden impactar sobre la distribución del ingreso a través de sus efectos en el crecimiento del PIB, el empleo, la tasa de interés y la inflación. Los impuestos directos y las transferencias redistribuyen los ingresos generados en el mercado. Diversos rubros del gasto público suelen afectar la distribución del bienestar de los hogares. Las instituciones que regulan el mercado de trabajo impactan la distribución del ingreso a través de los salarios mínimos, la negociación colectiva, las formas de contratación autorizadas, la extensión del sector formal, etc.

Sin embargo, la coordinación de las diversas políticas que afectan a la distribución del ingreso es un hecho poco frecuente, incluso en países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). En consecuencia, es común que los objetivos distributivos no se alcancen o que se destinen demasiados recursos para realizarlos.

El caso argentino ilustra bien los desafíos sociales que impone la globalización y el problema de lograr una mayor **coherencia** y **coordinación** de las políticas a fin de distribuir mejor los frutos del trabajo, del progreso técnico y de la acumulación del capital físico y humano. Argentina aplicó dos enfoques muy distintos en tal sentido. La estrategia de desarrollo y de inserción internacional adoptada en la década de los noventa se basó en la apertura comercial y financiera de la economía, y en la desregulación general de los mercados (incluido el mercado de trabajo) con el propósito declarado de ganar en eficiencia y dinamismo. Se sabe que una economía más abierta a los flujos comerciales y financieros, y con mayor peso de los mecanismos de mercado, es una economía con mayor volatilidad macroeconómica y, por lo tanto, con mayor inestabilidad de ingresos y empleo, y mayor inseguridad social. Esta volatilidad se vio exacerbada por la adopción de la llamada Convertibilidad, en rigor, un régimen cambiario del tipo caja de conversión, que cercenó el uso de los instrumentos de política cambiaria y monetaria que podrían haber morigerado el impacto de las perturbaciones externas que sufrió la economía argentina.

Por lo tanto, la coherencia hubiera exigido un fortalecimiento del sistema de protección social y un aumento considerable del gasto social, como ocurre en las pequeñas economías abiertas de Europa (Rodrik, 1997). Sin embargo, la transición hacia una economía abierta y de mercado no fue acompañada por el desarrollo de las instituciones fiscales de redistribución dirigidas a proteger a los más vulnerables, con las consecuencias conocidas en términos de aumentos de la informalidad, la desocupación, la pobreza y la desigualdad.

En contraste, la estrategia seguida luego de la crisis de 2001-2002 se caracterizó por una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, laborales y sociales, inspirada en la Agenda de Trabajo Decente, como lo reconoce ILO (Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2008, pp. 155-156), basado en Novick *et al* (2007), que permitieron una rápida reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad, desde los niveles récord alcanzados con el colapso del régimen de Convertibilidad.

Un elemento central de la nueva estrategia es lo que Cornia (2009) llama la jerarquía de políticas asignadas a la mejora de la distribución (que se asemeja al concepto de Mundell ya discutido: de asignación de instrumentos a metas, según el principio de clasificación efectiva de los mercados). Cornia define la jerarquía de políticas como la herramienta dominante elegida por un gobierno con el fin de alcanzar cierto objetivo y agrega que una vez elegida se debe asegurar que las demás decisiones de política sean compatibles o coherentes con aquella. En el caso de la OCDE, la herramienta dominante elegida para alcanzar metas de reducción de la pobreza y la desigualdad es un sistema progresivo de impuestos y transferencias (Cornia, 2009). En el caso argentino, el nuevo régimen ha jerarquizado las políticas del mercado de trabajo y de ingresos como el instrumento principal para lograr reducir la pobreza y la desigualdad, a través de la activación de la negociación

colectiva, la elevación del salario mínimo en términos reales, y el gran aumento del número de trabajadores registrados en la seguridad social (Novick *et al*, 2007). Estas políticas a la vez tuvieron un complemento muy importante con el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados y sus sucesores parciales, como el Plan Familias y el Seguro de Empleo y Capacitación y, en el caso de los adultos mayores, con la elevación real de las jubilaciones y pensiones del sistema contributivo, el Plan Mayores y el Plan de Inclusión Previsional. Por otra parte, si la meta explícita de la política cambiaria bajo la Convertibilidad era la estabilidad de precios, en el nuevo régimen la política de tipo de cambio se propone principalmente impulsar el crecimiento del producto y del empleo. Este cambio de las jerarquías de instrumentos a políticas exige, sin embargo, la utilización de otro instrumento para controlar la inflación. Según Cornia, la política monetaria (esterilización mediante) cumplió este papel por un tiempo, pero probablemente también lo hizo la política fiscal durante una primera etapa. La reducción ulterior del superávit fiscal puede explicar la reactivación de las presiones inflacionarias, habida cuenta de la falta de un pacto social que la complementara. Volvemos a este punto más adelante.

Sin embargo, tal como lo señala Maurizio en el Capítulo 4 del presente volumen, el muy buen desempeño del mercado de trabajo entre 2003 y 2006¹² no fue suficiente para rescatar de la situación de pobreza a muchos hogares: “En particular, una parte importante de los nuevos puestos a los que accedieron los individuos pobres fueron como asalariados no registrados en la seguridad social, lo cual implica no estar cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y percibir ingresos promedio más bajos que el resto de los asalariados. Asimismo, los hogares con presencia de menores –especialmente aquellos con jefatura femenina– se vieron beneficiados en menor medida que el resto de las familias de aquella dinámica favorable”. En otras palabras, aun antes de la crisis internacional, quedaba un **núcleo duro de pobreza** (superior a un cuarto de la población) cuyas necesidades no eran suficientemente atendidas por los esquemas de transferencias vigentes ni por la participación en el mercado de trabajo, y que demanda, en consecuencia, la **ampliación del sistema de protección social** para universalizar sus beneficios.

Por otro lado, a pesar de que el régimen de políticas macroeconómicas implementado tras la crisis sea más sustentable gracias a los superávit gemelos externo y fiscal, y menos vulnerable a los flujos financieros de corto plazo, no puede aislar a la economía doméstica de la enorme volatilidad reciente de la economía mundial. En tal sentido, los acontecimientos de 2008 ilustran muy bien la magnitud del desafío social que impone la fase actual de la globalización. En el primer semestre de 2008, el alza extraordinaria de los precios internacionales de los alimentos (que había empezado en 2007) implicó un aumento del ingreso nacional real de Argentina, pero a la vez planteó el desafío de lidiar con sus efectos internos inflacionarios y distributivamente regresivos. Como señala Cornia, la implementación de esquemas de redistribución dirigidos a que no haya perdedores¹³ en circunstancias de ganancias agregadas para un país (como Argentina y Bolivia en 2008) puede fra-

¹² El análisis de Maurizio llega a 2006, debido a la falta de disponibilidad de las bases más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares.

¹³ Consistente con la “función de bienestar social conservadora” (Corden, 1974).

casar por razones político-económicas y por la falta de mecanismos institucionales adecuados de **diálogo** y de **administración del conflicto** que ayuden a mediar entre los intereses de grupos en pugna. El conflicto desatado alrededor de las llamadas retenciones móviles en Argentina dejó al desnudo la debilidad (compartida con el resto de América latina) de los esquemas redistributivos basados en impuestos y transferencias en nuestro país, en contraste con los países de la OCDE.

Durante el segundo semestre, en cambio, la profundización de las secuelas de la crisis de las hipotecas *subprime* en los EE.UU. derivó en la que parece ser la peor recesión internacional desde la década de 1930, provocando la reversión del alza de los precios de los productos primarios y una drástica caída de la demanda de los otros bienes exportados por Argentina, manufacturas y servicios. Más allá de las medidas de carácter macroeconómico que justificadamente adopte el gobierno argentino para paliar los efectos de la crisis, la volatilidad de 2008 y las perspectivas sombrías que la recesión internacional anuncia para el futuro cercano ilustran la necesidad de seguir avanzando en el **fortalecimiento, extensión e integración del sistema de protección social**¹⁴ en Argentina, en pos de una mayor coherencia e integración de las políticas e instituciones orientadas a mejorar la distribución del ingreso.

3. Algunas características estructurales de la economía argentina

Antes de resumir y discutir las propuestas y recomendaciones dirigidas a mejorar la distribución del ingreso, formuladas por los autores de los demás capítulos, a continuación se repasarán algunas características estructurales de Argentina pertinentes al tema.

(i) Los principales productos de exportación (dos tercios del total) siguen siendo bienes de asalariados (*wage goods*),¹⁵ es decir, alimentos. Además, los problemas típicos de los exportadores de productos primarios, como la “maldición de los recursos naturales” o la “enfermedad holandesa” (Pereyra, 2008), la especialización en alimentos plantea otras disyuntivas serias entre eficiencia y distribución, al menos en el corto plazo, como se evidenció en 2008. El manejo de estas disyuntivas en Argentina debe tomar en cuenta que la producción de los principales productos primarios exportables está en manos del sector privado, en contraste con países en los cuales está controlado por el sector público (por ejemplo, cobre en Chile, petróleo en Ecuador, México y Venezuela). Los mercados de productos agrícolas se caracterizan por bajas elasticidades en el precio de la oferta y la demanda, que explican su alta volatilidad. A lo anterior se suma un riesgo difícil de asegurar, el meteorológico. Estas consideraciones, combinadas con las preocupaciones por la seguridad y la soberanía alimentarias, quizá expliquen por qué el sector agrícola es uno de los más regulados en el mundo, incluso en los países económicamente avanzados.

¹⁴ Ésta es una importante asignatura pendiente. Véase Bertranou y Bonari (2005), para una evaluación minuciosa y comprehensiva de las deficiencias de la protección social durante el período 1990-2003.

¹⁵ Bienes típicos de la canasta de consumo de los asalariados.

(ii) La alta concentración de la propiedad de los activos, particularmente, de la tierra, factor específico de las exportaciones agropecuarias, permite presumir que los aumentos de los precios internacionales de los alimentos tienen efectos desigualadores porque el aumento de las exportaciones favorece las (altamente concentradas) rentas de la tierra respecto de los salarios (Cornia, 2009) por su bajo impacto sobre el empleo. La conjetura anterior, basada en análisis de equilibrio parcial, fue confirmada por simulaciones de modelos de equilibrio general computable (Cicowicz *et al*, 2008) que además confirmaron que los derechos de exportación tienen un efecto igualador sobre la distribución y positivo sobre los salarios y el empleo, pues permiten mantener un tipo de cambio competitivo y un mayor nivel de actividad industrial vía el aumento de las exportaciones de manufacturas y la sustitución de importaciones, un resultado consistente con la experiencia argentina post Convertibilidad.¹⁶

(iii) El riesgo de “enfermedad holandesa”. Cuando a comienzos de la década de los ochenta, Holanda descubrió grandes reservas de gas natural, los mayores ingresos de exportación llevaron al país a una apreciación real de la moneda y a un proceso de desindustrialización y terciarización de la producción y el empleo (van Wijnbergen, 1984). Surgió entonces un debate acerca de las consecuencias de largo plazo de los procesos de descubrimiento o revalorización (por suba de precios) de los recursos naturales de un país. Por ejemplo, el modelo de Krugman (1987) predice consecuencias negativas sobre el nivel del PIB per cápita. Sachs y Warner (1995) encontraron además, evidencia econométrica en favor de la hipótesis de enfermedad. La existencia de mayores economías de escala externas y dinámicas en la industria manufacturera que en los servicios explicaría los efectivos negativos sobre el crecimiento de largo plazo. Leamer *et al* (1999) examinan las predicciones de una versión sofisticada del modelo Heckscher-Ohlin y encuentran que la abundancia de recursos naturales puede estar asociada a niveles menores de industrialización y de desarrollo en el largo plazo (dada la menor demanda de capital humano en el sector primario) y a una mayor desigualdad; además, encuentran cierta evidencia empírica en favor de estas predicciones.

Si la abundancia de recursos naturales fuera una enfermedad o “maldición”, como la caracterizan Sachs y Warner, surge la pregunta acerca de si existen posibles intervenciones de política que sirvan para paliar o curar la “enfermedad”. Una política posible consistiría en distorsionar los precios relativos de mercado de los bienes intensivos en recursos naturales para internalizar la externalidad negativa, por ejemplo, con un impuesto a la exportación de aquellos bienes. En el caso de Argentina, Marcelo Diamand (1972) ya había planteado el problema y había propuesto manejarlo de la misma manera. Este tema tuvo una gran actualidad en el país durante el año pasado, en ocasión del debate sobre cómo manejar el gran aumento en los precios internacionales de los alimentos.

Cornia (2009) destaca la prematura terciarización del empleo en Argentina, explicada por la gran fracción de empleos (30% del total) en sectores de servicios inestables y de baja remuneración, que carecen de protección social (servicio doméstico, comercio interno, restaurantes y algunos servicios de empre-

¹⁶ En numerosos trabajos, algunos de ellos publicados por la OIT (por ejemplo, Frenkel, 2004; Novick *et al*, 2007), Roberto Frenkel defiende, desde hace años, la hipótesis de que un régimen de tipo de cambio competitivo y estable es favorable al empleo.

sas) y que actúan como empleadores de última instancia y reserva de mano de obra. Palma (2005) señala que esta terciarización prematura puede indicar la presencia de la “enfermedad holandesa”.

(iv) La profunda segmentación del mercado de trabajo, con un sector informal que domina el servicio doméstico, el pequeño comercio, la construcción y las PYMEs, pero que también comprende a trabajadores no registrados (a veces, inmigrantes indocumentados de Bolivia, Paraguay y Perú) empleados por empresas registradas. Los ingresos horarios de los trabajadores informales son significativamente inferiores a los de los trabajadores formales, luego de controlar por otras variables, entre -30 y -45% (Beccaria y Groisman, capítulo III, 2008). Este resultado es incompatible con la hipótesis de informalidad voluntaria. Mientras que los trabajadores formales, a menudo sindicalizados, suelen obtener aumentos por inflación y productividad, los informales tienen más dificultades para lograrlos (Cornia, 2009).

(v) Las bajas tasas de inversión en las últimas dos décadas, inferiores al 20% del PIB. Aunque estas tasas han mejorado en los últimos años acercándose al 22-23% del PIB, se comparan muy desfavorablemente con las alcanzadas por las economías de alto crecimiento de Asia Oriental (entre 30 y 40% del PIB). La transferencia de trabajadores del sector informal al formal depende en buena medida de que siga aumentando la inversión en nuevas actividades que generen valor agregado, aumenten la productividad, especialmente en nuevos sectores comerciables, PYMEs, I+D, e infraestructura (Cornia, 2009).

4. Políticas para mejorar la distribución del ingreso

(i) **Políticas laborales.** El éxito de las políticas laborales y de ingresos implementadas en Argentina en los últimos años es consistente con una revisión reciente de la literatura de los países avanzados que concluye que la desigualdad salarial es menor en los países donde los salarios y las condiciones de trabajo son determinadas por instituciones laborales (negociación colectiva o incluso salarios determinados por el gobierno), en comparación con los países donde los salarios y las condiciones de trabajo se determinan por mecanismos de mercado (Freeman, 2008). Las leyes de salario mínimo elevan los salarios del extremo inferior de la distribución y reducen la desigualdad de ingresos. Por otra parte, no hay evidencia de que las instituciones laborales tengan efectos diferenciales agregados sobre el empleo o el desempleo (Freeman, 2008). En otras palabras, la disyuntiva alguna vez planteada entre tolerar una mayor desigualdad a cambio de mayores niveles de empleo no tiene, hasta ahora, base empírica de sustentación. En la misma línea, un trabajo reciente del Instituto Internacional de Estudios Laborales (ILO) concluyó que el mayor crecimiento del empleo no está necesariamente asociado a una mayor desigualdad de ingresos (ILO, 2008, p. 117). Respecto de América latina, Kristensen y Cunningham (2006) encontraron un efecto positivo del salario mínimo sobre los salarios y su distribución, no sólo en el sector formal sino también en el sector informal.

Un caso muy citado de políticas laborales que tuvieron éxito en reducir el desempleo (del 11% a mediados de la década de los noventa a 4-5% en el período 2005-2006) es el de la llamada *flexi-*

guridad en Dinamarca, que introdujo dos innovaciones en la década de 1990. Por un lado, se introdujeron políticas laborales activas centradas en los servicios de búsqueda de empleo, la capacitación de los trabajadores y el *workfare*; en otras palabras, los beneficiarios del seguro de desempleo que no hubiesen conseguido empleo autónomamente a los 6 meses, debían o bien aceptar el puesto ofrecido por los servicios de empleo o entrar en un programa de capacitación, ya que en caso contrario dejarían de percibir el subsidio. Por otro lado, se flexibilizó la determinación de los salarios y la duración de las jornadas de trabajo y se introdujeron contratos temporarios de trabajo (cubiertos por la seguridad social). Sin embargo, no resulta sencillo discriminar entre los efectos de las políticas laborales y del mayor ritmo de crecimiento económico experimentado por Dinamarca durante el período más reciente. En cualquier caso, la introducción de contratos temporarios no parece haber sido el principal factor detrás de la caída del desempleo, ya que no se alcanzaron niveles significativos (Cornia, 2009).

Las iniciativas lanzadas por el Ministerio de Trabajo argentino, con la creación de la red de oficinas de empleo, el programa Más y Mejor Empleo y el Seguro de Capacitación y Empleo, se inscriben en el giro hacia políticas laborales activas. Estas iniciativas deberían ser profundizadas, por su impacto sobre la generación de empleo de calidad y el combate de la informalidad.

El desafío mayor en materia de política laboral es el de seguir avanzando en la lucha contra la informalidad y reducir la brecha entre los trabajadores formales y quienes hoy son informales a través de: una mayor formalización, el aumento de los ingresos de quienes hoy trabajan en el sector informal y la equiparación de derechos entre trabajadores de ambos sectores. Al respecto convendría:

- (a) continuar con los esfuerzos administrativos de formalización;
- (b) hacer cumplir el salario mínimo y mantener su poder adquisitivo para que sea un piso efectivo para todos los trabajadores;
- (c) continuar con los programas de garantía de empleo o de seguro de empleo y capacitación, en la línea de políticas laborales activas orientadas a capacitar trabajadores y facilitar su movilidad del sector informal al formal y, dentro del formal, desde el sector tradicional hacia el avanzado;
- (d) superar las limitaciones y exclusiones de los programas existentes. Las jefas y jefes de hogar que quedaron desocupados luego de la crisis de la Convertibilidad no pudieron ingresar al Plan Jefas y Jefes y, por lo tanto, tampoco al Seguro de Capacitación y Empleo o al Plan Familias, que lo sucedieron parcialmente. Resulta difícil justificar estas exclusiones, especialmente en un contexto de crisis internacional como el actual. Más adelante se hará mención de algunas simulaciones de extensión de estos subsidios. Por otro lado, existe un seguro de desempleo dentro del sistema contributivo que tiene poca cobertura y no incluye capacitación; eventualmente, sería deseable ampliar el alcance de este seguro y articularlo con programas de búsqueda de empleo y capacitación. Bédard (2006) recomienda mejorar la suficiencia de las prestaciones del seguro de desempleo y mejorar o crear acuerdos institucionales, tendientes a ayudar a los solicitantes de empleo a reincorporarse a la actividad laboral. En particular, sugiere una mayor integración y cooperación dentro de la red de los diversos servicios y agencias de empleo y señala la necesidad de un sistema de información del mercado de trabajo.

(ii) Políticas de transferencias monetarias. La segmentación del mercado de trabajo tiene su correlato en la cobertura de y el acceso a la seguridad social. El desafío es cómo avanzar hacia un sistema basado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los costos. Hay que continuar avanzando con la formalización del empleo y de esa manera con la ampliación del sistema contributivo pero, durante la transición, también hay que ofrecer cobertura a quienes no pueden o no pudieron contribuir (Cornia, 2009). Maurizio (2009) realizó numerosas simulaciones de diversos programas de transferencias monetarias, a fin de estimar la efectividad de cada uno de ellos en reducir la pobreza, la indigencia y la desigualdad, y sus costos fiscales. Cabe aclarar que las simulaciones se hicieron sobre la base de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) de 2006, la última disponible al público.

El primer programa simulado por Maurizio (2009) es de transferencias monetarias a todos los hogares con presencia de personas menores que no perciban asignaciones familiares, de montos similares a las asignaciones por hijo del sistema contributivo o a las correspondientes al Plan Familias. Como antecedente recuérdese que en 2006 el 42% de los niños y adolescentes menores de 18 años vivía en hogares pobres y el 15% en hogares indigentes. Tal programa tendría un alto impacto: permitiría reducir la indigencia de los niños y adolescentes menores en alrededor del 80% (según del monto de la transferencia), cubriría al 78% de los menores pobres y tendría una alta focalización, ya que el 60% de sus beneficiarios serían pobres. Su costo fiscal directo no superaría al 1,5% del PIB.¹⁷ Este programa debería verse como una universalización del sistema de asignaciones familiares ya existente, una medida que resulta consistente con la idea de fortalecer al sistema de seguridad social como eje de la inclusión social.

Maurizio (2009) hace una observación muy pertinente sobre el programa: “Las transferencias a los hogares con menores no sólo suponen un aumento del ingreso familiar en hogares con bajos recursos sino que les asegura un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Ello reviste gran importancia por cuanto los hogares más pobres son los que, en general, experimentan mayor inestabilidad en sus ingresos. Asimismo, la universalización de derechos que implica un esquema de este tipo evita la estigmatización que ciertos programas potencialmente pueden generar en los beneficiarios a la vez que no generan desincentivos a la aceptación de un puesto registrado en la seguridad social por parte del trabajador (si es que efectivamente existen casos donde esta decisión es tomada por el asalariado y no por el empleador)”.

El segundo programa simulado por Maurizio (2009) consiste en transferencias a adultos mayores, lo que asegura que todos los adultos en edad jubilatoria perciban al menos el monto de la jubilación mínima. Este programa, que tendría 2,4 millones de beneficiarios, cubriría al 91% de los adultos mayores pobres y reduciría la pobreza de este grupo en 76%. El costo directo del programa sería de 1,4% del PIB, según la información de 2006. En rigor, se presume que el costo de

¹⁷ A este costo se le debe sustraer el del Plan Familias, que no fue informado en los microdatos de la EPH utilizada y beneficia a 500 mil hogares.

universalizar los beneficios jubilatorios sería significativamente menor, ya que la simulación no toma en cuenta los efectos del Plan de Inclusión Previsional implementado en 2007.¹⁸

El tercer programa simulado por Maurizio (2009) implica la extensión del Seguro de Capacitación y Empleo a diferentes grupos de trabajadores no cubiertos en la actualidad. Se simulan diversas variantes, siendo la más restringida la de jefes desocupados y la más amplia la del conjunto de todos los desocupados, incluyendo además a los trabajadores no registrados (asalariados y cuentapropistas) de jornada parcial (por la dificultad en controlar su condición de actividad). El costo directo varía ampliamente desde 0,1% del PIB para la variante de los jefes desocupados, hasta un máximo de 2% del PIB para el grupo más grande, siendo de 0,5% del PIB para todos los desocupados. Naturalmente, la cobertura de cada variante se mueve con su alcance, oscilando desde el 14% de los pobres hasta el 55% y su focalización varía inversamente con su alcance.

(iii) Políticas tributarias. La recaudación de impuestos es uno de los instrumentos fundamentales que tiene el Estado para incidir en la distribución del ingreso que genera la actividad económica en las distintas sociedades. Ya sea en forma indirecta o pasiva, a través de la provisión de recursos para financiar el gasto, como en forma directa, modificando incentivos e ingresos disponibles de sectores y personas. Si bien la globalización ha llevado a cierta convergencia de los diseños impositivos en el mundo, la evidencia sugiere que los países cuentan con una importante cuota de discrecionalidad a la hora de definir su tamaño y composición, en función de sus estructuras económicas y su capacidad administrativa. En ese marco, siempre es importante conocer las debilidades y potencialidades del sistema impositivo vigente en un momento dado, así como las posibilidades concretas y las implicancias de su modificación en términos distributivos.

En los últimos años, Argentina ha realizado importantes avances en cuanto a los niveles de tributación logrados, con una presión tributaria cercana al 30% del PIB en el año 2007, lo que significa un incremento de más de 10 puntos porcentuales respecto a la existente a comienzos de la década de los noventa. Comparte así con Uruguay el segundo lugar en América latina, sólo superado por Brasil con un 35% y con una presión tributaria que se corresponde al promedio de países de alto ingreso per cápita.¹⁹ Los mayores recursos tributarios permitieron realizar una acción fiscal más holgada para atender las crecientes necesidades sociales, emergentes de la profunda crisis que atravesó el país durante 2001-2002. De este modo, la vía del gasto fue un canal de morigeración de las desigualdades que tuvo y tiene nuestra sociedad.

El sistema tributario tiene además un potencial redistributivo en sí mismo, a partir del diseño y administración de tributos que afecten proporcionalmente más a quienes más tienen. Este rol, si bien reconocido en teoría y eficientemente aplicado en países desarrollados,²⁰ ha sido poco valorado en la práctica local, por lo que el sistema tributario en nuestro país y, en general en toda América

¹⁸ De hecho, esta simulación podría interpretarse como una evaluación indirecta del Plan de Inclusión Previsional.

¹⁹ La presión tributaria en promedio es de aproximadamente 17% en el grupo de bajos ingresos, de 22% en el grupo de ingresos medios, y de 27% en el grupo de altos ingresos, Vito Tanzi (1987) citado en Bird y Zolt (2006).

latina, ha pasado a cumplir un papel más bien pasivo de garantizar el gasto, siguiendo la lógica de que la equidad fiscal puede lograrse por medio de la política del gasto público, aun con un sistema de impuestos proporcional o incluso regresivo.²¹ Esta visión predominante en la práctica ha limitado significativamente la eficacia de la acción fiscal, al resignar el objetivo de mejorar la equidad en la distribución de la carga tributaria, y financiarse fundamentalmente con impuestos indirectos, que recaen proporcionalmente en mayor medida en los sectores que se busca beneficiar.

Por otra parte, cabe destacar un importante rasgo negativo en la evolución de la estructura de ingresos y gastos del gobierno nacional, en comparación con los correspondientes a los gobiernos provinciales y municipales. Hacia 1961, la Nación concentraba el 69% de los recursos y el 72% de los gastos del sector público argentino. Hacia 1984, los recursos absorbidos por la Nación no variaron demasiado (68% del total), aunque ya se apreciaba una caída sensible en la participación de los gastos realizados por el gobierno nacional (65%). En la década de los noventa se produjo un cambio estructural: un aumento significativo de los recursos absorbidos por el gobierno nacional (76% en 1993), acompañado por una gran baja de los gastos incurridos por el gobierno de la Nación (52%). La tendencia se acentuó en 2006, cuando el gobierno nacional recaudó un 78% y gastó un 51% del total del sector público argentino (Cetrángolo, 2009). En síntesis, desde la década de los noventa, la Nación transfirió importantes responsabilidades de gasto a las provincias y municipios, pero absorbió más recursos del total. Esta tendencia va en contra de la séptima recomendación de la Comisión Mundial para mejorar la gobernanza nacional, que consiste en darle poder a las comunidades locales a través de la devolución de autoridad y recursos.

Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) realizaron un importante aporte al estudio del impacto distributivo del sistema tributario argentino y su posible reforma.²² En los últimos años, el sistema tributario argentino incorporó dos nuevos tributos no existentes en estudios anteriores, que explican buena parte del aumento de la recaudación: los derechos de exportación (DEX) y el Impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (ICDCC). El estudio muestra que los impuestos a las Ganancias de Personas Físicas y sobre Bienes Personales realizan los aportes más progresivos al sistema, y que el 98,7% de la carga recae en el quintil superior. También se destaca el aporte progresivo de Ganancias de Sociedades y, en especial los DEX, que concentran en el último quintil el 82% de la carga tributaria. La progresividad de los DEX se aprecia mejor cuando se analiza el impacto distributivo de sus efectos económicos, lo que incluye los efectos no fiscales

²⁰ Un trabajo reciente de tres investigadores del Banco Mundial muestra que la distribución del ingreso del mercado, medida por el coeficiente de Gini no es muy distinta en América latina que en Europa. Más allá de las complicaciones siempre presentes en las comparaciones internacionales, los resultados muestran que, en promedio, de una selección de 15 países europeos el coeficiente de Gini es de 0,46, en tanto el promedio de 6 países latinoamericanos es de 0,52. La realidad es bien distinta cuando consideramos la distribución del ingreso luego de considerar la acción fiscal. En tanto que en Europa el coeficiente de Gini disminuye 15 puntos porcentuales, en América latina sólo lo hace en 2 puntos. Dentro de los 15 puntos, 2/3 corresponden a transferencias y 1/3 a impuestos (Goñi, López y Servén, 2008).

²¹ Véase por ejemplo Artana (1998).

²² El estudio se basó en la información de la EPH de 2006 pero tuvo que imputar la distribución quintílica de los gastos de los hogares de la última Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 2005 en base a la distribución de la encuesta anterior de 1996-1997, debido a la no disponibilidad de la base de la última encuesta de gasto.

de los DEX como impuesto a la producción, combinado con subsidio al consumo interno de los bienes gravados (véase, en el capítulo 3 de este libro, el Anexo de Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009,). Según los autores, en contraposición, el IVA, Internos y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social le confieren regresividad al sistema.

En conjunto (incluyendo los impuestos subnacionales), el estudio caracteriza al esquema vigente en el año 2006 como “ligeramente progresivo, cercano a la proporcionalidad.” La conclusión surge de comparar los niveles de un indicador de desigualdad (coeficiente de Gini) antes y después de la recaudación de impuestos, valiéndose de la Curva de Lorenz y la curva de concentración tributaria.²³ Sin embargo, la curva de concentración de impuestos cruza en ambos extremos de la distribución a la curva de Lorenz, mientras que el primer quintil, es decir, el de menores ingresos, soporta una presión tributaria proporcionalmente mayor que el resto de la distribución, incluso que el quintil de mayores ingresos. Debido a la falta de dominancia estricta de Lorenz, preferimos caracterizar al sistema tributario argentino como proporcional. Este resultado difiere de evaluaciones anteriores de los autores (para los años 1997 y 1999), que consideraban al sistema tributario como “ligeramente regresivo”.²⁴ La riqueza del análisis desagregado por tipo de impuestos y por quintil permite identificar que, en este último período de análisis, uno de los elementos centrales en el cambio de signo de los indicadores sintéticos de desigualdad es el aporte progresivo de los DEX al sistema.

Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) señalan algunos problemas estructurales del sistema tributario vigente, formulan propuestas muy detalladas de reforma y evalúan su impacto distributivo. Por un lado, destacan la fragilidad del sistema actual por su importante dependencia de impuestos que califican de “extraordinarios y distorsionantes”: los DEX (por sus efectos negativos sobre los productores marginales, especialmente en un contexto más normal de precios internacionales como el actual) y el ICDCC (por su desaliento de la bancarización de la economía). Podríamos agregar además el carácter altamente procíclico de estos impuestos. Por otro lado, destacan la poca relevancia cuantitativa de la tributación directa en nuestro país y los desafíos de política tributaria y de administración, particularmente, de los dos impuestos de mayor potencial redistributivo: Ganancias de las Personas Físicas y Bienes Personales.

El ejercicio de reforma sugerido por Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) se propone sostener la presión tributaria actual, a partir de consolidar y mejorar un conjunto de impuestos considerados permanentes como pilares del sistema, con el objeto de lograr una mayor previsibilidad, eficiencia y equidad (especialmente horizontal). El núcleo del ejercicio consiste en eliminar los impuestos que ellos califican de “extraordinarios” y “distorsionantes” y reemplazarlos por un gran aumento de la recaudación de los tributos directos a las personas físicas. Respecto de Ganancias de las Personas Físicas, el objetivo central es incrementar su participación en el Impuesto a las Ganancias, que

²³ La curva de concentración muestra el porcentaje acumulado de impuestos pagado por los diferentes grupos poblacionales, distribuidos según su ingreso per cápita.

²⁴ Véase Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), y Rossignolo y Santiere (2001).

actualmente es sólo de un 30%, eliminando una extensa lista de exenciones hoy vigentes (por ejemplo, a la renta financiera), modificando el mínimo no imponible y eliminando el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (más conocido como Monotributo). De esta forma se busca, por un lado, revertir un impuesto que hoy recae fundamentalmente en las unidades productoras (Sociedades) y no en quienes cobran las ganancias (Personas Físicas) y, por otro, mejorar sustancialmente la equidad del impuesto, al hacer que ganancias que hoy se ven claramente beneficiadas por el vacío legal reciban el mismo tratamiento impositivo que el resto. Respecto de Bienes Personales, se plantea incorporar los pasivos en su liquidación, convirtiéndolo en un Impuesto al Patrimonio Neto y mejorando así su equidad. La reforma también incluye la introducción de un impuesto a la tierra rural, en el nivel nacional, para sustituir los DEX.

Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) evalúan que la progresividad del sistema tributario resultante de la reforma propuesta por ellos no disminuye, y tal vez aumente ligeramente. Dado el carácter fuertemente progresivo de los DEX, éste es un resultado importante que también ilustra, por los importantes cambios al sistema que involucra, las dificultades asociadas a la eliminación de un impuesto como los DEX. Sin embargo, es preciso señalar que el éxito del ejercicio de reforma plantea un enorme desafío en términos de administración, especialmente, en los impuestos a bienes personales y a la tierra rural, por la dificultad para determinar su base imponible. La casi nula recaudación de estos impuestos se debe al bajo número de contribuyentes que alcanza y a la subvaluación de los bienes registrables, en particular, las propiedades inmuebles. La subvaluación de los bienes inmuebles, acompañada también desde las provincias con los impuestos subnacionales (Impuestos Inmobiliarios), plantea algunos desafíos catastrales, pero fundamentalmente plantea la decisión política de corregirla. Al respecto, existe una rica experiencia internacional.²⁵

En el caso de la sustitución de los DEX con el impuesto a la tierra rural en el nivel nacional, a los problemas antes señalados de implementación y administración, se suman otras consideraciones vinculadas con los riesgos característicos (antes señalados) de la actividad agropecuaria, que llevan a concluir que la tributación óptima del sector agropecuario debería combinar impuestos a la producción o a la exportación con impuesto a la tierra. En otras palabras, un sistema basado sólo en el impuesto a la tierra no sería óptimo.²⁶ Por otro lado, deben tenerse en cuenta otros argumentos a favor del mantenimiento de los DEX (aunque no necesariamente en los niveles actuales) asociados con la conveniencia de evitar la “enfermedad holandesa” o las externalidades negativas vinculadas con la agriculturización, el monocultivo y la deforestación (Pereyra, 2008).

El ejercicio de reforma propuesto por Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) muestra que es teóricamente posible avanzar hacia un sistema tributario más sustentable, sin sacrificar su progresividad. En la práctica, dicho avance está condicionado al éxito que se logre en términos de mejorar

²⁵ Véanse, por ejemplo, los aportes de: International Property Tax Institute (www.ipti.org); International Valuation Standards Committee (www.ivsc.org); International Association of Assessing Officers (www.iaao.org); y del Lincoln Institute of Land Policy (www.lincolnst.edu).

²⁶ Sobre los problemas del impuesto a la tierra véase, por ejemplo, Skinner (1991a, 1991b), Hoff (1991) y la excelente recopilación de Bird y Slack (2002); y en cuanto a las dificultades de experiencias en la región, véase Assunção y Moreira (2005).

sustancialmente la administración tributaria. Por otra parte, es probable que el avance casi nulo, en términos de mayor progresividad del ejercicio de reforma, sea consecuencia del supuesto de mantenimiento de la presión tributaria global en un escenario de reemplazo total de los DEX. Cornia (2009) propone elevar (a largo plazo) la presión tributaria en 2-3 puntos porcentuales del PIB para mejorar la progresividad del sistema. Por otro lado, aun manteniendo la presión tributaria, sería importante verificar si un escenario intermedio de reforma, que reduzca (pero no elimine) los DEX y eleve la tributación directa a las personas físicas y la tierra rural, podría darle mayor progresividad al sistema tributario argentino.

(iv) Políticas estructurales para mejorar la productividad del sector informal y elevar la acumulación. Dado el tamaño de la economía informal, el objetivo de mejorar la distribución del ingreso requiere de dos conjuntos de políticas de carácter estructural:

(a) incrementar la acumulación de capital en el largo plazo en el sector formal, elevando la tasa de inversión en 2 o 3% del PIB, para: aumentar la absorción de trabajadores, incluyendo a los provenientes del sector informal, continuar con la diversificación de la producción y las exportaciones, y superar los cuellos de botella de la infraestructura en energía, transporte y logística (Cornia, 2009); (b) aumentar la productividad de las empresas informales, al simplificar los requerimientos administrativos (de registro, legales, contables y tributarios), mejorar el acceso a la capacitación, a la asistencia técnica y al crédito (lo que suele ser un obstáculo importante para el crecimiento) y subsidiar parcial y temporalmente los costos de la seguridad social para empresas nuevas (Cornia, 2009).

(v) Políticas macroeconómicas. La rápida recuperación y expansión económica durante el período 2003-2006 probaron que las políticas macroeconómicas pueden jugar un papel importante en la promoción del empleo; y su articulación con las políticas laborales y sociales es un ejemplo de coherencia de políticas orientadas a generar Trabajo Decente y a mejorar la equidad (ILO, capítulo 6, 2008). Tales políticas macroeconómicas configuraron, de acuerdo con la denominación de Roberto Frenkel, un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable (**TCRCE**). En un trabajo reciente, Frenkel (2008) advirtió acerca de la **presión inflacionaria** implícita en el TCRCE, que deviene de su sesgo expansivo. Esto implica que, para mantener la inflación bajo control y sostener el régimen, a fin de no minar la competitividad de la economía, se requiere de una política que juegue un papel compensatorio: la política fiscal (Frenkel, 2008). Sin embargo, el margen de maniobra de la política fiscal se ve limitado: por el lado del gasto, debido a la magnitud de la deuda social aún pendiente y, por el lado de los ingresos, por las restricciones políticas y administrativas (ilustradas por el conflicto con los empresarios rurales).

Por su parte, Cornia (2009) señala que las políticas macroeconómicas en países con historia de alta inflación deberían mantener los aumentos de precios en rangos razonables. En tal sentido, la aceleración de la inflación durante 2007-2008 debería ser motivo de preocupación. La contribución exacta de distintas causas a dicha aceleración puede ser materia de controversia. Así, puede debatirse el papel jugado por el relajamiento de la política fiscal en 2007, *vis-à-vis* la contribución del alza extraordinaria del precio internacional de los alimentos en ese año y la primera mitad de

2008. No obstante, el control de la inflación requiere, en primer lugar, reconocer la magnitud del problema. La resistencia del gobierno argentino a adoptar políticas anti-inflacionarias ortodoxas es atendible, dado el costo social de los antecedentes conocidos. Sin embargo, la aceleración de la inflación suele tener consecuencias sociales negativas, pues perjudica a quienes viven de ingresos fijos (asalariados y jubilados) y castiga especialmente a quienes tienen menor poder de negociación (trabajadores informales y no sindicalizados). Por otro lado, una inflación creciente podría desalentar el proceso de acumulación de capital y, por lo tanto, limitar la futura expansión del empleo y de los ingresos de los trabajadores. Además, la falta de un índice de inflación ampliamente aceptado puede alimentar las expectativas inflacionarias y afectar aún más los incentivos a invertir (Cornia, 2009).

La alternativa a las políticas anti-inflacionarias ortodoxas consiste en combinar políticas macroeconómicas (cambiarias, fiscales y monetarias) tendientes a aminorar el crecimiento de los precios (por el lado de la demanda), y a expandir la inversión (por el lado de la oferta agregada), con políticas de ingresos consistentes con una menor inflación. Esto implica un esfuerzo de coordinación institucional y de diálogo social muy importante. Sin embargo, tal coordinación será muy difícil de alcanzar sin un índice oficial de inflación que sea creíble.

El contexto internacional extremadamente volátil de 2008, cuyo impacto interno ha pasado de la inflación importada a la recesión importada, es un ejemplo de los desafíos sociales que plantea la globalización a países como Argentina. En la primera mitad de 2008, las políticas macroeconómicas se enfrentaban al dilema de tolerar una mayor inflación importada en alimentos, con sus negativas consecuencias sobre la pobreza, o evitar la “enfermedad holandesa” y sus secuelas de desindustrialización y desempleo. Desde el último trimestre de 2008, en cambio, las políticas macroeconómicas deben lidiar con presiones deflacionarias internacionales sin precedentes durante más de seis décadas. Sin embargo, el enorme reto que plantea la profunda crisis internacional hace más necesario aún combinar la formulación de las políticas macroeconómicas con la coordinación con los actores sociales. En la siguiente sección se desarrolla este punto.

5. Instituciones para mejorar la distribución del ingreso

El escenario de crisis económica internacional puede verse como una oportunidad de (re)lanzamiento de iniciativas de coordinación de políticas e instituciones, orientadas a proteger a los sectores más vulnerables y mejorar la distribución del ingreso. La coordinación institucional puede darse en dos dimensiones: hacia el interior del gobierno y entre el gobierno y los actores sociales.

Cornia (2009) revisa algunas experiencias nacionales de mecanismos de coordinación y encuentra evidencia de que, en medio de una variedad de regímenes políticos, las iniciativas exitosas de reforma, orientadas a promover el crecimiento y la reducción de la pobreza o la desigualdad, fueron implementadas bajo arreglos institucionales estables, caracterizados por un alto grado de centralización y coordinación de los aspectos técnicos y de las negociaciones. En las economías exitosas

hubo sólidos equipos técnicos, vinculados al nivel máximo del gobierno, que se encargaban de formular las estrategias de reforma, conducir el diálogo con los grandes actores para construir consenso, coordinar y movilizar recursos para implementar la estrategia y presionar a las distintas agencias del Estado para que actúen. Estos equipos estaban, a la vez, involucrados en el proceso de formulación de políticas, pero liberados de las cuestiones administrativas cotidianas, y un paso más alejados del frente de las batallas políticas.

La coordinación institucionalizada en el interior del gobierno argentino reconoce dos antecedentes recientes. Uno de ellos fue el llamado Gabinete Productivo, que funcionó durante algún tiempo en el gobierno de Néstor Kirchner y estaba integrado por los ministerios de Economía y Producción, Planificación e Infraestructura, Educación, Trabajo, y la secretaría de Turismo. El Gabinete Productivo tenía por objetivo: “Coordinar iniciativas e intercambiar información referente a la problemática productiva y del empleo en un contexto de definición de políticas y toma de decisiones” y reunía a secretarios de Estado (de segundo nivel) para definir sus acciones. Sus principales líneas de trabajo apuntaban a elaborar proyectos sectoriales, establecer acciones conjuntas interministeriales y compartir información. Sin embargo, se enfrentó a dificultades de diverso orden para poner en práctica las acciones coordinadas, llegar a las regiones y restituir la capacidad de gestión del Estado (Deibe, sin fecha).

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación fue creado en febrero de 2002 en virtud del Decreto N° 357/02, con el objeto de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos”. El Consejo está oficialmente integrado por los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación productiva; Salud; Economía; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Planificación federal, Inversión pública y Servicios; y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Sin embargo, según Repetto (2008), el Consejo... “heredero del desprestigiado Gabinete Social, no ha resuelto en absoluto los problemas políticos y técnicos asociados a complementar los abordajes sectoriales... con una gestión social más amplia que recupere lo mejor de cada sector, a la vez que agregue valor con enfoques más coordinados e intersectoriales”.

No obstante, hubo experiencias puntuales de coordinación entre diversos ministerios, que resultaron exitosas:²⁷

(a) coordinación entre el Ministerio de Trabajo y la Cancillería con motivo de la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata en 2005. El Ministerio de Trabajo propuso a la Cancillería el lema que prevaleció: “Crear trabajo para eliminar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática”;

²⁷ Comunicación de Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio del Trabajo.

- (b) coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación para incorporar los contenidos del concepto de Trabajo Decente en la currícula educativa de nivel medio. También en materia de formación profesional y de terminalidad educativa para beneficiarios de Planes Sociales;
- (c) coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía para la realización de estudios y el intercambio de información. Concreción de acuerdos y convenios entre el Ministerio de Trabajo y la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía para el intercambio de información y la realización de seminarios conjuntos;
- (d) coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social en relación con los Planes Sociales, incluyendo acciones conjuntas, criterios de separación y trabajos locales conjuntos.

La coordinación institucional entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales reconoce antecedentes de logros relevantes en los casos del Consejo Federal de Educación y el Consejo Federal de Salud (Repetto, 2008). Por su parte, el Consejo Federal del Trabajo actuó intensamente en tres áreas: (a) la articulación Nación-provincias en el tema de inspección de trabajo, luego del recorte de las atribuciones de la Nación en la década de los noventa, (b) la lucha contra el trabajo infantil y (c) acciones conjuntas por la crisis actual, para el monitoreo y control permanente de los despidos y las suspensiones. Es posible avanzar más en la coordinación de políticas en la dimensión federal en otras áreas que también son muy importantes para la mejora de la distribución del ingreso, como es el caso de las transferencias, donde podría aprenderse de la diversidad de experiencias y programas, y hacer un uso más eficiente de los recursos, evitando duplicaciones y potenciando los esfuerzos de distintos niveles de gobierno.

Una revisión de las experiencias de coordinación de las acciones del gobierno y los actores sociales en distintos países muestra una gran variedad de modelos. Los siguientes son los más importantes (Cornia, 2009).

- (i) *Coordinación limitada o nula*: los sindicatos, el gobierno, el Banco Central, las asociaciones de empleadores y las ONGs toman sus decisiones de manera independiente. La coordinación de políticas es mínima o nula, y el principal mecanismo de coordinación es el mercado. Puede que este modelo sea eficiente (por ejemplo, bajo desempleo) pero no suele ser efectivo en términos de lograr baja desigualdad y alta protección social (entre los países avanzados; EE.UU se acerca a este modelo).
- (ii) *Tripartismo débil*: implica la coordinación entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores en la determinación de los salarios, el empleo, y las condiciones de trabajo, mientras que el Estado actúa como un facilitador neutral. Éste es el modelo adoptado en Europa Central y Meridional. Los resultados distributivos de aplicar este modelo en Argentina se verían limitados por la segmentación del mercado de trabajo.
- (iii) *Tripartismo fuerte*: los sindicatos, las asociaciones de empleadores, el gobierno y las ONGs coordinan sus decisiones, en un juego complejo en el cual las tensiones entre el capital y el trabajo sobre salarios, empleo y condiciones de trabajo pueden verse atenuadas por la intervención del Estado, a través de los impuestos directos, los aranceles, la oferta de servicios sociales y los subsidios al empleo. El caso irlandés se ajusta a estas características. Sin embargo, en este modelo las deci-

siones de políticas monetarias y cambiarias no son coordinadas con las otras decisiones. El modelo puede fracasar si: las pequeñas empresas son importantes pero no están representadas en las negociaciones, los contratos de trabajo sólo se aplican a los miembros de los sindicatos, o el mercado de trabajo está segmentado.

(iv) *Coordinación global* (corporatismo nórdico): Todos los macroactores, hasta el Banco Central, participan de la definición del paquete de políticas, que incluye no sólo salarios, condiciones de empleo y gastos sociales sino también inversiones públicas y privadas, tributación, gasto público social y planes de empleo. Bajo ciertas condiciones, el Banco Central está dispuesto a negociar con otros actores políticas cambiarias y monetarias compatibles con la reducción de la desigualdad. El ejemplo típico de este modelo es Suecia.

Por otro lado, Lidia Fraile y Lucio Baccaro (2009) del Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra han conducido un importante estudio en ocho países en desarrollo con el propósito de investigar los efectos del tripartismo sobre los procesos de reforma económica. El estudio incluye una muestra variada de países de África (Sudáfrica y Zimbawe), Asia (Corea del Sur y Singapur), América latina (Chile y Uruguay) y Europa Oriental (Eslovenia y Polonia), que difieren significativamente en el grado de desarrollo del tripartismo (con Eslovenia en el extremo alto y Zimbawe en el bajo). La evidencia del estudio permite extraer varias conclusiones:

- (a) los países con un mayor desarrollo del tripartismo producen reformas que reconcilian la eficiencia y la equidad: a través de esfuerzos para reducir el desplazamiento de los trabajadores, moderar el ritmo o alcance de las reformas estructurales; medidas para compensar a los afectados y promoción del ajuste a través del entrenamiento y la política industrial; políticas de refuerzo de los derechos de los trabajadores y de la protección social; y esfuerzos para reducir la desigualdad de ingresos. En síntesis, aunque las negociaciones tripartitas no lograron alterar el contenido de las reformas orientadas al mercado, sí lograron llamar la atención hacia las cuestiones de equidad y mitigaron sus costos sociales;
- (b) el tripartismo permitió que las reformas fueran más sustentables políticamente, al señalar la existencia de acuerdos negociados e incorporar a actores sociales clave;
- (c) no se halló evidencia de que el tripartismo incrementa el margen de maniobra de los formuladores nacionales de políticas *vis-à-vis* los actores internacionales. La excepción fue el caso de Eslovenia, donde el consenso tripartito jugó un papel crucial en el rechazo de la propuesta del Banco Mundial para reformar el sistema de jubilaciones.

Por su parte, Argentina ha pasado de un modelo de coordinación nula en la década de los noventa a una situación intermedia entre el tripartismo débil y el fuerte en el período reciente, con la peculiaridad de que cuenta con una importante segmentación del mercado de trabajo y un gran número de empresas pequeñas e informales. Buscar mecanismos que permitan incorporar la voz de los trabajadores informales y de los pequeños y microempresarios no es tarea sencilla pero constituye un desafío pendiente para fortalecer el tripartismo argentino. La reactivación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo y la experiencia de elaboración tripartita del último Programa de Trabajo Decente fueron pasos importantes hacia un tripartismo más fuerte.

Sin embargo, algunas decisiones fundamentales tomadas en el máximo nivel del gobierno durante el último trimestre de 2008, probablemente precipitadas por el contexto de aguda crisis financiera internacional, se hicieron fuera del marco del tripartismo. No obstante, los desafíos de la deuda social aún pendiente y las amenazas del escenario de recesión internacional sugieren que Argentina debería fortalecer su tripartismo. En este sentido, es auspiciosa la reciente convocatoria formulada por el gobierno de llamar a un Consejo Económico y Social.

6. Conclusiones

En las dos últimas décadas, Argentina aplicó dos respuestas muy distintas a los desafíos sociales de la globalización. La estrategia de desarrollo y de inserción internacional adoptada en la década de los noventa se basó en la apertura comercial y financiera de la economía, y en la desregulación general de los mercados, incluso del mercado de trabajo, con el propósito declarado de ganar en eficiencia y dinamismo. En particular, las políticas laborales se centraron en la promoción de formas de contratación que carecían de protección social, el desmantelamiento de la inspección en el trabajo, el congelamiento del salario mínimo en términos nominales y el desaliento de la negociación colectiva.

Una economía más abierta a los flujos comerciales y financieros, y con mayor peso de los mecanismos de mercado, posee mayor volatilidad macroeconómica y, por lo tanto, mayor inestabilidad de ingresos y empleo, y mayor inseguridad social. Esta volatilidad se vio exacerbada por la adopción de la llamada Convertibilidad, es decir, por el régimen cambiario conocido como caja de conversión, que cercenó el uso de los instrumentos de política cambiaria y monetaria que podrían haber morigerado el impacto de las perturbaciones externas que sufrió la economía argentina (los contagios e impactos de las crisis cambiarias y financieras de otras economías emergentes).

Aun dentro del chaleco de fuerza que la Convertibilidad le impuso a la macroeconomía, la coherencia entre objetivos económicos y sociales habría exigido, en consecuencia, un fortalecimiento del sistema de protección social y un aumento considerable del gasto social. Sin embargo, la transición hacia una economía abierta y de mercado no fue acompañada por el desarrollo de las instituciones fiscales de redistribución dirigidas a proteger a los más vulnerables, con las consecuencias conocidas en términos de aumentos de la informalidad, la desocupación, la pobreza y la desigualdad.

En contraste, la estrategia seguida luego de la crisis de 2001-2002 se caracterizó por una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, laborales y sociales, inspirada en la Agenda de Trabajo Decente, que permitió una rápida reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad, desde los niveles récord, alcanzados con el colapso del régimen de Convertibilidad. La nueva estrategia mantuvo la apertura comercial pero introdujo cambios importantes en las políticas macroeconómicas, laborales y sociales.

La flexibilización del régimen cambiario y la imposición de ciertas restricciones al movimiento internacional de capitales permitieron implementar una política de tipo de cambio competitivo y es-

table que impulsó una rápida recuperación y ulterior expansión de la economía y los puestos de trabajo. Esta política se vio apuntalada por la introducción de impuestos a las exportaciones de productos primarios y la exitosa renegociación de la deuda pública externa con los acreedores privados, que mejoraron sensiblemente la situación fiscal. Este paquete de medidas dio como resultado los superávits mellizos fiscal y externo, que facilitaron la continuidad del proceso expansivo.

Las políticas laborales, centradas en la activación de la negociación colectiva, la elevación del salario mínimo en términos reales y el combate a la informalidad laboral (que redundó en un gran aumento del empleo registrado en la seguridad social), permitieron que los trabajadores participaran en las ganancias de la recuperación económica, lo que contribuyó a reducir la pobreza y la desigualdad.

Estas políticas a la vez tuvieron un complemento muy importante: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y sus sucesores parciales, como el Plan Familias y el Seguro de Empleo y Capacitación y, en el caso de los adultos mayores, con la elevación real de las jubilaciones y pensiones del sistema contributivo, el Plan Mayores y el Plan de Inclusión Previsional.

Sin embargo, como señala Maurizio (2009), el muy buen desempeño del mercado de trabajo entre 2003 y 2006 no fue suficiente para rescatar de la situación de pobreza a muchos hogares, especialmente aquellos con presencia de niños y adolescentes y los encabezados por mujeres, debido a que una “parte importante de los nuevos puestos a los que accedieron los individuos pobres fueron como asalariados no registrados en la seguridad social, lo cual implica no estar cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y percibir ingresos promedio más bajos que el resto de los asalariados”. Ya antes de la crisis internacional existía un **núcleo duro de pobreza** (superior a un cuarto de la población urbana), cuyas necesidades no eran suficientemente atendidas por los esquemas de transferencias vigentes ni por la participación en el mercado de trabajo, y que demanda, en consecuencia, la **ampliación del sistema de protección social** para universalizar sus beneficios.

Por otro lado, a pesar de que el régimen de políticas macroeconómicas implementado tras la crisis sea más sustentable gracias a los superávits mellizos externo y fiscal, y menos vulnerable a los flujos financieros de corto plazo, no puede aislar a la economía doméstica de la enorme volatilidad reciente de la economía mundial. En tal sentido, los acontecimientos de 2008 ilustran muy bien la magnitud del desafío social que impone la fase actual de la globalización. En el primer semestre de 2008, el alza extraordinaria de los precios internacionales de los alimentos (que había empezado en 2007) implicó un aumento del ingreso nacional real de Argentina, pero a la vez planteó el desafío de lidiar con sus efectos internos inflacionarios y distributivamente regresivos. Como señala Cornia (2009), la implementación de esquemas de redistribución dirigidos a que no haya perdedores en circunstancias de ganancias agregadas para un país (como en el caso de Argentina y Bolivia en 2008) puede fracasar por razones político-económicas y por la falta de mecanismos institucionales adecuados de **diálogo** y de **administración del conflicto** que ayuden a mediar entre los intereses de los grupos en pugna. El conflicto desatado alrededor de las llamadas retenciones móviles en Argentina dejó al desnudo la debilidad de los esquemas redistributivos basados en impuestos y transferencias en nuestro país.

Durante el segundo semestre de 2008, en cambio, la profundización de las secuelas de la crisis de las hipotecas *subprime* en los EE.UU derivó en la que parece ser la peor recesión internacional en seis décadas, provocando la reversión del alza de los precios de los productos primarios y una drástica caída de la demanda de otros bienes exportados por Argentina, manufacturas y servicios. Más allá de las medidas de carácter macroeconómico que justificadamente adopte el gobierno argentino para paliar los efectos de la crisis, la volatilidad registrada en 2008 y las perspectivas sombrías que la recesión internacional anuncia para el futuro cercano ilustran la necesidad de seguir avanzando en el **fortalecimiento, extensión e integración del sistema de protección social** de Argentina, en pos de una mayor coherencia e integración de las políticas e instituciones orientadas a mejorar la distribución del ingreso.

Los desafíos presentes y las tareas pendientes para mejorar la distribución del ingreso en Argentina se vinculan con los objetivos estratégicos formulados en la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra el 10 de junio de 2008, y que expresan la **Agenda de Trabajo Decente**:

- (i) la promoción del empleo a través de la creación de un entorno institucional y económico sustentable;
- (ii) el desarrollo y la mejora de las medidas de protección social, seguridad social y protección de los trabajadores;
- (iii) la promoción del diálogo social y el tripartismo;
- (iv) el respeto, la promoción y la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En materia de **política laboral** el desafío mayor es, en Argentina, seguir avanzando en la **lucha contra la informalidad y reducir la brecha** existente en materia de derechos e ingresos **entre los trabajadores formales y quienes hoy son informales**, a través de una mayor formalización, del aumento de los ingresos de quienes hoy trabajan en el sector informal y de la equiparación de derechos entre los trabajadores de ambos sectores. En consecuencia, se debe (Cornia, 2009):

- (a) continuar con los esfuerzos administrativos de formalización;
- (b) hacer cumplir el salario mínimo y mantener su poder adquisitivo para que sea un piso efectivo para todos los trabajadores;
- (c) continuar con los programas de garantía de empleo o de seguro de empleo y capacitación, en la línea de políticas laborales activas orientadas a capacitar trabajadores y facilitar su movilidad desde el sector informal hacia el formal y, dentro del formal, desde el sector tradicional hacia el avanzado;
- (d) superar las limitaciones y exclusiones de los programas existentes: las jefas y jefes de hogar que quedaron desocupados luego de la crisis de la Convertibilidad no pudieron ingresar al Plan Jefas y Jefes ni tampoco a los programas que lo sucedieron parcialmente. Además, sería deseable ampliar el alcance del seguro de desempleo del sistema contributivo y articularlo con programas de búsqueda de empleo y capacitación.

La segmentación del mercado de trabajo tiene su correlato en la cobertura *de* y acceso *a* la seguridad social. Sin embargo, completar el proceso de formalización del empleo y de ampliación del sistema contributivo de seguridad social tomará tiempo, lo que obliga a ofrecer cobertura durante la transición a quienes no pueden o no pudieron contribuir (Cornia, 2009). El desafío es cómo avanzar hacia un sistema basado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los costos (Maurizio, 2009). Las **políticas de transferencias monetarias** pueden ayudar en la transición. Recordando que en 2006 el 42% de las personas menores de 18 años vivía en hogares pobres y el 15%, en hogares indigentes,²⁸ la **universalización de las asignaciones por hijo** es una política de transferencia con alto impacto potencial. Efectivamente, Maurizio (2009) prueba que la universalización de las asignaciones por hijo permitiría reducir la indigencia de los niños menores de 18 años en un 80%, alcanzaría al 78% de los menores pobres y tendría una focalización del 60%; además, su costo fiscal directo sería inferior al 1,5% del PIB. La República Oriental del Uruguay ha introducido recientemente un programa similar de transferencias.

Las **políticas tributarias** aplicadas en los últimos años han permitido un importante aumento de la recaudación de 10 puntos porcentuales del PIB y han mejorado la progresividad del sistema tributario, especialmente, por el aporte de los derechos de exportación y de la mayor recaudación de los impuestos directos. Sin embargo, la participación de los tributos directos, especialmente, de impuestos a las ganancias de Personas físicas y a los Bienes personales, es aún relativamente baja en términos internacionales; la recaudación sigue teniendo un carácter marcadamente procíclico y se apoya en impuestos claramente distorsionantes, como el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, o en impuestos que han estado en el ojo de la tormenta política, como los derechos de exportación por sus efectos sobre los pequeños productores. Los ejercicios de simulación de Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) muestran que, teóricamente, es posible darle más peso a impuestos directos, como ganancias de Personas físicas y Bienes personales, introducir un impuesto a la tierra rural y sustituir los derechos de exportación y el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, sin sacrificar la equidad del sistema.

Sin embargo, el éxito del ejercicio de reforma plantea un enorme desafío en términos de administración tributaria, especialmente, en los impuestos a Bienes personales y a la tierra rural, por la dificultad en determinar su base imponible. La subvaluación de los bienes inmuebles plantea algunos desafíos catastrales, pero fundamentalmente se plantea la decisión política de corregirla. La magnitud del desafío administrativo y político ilustra la dificultad de eliminar los impuestos más cuestionados.

Por otra parte, se ha demostrado que, tanto la consideración de los problemas de implementación y administración de un impuesto a la tierra rural, como los riesgos característicos de la actividad agropecuaria, llevan a concluir que la tributación óptima del sector agropecuario debería combinar impuestos a la producción o a la exportación con un impuesto a la tierra (Hoff, 1991; Skinner,

²⁸ Datos para la población urbana según INDEC.

1991a, 1991b). Finalmente, deben tenerse en cuenta otros argumentos a favor del mantenimiento de los derechos de exportación (aunque no necesariamente en los niveles actuales), asociados con la conveniencia de evitar la “enfermedad holandesa” o las externalidades negativas vinculadas con la agriculturización, el monocultivo y la deforestación (Pereyra, 2008).

El desafío que enfrentan las **políticas macroeconómicas** en la actual coyuntura es doble. Por un lado, deben lidiar con la inflación heredada por las presiones derivadas del régimen de tipo de cambio competitivo y estable, el limitado margen de acción de la política fiscal²⁹ y el impacto del alza de los precios internacionales de los alimentos durante 2007 y la primera mitad de 2008. Por otro lado, las políticas macroeconómicas deben enfrentar el enorme reto de responder ante el impacto local de la profunda recesión económica internacional. Ya antes del estallido de la crisis económica internacional, era clara la conveniencia de evitar las políticas anti-inflacionarias ortodoxas, y combinar, en cambio, políticas macroeconómicas tendientes a aminorar el ritmo de crecimiento de los precios (por el lado de la demanda) con la expansión de la inversión (por el lado de la oferta), y políticas de ingresos consistentes con una menor inflación, para avanzar en la Agenda de Trabajo Decente.

El escenario internacional actual vuelve evidentemente necesario combinar, no sólo las políticas macroeconómicas y de ingresos, sino también las políticas laborales y sociales para responder a la crisis de manera consistente con la **Agenda de Trabajo Decente**, lo cual demanda un esfuerzo de **coordinación institucional** y de **diálogo social** muy importante, que exige el fortalecimiento y perfeccionamiento del **tripartismo**. En los últimos años, el tripartismo ha cobrado mayor relevancia en Argentina, como lo demuestran la reactivación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo y la experiencia de elaboración del último Programa de Trabajo Decente. La gravedad de la crisis actual requiere profundizar ese camino. En este sentido, la convocatoria del gobierno nacional a un **Consejo Económico y Social** es claramente auspiciosa.

²⁹ La finalización del régimen de capitalización y la nacionalización de los fondos de jubilación y pensión acumulados durante su vigencia, aprobados por el Congreso de la Nación en noviembre de 2008, amplían considerablemente el espacio de la política fiscal, así como también las responsabilidades del gobierno nacional.

- ARTANA, D. (1998), "El diseño del sistema tributario, aspectos conceptuales y empíricos y su relevancia para el caso argentino", en "La Reforma Tributaria en la Argentina" tomo II, FIEL.
- ASSUNÇÃO, J. y H. MOREIRA (2005), "Land taxes in a Latin-American context", Department of Economics Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, Brazil.
- BECCARIA, Luis y Fernando GROISMAN (2008), *Argentina desigual*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- BÉDARD, Michel (2006), "Situación de la Protección del Seguro de Desempleo en Argentina en 2006: Observaciones y recomendaciones", OIT, Buenos Aires, junio.
- BERTRANOU, Fabio y Damián BONARI (2005), *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*, OIT, Buenos Aires.
- BIRD, Richard y E. SLACK (2002), "Land and Property Taxation: A Review".
- BIRD, Richard y ZOLT (2006), "An Introduction to the Design and Development of Tax Policy in Developing and Transitional Countries", The World Bank.
- CETRÁNGOLO, Oscar (2009), "El uso de estadísticas para mejorar el diagnóstico y diseño de políticas fiscales en Argentina", presentado en el Seminario Análisis y Medición de la Economía Argentina, en Honor a Alberto Fracchia, CIED-UNTREF, Buenos Aires, 25 de marzo.
- CICOWIEZ, Martín; Carolina DÍAZ-BONILLA y Eugenio DÍAZ-BONILLA (2008), "The Impact of Global and Domestic Trade Liberalization on Poverty and Inequality in Argentina", GTAP Eleventh Annual Conference, Helsinki, 15 de abril.
- CORDEN, Max (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN (2004), *Por una globalización justa: creando oportunidades para todos*, OIT, Ginebra.
- CORNIA, Andrea (2009), "Políticas públicas y desigualdad de ingresos en Argentina: evolución reciente y opciones de política", capítulo 2 del presente volumen.
- DEIBE, Enrique (sin año), "Coordinación de políticas económicas y de empleo. Las experiencias del Gabinete Productivo en Argentina", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/documentos/IIgrupostrabajo/E%20Deibe%20ESP.ppt>
- DIAMAND, Marcelo (1972), "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio", en *Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45.
- DÍAZ Alejandro, Carlos (1966), *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado, la experiencia de la Argentina 1955-1961*, Editorial del Instituto, Instituto Torcuato Di Tella.
- EICHENGREEN, Barry (2000), *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- FRAILE, Lidia y Lucio BACCARO (2009) (comps.), *Blunting Neo-Liberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing Countries*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- FRANKEL, Jeffrey (1999), "No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times" en *NBER Working Paper* No. 7338, septiembre.
- FREEMAN, Richard (2008), "Labour Market Institutions Around the World", en *CEP Discussion Paper* No. 844, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, enero.
- FRENKEL, Roberto (2004), "Las políticas macroeconómicas, el crecimiento y el empleo", en *Generando Trabajo Decente en el Mercosur. empleo y estrategia de crecimiento*, Capítulo II, OIT, Oficina regional para América Latina y el Caribe, Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR.
- , (2008), "Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria", *mimeo*, mayo.
- GOÑI, E., H. LÓPEZ, y L. SERVEN (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", en *Working Paper* No. 4487, The World Bank.
- GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y Darío ROSSIGNOLO (2008), "Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", capítulo 3 del presente volumen.
- GREENWALD, Bruce C. y Judd KAHN (2009), *Globalization: the irrational fear that someone in China will take your job*, John Wiley and Sons.
- HOFF, Karla (1991), "Land Taxes, Output Taxes, and Sharecropping: Was Henry George Right?", en *World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 1, enero.
- OIT, *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, ILO, Ginebra, 2008.
- KEIFMAN, Saúl N. (2007), "La rapport entre taux de change et niveau d'emploi en Argentine. Una revision de la explication structuraliste", en *Revue Tiers Monde*, No. 189, enero-marzo, pp. 93-112.
- , (2005), "Tipo de cambio y empleo, a treinta años de Canitrot y Porto", en *Anales de la XL Reunión Anual Asociación de la Argentina de Economía Política*, La Plata, noviembre.
- , (2004), "Sobre la economía política de la política monetaria", IX Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, Universidad Nacional de La Plata.

- KRISTENSEN, Nicolai y Wendy CUNNINGHAM (2006), "Do Minimum Wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 Countries", en *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3870, World Bank, Washington, D.C., marzo.
- KRUGMAN, Paul (1987), "The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies", en *Journal of Development Economics*, vol. 37, pp. 41-55.
- LEAMER, Edward E., Hugo MAUL, Sergio RODRÍGUEZ y Peter K. SCHOTT (1999), "Does Natural Resource Abundance Increase Latin American Income Inequality?", en *Journal of Development Economics* Vol. 615.
- MILANOVIC, Branko (2003), "The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It", en *World Development* Vol. 31, No. 4, pp. 667-683.
- MAURIZIO, Roxana (2009), "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos", capítulo 4 del presente volumen.
- MEADE, James (1951), *The Balance of Payments*, Oxford University Press, Londres.
- MUNDELL, Robert (1968), *International Economics*, Macmillan, New York.
- , (1963), "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates", en *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 29, No. 4, pp. 475-485.
- , (1962), "The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability", en *IMF Staff Papers* 9, 70-79, marzo.
- NOVICK, Marta; Carlos TOMADA, Mario DAMILL, Roberto FRENKEL y Roxana MAURIZIO (2007), "Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- PALMA, José Gabriel (2005), "Four Sources Of 'De-Industrialization' And A New Concept Of The 'Dutch Disease'", en José Antonio Ocampo (comp.), *Beyond reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, CEPAL/Stanford University Press.
- PEREYRA, Roberto (2008), "El auge de los productos básicos alimentarios. Impactos económicos, sociales y desafíos de políticas", documento del proyecto OIT, noviembre.
- REPETTO, Fabián (2008), "Reforma del Estado y política social en Argentina: notas sobre los futuros retos de una relación compleja", en *Espacios Políticos*, 20/05/2008. http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=2
- RODRIK, Dani (1997), "Has Globalization Gone Too Far?", Institute for International Economics, Washington, D.C.
- ROSSIGNOLO, Darío y Juan SANTIERE (2001), "Medición de la Incidencia del Sistema Impositivo en la Distribución del Ingreso", *mimeo*.
- SACHS, J. D. y A. M. WARNER, (1995), "Natural resource abundance and economic growth", en *NBER Working Paper* No. 5398.
- SANTIERE, Juan; Juan Carlos GÓMEZ SABAINI y Darío ROSSIGNOLO (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997", Secretaría de Programación Económica y Regional, Proyecto 3958 AR-FOSIP-Banco Mundial.
- SKINNER, Johnatan (1991a), "Prospects for agricultural land taxation in developing countries", en *World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 3, septiembre.
- , Johnatan (1991b), "If Agricultural Land Taxation is So Efficient, Why is it So Rarely Used?", en *World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 1, enero.
- TOBIN, James (1978), "A proposal for international monetary reform", en *Eastern Economic Journal* 4(3-4), julio-octubre.
- VAN DER HOEVEN, Rolph y Malte LÜBKER (2006), "Financial Openness and Employment: The Need for Coherent International and National Policies", Working Paper No. 75, Departamento de Integración de Políticas, OIT, Ginebra, mayo.
- VAN WIJNBERGEN, S. (1984), "The 'Dutch disease': a disease after all?", en *Economic Journal*, vol. 94, pp. 41-55.

GIOVANNI ANDREA CORNIA **POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESIGUALDAD** **DE INGRESOS EN ARGENTINA:** **EVOLUCIÓN RECIENTE Y OPCIONES DE POLÍTICA^{1;2}**

El autor agradece a Bruno Martorano por la excelente asistencia durante la investigación y a Saúl Keifman, Bárbara Perrot, Sol-
edad Villafane, Luis Beccaria y a los participantes de la conferencia “Distribución del Ingreso y Globalización: Problemas y Desa-
fíos de Política” (Buenos Aires, 22 y 23 de septiembre de 2008, con el auspicio del Ministerio de Trabajo y la Organización
Internacional del Trabajo), por brindar comentarios muy útiles a la versión preliminar de este artículo.²

² Este artículo analiza el período hasta septiembre de 2008 y, por lo tanto, no discute el impacto de la crisis financiera internacional.

1. Introducción, contexto y propósito del capítulo

Muchas de las medidas que los gobiernos introducen para alcanzar objetivos de política afectan directa o indirectamente a la distribución del ingreso. En primer lugar, las políticas que generalmente apuntan al balance de pagos, al déficit del presupuesto o a la inflación, como las políticas cambiarias e impositivas, casi siempre generan –para bien o para mal– grandes impactos distributivos. En segundo lugar, las políticas explícitamente dirigidas a mejorar la distribución del ingreso se diseñan e implementan de manera independiente, a través de diferentes ramas de la administración pública que raramente se coordinan entre sí, debido a la inercia, las ‘quintas’, la falta de fondos, las limitaciones de capital humano y de información, la fragilidad institucional y la competencia política. De hecho, la “coordinación de políticas” raramente ocurre, incluso en países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). El resultado es que los objetivos distributivos no suelen lograrse o se usan demasiados recursos para alcanzarlos. En tercer lugar, políticas eficientes que apuntan a redistribuir el ingreso pueden ser trabadas por ‘grupos de interés’, como bien lo ilustran los eventos ocurridos en Argentina y Bolivia durante 2008.

En consecuencia, los factores político-económicos y la falta de mecanismos institucionales adecuados para la administración de los conflictos y para el diálogo sobre las políticas (como el tripartismo u otros mecanismos de consulta), que ayuden a mediar entre los intereses de los grupos en competencia, pueden llevar a que los objetivos distributivos no se logren o sólo se alcancen parcialmente. Por lo tanto, el logro de objetivos distributivos necesita tener en cuenta la ‘compatibilidad de incentivos’ de las reformas propuestas para todas las partes involucradas.

Este capítulo analizará la caída reciente de la desigualdad de ingresos en Argentina y los factores que contribuyeron a este cambio. También analizará los diferentes tipos de ‘políticas distributivas’ (políticas macroeconómicas, del mercado de trabajo e industriales) así como las ‘políticas redistributivas’ (impuestos y transferencias, y políticas de subsidios y gasto social) que podrían introducirse para seguir mejorando la distribución del ingreso disponible. Se pondrá menos énfasis en la distribución de las dotaciones (tierra, crédito), ya que éstas no parecen ser el actual centro de debate de políticas en Argentina. En cambio, se prestará especial atención a la naturaleza de los mecanismos institucionales que podrían facilitar la adopción e implementación de políticas distributivas y redistributivas.

Antes de continuar, es importante subrayar que la experiencia argentina posterior a 2002 comparte varias similitudes con los cambios de política introducidos en los últimos diez años por un número de gobiernos ‘neoprogresistas’ de la región, comenzando por el gobierno de Patricio Aylwin en 1990, el de Hugo Chávez en 1998, el de Luiz Inácio da Silva en 2002, el de Tabaré Vázquez en 2004, el de Evo Morales y el de Rafael Correa en 2006, entre otros. La elección de Fernando Lugo como presidente a mediados de 2008 también podría llevar a cambios de política en un futuro cercano. En la mayoría de estos casos, la caída de la desigualdad de ingresos y de la pobreza, y el crecimiento del PIB, fueron más veloces que en los países liderados por gobiernos conservadores, si bien se ha registrado cierto progreso en algunos de éstos. Tal giro en las políticas –inspirado en

buena medida por un paradigma de ‘macroeconomía a favor de los pobres’ (Cornia, 2006)– coincidió *con*, y se hizo posible gracias *a*, cambios favorables en el ambiente internacional, es decir, importantes ganancias en los términos del intercambio internacional, el aumento de las remesas de los emigrantes y la exuberancia de los mercados financieros internacionales entre mediados de 2004 y mediados de 2007, lo que facilitó el acceso a fondos externos a bajas tasas de interés (Ocampo, 2007). Mientras tanto, la creciente competencia de las economías de los países asiáticos emergentes en el campo de las exportaciones manufactureras alentó la adopción de tipos de cambio competitivos en algunos países de la región –incluyendo Argentina–, lo que ayudó a proteger al sector comerciable sin tener que abandonar el régimen de libre comercio heredado de la era neoliberal.

Los principales cambios macroeconómicos introducidos por los regímenes neoprogresistas incluyeron una política fiscal orientada al equilibrio (o superávit) presupuestario y a la adopción de una estrategia contracíclica; una política tributaria activa que llevó a un aumento del cociente recaudación impositiva/PIB (incluso, a menudo, del cociente recaudación de impuestos directos/PIB; Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2006); una política monetaria que ponderó simultáneamente la necesidad de crecimiento y de estabilización de los precios, con énfasis en la desdolarización de la economía, preservando en algunos casos la independencia del Banco Central (aunque esto no ocurrió en Argentina). En algunos países (excepto Brasil), la adopción de un tipo de cambio real estable y competitivo (TCREC) ha sido una piedra angular del nuevo enfoque inspirado en el Basket-Brand Crawl (Williamson, 2003; Ocampo, 2007), así como también las ‘flotaciones sucias’ acompañadas de mayores intervenciones del Banco Central en los mercados de divisas.³ Sin embargo, esta política no impidió una apreciación real durante la bonanza exportadora del período 2007-2008. Los nuevos regímenes progresistas también siguieron una política de autonomía financiera y no renovaron sus acuerdos de estabilización a corto plazo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En algunos casos (como Brasil y Argentina) cancelaron su deuda pendiente con el FMI de manera anticipada.

Los cambios de las políticas sociales y de ingresos también fueron notables. Hasta ahora, sólo Bolivia y Venezuela adoptaron medidas para reducir la concentración de la riqueza, aunque el nuevo gobierno de Paraguay está considerando redistribuir 25 millones de hectáreas de tierras del Estado ocupadas sin títulos legales por las haciendas. A la vez, las políticas de ingresos fortalecieron el rol del gobierno en los acuerdos salariales, al ampliar la cobertura del empleo formal, aumentar el salario mínimo y revivir las negociaciones salariales tripartitas sin llegar a un excesivo aumento de los salarios. En contraste, el gasto público en seguridad social, asistencia social, programas de transferencias condicionadas, subsidios por alimentos (en 2007-2008) y educación – que empezaron a aumentar a mediados de los años noventa– se incrementó pronunciadamente desde comienzos de 2000 en la mayor parte de la región. CEPAL (2005, 2007) y Gasparini (2007) confirman que la mayor parte de estos gastos han sido progresivos (a excepción de la mayoría de la seguridad social contributiva y la educación terciaria) y su incidencia se vuelve aun más progresiva con el tiempo.

³ Esta política fue abandonada por Chile a mediados de los noventa y nunca fue implementada por Uruguay ni Brasil (que usa el tipo de cambio como ancla de la inflación) mientras que Ecuador todavía se encuentra totalmente dolarizado.

Todavía es debatible si las políticas implementadas por los gobiernos neoprogresistas (y hasta cierto punto, por algunos gobiernos conservadores) constituyen una ‘corrección pragmática del anterior modelo neoliberal’, si se trata genuinamente de un ‘nuevo modelo’, que combina crecimiento rápido con responsabilidad fiscal, estabilidad macroeconómica, autonomía financiera, transformación estructural (a la Furtado) y objetivos sociales y distributivos explícitos, o si se trata de una versión renovada del ‘populismo macroeconómico’ experimentado en Perú, Argentina, y Brasil a fines de la década de los ochenta (Dornbusch y Edwards, 1991) –como algunos sugieren con particular referencia a los casos de Bolivia y Venezuela–. A pesar de que aún no haya veredicto, hay evidencia (Moreno-Brid y Paunovic, 2006; Cornia, 2008) de que –más allá del impacto de las ganancias en los términos del intercambio, el aumento de las remesas y la exuberancia financiera global– las políticas anteriormente mencionadas afectaron de manera positiva a la distribución del ingreso y, posiblemente, al crecimiento.

2. El nuevo modelo argentino de políticas y distribución del ingreso (2002-2008)

El PIB se expandió durante cinco años consecutivos a tasas del 8-9% anual desde el tercer trimestre de 2002. Se espera que el crecimiento del PIB se desacelere al 6,5% en 2008 por las interrupciones en la producción ocurridas en mayo-junio debido al conflicto por las retenciones móviles (Diario *Clarín*, 17 de agosto de 2008). Ésta es la primera vez en 100 años de historia del país que la economía se expande durante seis años consecutivos. Además, la mayor parte de los agregados macroeconómicos se desempeñaron favorablemente, mientras que el desempleo, el empleo informal y la pobreza cayeron rápidamente. Al mismo tiempo, la desigualdad de ingresos se redujo notablemente (Gráfico 1) pues se registró una caída del coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares cercana a 6 puntos porcentuales entre 2003 y 2006, que se estabilizó en 0,48. Sin embargo, la inflación ha sido un motivo de preocupación, en especial desde 2007 (**Ver gráfico 1 en páginas 50 y 51**).

¿Cómo se explica este desempeño sin precedentes? Un factor importante en la reducción de la desigualdad fue el fin de la crisis misma, dado que el coeficiente de Gini aumenta en períodos de crisis y disminuye automáticamente durante las recuperaciones subsiguientes (Gasparini y Cruces, 2008), sin embargo, la política macroeconómica, la política de ingresos y la política social también jugaron un papel importante en la reducción de la desigualdad de los ingresos. A continuación, se discutirán las principales características de estas políticas.

- *El enfoque macroeconómico general.* Una vez que los efectos de la drástica devaluación de 2002 fueron reabsorbidos, la política macroeconómica fue marcadamente ‘favorable a los pobres’ (al menos hasta 2006). El nuevo régimen de política se puede resumir de la siguiente manera. Contrariamente al enfoque llevado a cabo durante la Convertibilidad –basado en un tipo de cambio fijo, altas tasas de interés, políticas monetarias y fiscales restrictivas, creciente endeudamiento externo y una política social débil–, el nuevo régimen de política se apoya en un tipo de cambio real estable y competitivo (Frenkel y Rapetti, 2008) que desplazó recursos productivos hacia el sector comerciable (agricultura y algunas ramas de la industria manufacturera, en particular), generando

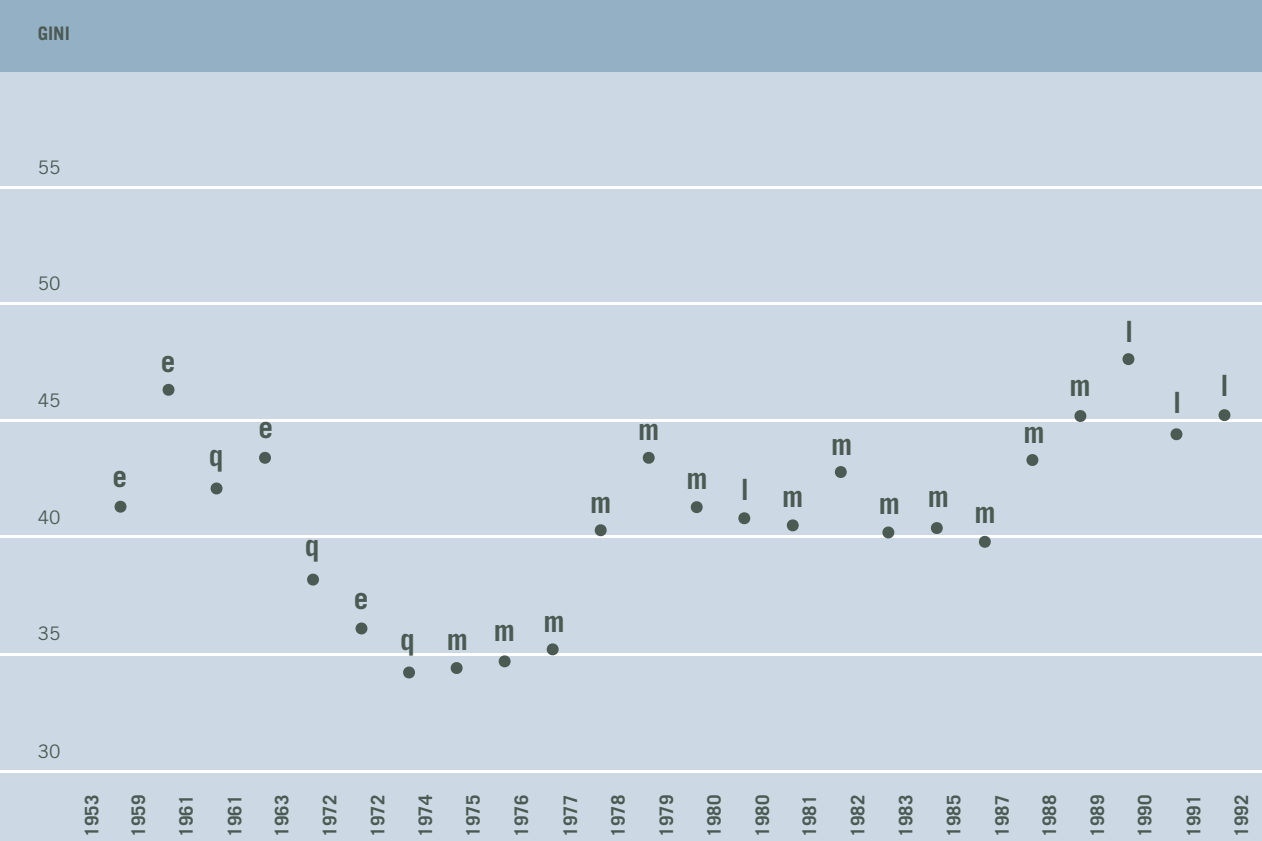
así un alto superávit en cuenta corriente, facilitado por el aumento de la demanda mundial y los precios internacionales de las exportaciones argentinas. Esto contribuyó a una rápida acumulación de reservas internacionales (posibilitado también por la drástica disminución de la deuda externa lograda con la renegociación de la deuda en 2005) y a la expansión de la base monetaria. Esto último bajó las tasas de interés y estimuló la actividad económica, especialmente, las inversiones privadas del sector comerciable. A pesar de esta expansión monetaria, la **política monetaria** cumplió con las metas trimestrales de los agregados monetarios al seguir una estrategia de esterilización continua. En consecuencia, la oferta de dinero ha crecido a un ritmo consistentemente menor que el del PIB nominal (Ministerio de Economía, julio de 2008). La **política fiscal ha sido prudente** y se ha orientado a lograr un superávit fiscal moderado a través de un aumento mayor de los ingresos que de los gastos del gobierno. Esto se logró gracias a una **política tributaria activa** que amplió la base de los impuestos directos e indirectos, e introdujo un impuesto selectivo a las exportaciones, y una política de gastos que priorizó al sector social y la inversión en infraestructura, con efectos favorables sobre la distribución y el empleo. A la vez, el aumento de la actividad económica generó un incremento adicional de la recaudación tributaria que permitió una mayor expansión del gasto público.

Un análisis de los factores del crecimiento reciente nos muestra que la política cambiaria antes descrita generó efectos positivos sobre el crecimiento y la distribución. En los años noventa, la fuerte apreciación de la moneda desplazó la producción y el empleo hacia el sector no comerciable que era comparativamente más intensivo en el uso de capital y trabajadores calificados (en particular, los sectores financiero, inmobiliario, de seguros, de otros servicios y construcción). En contraste, la devaluación real de 2002 y la estabilidad del tipo de cambio real que siguió a la adopción del régimen de tipo de cambio real estable y competitivo desplazaron recursos hacia el sector comerciable, el cual es comparativamente más intensivo en trabajo, particularmente, no calificado. La agricultura contribuyó de manera importante a la expansión del producto (5% anual durante 2003-2007) gracias también a la mayor demanda mundial y a precios más altos. El producto también subió marcadamente (9% anual) en la industria manufacturera (automotores, maquinaria agrícola, bienes de consumo durable y sectores químicos, y más lentamente en las ramas de alimentos y textiles), en el sector de la construcción (19,2% anual), que es no comerciable aunque intensivo en mano de obra, y en transporte y comunicaciones (13% anual). Además, las ramas más dinámicas del sector comerciable registraron aumentos apreciables en la inversión y en la productividad total de los factores.

En cuanto a los componentes de la demanda agregada, el crecimiento durante 2003-2008 se vio impulsado por el aumento de las exportaciones (en valor y algo en volumen)⁴ y la sustitución de importaciones, así como por una mayor demanda interna para el consumo privado (respaldada por políticas fiscales y salariales expansivas y el crecimiento del empleo), el gasto público y, en especial, las inversiones privadas, que se beneficiaron por tasas de interés comparativamente bajas. El co-

⁴ Las exportaciones de manufacturas de origen industrial aumentaron en volumen. Las exportaciones de productos metálicos, maquinaria y vehículos fueron de particular importancia. Mercosur y Asia absorbieron una parte creciente de las exportaciones del país.

TENDENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES URBANOS ARGENTINOS MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI

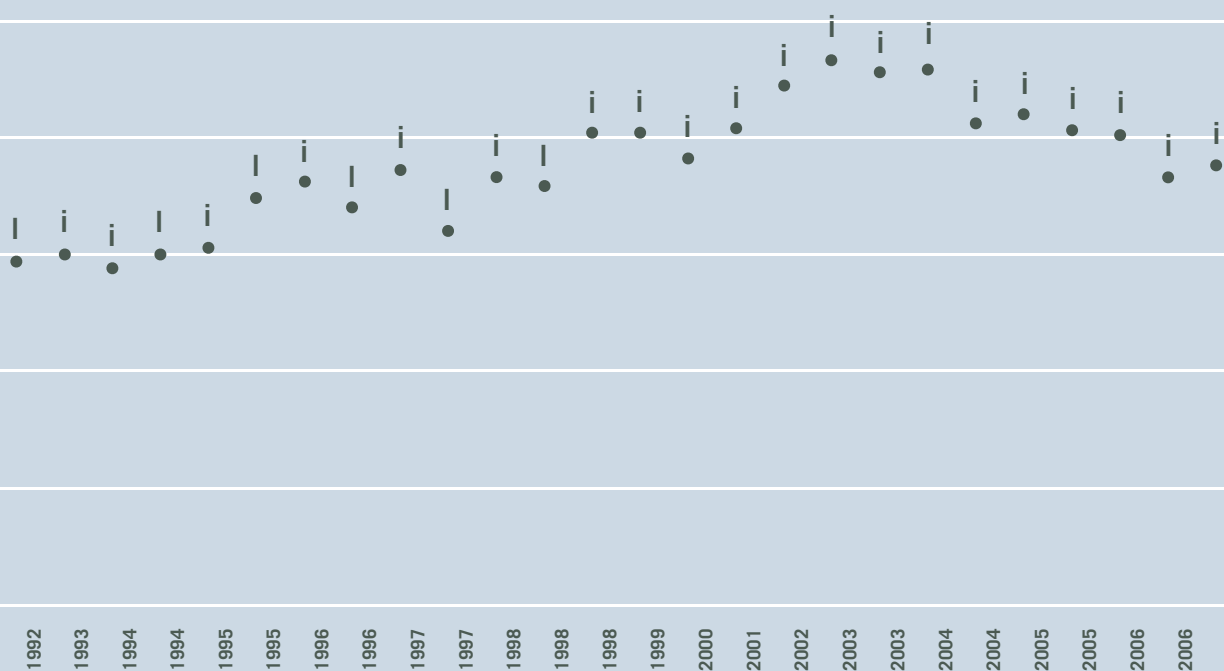


Fuente: World Income Inequality Database, UNU/WIDER.

REFERENCIAS:					
CLAVE	AÑO	GEOGRÁFICA	POBLACIONAL	COBERTURA ETÁREA	UNIDAD ESTADÍSTICA
e	1953, 1959 Y 1961	TOTAL	TOTAL	TOTAL	HOGAR
e	1972	TOTAL	TOTAL	TOTAL	HOGAR
i	1992 A 1998	15 AGLOMERADOS URBANOS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
i	1998 A 2003	28 AGLOMERADOS URBANOS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
i	2003	28 AGLOMERADOS URBANOS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
i	2004 A 2006	28 AGLOMERADOS URBANOS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
l	1980 Y 1989	ÁREAS METROPOLITANAS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
l	1990 A 1992, 1994 A 1998	ÁREAS METROPOLITANAS	TOTAL	TOTAL	HOGAR
m	1974 A 1983, 1985, 1987 Y 1988	ÁREAS METROPOLITANAS	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	TOTAL	PERSONA
q	1961	URBANA	TOTAL	TOTAL	HOGAR
q	1963	URBANA	TOTAL	TOTAL	HOGAR
q	1972	URBANA	TOTAL	TOTAL	HOGAR

GRÁFICO 1

● GRUPPI5



UNIDAD DE ANÁLISIS	ESCALA DE EQUIVALENCIA	DEFINICIÓN DE INGRESOS/GASTOS	FUENTE	ENCUESTA DE ORIGEN	CALIDAD
--------------------	------------------------	-------------------------------	--------	--------------------	---------

HOGAR	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	ALTIMIR 1986	EN BASE A CUENTAS NACIONALES	3
HOGAR	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	ALTIMIR 1986	ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES	3
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO	SEDLAC	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	2
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO	SEDLAC	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	2
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO	SEDLAC	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES-CONTINUA, SEGUNDO SEMESTRE	2
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO	SEDLAC	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES-CONTINUA, PRIMER SEMESTRE Y SEGUNDO SEMESTRE	2
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	PSACHAROPOULOS ET AL. 1997	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	2
PERSONA	HOGAR PER CAPITA	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	CERISOLA ET AL 2000	FIDE 1998	3
PERSONA	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	FISHLOW ET AL. 1993	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	3
HOGAR	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	ALTIMIR 1986	EN BASE A CUENTAS NACIONALES	3
HOGAR	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	ALTIMIR 1986	ENCUESTA DE PRESUPUESTO DE CONSUMO	3
HOGAR	SIN AJUSTE	INGRESO MONETARIO DISPONIBLE	ALTIMIR 1986	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	3

ciente equipo durable/PIB alcanzó el 9% y el cociente inversión/PIB alcanzó un nivel históricamente alto de 23% (comparado con 22,2% en 1980, 11,8% en 1989 y 11,3 en 2002). Sin embargo, estos cocientes, en particular, equipo durable/PIB, son relativamente bajos en comparación con los de Asia Oriental y otras economías emergentes; en varios sectores ya han aparecido cuellos de botella y probablemente surjan otros, a menos que las inversiones aumenten a un ritmo mayor. La inversión fue financiada principalmente con ahorro interno, reduciendo de este modo la acumulación de pasivos.

Gracias a un tipo de cambio real estable y competitivo, el crecimiento de los precios internacionales y un modesto aumento del volumen, las exportaciones a precios corrientes subieron de 28 mil millones de dólares en 2002 a un nivel récord de 64 mil millones en 2007 (CEPAL, 2007). En precios constantes, crecieron a un ritmo similar al del PIB. A pesar de un aumento continuo en las importaciones de maquinarias, repuestos, bienes intermedios y de consumo durable, el saldo en cuenta corriente alcanzó un superávit del 2% del PIB. Mientras tanto, el saldo de la cuenta capital marcó un superávit de 3.500 millones de dólares en 2007, a pesar de la salida de 2 mil millones de dólares en la segunda parte del año 2007. Los superávits mellizos, junto con la acumulación de reservas y una política monetaria prudente deberían amortiguar a la economía contra perturbaciones externas, mientras se asegura la sustentabilidad de una recuperación caracterizada por una rápida expansión de la absorción interna.

Como lo hicimos notar, a diferencia de los años de ‘crecimiento liderado por la deuda’, la rápida expansión del período 2002-2008 se ha caracterizado por excelentes indicadores macroeconómicos, como un superávit primario estable, un pequeño superávit fiscal total (0,7-1% del PIB), una cuenta corriente⁵ positiva, un saldo positivo de la cuenta capital (debido principalmente a crecientes inversiones extranjeras directas), una acumulación continua de reservas en el Banco Central,⁶ una caída del cociente deuda pública/PIB del 146% en 2002 al 51% al final del primer trimestre de 2008, un mejor perfil de vencimientos y menores tasas de interés.

- *La política impositiva.* Un componente clave del nuevo modelo de política ha sido una política tributaria activa dirigida a aumentar los ingresos del gobierno. De hecho, en sólo cinco años el cociente recaudación de impuestos totales/PIB tuvo un sorprendente aumento de 10 puntos porcentuales (Cuadro 1). Todos los tipos de impuestos mostraron aumentos de la recaudación (Cuadro 1), los que se vieron favorecidos por la dinámica del crecimiento y el esfuerzo por expandir el sector formal. Los impuestos indirectos, al comercio exterior y, especialmente, los directos, fueron los que más aumentaron en términos de recaudación. En contraste con el enfoque de libre comercio que prevalece en la región, el gobierno introdujo un impuesto *ad valorem* a las exportaciones (conocido como ‘re-

⁵ Durante el primer trimestre de 2008, el valor de las exportaciones de productos primarios subió 41%, debido a un aumento de sus precios en 31% y a un aumento del volumen de 8%. En cambio, las exportaciones del segundo trimestre fueron afectadas por el conflicto de las retenciones móviles.

⁶ A fines del primer trimestre de 2008, las reservas internacionales alcanzaron 50,5 mil millones de dólares, un monto que debería haber desalentado ataques especulativos en contra del peso. Sin embargo, debido a las crecientes tensiones acumuladas al final del segundo trimestre, las reservas cayeron a 47,6 mil millones (Ministerio de Economía y Producción, 2008).

tenciones’) de productos primarios agrícolas seleccionados, con el fin de capturar parte de la renta generada por la devaluación del tipo de cambio. Además, en noviembre de 2007 el gobierno aumentó la tasa del impuesto a las exportaciones de soja del 27 al 35% (y algo menos para otros productos primarios) y en marzo de 2008 introdujo un sistema de ‘retenciones móviles’, por el cual la tasa del impuesto a las exportaciones aumentaba de acuerdo con los precios internacionales, para captar las ganancias inesperadas generadas por el marcado aumento de los precios internacionales de esos productos primarios. Es probable que este selectivo impuesto a las exportaciones sea progresivo,⁷ ya que capta parte de las ganancias inesperadas que se acumulan en un sector caracterizado por una elevada concentración de los activos y de los ingresos. De otra manera, las ganancias inesperadas escaparían *de facto* el ser gravadas, puesto que el impuesto a la tierra no es significativo (en parte, por la falta de un catastro operativo) y porque las ganancias de la agricultura se caracterizan por una elevada evasión tributaria. Para finalizar, ya en 2001 el país introdujo un impuesto a las transacciones financieras que es potencialmente distorsionador y que puede causar desintermediación financiera y un desplazamiento hacia las transacciones en efectivo (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2006). No obstante, este impuesto podría verse como una herramienta alternativa para aplicar un impuesto a las rentas y los activos financieros que de otra manera no pagarían impuestos. Considerando que la distribución de activos financieros (incluyendo las cuentas corrientes de las empresas) está bastante concentrada, dicho impuesto podría tener una incidencia progresiva. Sin embargo, en la medida que las empresas trasladen dichos impuestos a los consumidores, su incidencia se tornaría regresiva.

**COCIENTES DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL
Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES/PIB, ARGENTINA, 1992-2007
EN PORCENTAJE**

CUADRO 1

	1992	2000	2002	2007	Δ 2002-2007
IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	18,06	17,87	16,91	25,43	+ 8,52
DIRECTOS	2,21	4,42	4,81	7,76	+ 2,95
INDIRECTOS	8,93	9,18	7,13	9,53	+ 2,40
COMERCIO	1,05	0,73	2,05	3,45	+ 1,40
OTROS	0,47	0,14	0,09	0,14	+ 0,05
SEGURIDAD SOCIAL	5,39	3,40	2,83	4,56	+ 1,73
IMPUESTOS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES	3,54	3,82	3,39	4,37	+ 0,98
IMPUESTOS TOTALES	21,60	21,69	20,30	29,80	+ 9,50

Fuente: Elaboración propia basada en Gómez Sabaini y Rossignolo (2008).

⁷ Sin embargo, este impuesto ha sido aplicado de manera un tanto arbitraria ya que afecta al valor nominal de las exportaciones en lugar de a las ganancias netas. Mientras que los precios mundiales de los *commodities* argentinos han aumentado sustancialmente, la magnitud de las ganancias inesperadas a ser gravadas depende del volumen exportado y de los precios de los insumos (incluyendo la energía) necesarios para producir dichos bienes. Los precios de algunos de estos insumos han aumentado tanto como los de los bienes agrícolas.

- *El gasto social.* El nuevo modelo de políticas tuvo como objetivo la distribución no inflacionaria a través del gasto público. El Cuadro 2 documenta el incremento del 1,1 punto del PIB en gasto social entre 2002 y 2006 y el amplio aumento del gasto per cápita en todos los subsectores sociales durante el mismo período. El impacto distributivo de dicho aumento fue favorable ya que el gasto en educación (en particular en educación primaria y secundaria), salud, asistencia social y vivienda ha demostrado ser bastante progresivo. En contraste, la distribución del gasto en seguridad social (con un coeficiente de concentración original del 0,349, véase Cuadro 2) es regresiva, aunque menos que la distribución del ingreso de los hogares (0,480). Un aumento de los gastos en seguridad social genera *ceteris paribus* un efecto redistributivo moderado. En su conjunto, la incidencia del gasto social es básicamente proporcional. Si bien no hay un análisis reciente de la incidencia del gasto, es probable que el crecimiento de la parte de los recursos otorgados a la educación, la asistencia social y la vivienda durante 2002-2006 (Cuadro 2) haya mejorado la incidencia de las transferencias sociales en su conjunto a corto plazo (a través de las transferencias) y que contribuya a disminuir la desigualdad a largo plazo, al reforzar el capital humano de las personas que pertenecen a los dos deciles inferiores.

**TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO
PER CÁPITA Y COMO PORCENTAJE DEL PIB,
ARGENTINA, 1990-2006**

CUADRO 2

	GASTO SOCIAL PER CÁPITA (EN DÓLARES DE 2000)					GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB				
	TOTAL	EDUCACIÓN	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL	VIVIENDA	TOTAL	EDUCACIÓN	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL	VIVIENDA
1990	1114	211	252	552	98	19,1	3,6	4,3	9,5	1,7
1995	1529	311	358	746	114	21,2	4,3	5,0	10,4	1,6
2002	1275	284	288	633	70	19,7	4,4	4,5	9,8	1,1
2006	1814	443	400	827	145	20,8	5,1	4,6	9,5	1,7
COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN	0,044	-0,138	-0,192	0,349	-0,026					

Fuente: los datos de gasto se tomaron de la base de datos de CEPAL.

Notas: los coeficientes de concentración provienen de CEPAL (2007a) y se refieren al promedio de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, para los años 1997-2004. El valor del coeficiente de concentración para la asistencia social es -0,484.

Esta conclusión se apoya en los análisis más recientes (1998) de la incidencia de los impuestos y el gasto público y el efecto redistributivo de las operaciones del presupuesto. Incluso los gastos poco focalizados del gobierno de la Convertibilidad en 1998 redistribuyeron efectivamente ingresos en efectivo y en especie (salud y educación), aumentando de esta manera la participación en el ingreso de los últimos dos quintiles desde 9,6 antes de impuestos y transferencias a 15,9 después de impuestos y gasto social y transferencias (Cuadro 3).

**INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS, Y EFECTO REDISTRIBUTIVO
DE LAS OPERACIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR QUINTIL DE INGRESO,
ARGENTINA, 1998**

CUADRO 3

QUINTILES DE INGRESO	I	II	III	IV	V	TOTAL
IMPUESTOS POR QUINTIL COMO:						
PORCENTAJE DE LOS IMPUESTOS TOTALES	3,6	6,5	10,5	18,0	61,0	100
PORCENTAJE DEL INGRESO DISPONIBLE	43,0	36,7	35,4	36,0	35,5	36,5
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL:						
ANTES DE IMPUESTOS Y GASTO SOCIAL	3,1	6,5	10,8	18,3	61,3	100
DESPUÉS DE IMPUESTOS Y ANTES DE GASTO SOCIAL	2,9	6,5	10,9	18,4	61,3	100
DESPUÉS DE IMPUESTOS Y GASTO SOCIAL	6,3	8,7	12,3	18,7	54,0	100
DESPUÉS DE IMPUESTOS, GASTO SOCIAL Y TRANSFERENCIAS	6,8	9,1	12,7	18,9	52,4	100

Fuente: Ministerio de Economía (1998), citado en World Bank (2005).

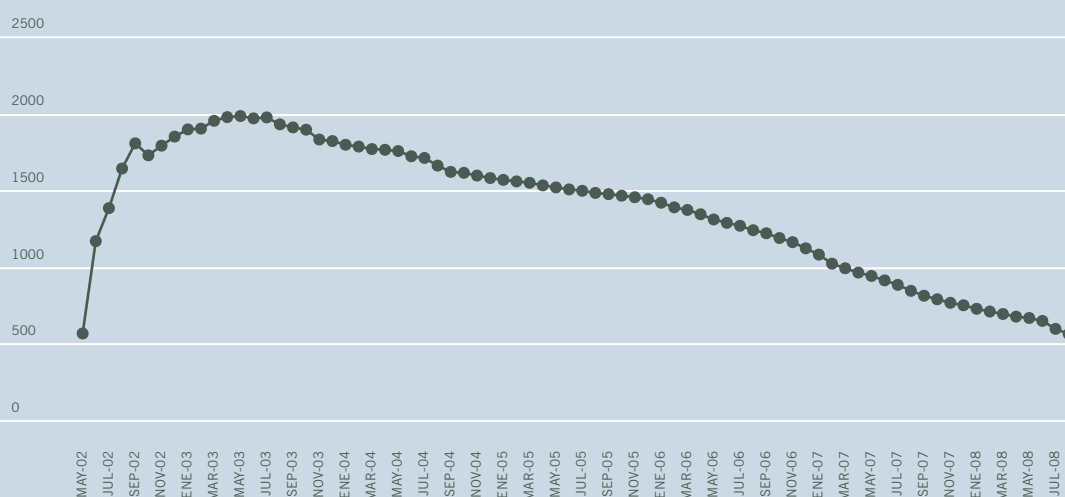
- **Los subsidios focalizados de ingresos.** Fueron introducidos como una herramienta para manejar la crisis de 2002, pero se institucionalizaron y todavía juegan un rol en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El Plan Jefas y Jefes de Hogar (Cuadro 4) es la principal herramienta de protección social basada en el empleo (*workfare*), usada para combatir los efectos de la crisis de 2001-2002 (World Bank, 2005). Cada jefe de familia incluido en el Plan recibió una transferencia monetaria de 150 pesos por mes. En el pico de la crisis a mediados de 2002, el Plan cubría alrededor de un millón y medio de personas y al inicio de 2003 el Plan cubría cerca de dos millones de beneficiarios (19% de la fuerza de trabajo; véase Gráfico 2) a un costo de 1% del PIB. Su cobertura disminuyó gradualmente con la recuperación de la economía, pero en julio de 2008 todavía alcanzaba a medio millón de personas. En 2005, el gobierno lanzó un plan de capacitación para los desocupados ('Seguro de Empleo y Capacitación Laboral') y el plan 'Familias por la Inclusión Social', que tuvo como objetivo mejorar la salud y la participación en la escuela de los niños de familias pobres.

Galasso y Ravallion (2003) evaluaron el impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar en 2002 (citados en World Bank, 2005). Los autores concluyeron que el Plan tuvo un impacto positivo sustancial ya que el 90% de las personas que lo recibieron eran pobres (la acción alcanzó a los desempleados y a las mujeres que nunca antes habían trabajado). Las tasas de cobertura del quintil de ingresos más bajo alcanzaron el 40%, un nivel alto para estándares internacionales. Si bien las tasas de cobertura han caído subsecuentemente, en 2006 el 28% de los hogares del quintil de ingresos más bajos seguía cubierto por el plan (Ver gráfico 2 y cuadro 4 en página 56).

- **Las políticas del mercado de trabajo y de ingresos.** Contribuyeron de manera importante a las ganancias distributivas alcanzadas entre 2002 y 2008 y, adicionalmente, al impacto de las políticas

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS
DEL PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR EN MILES

GRÁFICO 2



Fuente: MTEySS (2008b).

PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR: COBERTURA E INCIDENCIA POR QUINTILES DE INGRESO
POR ADULTO EQUIVALENTE, ARGENTINA, 2003-2006
EN PORCENTAJE

CUADRO 4

QUINTILES	1	2	3	4	5	MEDIA
(A) HOGARES CUBIERTOS						
2003	34	25	9	3	1	11
2004-I	32	22	10	3	1	11
2005-I	33	19	7	3	1	10
2006-I	28	15	6	2	0	9
(B) DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS, INDIVIDUOS						
2003	40,5	33,5	16,6	8,3	1,3	100,0
2004-I	43,0	32,9	16,8	6,1	1,1	100,0
2005-I	48,6	30,8	13,4	5,9	1,3	100,0
2006-I	48,0	29,3	15,7	6,2	0,9	100,0

Fuente: Gasparini (2007), basado en microdatos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares).

macroeconómicas y de gasto. (Novick *et al*, 2007). Las políticas laborales se ocuparon de los problemas de la alta desocupación, el empleo inestable, la informalización del empleo, la caída de los salarios de los trabajadores no calificados, la disminución de la cobertura de la seguridad social y el debilitamiento de los sindicatos y las instituciones de determinación de los salarios y resolución de disputas, heredados de la época de la Convertibilidad y la crisis de 2001-2002. Una ley promulgada en 2004 triplicó en dos años el número de trabajadores cubiertos por contratos colectivos, prolongó su duración, reafirmó el predominio de los contratos sectoriales por encima de los contratos en el ámbito de la empresa, reintrodujo las inspecciones laborales en contra del trabajo informal y fortaleció los servicios de búsqueda de trabajo. A la vez, las políticas de ingresos se centraron en tres medidas clave: mayor cobertura de los contratos colectivos para los trabajadores del sector formal (que pagaban en promedio salarios más altos que los pactados bajo negociaciones descentralizadas), un aumento salarial generalizado de suma fija para compensar los efectos de la devaluación de 2002 y un aumento del salario mínimo real del 105% entre 2002 y 2006⁸ (Novick *et al*, 2007). En 2008 el salario mínimo se aumentó otra vez. Los aumentos acumulados del salario mínimo establecieron un piso para los salarios de los trabajadores del sector informal y los trabajadores del sector formal no calificado.

Otro pilar de la política de ingresos fue el aumento de las jubilaciones mínimas (que ascendieron paralelamente a los salarios mínimos), y el Plan de Inclusión Previsional que extendió la cobertura jubilatoria a 1,4 millones de personas mayores de 60 años de edad (en el caso de las mujeres) o 65 (en el caso de los hombres), que en la década de los ochenta y los noventa no pudieron pagar en su totalidad los 30 años de aportes prescriptos, debido a que trabajaron durante algunos años en el sector informal o estuvieron desempleados (como en el caso de los trabajadores agrícolas, estacionales y temporarios) (Boudou *et al*, 2007). Además de esto, los hombres y mujeres con 30 años de aportes, que todavía no tenían 60 o 65 años de edad, pero que debido a su edad tenían dificultades para encontrar nuevos empleos, también fueron incorporados al Plan de Inclusión Previsional. Como resultado de estas medidas, la cobertura jubilatoria subió del 47,3 al 70,5 entre 2005 y 2007, mientras que el coeficiente de Gini de distribución de las jubilaciones cayó de 0,39 a 0,19 entre 2002 y 2007 (Boudou *et al*, 2007). Además, el gobierno proporcionó jubilaciones no contributivas (cercas a 90 dólares por mes) a las personas pobres de más de 70 años de edad que probaron que carecían de medios (Cuadro 10). Para finalizar, los acuerdos tripartitos en el área de capacitación y los pactos territoriales de empleo llevaron a que todas las partes (empresas, sindicatos y entidades del gobierno) se ocuparan del problema de la mejora de la calificación y la productividad de los trabajadores, y del empleo local.

Como resultado de la recuperación económica y de estos cambios de política, la demanda de trabajo aumentó de manera sostenida y la tasa de empleo en 2007 excedió en cinco puntos el nivel del año 2003. A la vez, el desempleo urbano cayó a 8,4% a fines de 2007 y a un nivel estimado de

⁸ Después de una serie de aumentos, el salario mínimo subió entre 2001 y 2006 del 34 al 92% de la línea de pobreza. Sin embargo, el impacto distributivo de este aumento no es claro, ya que la informalidad en el mercado de trabajo de la Argentina es de más del 50% y los trabajadores del sector formal tienen una baja probabilidad de ser pobres (Gasparini y Cruces, 2008).

7,5% en el primer trimestre de 2008 (Ministerio de Economía, 2008), muy por debajo del 24% registrado cinco años antes. Paralelamente, el índice agregado del salario real subió 53% entre junio de 2002 y abril de 2008, aunque los salarios del sector informal y público crecieron más lentamente y en una etapa posterior (Ministerio de Economía, 2008). Estos resultados hicieron posible reducir la incidencia oficial de la pobreza de 57,5% durante la crisis a 23,4% en 2007.⁹

- *Las políticas para controlar los precios de los alimentos.* Estas políticas apuntan a controlar la inflación de los alimentos y podrían haber jugado un papel más limitado en la transferencia de ingresos a los pobres. Ya en 2006 el gobierno impuso restricciones a las exportaciones y firmó acuerdos con comercios mayoristas y productores para fijar topes en los precios de una serie de productos básicos, incluyendo la carne. En este momento existen ‘precios regulados’ para un número de productos esenciales. No es claro si estas medidas administrativas pueden ser efectivas si la economía continua creciendo al 8-9% anual, a menos que se hagan inversiones adicionales para aliviar los cuellos de botella en la oferta de estos sectores. Una segunda medida adoptada para ponerle techo a los precios internos de los bienes básicos es el impuesto a las exportaciones de alimentos, que apuntó a reducir el precio internacional de los alimentos por el valor del impuesto. Tampoco queda claro en este caso qué tan efectiva puede ser esta medida, especialmente si se considera el continuo aumento de los precios internacionales hasta la primera mitad de 2008. El Ministerio de Economía (2008) indica que en los primeros cinco meses de 2008 el crecimiento de los precios regulados (4,4%) fue similar al de los precios desregulados (5,1%), pero existe un considerable debate acerca de la confiabilidad de estos datos y hay informes no verificados de aumentos en los precios de los alimentos, por encima del nivel oficial.

- *El impacto global sobre la pobreza y la desigualdad.* El impacto de las políticas sobre estas dos variables ha sido extremadamente positivo. Durante la fase inicial de la recuperación (mayo de 2002 y mayo de 2003), la incidencia de la pobreza continuó aumentando, aunque lentamente. Con la consolidación de la recuperación a mediados de 2003, la pobreza empezó a caer de manera sostenida y la caída continuó en los subsiguientes tres años hasta alcanzar el 23,4% en 2007. Una descomposición de los cambios en la pobreza durante 2001-2004 (Damill, 2004, citado en World Bank, 2005) muestra que en 2002-2003 los cambios en la pobreza fueron determinados ampliamente por el crecimiento económico, pero que durante 2003-2004 el “efecto de distribución” resultó ser tan importante como el “efecto crecimiento”. Esto sugiere que, mientras la crisis golpeó más a los pobres que a los ricos, la subsiguiente recuperación fue claramente favorable a los pobres. Una revisión de las curvas de incidencia del crecimiento de 2002-2003 y de 2003-2004 (Bertranou y Khamis citados en World Bank, 2005) y 2004-2006 (Gasparini, 2007) confirma que la recuperación tuvo un efecto igualador. Esta conclusión no debería sorprender, ya que desde 1990 Argentina experimentó los cambios más pronunciados de desigualdad de toda la región, tanto hacia arriba como hacia abajo (Cornia, 2008). Aunque la caída registrada durante el período 2002-2006 (5-6 puntos del

⁹ Es probable que el aumento del salario y la caída de la pobreza en 2007 y 2008 hayan sido menores a lo sugerido por la información oficial, ya que la caída de la pobreza se computó sobre la base de un índice de precios al consumidor subestimado. Acerca de la confiabilidad de la información oficial de la inflación de 2007 y 2008, véase el Cuadro 6 y la discusión que lo acompaña.

Gini) es la más grande de América latina en este nuevo siglo, ésta fue menor que el aumento registrado durante 1990-2002 (cerca de 8 puntos). En 2007, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso por cápita de los hogares es similar al de 1998-1999 (Gasparini, 2007).¹⁰

¿Qué factores y políticas explican la gran caída de la desigualdad en el período 2002-2006? Para contestar a esta pregunta se debe hacer notar que en cualquier punto del tiempo, el coeficiente de Gini es igual al promedio de los coeficientes de concentración de los salarios (C_w), los ingresos del capital (C_{ci}) y las transferencias (C_t), respectivamente ponderados por sus participaciones porcentuales (s_i) en el ingreso total. En símbolos, $G = \sum_i s_i C_i$, donde generalmente es verdad que $C_t < C_w < C_{ci}$. El cambio del Gini durante 2002-2007 puede ser derivado diferenciando respecto al tiempo $G = \sum_i s_i C_i$, obteniéndose de esta manera $\Delta G = \sum_i \Delta s_i C_i + \sum_i \Delta C_i s_i + \sum_i \Delta s_i \Delta C_i$.

Esta descomposición muestra que –excepto por los últimos términos, que pueden ser ignorados– una caída del Gini depende del aumento de la participación de los salarios en el ingreso y/o de las transferencias, y una caída en la participación de los ingresos del capital y de la caída del coeficiente de concentración de los salarios, de los ingresos del capital y las transferencias.

Mientras que, hasta donde sabemos, tal descomposición formal no ha sido llevada a cabo, existe evidencia que sugiere que la caída de la desigualdad en 2002/2003-2006 fue motivada por un incremento en la participación de los salarios en el ingreso total¹¹ y una caída en la desigualdad de los salarios, debido a: (i) la caída de la tasa de desocupación y de su duración, y el aumento de la tasa de empleo (Gasparini, 2007); (ii) un aumento (de 70,7 a 75,4%) en la participación de los salarios en el ingreso laboral, una caída paralela en el ingreso de los cuentapropistas (Gasparini, 2007) y un pequeño aumento en el ingreso empresarial (de 8,7 a 9,4%), lo que confirma el éxito del impulso por ‘formalizar el empleo’; (iii) una caída de la desigualdad del ingreso laboral (véase Cuadro 5) – lo que eludió a los empleados domésticos y a los trabajadores de empresas de baja tecnología (columnas 6 y 7 del Cuadro 12)– y en el salario por hora por nivel de escolaridad (el llamado premio por mayor grado de calificación). La disminución del premio por mayor grado de calificación se confirma por la caída en los rendimientos de la educación secundaria y terciaria (Gasparini, 2007), lo cual probablemente se debió a la caída de la demanda de trabajo en el sector no comerciable e intensivo en trabajadores calificados y al aumento de la oferta de trabajadores calificados que proviene del incremento sostenido de la matriculación en la universidad en el pasado.

Además, se estima “a ojo de buen cubero” que un tercio de la caída de la desigualdad del período 2002-2007 se debió al aumento de la participación de las transferencias sociales en el ingreso total, lo que deriva de la extensión de la cobertura de las personas mayores y las jubilaciones mínimas y

¹⁰ Una comparación con Uruguay puede ser instructiva. Las distribuciones de estos dos países fueron una vez casi idénticas y ahora son claramente diferentes después de tres décadas de relativa estabilidad distributiva en Uruguay y de turbulencia en la Argentina.

¹¹ La participación de los salarios y del ingreso mixto (patrones y cuentapropistas) aumentó de 48 a 54,9% del ingreso total entre 2002 y 2006.

del seguro de salud (Gasparini, 2007, Cuadros 7.29-30), la introducción de transferencias condicionadas (Cuadros 2 y 4) y la caída en la concentración de la seguridad social, dado el mayor peso asignado a las transferencias de asistencia social, como se demostró por el 1% del PIB gastado en el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Este análisis, sin embargo, está incompleto, dado que no fue posible documentar la tendencia de los ingresos del capital ni su concentración. Como en otros países, la participación de los ingresos del capital en el ingreso total aparece masivamente subdeclarada en la EPH (por ejemplo, el Cuadro 10 en Gasparini, 2007, informa sólo la participación de las ganancias en el ingreso laboral total). La caída en las tasas de interés y el posible estancamiento de las rentas financieras que siguió a la caída relativa de los servicios financieros deberían haber reducido la remuneración de los rentistas. Las cosas cambiaron en 2007-2008 ya que la rápida alza mundial de los precios de los alimentos llevó al aumento repentino de las muy concentradas rentas de la tierra, mientras que un aumento de la inflación real –más rápidamente que la inflación oficial– puede haber reducido los ingresos laborales no indexados (véase el punto siguiente).

INDICADORES DE LA DISPERSIÓN DEL INGRESO LABORAL Y DEL SALARIO POR HORA, ARGENTINA 2003-2006 (DATOS DE LA EPH)									CUADRO 5
	INGRESO LABORAL							SALARIO POR HORA	
	EMPRESARIO/ ASALARIADO	EMPRESARIO/ CUENTAPROPISTA	INSTRUCCIÓN ALTA/ INSTRUCCIÓN BAJA	ALTA TECNOLOGÍA/ BAJA TECNOLOGÍA	ALTA TECNOLOGÍA/ SERVICIO DOMÉSTICO	ALTA TECNOLOGÍA/ CONSTRUCCIÓN	ALTA TECNOLOGÍA/ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	INSTRUCCIÓN ALTA/ INSTRUCCIÓN BAJA	INSTRUCCIÓN ALTA/ INSTRUCCIÓN MEDIA
2003	2,10	2,10	2,81	1,30	3,43	1,84	0,85	2,65	2,11
2006-II	1,83	2,06	2,48	1,58	3,87	1,67	0,88	2,39	2,73

Fuente: Elaboración del autor basándose en los Cuadros 7.3, 7.6, 7.9 y 7.11 de Gasparini (2007).

-Las tendencias recientes: el aumento de los precios internacionales de los productos primarios, la inflación y la necesidad de afinar el modelo básico. En contra de todas las expectativas, la crisis de las hipotecas *sub-prime* no afectó, hasta el momento, al enfoque de la política descrita anteriormente o a la recuperación favorable de los pobres experimentada por Argentina desde finales de 2002. De hecho, los precios de los productos primarios exportados por Argentina subieron más rápido que antes de la crisis de las hipotecas *sub-prime*.¹² La tendencia en los precios internacionales, sin embargo, se revirtió parcialmente desde junio de 2008. Enfrentado al brusco aumento de los precios de las exportaciones de los bienes agrícolas que también se consumen internamente, el gobierno aumentó el impuesto a las exportaciones de los granos de soja del 27 al 35%, el 7 de noviembre de 2007. Ante nuevos incrementos de los precios de los granos, el gobierno introdujo

el 11 de marzo de 2008 un sistema de *retenciones móviles* que gravaba el aumento del precio internacional por encima del (ya alto) nivel de noviembre de 2007, con una tasa marginal del 95%. Dicha medida tenía un triple objetivo: (a) moderar el aumento de los precios internos del trigo, la soja y el maíz para proteger el poder de compra y el estado nutricional de los pobres; (b) controlar el nivel general de la inflación al mantener bajos los precios de los alimentos básicos; y (c) generar ingresos fiscales adicionales (para ser usados en la ‘redistribución’). Sin embargo, las *retenciones móviles* encontraron una fuerte oposición de parte de los productores agropecuarios, quienes objetaron el excesivo nivel de tributación y la manera arbitraria mediante la cual el aumento de los impuestos fue introducido en un período en el cual la inflación se aceleraba. Como resultado, el 18 de julio de 2008 la medida fue suspendida.¹³

El aumento de energía mundial y los precios de los alimentos exacerbaron las presiones inflacionarias que son típicamente sufridas por los países que adoptan un tipo de cambio real estable y competitivo. En general, estos países tienden a sufrir una declinación más lenta de la inflación que los países que adoptan una paridad fija (esto también es cierto aun con políticas monetarias y fiscales prudentes, como en el caso de Argentina). De hecho, un tipo de cambio competitivo aumenta el precio interno de los comerciables, alimentando de esta manera, a la inflación interna. Este fenómeno fue exacerbado por el aumento de los precios internacionales de las exportaciones argentinas que también son consumidas internamente. Además, a pesar de los esfuerzos de esterilización, el ingreso de divisas generado por el aumento de los precios internacionales y la inversión extranjera directa produjo algunos de los efectos de la “enfermedad holandesa”, lo que alimentó a la inflación en el sector no comerciable (como se evidencia, por ejemplo, por el aumento

¹² La crisis de las hipotecas *sub-prime* ha contribuido al salto del precio mundial de los alimentos, que comenzó a finales de 2007 (Jha, 2008), a continuación del incremento gradual de los precios que comenzó en 2002-2003. Se han ofrecido varias explicaciones acerca del aumento del precio de los alimentos, incluyendo el uso de granos como biocombustibles, el aumento del consumo de carne en las economías de crecimiento rápido, el estancamiento de la productividad y la inversión en la agricultura, la debilidad del dólar y el aumento del precio de la energía y los fertilizantes. Sin embargo, si bien estos factores pueden explicar la tendencia al alza de los precios de los alimentos, no pueden explicar la magnitud ni el momento del salto de fines de 2007 a mayo de 2008. La explicación se encuentra en otro lugar. Debido a que la crisis de las hipotecas *sub-prime* estadounidenses se difundió a la mayor parte de los mercados de valores y de vivienda, fondos de grandes montos se trasladaron a otros lugares. Aparecieron entonces oportunidades en el área de los productos alimenticios y del petróleo, ambos caracterizados por una demanda inelástica y expectativas de aumento de los precios. Como resultado, hubo grandes inversiones en mercados de futuros de alimentos, ya sea por razones especulativas o para buscar la diversificación de la cartera de valores. Mientras que el comercio en futuros y opciones en derivados agrícolas sufrió altas tasas de aumento desde febrero de 2005, esto se aceleró después del inicio de la crisis de las hipotecas *sub-prime*, con el efecto de que los aumentos de precios de mercados futuros habían elevado los precios de contado. En retrospectiva, esta conclusión no debería sorprendernos. Al comienzo del colapso de la burbuja de las *dot.coms* de finales de 2001, grandes montos de dinero se desplazaron de los mercados de valores a los mercados de vivienda, lo que llevó a bruscos aumentos en el precio de las viviendas. En 2007, el colapso de los precios de la vivienda desplazó fondos hacia los mercados de alimentos. Sin embargo, la resultante erupción del precio de los alimentos (que benefició a los productores, pero afectó a la vasta mayoría de los consumidores, también en la Argentina) representa una forma muy regresiva de redistribución, ya que el aumento del precio de los alimentos afectó desproporcionadamente a los pobres, quienes gastan gran parte de sus ingresos en alimentos. Este fenómeno plantea la necesidad de aplicar un gravamen a las ganancias inesperadas y especulativas, y de subsidiar directa o indirectamente a los consumidores más pobres.

¹³ Los economistas del gobierno que diseñaron el esquema creyeron que la introducción del impuesto no produciría ninguna resistencia, porque la rentabilidad de los productores no estaba comprometida, debido a que los precios de noviembre de 2007 ya les habían otorgado ganancias significativas. Al hacer esto, ignoraron obviamente los problemas de economía política y de ‘compatibilidad de incentivos’ de tal medida (que podrían haber llevado al contrabando y a la contracción de la oferta), y no trataron de ocuparse del espinoso tema de la ‘regla impositiva’ que sería aplicada a las ganancias inesperadas, especialmente, cuando éstas afectaban a los pobres.

de los precios de la vivienda), con efectos negativos sobre las exportaciones, el crecimiento y la desigualdad. Finalmente, un fuerte aumento de la demanda interna puede haber contribuido a la inflación, debido a que los márgenes de capacidad ociosa se han estrechado, a pesar de los esfuerzos del gobierno por remover los cuellos de botella más evidentes.

En este escenario de crecientes tensiones de los precios, la medición de la inflación, especialmente el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Gran Buenos Aires, se ha transformado en objeto de una calurosa y potencialmente explosiva controversia. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) indicó que el nivel de precios general aumentó un ‘tolerable’ 6,7% en 2007 y un 9% entre mayo de 2007 y mayo de 2008. Pero esta información parece cuestionable por varias razones. En primer lugar, el mismo INDEC informa aumentos mucho más altos para el índice de precios al por mayor (alrededor del 15,2% en 2007, casi el doble del valor de 2006) y el índice del costo de la construcción (20% en 2007 contra el 16,7% en 2006). En segundo lugar, un análisis de la información de la recaudación del IVA (impuesto al valor agregado) también sugiere que el IPC está subestimado. De hecho, para cualquier período, un aumento del ingreso del IVA puede ser explicado por un incremento en el volumen de las transacciones (representado por el crecimiento del PIB real), las tasas del IVA (que permanecieron constantes en 2007 y 2008) y esfuerzos por atraer ‘transacciones informales’ (que escaparon el IVA) a la ‘economía formal’. La diferencia entre el aumento del ingreso por IVA y estos dos factores puede ser ampliamente atribuida a la inflación. Si la inflación estimada de esta manera es más alta que la inflación oficial, entonces se puede concluir que esta última está subestimada. En este sentido, el Cuadro 6 intenta medir la diferencia entre la ‘inflación estimada’ y la ‘inflación oficial’. Durante el período más reciente (mayo 2007-mayo 2008), con un PIB que crecía al 8% anual y una inflación oficial del 9%, se podría haber esperado que –asumiendo que no hubo cambios en los esfuerzos por recaudar impuestos– la recaudación del IVA hubiera aumentado 17%. Si también estimamos (véase pie de página Cuadro 6) que el ingreso por IVA aumentó otro 3,3% debido a la ‘formalización’ de la economía y a los grandes esfuerzos de recaudación, el ingreso por IVA se hubiera incrementado 20,3% (**Ver cuadro 6 en página 63**).

Sin embargo, la información del Ministerio de Economía respecto de la recaudación del IVA para este período señala un crecimiento del 37%. Es decir, más alto que el 20,3% ‘esperado’. Esto sugeriría que el nivel de precios aumentó 25,7% (véase INDESA, 2008). Un tercer indicador de que en 2007 y 2008 la inflación subió más rápido que lo sugerido por el INDEC se deriva de las estimaciones del IPC realizadas por centros de investigación privados y por las oficinas de estadística de las provincias, que no están controladas por el partido político que domina al gobierno central. Por ejemplo, FIEL, un *think tank* vinculado a las empresas, estima a partir de la información de precios de las provincias de Catamarca, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, que el promedio del nivel de precios anual subió entre 2006 y 2007 un 17,6% (FIEL, 2008). De la misma manera, la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de San Luis provee estimaciones del IPC para el período octubre 2007 de septiembre-octubre de 2008 que varían entre 20 y 27% en las provincias de Chubut, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Fe y la ciudad de Ushuaia.

**ESTIMACIÓN TENTATIVA DE LA 'INFLACIÓN OCULTA',
ARGENTINA, ENERO DE 2006-MAYO DE 2008
(EN PORCENTAJE)**

CUADRO 6

	AUMENTO ANUAL DEL IVA (a)	AUMENTO ANUAL DEL PIB REAL (b)	AUMENTO DEL IVA POR FORMALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA + ESFUERZOS RECAUDATORIOS* (c)	AUMENTO DEL IVA POR AUMENTOS DE SU TASA** (d)	INFLACIÓN ESTIMADA (e) = (a) – (b+c+d)	INFLACIÓN OFICIAL (f)	'INFLACIÓN OCULTA' (g) = (e) – (f)
ENERO 2006							
MAYO 2007	27	9	2,6	0	15,4	9	6,4
MAYO 2007							
MAYO 2008	37	8	3,3	0	25,7	9	16,7

Fuente: compilación del autor sobre la base de INDESA (2008) y estimaciones propias basadas en Ministerio de Economía (2008).
Notas: * se supuso que el IVA se incrementó a una tasa proporcional a la tasa anual de aumento de la 'tasa de asalarización' informada por el Ministerio de Economía (2008) y de una estimación del 3,3% anual de aumento del ingreso del IVA, debido a los mayores esfuerzos en la recaudación. ** Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) Cuadro I.8 indican que el IVA permaneció constante en 21% durante 2001-2004 y la tasa no ha cambiado desde entonces.

Cualquiera que sea el nivel real de inflación, un tema clave se relaciona con las causas de su aumento en 2006-2008. En primer lugar, no hay indicadores de que la inflación fuera causada por políticas monetarias y fiscales laxas, ya que los agregados monetarios se incrementaron sistemáticamente menos que el PIB real y el presupuesto registró un superávit. También es dudoso que la inflación resultara de la 'enfermedad de Baumol', es decir, un aumento salarial mayor que el aumento de la productividad del trabajo, debido a que los salarios subieron desde mediados de 2003 entre 0,6 y 1,7% por trimestre, o sea, menos que la productividad laboral. En contraste, una fuente clara de la inflación 'no subyacente' es el aumento de los precios internacionales de los bienes agrícolas y de la energía. Los precios de los alimentos y la energía pesan bastante en el IPC y el gobierno no pudo (comprensiblemente) neutralizar por completo los aumentos a través del control de precios, los acuerdos de precios con los productores y el impuesto selectivo a las exportaciones que se mencionó anteriormente. Un tipo de cambio alto exacerbó este efecto. En segundo lugar, la 'inflación subyacente' ha aumentado probablemente, debido a cuellos de botella en la oferta frente a una demanda interna que se expande de manera sostenida. En tercer lugar, los precios de los bienes no comerciables aumentaron porque la oferta en este sector es bastante rígida (debido a la falta de terrenos, la necesidad de obtener permisos, la inmovilidad de los factores, etc.), lo que llevó a un desplazamiento de recursos hacia el sector no comerciable donde las participaciones factoriales son la mayor parte de las veces menos favorables para el trabajo no calificado y más favorables para el trabajo calificado y el capital. El rápido aumento de los precios al por mayor y de la construcción permitirían sostener este punto de vista.

El aumento de la inflación y –sobre todo– la falta de información oficial creíble al respecto podría causar una serie de problemas que incluyen: (i) *efectos distributivos perversos* (Easterly y Fisher,

2001). No hay acuerdo acerca de si la inflación afecta más a los pobres que a los ricos,¹⁴ pero es claro que en un lugar altamente urbanizado e informalizado como Argentina, donde el 90-95% de las personas son compradoras netas de alimentos y donde las fuentes de ingreso no indexadas son la regla, es poco probable que su impacto recaiga principalmente sobre los ricos. Además, aun suponiendo que la inflación tiene una incidencia proporcional, el costo ‘absoluto’ de la inflación es más bajo para el rico que para el pobre, ya que para el primero (pero no para este último) la inflación puede implicar un empeoramiento de los estándares nutricionales y de salud; (ii) la *erosión del poder real de compra de los salarios e ingresos*, con el riesgo de que la incidencia de la pobreza deje de caer o aumente otra vez, particularmente entre el sector informal y los trabajadores del sector formal de mano de obra no calificada (cerca del 40% de la fuerza laboral). El destino de los trabajadores del sector formal dependería de la habilidad de los sindicatos de recuperar las pérdidas reales de los salarios en los próximos acuerdos salariales. (iii) *inflación inercial* y –peor– *aumentos autocumplidos de las expectativas inflacionarias*. La aceleración de la inflación podría poner en marcha un espiral precios-salarios que tendría como resultado una inflación inercial difícil de parar. Además, la ausencia de un ‘ancla creíble de inflación’ podría alimentar expectativas inflacionarias. Como resultado, los agentes económicos podrían ajustar los precios hacia arriba o reclamar ajustes salariales mayores que la tasa efectiva de inflación. Una medición creíble de la inflación es esencial para disciplinar la formación de los precios, ajustar los salarios, jubilaciones y subsidios, preservando la estabilidad social y evitando una inflación fuera de control; (iv) *desintermediación financiera* y “cesación parcial de pagos” de los bonos domésticos. De hecho, una tasa de inflación más alta que la oficial merma el valor real de los activos financieros y puede causar desintermediación financiera, dificultades en la colocación de bonos del Estado indexados por la tasa oficial de infla-

¹⁴ La inflación afecta a la desigualdad de manera *indirecta* (a través de su impacto en el crecimiento) y *directa*. En cuanto a lo primero, no existe evidencia empírica de que una inflación moderada (debajo del 20-40%) afecte el crecimiento negativamente (Stiglitz 1998, Bruno y Easterly 1996), especialmente si la cuenta capital está cerrada. Mientras que difiere de país a país, dicho umbral es más alto que el nivel abogado por la mayor parte de los regímenes de metas de inflación. Además, los beneficios de mantener una inflación baja deben ser sopesados contra los costos sufridos para alcanzar tal objetivo, debido a que la tasa de interés aumenta y los recortes presupuestarios pueden llevar a un desempleo más alto y a un crecimiento más lento a largo plazo.

En cuanto al impacto *directo*, no hay acuerdo acerca de si la inflación afecta más a los pobres que a los ricos, ya que las circunstancias de cada país pueden ser bastante distintas. El punto de vista común es que la inflación afecta más a los pobres (Easterly y Fisher, 2001), ya que los ingresos del sector informal, los salarios de los trabajadores no calificados y las jubilaciones están raramente indexadas con la inflación. Además, los pobres tienen menos posibilidades de adquirir resguardos contra la inflación (dólares, oro o propiedades). Los pobres afirman con mayor frecuencia que los ricos que la inflación es una de sus mayores preocupaciones. Hay muchos ejemplos donde los efectos distributivos de la inflación fueron claramente adversos (como sucedió durante la hiperinflación argentina en los años ochenta). Sin embargo, el impacto de la inflación en la desigualdad depende de la estructura de la economía, el alcance de la indexación, el tamaño del sector de subsistencia y otras características. Los acreedores y los tenedores de bonos (generalmente personas de clase media y alta) son claramente afectados por aumentos inesperados de la inflación. El impacto de la inflación en los pobres es limitado cuando se encuentran difundidas la seguridad social, la economía asalariada y la indexación. Además, cuando la necesidad de alimentos básicos es más fuerte, la inflación puede tener un amplio impacto en los pobres urbanos (como en el caso de la Argentina), pero puede tener un efecto favorable en los pobres rurales productores de alimentos (como en el caso del Perú). Finalmente, si la inflación afecta a casi todos los artículos de lujo importados o a los activos no comerciables, el impacto en los pobres será menos importante. Es decir, todo depende de las características del país.

Un análisis reciente de la incidencia de la inflación (Goni *et al*, 2006), durante nueve períodos en Brasil, Colombia, México y Perú, llega a la conclusión de que la inflación promedio del IPC proporciona una medición engañosa de la inflación que realmente enfrentan los hogares pobres, en particular, cuando la distribución del consumo agregado es muy desigual. En aquellos países, la inflación típica basada en el IPC refleja normalmente la tasa de inflación que enfrentan las personas del octavo decil de la distribución del gasto de consumo. En la mayoría de los períodos analizados, la inflación afectó en mayor medida a los consumidores más ricos que a los consumidores más pobres.

ción y la dolarización de la economía; (v) *una apreciación real de la moneda* que debilitaría uno de los pilares del “nuevo modelo” (véase más adelante).

3. Opciones de política para mejorar la distribución del ingreso en Argentina

3.1. Características estructurales de la economía argentina que podrían impedir las reformas

Una apropiada evaluación del impacto redistributivo de las políticas públicas en los años venideros requiere tomar en cuenta las características específicas de Argentina en el campo de la estructura económica, el tamaño del sector comerciable, la distribución de los activos, la intensidad factorial de las importaciones y las exportaciones, la proporción de los pobres en los sectores comerciable y no comerciable, el nivel y distribución del capital humano, la estructura del mercado de trabajo, la incidencia de los impuestos y transferencias y sus instituciones. Estas características serán brevemente discutidas a continuación.

(i) **La estructura de la producción y el empleo.** Buena parte del empleo a nivel nacional (42,5%, 48% en las zonas urbanas) se encuentra en servicios privados muy heterogéneos, comparado con un 8,3% en agricultura, el 13-4% en la industria manufacturera y el 9% en minería, construcción y servicios públicos. Esta “terciarización prematura” de la economía se explica por una amplia fracción de empleos (30% del total) en sectores de salarios bajos e inestables, sin protección social (servicio doméstico, comercio interior y restaurantes, y algunos servicios empresariales). Dicha área juega el rol de “empleador en última instancia” y “reserva de trabajo” y una de las principales tareas de la política es transferir parte de esos empleos a sectores más dinámicos. Otro 2,5% del total del empleo (26,7% en áreas urbanas) se encuentra en el sector público, donde las condiciones son mejores, pero los salarios se mantienen relativamente bajos. Dadas las suposiciones hechas en el Cuadro 7, parece que sólo un cuarto de la población empleada trabaja en el sector comerciable y podría, como consecuencia, beneficiarse directamente de un tipo de cambio competitivo (**Ver cuadro 7 en página 66**).

(ii) **La concentración de activos.** Aunque en menor medida que otros países de la región, Argentina se caracteriza por una alta concentración de activos. La agricultura incluye un limitado sector de pequeños y medianos productores, pero las grandes estancias y las empresas agrícolas son dueñas de la mayor parte de la tierra. El empleo agrícola ocupa alrededor del 8% del total (Cuadro 7), y éste aumenta al 11-12% si se incluye el procesamiento de materias primas agrícolas, mientras que los productores primarios agrícolas y los productos agroindustriales representan el 25 y 34% de las exportaciones nacionales, respectivamente.¹⁵ Teniendo en cuenta todo esto, un ‘análisis de equilibrio parcial’ sugiere que la adopción de un tipo de cambio competitivo y los aumentos en los precios de los productos primarios tiene efectos desigualadores ya que el aumento en las ex-

¹⁵ La participación de las exportaciones de manufacturas aumentó de 17-18% del total de exportaciones en 1980-1985 a 27% en 1990, y varió dentro del 30-32% desde entonces. Durante el primer semestre de 2008, la estructura de las exportaciones era: productos primarios 25,3%, agroindustria 33,6%, manufacturas 29,5% y combustibles-energía 11,5%. Los productos derivados de la soja representaron el 22% (según www.indec.mecon.ar).

**ESTIMACIÓN DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO
POR SECTORES COMERCIALES Y NO-COMERCIALES
EN LA ECONOMÍA NACIONAL (2005) Y LAS ÁREAS URBANAS (2006), ARGENTINA****CUADRO 7**

COMERCIALE			NO COMERCIALE		
	2005 CGI NACIONAL	2006 EPH URBANO		2005 CGI NACIONAL	2006 EPH URBANO
AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y SILVICULTURA	8,3	1,2	CONSTRUCCIÓN	7,8	8,2
MINERÍA	0,4	0,4	COMERCIO INTERNO	18,4	20,0
INDUSTRIA MANUFACTURERA, BAJA TECNOLOGÍA	13,2	7,2	SERVICIO DOMÉSTICO	12,6	7,8
INDUSTRIA MANUFACTURERA, ALTA TECNOLOGÍA		6,9	SERVICIOS PÚBLICOS	0,5	0,4
RESTAURANTES, HOTELES (TURISMO) (1/3)	1,0	1,2	RESTAURANTES, HOTELES (TURISMO) (2/3)	2,0	2,4
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES (1/3)	2,2	2,2	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES (2/3)	4,3	4,4
FINANZAS (1/2)	0,7	0,9	FINANZAS (1/2)	0,7	0,9
SECTOR INMOBILIARIO Y SERVICIOS EMPRESARIALES (2/3)	2,5	2,7	SECTOR INMOBILIARIO Y SERVICIOS EMPRESARIALES (1/3)	5,0	5,4
SALUD Y EDUCACIÓN (1/6)	2,5	3,3	SALUD Y EDUCACIÓN (5/6)	12,2	16,5
TOTAL	30,7	26,0	TOTAL	69,3	74,0

Fuente: Elaboración del autor basada en Gasparini (2007) Cuadro 7.27 para el área urbana (que refiere a todas las ciudades con más de 100.000 habitantes), e INDEC (2005) Cuenta de Generación de Ingreso (CGI), que cubre a todo el país.

Notas: para algunos sectores, el empleo ha sido asignado al sector comerciable y no comerciable sobre la base del sentido común, ya que algunos servicios (transporte internacional, comunicaciones, seguros, turismo, servicios empresariales) tienen un importante componente comerciable. Incluso parte de sectores como salud y educación comparten estas características.

portaciones favorece las rentas de la tierra y la minería por sobre los salarios, aunque la adopción de un tipo de cambio competitivo también generó un efecto positivo en los salarios a través del aumento de la exportación de manufacturas. De hecho, entre mayo de 2007 y mayo de 2008 el alza de los precios de los productos primarios generó un brusco aumento de los ingresos agropecuarios, pero un insignificante aumento de los volúmenes de exportaciones primarias,¹⁶ así como pequeños efectos en el empleo. En contraste, los aumentos del producto, las exportaciones y el empleo en la industria manufacturera durante 2003-2007, generaron un efecto igualador.

¹⁶ El volumen de exportación de productos primarios subió 2%, mientras que los volúmenes de exportaciones de materias primas agrícolas procesadas y de energía cayeron 3% y 27%, respectivamente (Ministerio de Economía, 2008).

En ausencia de un modelo de equilibrio general computable, los ‘efectos de equilibrio general’ inducidos por la adopción de un tipo de cambio competitivo y por un aumento en los precios internacionales son difíciles de identificar. Las subsiguientes mejoras en la balanza de pagos pueden haber aliviado la restricción externa y estimulado el crecimiento de las industrias y servicios intensivos en trabajo, al permitir la importación de equipos y partes. Un segundo efecto igualador podría haber ocurrido a través de la reducción de las tasas de interés (debido a la creación de dinero proveniente del exterior), lo que favoreció a las empresas y a los hogares y penalizó a los bancos y a los rentistas. Sin embargo, como ya lo hicimos notar, el gran ingreso de divisas debido al aumento de los precios internacionales subió la inflación, causó efectos de “enfermedad holandesa” y, posiblemente, apreció la moneda en términos reales. Bajo estas circunstancias, gravar y redistribuir ganancias inesperadas crecientes asegura que los efectos positivos de la adopción de un tipo de cambio competitivo excedan a los efectos negativos.

(iii) La concentración del capital humano y la desigualdad. La reducción de la concentración del capital humano es clave cuando se diseñan políticas distributivas ya que una parte importante de la desigualdad total depende de la aún alta (aunque gradualmente decreciente) concentración del capital humano. Las tendencias recientes (Cuadro 8) indican que la brecha educativa absoluta y relativa entre el quintil más bajo y más alto de las personas de 25 a 65 años de edad se amplió durante 1992-2002, pero cayó modestamente entre 2002-2006.¹⁷ Lo mismo ocurre con la matrícula de personas de 18 a 23 años. Al mismo tiempo, las tasas de asistencia al preescolar, la escuela primaria y la escuela secundaria han aumentado en promedio y se han vuelto más igualitarias. El efecto general ha sido igualador, como lo muestra la tendencia del coeficiente de Gini de la distribución de los años de educación. Sin embargo, la polarización de los ingresos laborales se debe principalmente a las brechas en los rendimientos entre la escuela primaria y secundaria (18,4 y 35,9% en promedio) *versus* los de educación universitaria (65,4%), y aquí la brecha de la matrícula sigue siendo alta para la población de 18 a 23 años (anteúltima columna del Cuadro 8) (**Ver cuadro 8 en página 68**).

(iv) Un mercado de trabajo segmentado. Las condiciones del mercado de trabajo se deterioraron marcadamente en los años noventa y difieren sustancialmente de las que prevalecieron en los años sesenta y setenta. El mercado de trabajo se ha fragmentado y muestra un alto grado de heterogeneidad. Éste puede ser representado por tres segmentos de mercado de trabajo que incluyen: (i) un sector formal, que emplea cerca de la mitad de la fuerza de trabajo y que ofrece contratos permanentes, seguridad social, beneficios médicos, condiciones dignas de trabajo y salarios que dependen de las calificaciones, pero que han subido de manera constante, especialmente en el sector privado, y menos en el sector público. La proporción de trabajos formales, pero altamente flexibles con o sin cobertura social limitada es poco significativa en este momento; (ii) un sector informal (que emplea cerca del 42% de la fuerza de trabajo) sin contratos escritos ni un mínimo de seguro social. Este sector domina el servicio doméstico, los comercios a pequeña escala, la cons-

¹⁷ Este fenómeno está subdeclarado, ya que la EPH no incluye información acerca de los años de educación de posgrado.

**AÑOS DE EDUCACIÓN POR QUINTILES DEL INGRESO
POR ADULTO EQUIVALENTE DEL HOGAR, ADULTOS DE 25 A 65 AÑOS,
ARGENTINA, 1992-2006****CUADRO 8**

	QUINTILES					MEDIA	Q5/Q1	Q5-Q1	MATRÍCULA Q5/Q1*	GINI DE AÑOS DE EDUCACIÓN
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5					
1992	7,2	7,8	8,5	9,7	12,2	9,4	1,69	5,0	1,62	0,237
1995	7,2	7,9	8,8	9,6	12,5	9,5	1,74	5,3	2,34	0,235
2000	7,2	8,2	9,2	10,3	13,2	10,0	1,83	5,8	2,39	0,229
2002	7,4	8,3	9,3	10,4	13,4	10,1	1,81	6,0	2,55	0,218
2004-I	8,0	9,0	10,0	11,2	13,7	10,7	1,71	5,7	2,35	0,219
2006-I	7,9	8,8	9,7	11,1	13,6	10,5	1,72	5,8	2,42	0,217

Fuente: Compilación del autor a partir de los cuadros 8.3, 8.5 y 8.8 de Gasparini (2007). Nota: *población de 18 a 23 años.

trucción y las Pymes, pero comprende también a trabajadores no registrados (en ocasiones inmigrantes de Paraguay, Bolivia y Perú) en empresas registradas. Beccaria y Groisman (2007) estiman que las remuneraciones de los trabajadores de este sector son de 30 a 45% más bajas que las de trabajadores equivalentes en el sector formal y que la incidencia de la pobreza en 2005 habría caído un tercio si los ingresos de los trabajadores informales se hubieran igualado a los del sector formal. Muchos de estos trabajos se caracterizaban por tener bajos niveles de inversión per cápita, productividad y capital humano y con frecuencia representan un tipo disfrazado de sub/desempleo que toma la forma de un empleo de tiempo parcial o un empleo de tiempo completo de baja intensidad. Los bajos ingresos que proporcionan se deben a la baja productividad (dada la falta de calificaciones, inversión y servicios empresariales), la intensa competencia entre los trabajadores por pocos puestos, o los precios bajos de los bienes o servicios producidos; (iii) finalmente, el tercer sector incluye a los trabajadores ocupados en programas de empleo del sector público, que durante 2003-2006 emplearon 9-11% de la fuerza de trabajo, para luego caer a 4-5% en julio de 2008 (Gráfico 2 y Cuadro 4).

Estos distintos segmentos del mercado de trabajo interactúan entre sí. Los programas de empleo público de libre acceso, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar en su inicio, garantizan un aumento de los ingresos de los desocupados pero también elevan los salarios del sector informal. La evidencia internacional confirma este efecto (véase, por ejemplo, lo escrito por Ravallion sobre Maharashtra). Sin embargo, más allá de cierto umbral,¹⁸ los costos laborales directos o indirectos (por seguridad social, protección del empleo, salarios mínimos, etc.) en el sector formal podrían desplazar trabajo hacia el sector informal, aunque este efecto es menos probable que ocurra en una economía en expansión. En algunos casos, la movilidad entre la parte más débil del sector informal y formal se dificulta por la falta de calificaciones o por la segregación geográfica-sectorial. Esta seg-

¹⁸ La demanda de trabajo es normalmente rígida en cierto rango del 'costo laboral' que soporta la empresa.

mentación podría verse reforzada por las instituciones laborales y los sindicatos (Etchemendy y Berins Collins, 2008). Si bien los trabajadores del sector formal podrían llegar a obtener aumentos salariales según la inflación y la productividad, éste no es necesariamente el caso de los empleados del sector informal. De hecho, los salarios del sector informal se estancaron hasta comienzos de 2006, mientras que los salarios del sector formal aumentaron de manera continua.

(v) **Los precios de los productos primarios, las inversiones y la política industrial.** En buena medida, el crecimiento y la redistribución recientes fueron posibles gracias a términos de intercambio favorables. Más allá de las caídas recientes, las perspectivas de mediano plazo de los precios agrícolas y de la energía siguen siendo positivas. Sin embargo, su futuro a largo plazo sería incierto, especialmente si Rusia, Ucrania, Kazajistán y otros países con grandes reservas de tierra fértil y bajos rendimientos llegaran a aumentar su oferta de productos primarios agrícolas. De esta manera, aunque no es una preocupación inminente, los exportadores de productos primarios podrían caer otra vez en una trampa caracterizada por términos de intercambio desfavorables. Intensificar la redistribución a través de la tributación del sector primario también podría enfrentar una creciente oposición, como lo mostraron las tensiones de la primera mitad de 2008 entre el gobierno y los sectores rurales. Entretanto, el reciente aumento de la producción y las exportaciones de bienes manufacturados es alentador, aunque estuvo confinado a algunos sectores (automotores, metales, vino) y necesita ser ampliado y profundizado. De hecho, la estructura de las exportaciones argentinas en precios constantes ha cambiado muy poco. Así, la posibilidad de transferir empleos desde el sector informal al formal, aumentar los salarios y el gasto social, y reducir más la desigualdad dependerá de la capacidad del país para aumentar las inversiones internas y externas, y diversificar aún más la economía hacia nuevas actividades de mayor valor agregado. En este sentido es alentador que el cociente inversión en equipo durable/PIB haya aumentado durante 2004-2008 por encima de los niveles de los años noventa (Cuadro 9) y comience a acercarse al de las economías más dinámicas que han registrado consistentemente tasas más altas de acumulación de capital en el pasado (**Ver cuadro 9 en página 70**).

Consolidar un proceso de crecimiento con equidad a largo plazo requerirá aumentar más el nivel de inversión y productividad en muchos sectores, para compensar los retrasos de la acumulación de capital en el pasado. Las nuevas inversiones necesitan, en particular, ser dirigidas hacia nuevos sectores ‘comerciables’, Pymes, I+D e infraestructura. El gobierno está involucrado en un diálogo directo con diferentes industrias para identificar los desafíos a corto y mediano plazo, para mejorar la competitividad. Al mismo tiempo, ha tomado más acciones para ampliar el acceso de las Pymes al financiamiento de largo plazo bajo condiciones favorables. En este sentido, un tema clave es cómo reciclar la ‘renta de la tierra’ para la diversificación de la economía.

3.2. Opciones para mejorar la distribución primaria y la redistribución

El régimen de política de los últimos seis años ha generado resultados similares a los del Asia Oriental, como un crecimiento promedio del PIB del 8% anual, una caída de 6 puntos del Gini y una caída oficial de 24,4 puntos porcentuales de la incidencia de la pobreza. Como este éxito se explica

TENDENCIAS DEL COCIENTE INVERSIÓN /
PIB Y DE SUS COMPONENTES

CUADRO 9

	PROMEDIO 1980-1989	PROMEDIO 1993-2000	PROMEDIO 2001-2003	PROMEDIO 2004-2007
ARGENTINA:				
INVERSIÓN TOTAL / PIB	11,9	18,5	13,7	22,1
EQUIPO DURABLE / PIB	...	7,2	4,6	8,0
CONSTRUCCIÓN / PIB	...	11,3	9,1	14,1
OTROS PAÍSES:				
INVERSIÓN / PIB EN MALASIA	32,2	36,9	27,0	21,0
INVERSIÓN / PIB EN CHINA	35,0	380	38,5	42,7
INVERSIÓN / PIB EN CHILE	18,9	25,1	21,9	21,0
INVERSIÓN / PIB EN MAURICIO	24,9	27,1	22,5	24,3

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información del INDEC (de 1993 en adelante) y CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1990", Documento No. LC/G 1646 (19 de diciembre de 1990) para Argentina. La información de los demás países proviene de los estudios de caso revisados en Cornia (2006) y para 2004-2007 de UN Statistics Database.

en parte por las pobres condiciones que predominaron en 2002, estas mejoras parecerían menos importantes si la comparación se hiciera con los valores tendenciales de aquellas variables en 2002. Además, entre fines de 2005 y la primera parte de 2007 el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de los hogares se estancó en alrededor de 0,48-0,49, mientras que durante 2007-2008 el aumento de los precios de las exportaciones benefició principalmente a las rentas de la tierra y las ganancias más que a los salarios. En consecuencia, cabe preguntarse si las ganancias distributivas del nuevo régimen de política fueron en gran medida cíclicas y ya están agotándose. Finalmente, el país tiene ahora que ocuparse de las presiones desigualadoras de la inflación.

¿Qué objetivos sociales deberían adoptar las autoridades argentinas en los próximos cinco años? ¿Un crecimiento rápido pero neutral desde el punto de vista distributivo que reduzca la pobreza dejando la desigualdad al nivel actual (coeficientes de Gini de 0,48-0,49)? ¿O una reducción de la desigualdad que acompañe al crecimiento?¹⁹ La pregunta no es retórica ya que algunos países que alcanzaron rápidas caídas en la pobreza, como Chile (hasta 2003) y China (hasta el presente), sufrieron un estancamiento y un aumento de la desigualdad (Cornia 2006). Otros países como Malasia y Mauricio (entre 1975 y 2002) registraron, en cambio, un crecimiento rápido y una caída de la desigualdad gracias a más redistribución e inversiones públicas. Un argumento a favor de perseguir una menor desigualdad es que prácticamente todas las teorías y buena parte de la evidencia (especialmente en América latina) muestran que altos niveles de desigualdad inhiben el crecimiento, aunque existe evidencia de lo contrario, como en China y Vietnam. En estos dos países, el aumento de la

¹⁹ Excluimos el caso de reducir la desigualdad si este resultado se acompaña de un crecimiento lento.

desigualdad y el rápido crecimiento fueron de la mano, pero deben considerarse los bajos niveles iniciales de desigualdad, el nivel medio de desigualdad alcanzado (coeficientes de Gini de 0,45 en China, no lejos del nivel de los EE.UU., y de 0,38 en Vietnam), así como los posibles efectos rezagados de los recientes aumentos de la desigualdad sobre el crecimiento futuro.

Suponiendo que la reducción de la desigualdad sea el principal objetivo (con un objetivo implícito de reducción de la pobreza), ¿cuánto más debería caer la desigualdad? ¿Con qué horizonte temporal (las políticas de transferencia reducen la desigualdad a corto plazo, el gasto en educación a largo plazo)? Como ya se mencionó, el coeficiente de Gini está actualmente en el nivel de 1998-1999 y para regresar a su nivel de 1990, debería caer dos puntos porcentuales más, lo cual parece un objetivo posible. En cambio, para regresar a su nivel de 1974 (0,336 para el Gran Buenos Aires, un nivel similar al de la Unión Europea), el coeficiente de Gini tendría que bajar otros 13 puntos porcentuales, un objetivo que parece inalcanzable con las políticas actuales.

3.3. Políticas para mejorar la distribución del ingreso

(i) **Políticas macroeconómicas.** Como lo muestra la recuperación de 2002-2004, las políticas macroeconómicas pueden tener un efecto positivo sobre el crecimiento, el empleo, la pobreza y la desigualdad. Las políticas macroeconómicas pueden promover el crecimiento y la equidad, en oposición al punto de vista dominante que sostiene que deberían ser 'neutrales'. Al mismo tiempo, no hay duda de que en países con una historia de alta inflación, la política macroeconómica debería apuntar a mantener el aumento de los precios dentro de límites razonables. Como se aclaró en la nota al pie 14, el aumento de los precios por encima del 20-40% anual tiende a afectar al crecimiento, mientras que en economías con las características de Argentina, aumenta la desigualdad, ya que afecta a la mayoría de los pobres en términos absolutos.

De esta manera, mientras que las perspectivas macroeconómicas generales se mantienen favorables, este podría no ser el caso con la inflación. Como ya se hizo notar, el país está expuesto a una inflación de origen doble que deriva del aumento de los precios de los bienes comerciables clave y los bienes no comerciables. Los cuellos de botella de la oferta interna pueden haber potenciado el problema. Entonces, mientras se discute su alcance, el problema de la inflación necesita ser evaluado y tratado adecuadamente. La primera tarea es *reconocer el problema*, ya que la falta de un índice de inflación ampliamente aceptado puede alimentar las expectativas inflacionarias y afectar a los incentivos a la inversión. El mero hecho de aceptar la realidad tal cual es, reduciría algunas de estas reacciones negativas, aunque no eliminaría el impacto sobre la desigualdad. Una vez que se reconozca el problema, las autoridades públicas pueden, entonces, elegir una respuesta apropiada de política. Especialmente si la inflación se debe principalmente a factores externos sobre los cuales el gobierno no tiene control, se puede optar por dejar que la inflación siga su curso, mientras se introducen medidas (por ejemplo, subsidios por alimentos, monitoreo de los precios de los bienes de asalariados) para suavizar el impacto sobre los pobres, como se hace actualmente en la Unión Europea. Sin embargo, dicha postura puede no ser aconsejable si la inflación alcanza un 25-30% anual. En ese caso, la respuesta de política dependerá del diagnóstico de sus causas,

es decir, si depende del *exceso de la demanda interna*, de efectos de *enfermedad holandesa*, o de la *inflación mundial*.

Si la inflación se debe a un *exceso de demanda interna*, la respuesta podría ser la deflación fiscal, que consiste en un aumento del superávit fiscal primario, sin modificar el tipo de cambio. También podrían requerirse medidas para estimular las inversiones en los sectores que enfrentan una demanda excesiva, aunque éstas pueden tomar tiempo. Estas medidas reducirían la demanda agregada, la absorción y las presiones inflacionarias, aunque probablemente aumenten el superávit de la cuenta corriente (debido a la caída de las importaciones), alimentando posiblemente los efectos de la *enfermedad holandesa*.

En el segundo caso, la lucha contra el aumento de los precios (principalmente, de los bienes no comerciables) debido a la *enfermedad holandesa*, podría llevarse a cabo con la intensificación de la esterilización mientras se alientan las inversiones privadas con gran contenido importado a través de incentivos tributarios, de tasas de interés, y otros. Si dichas medidas fueran exitosas, reducirían el superávit en cuenta corriente y el efecto expansivo de la creación de dinero del exterior a la vez que ayudarían a remover los cuellos de botella de la oferta en sectores que están trabajando a plena capacidad y que probablemente enfrenten futuros aumentos en la demanda, además, contribuirían a diversificar la base industrial. Las inversiones públicas con gran contenido importado también podrían ser usadas en este sentido, mientras haya superávit presupuestario (véase más adelante).

Sin embargo, estos dos enfoques no pueden controlar la *inflación importada* ya que los precios de los alimentos, el petróleo y otros productos primarios se determinan en los mercados internacionales y no son sensibles al nivel de la demanda agregada interna. En este caso, se tendría que afinar la política cambiaria e introducir medidas para aislar los precios internos de los precios internacionales. En este sentido, se debe notar que el régimen de tipo de cambio real competitivo y estable aplicado en Argentina desde 2002 ha tenido un éxito considerable y es preferible a la paridad nominal fija adoptada durante la Convertibilidad. Pero, enfrentado al aumento internacional de los precios y la inflación de doble origen mencionada anteriormente, dicho tipo de cambio competitivo corre el riesgo de transformarse en “algo demasiado bueno”. Bajo estas circunstancias, podría ser deseable permitir su gradual apreciación y dejar caer la paridad administrada peso/dólar según el aumento internacional de los precios de los productos primarios.²⁰ Esto es lo que pasó entre noviembre de 2007 y junio de 2008, cuando el Banco Central permitió la caída del tipo de cambio de 3,14 a 3,04 pesos por dólar (Ministerio de Economía y Producción, 2008).²¹ En períodos de aceleración mundial de la inflación, esta medida puede moderar el aumento de los precios en pesos de los bienes comerciables (incluyendo alimentos), aunque podría desacelerar el crecimiento de las exportaciones y del

²⁰ De la misma manera, en caso de una rápida caída de los precios, podría ser deseable dejar que la paridad peso/dólar se depreciara.

²¹ Es probable que el peso se haya apreciado algo en términos reales con el reciente fortalecimiento del dólar, aunque es incierto que esta tendencia continúe. Además, si la tasa real de inflación fuera de 17-20% (véase más arriba), el peso estaría más apreciado en términos reales.

sector comerciable, reducir el superávit en cuenta corriente y afectar las tasas de retorno del sector comerciable (parte del cual, sin embargo, beneficia a los rentistas de ingresos altos). Se podría, por ejemplo, permitir una caída del 1 % en la paridad nominal peso/dólar por cada aumento del 5 % en los precios mundiales de las exportaciones primarias de Argentina. Hay mucho espacio para llevar a cabo esta política, ya que entre los años noventa y los primeros diez meses de 2007, Argentina registró la depreciación real más grande de la moneda (88,2 %) en América latina. Nicaragua –el país que le sigue a Argentina– sufrió una depreciación del 20 % (CEPAL, 2007).

Para moderar el incremento de los precios de los bienes consumidos en grandes cantidades por las personas de bajos ingresos (alimentos, algunos tipos de energía) se podrían necesitar algunas medidas que acompañen a aquellas políticas. El aumento del precio de los alimentos afecta a los pobres de manera desproporcionada –empeorando la distribución del consumo– y predice también el nivel general de inflación. El impuesto a las exportaciones implementado hasta ahora es un buen instrumento para manejar el problema, pero –excluyendo las *retenciones móviles* que no fueron políticamente viables– se torna menos efectivo en presencia de un aumento mundial continuado de los precios (aunque los precios mundiales de los alimentos han caído desde mediados de 2008). Una medida alternativa que podría ser introducida para apoyar a la primera es usar parte del ingreso tributario recaudado por el impuesto a las exportaciones (2,5 % del PIB en 2007) para subsidiar la diferencia entre el precio internacional en pesos y el ‘precio deseable en pesos’ de los bienes básicos (véase sección 3.3 (vi)).

(ii) Las políticas del mercado de trabajo. ¿Qué políticas laborales podrían usarse para reducir la desigualdad en los años venideros? Para responder a esta pregunta, primero debemos determinar si el desempleo y el subempleo en Argentina son de naturaleza keynesiana (por debilidad de la demanda agregada), clásica (por acumulación insuficiente) o neoclásica (debido a un precio del trabajo demasiado alto en relación al del capital), o si se deben a la falta de correspondencia entre la demanda y la oferta de trabajo, o a la existencia de acuerdos inadecuados de negociación salarial.

El desempleo en Argentina es principalmente del tipo clásico, aunque la desigualdad salarial también depende de la naturaleza y cobertura de las negociaciones salariales. La literatura sobre países avanzados y emergentes (Pekkarinen *et al*, 1992) sugiere que hasta comienzos de los años noventa el desempleo era más bajo en los mercados de trabajo que estaban completamente descentralizados (Estados Unidos) o centralizados corporativamente (países nórdicos). Los países con un sistema semicentralizado (Europa continental) tenían un desempleo más alto. Al mismo tiempo, mientras que los Estados Unidos tenía un bajo nivel de desempleo, la dispersión salarial, la seguridad del empleo y la condiciones de empleo eran menos satisfactorias que en los países nórdicos. Es así que una primera indicación sería que los esfuerzos de estos últimos 3 o 4 años por “formalizar” el mercado de trabajo y extender la cobertura de las negociaciones salariales centralizadas deberían continuar.

Sin embargo, el *OECD Jobs Study* de 1994 sostuvo que el alto nivel de desempleo de la mayor parte de los países europeos fue causado precisamente por las instituciones laborales corporati-

vistas, que redujeron la flexibilidad salarial y laboral. De allí, la recomendación de aumentar la flexibilidad en las horas de trabajo, hacer que los salarios respondan más a las presiones del mercado, debilitar la seguridad del empleo y los beneficios por desempleo, e introducir políticas activas del mercado laboral (planes de capacitación, asistencia en la búsqueda de empleo, subsidios para emplear a los desempleados de largo plazo, y planes especiales para los jóvenes que dejan la escuela). Este estudio influyó en la formulación de políticas en varios países, incluyendo Suecia y Dinamarca (véase más adelante). Cambios similares fueron introducidos en América latina, donde, sin embargo, el Corporativismo Social no había echado raíces, con excepción del Cono Sur (O'Connell, 1999). Los efectos de estos cambios fueron: mayor descentralización de las negociaciones, flexibilización creciente y mayor informalidad.

Una reciente revisión de la literatura sobre países avanzados y algunos países de industrialización reciente (Freeman, 2008) evalúa la variación del desempeño (empleo, desigualdad, crecimiento, inflación) debido a los cambios en las instituciones laborales desde el *Jobs Study*. La revisión confirmó que los países que contaban con fuertes instituciones laborales o determinación gubernamental de los salarios tenían menor desigualdad de ingresos. También halló que los salarios mínimos aumentaban los ingresos en el tramo inferior de la distribución y que generalmente estaban asociados a una dispersión menor de los ingresos. Un estudio del impacto de los salarios mínimos en 19 países latinoamericanos durante el período 1997-2001 (Kristensen y Cunningham, 2006) llegó a resultados similares.²² Este estudio encontró que el impacto del salario mínimo tuvo un alcance mucho mayor de lo que la teoría neoclásica podría predecir, ya que aumentó los salarios tanto en el sector formal como en el informal. Además, aunque generalmente los salarios mínimos no son vinculantes en el sector informal, se encontró que éstos influyen en la distribución de los salarios de manera favorable y más marcada en este sector que en el formal, en 14 de los 19 países analizados. Esto podría sugerir que, especialmente para los trabajadores no calificados, el salario mínimo representa un tipo de 'salario de reserva' (justo) por debajo del cual la oferta de trabajo cae. En cuanto a los grupos específicos de trabajadores, se halló que el salario mínimo beneficia a los trabajadores poco calificados (con nivel de instrucción no mayor que el primario) en países donde el cociente salario mínimo/salario promedio es bajo y a los trabajadores calificados (con instrucción secundaria) donde el cociente salario mínimo/salario promedio es más alto.

Para finalizar, en oposición a los hallazgos de Pekkarinen *et al* (1992), las investigaciones recientes no han logrado identificar los efectos, en caso de que hubiera alguno, de las instituciones laborales sobre el crecimiento agregado. La evidencia muestra que las instituciones reducen la desigualdad,

²² El estudio mostró que no hay una única "institución de salario mínimo" en la región y que su aplicación difiere en toda la región. En los 19 países analizados, la distribución salarial incluye asalariados de tiempo completo con ingresos inferiores al umbral del salario mínimo, aun cuando los salarios mínimos sean muy bajos. Los salarios mínimos variaban entre 20 y 143% de los salarios de los trabajadores poco calificados, y los beneficiarios (principalmente, empleados jóvenes del sector informal con bajos niveles de escolaridad) variaban entre 1 y 20% de la fuerza de trabajo. En el sector formal, la legislación del salario mínimo aumenta los salarios alrededor de ese nivel en 10 de los 19 países analizados (particularmente en Brasil, Chile y Colombia). La varianza de los factores institucionales no explica por qué los salarios mínimos tienen impacto en algunos países, pero no en otros. En cambio, no se encontró impacto para datos de la Argentina en el año 2000, ya que el cociente salario mínimo/salario promedio era bajo y la mayoría de los asalariados ganaban bien por encima del salario mínimo.

pero tienen impactos inciertos o que varían con el tiempo sobre otras variables, como el empleo, el desempleo y el crecimiento. En la práctica, desde mediados de los años ochenta, las instituciones del mercado de trabajo en los países de la OECD han evolucionado de diferentes maneras.

De aquí en adelante se revisarán brevemente tres modelos que podrían ofrecer cierta inspiración al diseño de políticas laborales en Argentina.

- *Mayor flexibilidad acompañada de fuertes políticas activas del mercado de trabajo: el modelo danés de la flexiguridad.* Ya en los años setenta y ochenta, Dinamarca contaba con reglas flexibles de contratación y despido, así como de beneficios generosos (Andersen y Svarer, 2007). Sin embargo, si bien este enfoque permitió alcanzar alto nivel de empleo y baja desigualdad, también llevó a un alto nivel de desempleo (11%) debido a un seguro de desempleo laxo que protegía a los trabajadores desocupados por siete años (y a veces más) y con tasas de reemplazo del 60-90%, reduciendo *de facto* los esfuerzos de búsqueda de empleo, especialmente de trabajadores poco calificados.

Desde mediados de los noventa, un tercer componente se integró a este sistema, a saber, políticas activas del mercado de trabajo centradas en la búsqueda de empleo, la adquisición de nuevas calificaciones y la protección social basada en el empleo (*workfare*). En este nuevo sistema, el trabajador que seguía estando desocupado luego de seis meses (o períodos menores en el caso de un trabajador joven), y que no encontraba empleo de manera autónoma debía: o bien aceptar un puesto de trabajo ofrecido por los servicios de empleo o entrar en un nuevo plan de capacitación-educación. Quienes no se atenían a estas opciones eran sancionados con la pérdida de beneficios. El mercado de trabajo fue adicionalmente liberalizado, y la determinación de los salarios pasó de un alto grado de centralización en los años ochenta a un nivel intermedio de centralización en los años noventa²³. Actualmente, hay un mayor número de trabajadores encuadrados en un sistema que permite variaciones locales e individuales de los salarios, y un menor número de trabajadores con salarios estipulados de manera centralizada. Se concedió mayor flexibilidad a los empleadores para modificar el horario de trabajo y usar contratos temporales (con beneficios de la seguridad social) y se eliminaron las limitaciones para su renovación. Sin embargo, los empleos temporales sólo representan el 8% del total en Dinamarca y resulta difícil atribuirles la caída de la tasa de desocupación desde 11% a mediados de los noventa hasta 4-5% durante 2005-2006.

El principal factor detrás de la caída del desempleo²⁴ fue el giro de políticas del mercado de trabajo pasivas a activas, lo que permitió reducir el desempleo sustancialmente sin recurrir a reducciones generales de los beneficios que habrían afectado la distribución del ingreso (entre 1995 y 2005 el coeficiente de Gini aumentó 1-1,5 puntos porcentuales desde un nivel muy bajo). El principal pro-

²³ Calmfors *et al* (2001) (citado en Andersen y Svarer, 2007) informan que el índice de centralización/coordinación del sistema de negociación en Dinamarca (teniendo en cuenta los elementos horizontales y verticales) cayó de 0,64 en 1973-1977 a 0,47 en 1983-1987 y 0,34 en 1993-1997. La centralización de los salarios cayó también en Australia, Bélgica, Italia, Nueva Zelanda, España, Suecia, Suiza y Reino Unido, y permaneció constante a niveles altos y bajos en otros países de la OCDE, con excepción de Irlanda, donde las negociaciones salariales se volvieron más centralizadas entre comienzos de los años ochenta y finales de los años noventa.

²⁴ Dejando de lado el impacto de la macroeconomía (nota del compilador).

blema de este enfoque es que las políticas activas del mercado de trabajo cuestan 1,3% del PIB anual. Durante una recesión puede ser difícil mantener el respaldo a un enfoque tan costoso. Sin embargo, la experiencia de Dinamarca demuestra que es posible reducir el desempleo mediante la combinación de subsidios e incentivos adecuados para la búsqueda y la creación de empleos.

- *El modelo italiano de ‘mercado segmentado’*. En Italia, la negociación salarial ha estado tradicionalmente organizada en dos niveles. La Confederaciones Sindicales negocian contratos por rama de actividad con las Asociaciones de Empleadores, mientras que los contratos en el ámbito de la empresa, en firmas de alta productividad, ofrecen generalmente recompensas adicionales. La legislación de protección del empleo ha sido tan fuerte, que el despido de trabajadores ha sido prácticamente imposible por mucho tiempo, con excepción de los despidos originados por el cierre de fábricas. Resulta interesante destacar que una legislación tan rígida haya desplazado el desempleo o el empleo inestable de los trabajadores mayores a los jóvenes que buscan trabajo y suelen emplearse en el sector informal. Las contribuciones a la seguridad social (necesarias para cubrir los beneficios de los trabajadores y, en particular, las generosas jubilaciones casi universales) incrementaron sustancialmente los costos laborales de las empresas. Otro pilar clave fue la *Scala Mobile* (el mecanismo automático de indexación salarial), que durante años de alta inflación impidió la divergencia de los aumentos salariales, aunque a la vez contribuyó a una espiral inercial precios-salarios. El cuestionamiento de estos arreglos institucionales comenzó a fines de los años ochenta, en vistas del alto y creciente nivel del desempleo que alcanzó 13-14%, a comienzos de los años noventa, y se renovó luego con la relocalización gradual de más de un millón de empleos en países de salarios bajos y con la llegada de cinco millones de inmigrantes deseosos de trabajar por salarios exigüos, aun en el sector informal.

Como resultado de estas desfavorables tendencias, la nueva legislación (*Legge Treu* de 1989 y, especialmente, la *Legge Biagi* de 2002) liberalizó las condiciones de empleo, mientras que la densidad sindical caía y, como en otros lugares, los sindicatos se fragmentaban crecientemente. La nueva legislación amplió marcadamente el alcance de los contratos de tiempo determinado (de hasta tres años) e introdujo contratos flexibles de corta duración que pagan salarios más bajos y carecen de los usuales beneficios sociales (maternidad, jubilación, compensación por desempleo, etc.). Durante 1995 se abandonó la *Scala Mobile* con el acuerdo de los sindicatos. Como resultado, el mercado de trabajo se ha segmentando aún más. En la actualidad, las personas con contratos de tiempo determinado constituyen el 11-13% del empleo total, otro 6-7% trabaja en puestos flexibles y sin protección, y otro 20% está compuesto por ex empleados que ahora trabajan como cuenta-propistas registrados (para reducir el alto costo del impuesto a la nómina salarial) y de trabajadores del sector informal (migrantes italianos y extranjeros, con frecuencia indocumentados). La mayoría de los análisis coincide en que estas medidas contribuyeron a reducir la inflación y, después, el desempleo, que se encuentra ahora cercano al 7%. Sin embargo, la abolición del modo de ajuste salarial centralizado de la *Scala Mobile* es vista por muchos como uno de los factores que se encuentra detrás de la mayor dispersión en la distribución de los ingresos, desde mediados de los años noventa. El impacto distributivo de la ley Biaggi no es claro. Por un lado, ‘el efecto de creación de empleo’ (especialmente para jóvenes desocupados) redujo la desigualdad, mientras que

‘el efecto de polarización del salario’ la aumentó. En términos generales, la desigualdad de salarios e ingresos aumentó desde mediados de los años noventa en 3-4 puntos porcentuales. La mayoría de los economistas ‘liberal-progresistas’ propone reducir la protección laboral en el sector formal permanente, incrementarla en el sector formal flexible, expandir el papel de las políticas activas del mercado de trabajo y formalizar el sector informal.

- *Alemania: contención salarial para preservar el empleo.* Alemania proporciona un ejemplo de movimientos hacia un sistema de negociación salarial flexible y descentralizado, que ocurren en diferentes niveles (Driffil, 2006). Después de la reunificación de 1989, los sindicatos de Alemania Occidental presionaron para alcanzar una rápida convergencia salarial entre Alemania Occidental y Alemania Oriental, con el fin de detener el flujo de trabajadores desde Alemania Oriental hacia Alemania Occidental. Con este objetivo, los salarios de Alemania Oriental se elevaron por encima del crecimiento de la productividad, lo que causó un salto de la desocupación, que llegó al 17% (25% si se incluye a las personas ocupadas en obras públicas). El impacto fue mitigado por los generosos beneficios de la seguridad social pagados por los contribuyentes de Alemania Occidental. El alto desempleo y la baja rentabilidad en Alemania Oriental, sumadas a la mayor movilidad internacional de las empresas alemanas, han llevado a una mayor flexibilidad del sistema de determinación de los salarios.

En Alemania, han predominado tradicionalmente las negociaciones salariales por rama de actividad. Sin embargo, recientemente se han dado varios pasos hacia procedimientos flexibles de negociación de nivel inferior, que incluyen pactos en el ámbito de la firma menos favorables que los acuerdos por rama de actividad, mediante los cuales los trabajadores aceptan jornadas de trabajo más largas, menores salarios y mayor productividad a cambio de seguridad del empleo y garantías de la empresa acerca de la inversión. Los sindicatos también acordaron que la remuneración de los trabajadores sindicalizados estuviera más vinculada al desempeño individual o de la empresa. De las 90 empresas alemanas más grandes, más de la mitad había incluido estos acuerdos en sus contratos (Driffil, 2006). Durante 1993, Volkswagen introdujo la semana laboral de cuatro días sin ninguna compensación por el día perdido pero, a cambio de ello, salvó 30.000 empleos. Acuerdos similares se llevaron a cabo en el sector minero. Durante el mes de junio de 2001, Volkswagen creó 5.000 empleos en Baja Sajonia, con jornadas más largas, horarios más flexibles y salarios inferiores, para igualar los costos de sitios de producción fuera de Alemania. También se alcanzaron acuerdos similares con Daimler-Chrysler. Si bien estos contratos han deprimido el salario por hora, han permitido preservar los niveles de empleo y han podido ajustarse a la competencia internacional. El nuevo modelo alemán sugiere que los cambios pueden ocurrir sin cambios estructurales en los mecanismos de negociación y distribución del ingreso, los que se han mantenido bastante estables en Alemania Occidental durante las dos últimas décadas.

Estos ejemplos demuestran que hay opciones (políticas activas del mercado de trabajo, contratos flexibles y moderación salarial a cambio de protección de los empleos locales) que permiten salvaguardar una cobertura casi universal de las instituciones laborales y sus ventajas. Sin embargo, la cuestión clave para Argentina es si se deben priorizar las mejoras de las condiciones laborales

y la igualdad salarial en el sector formal (por ejemplo, a través de una mayor extensión de las negociaciones centralizadas, de la búsqueda de mayores salarios para los trabajadores estables del sector formal, del aumento de la seguridad del empleo), o si se debe apuntar a reducir la distancia que existe entre el sector formal y el sector informal, continuando con los esfuerzos para formalizar el empleo informal y aumentar sus ingresos. Dada la estructura del mercado de trabajo argentino (donde el 42% de los trabajadores pertenecen al sector informal y las tasas de empleo son bajas) y dada la literatura examinada (Novick *et al*, 2007; Kristensen y Cunningham, 2006), las políticas deberían centrarse prioritariamente en reducir la brecha entre los sectores formal e informal.

En este sentido, podrían tomarse tres medidas. Primero, continuar con los esfuerzos administrativos para ‘formalizar’ el sector informal encontrando el equilibrio justo entre los requisitos de formalización, las reglas excesivas y costosas y la flexibilidad extrema de empleos y salarios.

Segundo, se debería seguir aplicando el salario mínimo, junto con las medidas necesarias para su cumplimiento ‘amigable’ (véase más abajo). Su nivel también debería ser reevaluado para mantenerlo aproximadamente constante en términos reales (a un nivel de alrededor del 40% del salario promedio, para eliminar las peores formas de la pobreza). El efecto, tal medida depende obviamente de la elasticidad de la demanda de trabajo pero, como lo muestra la literatura citada anteriormente, dicha elasticidad puede ser insignificante si el cociente salario mínimo/promedio es moderado (ya que la función de demanda de trabajo es rígida en cierto rango) o si esta medida se implementa durante un período de crecimiento y aumento de la demanda de trabajo. Además, la implementación del salario mínimo en el sector formal protegido puede generar un ‘efecto de arrastre’ en el sector informal, debido a los cambios en el ‘salario de reserva justo’, como lo muestran Kristiansen y Cunningham (2006).

Aun si se suponen efectos favorables de la legislación del salario mínimo en los salarios del sector informal (que también dependen de las condiciones de crecimiento), muchos trabajadores del sector informal continúan recibiendo salarios que son muy bajos para escapar de la pobreza. Por lo tanto, es importante acompañar la legislación del salario mínimo con un apoyo continuo a los planes de garantía de empleo (como el Plan Jefas y Jefes de Hogar), que aumentan la demanda de trabajo e incrementan el salario por hora, de quienes participan en esos planes y de los demás trabajadores del sector informal (Novick *et al*, 2007; Galasso y Ravallion, 2003). La elección del salario por hora en los planes de garantía de empleo es obviamente bastante delicada: éste debe ser lo suficientemente alto para luchar contra la pobreza, funcionar como un ‘piso salarial’ y generar una presión ascendente en los salarios no regulados de los sectores informales. Sin embargo, no puede ser demasiado alto, ya que podría atraer a los trabajadores del sector informal productivo y elevar el costo fiscal del plan. El éxito de esta medida también depende de la eficiencia microeconómica intrínseca de los proyectos de infraestructura creados por el plan (y esto requiere buena administración, planificación y algunas inversiones –el plan no debería considerarse como una mera herramienta keynesiana–), los cuales podrían ser reemplazados por planes de transferencia directa si se manejaran de manera ineficiente.

En tercer lugar, dado el tamaño del sector informal y la baja productividad y la fragilidad general de las microempresas, un nivel de desigualdad más bajo no puede ser alcanzado exclusivamente con medidas administrativas (como las inspecciones laborales) ni con la legislación del salario mínimo. Este objetivo también requiere medidas que apunten a incrementar la productividad en este sector (y en las industrias de baja tecnología) y transferir a algunos de estos trabajadores hacia las industrias y servicios modernos (véase más adelante el punto iii).

El segundo grupo de medidas debe centrarse en la reducción de la brecha entre los segmentos formales e informales del mercado de trabajo, y de la brecha dentro del sector formal. Si la experiencia europea discutida anteriormente fuese relevante para Argentina, habría necesidad de controlar las ventajas del “sector neocorporativista privilegiado” de alta productividad (Etchemendy y Berins Collier, 2007), que busca aumentos salariales del sector o de la empresa. Esta situación genera un efecto desigualador dentro del sector formal y amplía la brecha entre el sector formal e informal. En este caso, sería deseable apuntar hacia una mayor centralización de las negociaciones salariales en el sector formal, acompañada por continuos esfuerzos para formalizar el sector informal y por políticas activas del mercado de trabajo para aumentar la capacitación de los trabajadores, la oferta de empleos calificados y la movilidad laboral entre segmentos ‘tradicionales’ y ‘avanzados’ del sector formal y entre los sectores formal e informal. En cambio, un aumento en la flexibilidad del empleo –como el introducido en Italia– no ayudaría, pues en Argentina los niveles de flexibilidad del empleo y de rotación laboral ya son altos.

(iii) Políticas para aumentar la acumulación y mejorar la productividad en el sector informal. Dado el tamaño de la economía informal, las políticas macroeconómicas y del mercado de trabajo sólo pueden alcanzar parcialmente el objetivo de mejorar la distribución del ingreso en Argentina. Al respecto, se requieren cuatro series de medidas estructurales adicionales. La primera es un aumento de la acumulación de capital a largo plazo en el sector formal, lo que elevaría la absorción del trabajo, incluyendo la de los trabajadores actualmente empleados en el sector informal. Como se muestra en el Cuadro 9, aunque la tasa actual de inversión (22% para inversión total, 8% para inversión en equipo) sea más alta que en los años noventa, no es suficiente para compensar el histórico retraso de la acumulación de capital con relación a otras economías emergentes, y se necesita que aumente –en 3-4 puntos porcentuales– especialmente para diversificar el producto y aun más las exportaciones. Aunque la inversión pública se esté recuperando, de un mínimo de 0,7% durante 2002 y ahora represente un 2,7% del PIB (Ministerio de Economía, 2008), aún está por debajo de lo que se requiere para promover el crecimiento de la economía. La energía, el transporte y la logística están entre los impedimentos para crecer, debido a la limitada inversión privada en este sector. Un estudio empírico (Calderón y Servén 2004a, citado en World Bank, 2005) halló que mejorar la infraestructura de Argentina al nivel del líder regional (Costa Rica) podría resultar –*ceteris paribus*– en un aumento de la tasa de crecimiento del PIB de 1,7 puntos porcentuales por año, mientras que mejorarla hasta el nivel de la media de un país de Asia Oriental (Corea del Sur) podría aumentar el crecimiento del PIB en 3 puntos porcentuales anuales, con grandes efectos en el empleo, el nivel de vida y las inversiones privadas. Un examen de los patrones de inversión de Asia Oriental (para el caso de Malasia, véase Wee y Jomo en Cornia, 2006) demuestra que la po-

lítica pública perseguía una ‘tasa de inversión garantizada’ (compuesta por inversiones públicas, privadas y extranjeras) compatible con la meta de crecimiento. También mostró que el aumento de la inversión iba acompañado de una política industrial que ‘elegía a los ganadores’. Finalmente, el futuro aumento de las inversiones necesitará estar acompañado de más esfuerzos en el área de capacitación vocacional e inversiones en capital humano.

En segundo lugar, existe una necesidad de adoptar medidas de corto plazo que faciliten la transferencia de trabajadores poco calificados del sector informal a servicios y manufacturas modernos. Las experiencias corporativistas nórdicas (véase más adelante) y la danesa muestran que la capacitación vocacional, basada en la empresa y auspiciada por el Estado, jugó un papel clave en este sentido. La transferencia de trabajo informal a formal podría surgir espontáneamente, en parte, por el aumento en las matrículas de nivel secundario y terciario que comenzó en los años noventa, especialmente si la política educativa se orienta a mejorar la distribución de la educación universitaria (véase última columna del Cuadro 8 y Gasparini, 2007).

En tercer lugar, existe la necesidad de fortalecer políticas que aumenten la productividad (e, indirectamente, los salarios) de las empresas del sector informal. La lista de estas medidas varía de sector a sector y, como consecuencia, aquí sólo podremos mencionar medidas generales mientras se esperan estudios específicos por sector. Entre estas medidas figuran: la simplificación administrativa (en cuanto a requerimientos de registro, legales, contables y tributarios), el mejoramiento del acceso a las calificaciones y a la asistencia técnica, y el crédito. Esto último, en varias encuestas a pequeñas y medianas empresas (Pymes), se menciona como el principal obstáculo para el crecimiento. En esta área se pueden seguir varios enfoques, incluyendo los subsidios a los créditos, las garantías crediticias²⁵ y el acercamiento de los bancos comerciales a las Pymes, reduciendo gastos operativos, simplificando las modalidades de préstamo y capacitando al personal bancario en la evaluación de los riesgos de los proyectos Pymes. En este sentido, el Banco de la Nación Argentina podría tener un impacto importante.

²⁵ Una manera de mejorar el acceso al crédito bancario para las Pymes es, por ejemplo, el Sistema de Garantía de Crédito desarrollado en la Toscana. Al igual que en Argentina, las Pymes locales no pueden ofrecer garantías y requieren pequeños préstamos de 30.000-40.000 euros. Pero los bancos locales no están dispuestos a otorgar préstamos a proyectos que consideran arriesgados, costosos de evaluar y no rentables. Estos problemas de información asimétrica, bajo volumen de crédito y falta de garantías han sido resueltos por Artigian Credito Toscano (ACT), una cooperativa regional de garantía de crédito. Para solicitar un préstamo, la Pyme debe primero hacerse miembro y contribuir con un monto nominal a su ‘fondo de garantía de préstamo’, usado para cubrir préstamos morosos. ACT ofrece garantías de préstamo por un máximo de cinco años y 50-70% del préstamo solicitado y cobra tarifas de 0,75 -1,75% del valor de la garantía. Las solicitudes de garantía de préstamo son evaluadas por un comité local de empresarios miembros de las ramas locales de ACT. Como tales, están bien informados acerca de los riesgos involucrados en los proyectos a financiar y tienen incentivos fuertes para hacer una evaluación minuciosa de los riesgos. Si la solicitud es aceptada, el solicitante obtiene crédito de bancos locales y puede, en consecuencia, expandir sus negocios. Debido a que ACT está registrada como un Intermediario Financiero Oficial y sigue los criterios de Basilea 2 en la evaluación de los riesgos, los préstamos que garantiza tienen condiciones favorables y tasas de interés bajas. Durante 2006, ACT tenía 55.000 miembros, de los cuales 50.000 eran microempresas (2-6 trabajadores) y 5.000 Pymes (10-200 trabajadores), con un empleo total de alrededor de 300.000 personas. Durante 2005, ACT otorgó más de 16.000 garantías de crédito por 382 millones de euros en préstamos de 670 millones de euros, con un promedio de 24.000 euros. A fin de 2005, el volumen de garantías pendientes era de 907 millones de euros. Los préstamos morosos fueron menores al del volumen de garantías otorgadas y bien por debajo del valor de las tarifas cobradas. Puede consultarse: www.artigiancreditoscosano.it

Como cuarta medida, subsidiar los costos de seguridad social de las empresas del sector informal (de manera temporal) es otra manera de reducir los costos de las Pymes, para permitirles crecer de manera más fuerte y desinformalizada. En Italia (donde la densidad de la Pymes es alta), en el pasado el Estado subsidió los costos de seguridad social de nuevas y pequeñas empresas durante 5 a 6 años.

Finalmente, el desarrollo de aglomeraciones (*clusters*) de Pymes requiere el desarrollo de asociaciones público-privadas en el campo de la innovación. En actividades nuevas y riesgosas (como la investigación, la innovación y la penetración inicial de las exportaciones), el desarrollo de aglomeraciones de Pymes requiere inversiones iniciales de parte de entidades públicas, que a partir de allí podrían desarrollarse como sociedades público-privadas. En la celebrada aglomeración chilena del salmón (que en 2005 generó exportaciones de mil millones de dólares, partiendo de cero, 15 años atrás), la investigación inicial sobre criaderos de salmón a mar abierto fue llevada a cabo por la Fundación Chile, que desarrolló la capacidad técnica y el modelo de negocios que luego fue transferido a empresas privadas. La subsiguiente investigación para mejorar las técnicas de producción también fue emprendida por grupos público-privados, mientras que la Asociación de Productores de Salmón coordinaba las operaciones de exportación para reducir los costos unitarios de las exportaciones (Pietrobelli y Rabellotti, 2006).

(iv) Las políticas tributarias y de transferencias, y sus limitaciones. Las políticas discutidas en las primeras tres subsecciones pueden aliviar la situación de los hogares que cuentan con miembros que pueden trabajar. Sin embargo, estas políticas son poco relevantes para el caso de familias con adultos desempleados, miembros inactivos (por ejemplo, jubilados), familias incompletas (por ejemplo, jefa de hogar u hogares de viudos), familias con tasas de dependencia desfavorables (como las que tienen muchos niños o ancianos con/sin jubilaciones), o que sufren otros problemas (discapacidad, enfermedades crónicas, marginalidad social, migración ilegal, etc.). Rescatar de la pobreza a estas personas requiere transferencias de ingresos de varios tipos, los cuales necesitan ser financiados con ingresos tributarios.

En este sentido, la visión típica de la literatura (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2006; Goni *et al*, 2008) sostiene que, en América latina, es ilusorio redistribuir el ingreso a través de la tributación ya que ésta es proporcional, regresiva o, a lo sumo, marginalmente progresiva. Esta literatura también señala que aun en los países europeos (donde la tributación directa baja la desigualdad de 5 a 7 puntos Gini) dos tercios de la redistribución se explican por las transferencias y el gasto social (Goni *et al*, 2008). La conclusión es que se debe ‘abandonar’ la redistribución a través de la tributación progresiva, y concentrarse en generar ingresos suficientes que sean redistribuidos a través del gasto progresivo, centrándose en las transferencias condicionadas de la asistencia social y la privatización (a la chilena) de los fondos de jubilación.

En Argentina, la tributación fue suavemente regresiva durante 1998 (Cuadro 3), pero el cociente recaudación de impuestos totales/PIB ha aumentado marcadamente desde 2002 hasta alcanzar casi 30%, incluyendo contribuciones a la seguridad social e impuestos provinciales, y gran parte de este aumento se explica por los impuestos directos y los impuestos progresivos a la exportación

(Cuadro 1). De esta manera, en ausencia de un estudio reciente de la incidencia impositiva, es plausible sostener que la tributación se haya vuelto moderadamente progresiva. En cuanto al futuro, la tributación se podría tornar aún más progresiva. Esto se podría alcanzar aumentando el cociente impuestos/PIB en 2 puntos porcentuales, a través del aumento de la equidad horizontal de la tributación directa (sin aumentar las actuales tasas impositivas de 9-35% para personas y 35% para sociedades). Este difícil objetivo requiere intensificar los esfuerzos en la recaudación, combatir la evasión tributaria (una tendencia que se debería promover impulsando la formalización de la economía) y eliminar las generosas deducciones y concesiones impositivas, que juegan un papel muy importante en estrechar la base del impuesto a los ingresos, especialmente para los ricos. En este sentido, la tributación de ganancias inesperadas y de las rentas de la tierra merece particular atención. Estimaciones recientes de las tasas de evasión, ubican a Argentina en alrededor del 50% en el caso del impuesto a los ingresos personales, y del 40% en el impuesto a las ganancias de las sociedades (Pessino y Fenochietto, 2006, citado en Goni *et al*, 2008). Por ejemplo, el ingreso mínimo tributable es muy alto, es decir 1,8 veces el ingreso per cápita.

Una segunda manera de mejorar la progresividad es a través de la reformulación de las tasas del IVA (ahora del 21% en promedio, con tasas diferenciales a 5-10 por bienes básicos y 27 para bienes de lujo), ampliando las áreas de los productos básicos gravados con tasas reducidas, y al reducir la evasión del IVA, ya que una reducción del 30% de la evasión del IVA aumentaría los ingresos tributarios en 17% (Goni *et al*, 2008). A largo plazo, cuando la batalla por una mayor equidad horizontal sea ganada, aun parcialmente, habrá lugar para reducir tasas impositivas, comenzando por los impuestos indirectos.

En cuanto al gasto en transferencias en efectivo (véase el siguiente punto para las transferencias en especie), el seguro social, que cubre los riesgos por desempleo, accidentes, enfermedad, maternidad, edad avanzada y asignaciones por hijo, absorbe 7,7% del PIB, en comparación con 14,7% en promedio para Europa, durante la primera mitad de los años 2000 (Lindert *et al*, 2006 citado en Goni *et al*, 2008), y está bastante segmentado. En particular, su componente jubilatorio es moderadamente regresivo (CEPAL 2005, Cuadro II.10), ya que las jubilaciones pagadas por la seguridad social son mayores que las contribuciones relacionadas y el déficit es cubierto por grandes transferencias regresivas del presupuesto estatal (Banco Mundial, 2007). La introducción de una jubilación no contributiva y condicionada por un nivel de ingresos bajos para los ancianos más pobres durante 2003 (Cuadro 10) y el *Plan de Inclusión Previsional* durante 2005 moderaron significativamente la desigualdad de la distribución de las jubilaciones. La extensión de las pensiones no contributivas a todos los potenciales beneficiarios aumentaría el costo de este esquema en 1% del PIB (Boudou *et al*, 2007). A la vez, la asistencia social, a través de varias transferencias condicionadas y los planes de empleo, absorbe el 1,5% del PIB (en comparación con el 1,6% en Europa; Boudou *et al*, 2007) y es muy progresiva, pero relativamente escasa de fondos y muy focalizada.

¿Cómo superar esta segmentación y desplazarse gradualmente hacia un sistema guiado por los principios de ‘universalidad’, ‘solidaridad’ y ‘eficiencia en el costo’? Estos principios son difíciles de implementar a corto plazo, debido a que hay mucha informalidad y escasez de ingresos. Más

allá del enfoque que se adopte (incluyendo la focalización de los beneficios), debe verse como un paso hacia un sistema que adhiera a los tres principios mencionados y no como un fin en sí mismo. En este sentido, al tratar de formalizar el empleo, promover los aportes voluntarios a la seguridad social de parte de los trabajadores del sector informal y los cuentapropistas, y proveer jubilaciones no contributivas y financiadas a través de los impuestos a los adultos mayores sin historia contributiva, el gobierno argentino ya ha dado un paso en esa dirección. Aún queda mucho más por hacer, pero el gobierno tiene poco espacio de maniobra, ya que las obligaciones existentes del seguro social tienen que ser respetadas, pues reflejan obligaciones contractuales de larga data que sólo pueden ser modificadas gradualmente.

El camino a seguir es continuar ‘formalizando’ el empleo, crear incentivos para expandir voluntariamente los aportes a un fondo de seguridad social administrado por el sector público y gradualmente expandir –a tasas menos generosas– la cobertura de los que no pueden aportar. Por ejemplo, ya conscientes de este tema, varios países latinoamericanos y de África del Sur²⁶ han implementado sistemas de seguro no contributivos más generosos que los de Argentina para proveer un grado de protección para los trabajadores que solían pertenecer al sector informal. El esquema podría extenderse a los trabajadores que estén por encima de la línea de pobreza y los beneficiarios podrían aportar a los servicios a medida que suban en la escala de ingresos. La política en el área de asistencia social es menos controvertida. Los planes que existen están bien focalizados y adecuadamente financiados. Como se sostuvo en el punto (ii), el Plan Jefas y Jefes de Hogar es útil no sólo para los incluidos en el plan, ya que también afecta a los salarios del sector informal. Este plan continuará jugando un papel importante en los próximos años, hasta que la economía y el sistema de seguridad social se vuelvan menos fragmentados (**ver cuadro 10 en página 84**).

(v) Las políticas de gasto social: apoyo focalizado para las familias de bajos ingresos. Los efectos distributivos de los gastos públicos en salud, educación, vivienda y otros subsidios en especie no están incluidos en el cálculo de los efectos redistributivos de las operaciones del presupuesto, ya que su imputación es compleja y requiere mucha información y numerosas hipótesis. Sea como fuere, mucho se sabe acerca de la incidencia de estos gastos. El gasto en educación secundaria y primaria gratuitas es progresivo, mientras que el gasto en educación terciaria es regresivo. En el

²⁶ Namibia y Bolivia son ejemplos de cómo la pobreza y la desigualdad pueden ser reducidas en países de ingresos medio-bajos. Durante 1990, Namibia tenía el coeficiente de Gini más alto del mundo (0,7) y niveles masivos de pobreza y exclusión. Para enfrentar esas vulnerabilidades, el gobierno reformó el sistema de seguridad social heredado, al expandir la cobertura por medio de jubilaciones sociales no contributivas. Ya a comienzos de 2000 proporcionaba una transferencia no condicionada en efectivo de un monto fijo de 28 dólares al 87% de todos los namibianos de ingresos bajos mayores de 60 años (Cuadro 10). También proporcionaba una jubilación por incapacidad (25 dólares por mes), subsidios por hijo (15 dólares mensuales por niño), y subsidios para padres sustitutos (15 dólares mensuales por niño) para alentar la adopción de niños que quedaron huérfanos por el VIH/SIDA. El costo de este paquete es de 2,6% del PIB. El gobierno ha trabajado para mejorar la focalización del esquema y proveer mayores beneficios a los pobres (Schlegelger, 2002). El gobierno de Bolivia, donde el 59% de los adultos mayores vive con menos de 1 dólar diario, también provee una jubilación no contributiva de 18 dólares por mes a todos los ciudadanos bolivianos mayores de 65 años de edad por un costo total de 1,3% del PIB (Cuadro 10). Ésta es la única fuente de ingresos para la mitad de las personas que la reciben. Durante 2004, el 77% de las personas elegibles reclamaban su derecho al subsidio. Sin embargo, la cobertura jubilatoria es particularmente baja entre las mujeres, uno de los grupos con mayores necesidades. Un problema es que se necesitan documentos de identificación para registrarse y el 16% de los adultos mayores elegibles para el esquema jubilatorio no tienen (y nunca han tenido) un documento de identidad, en especial, en las comunidades rurales.

COBERTURA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
EN AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA DEL SUR

CUADRO 10

	EDAD DE ELEGIBILIDAD	UNIVERSAL (U) PRUEBA DE INGRESOS (P)	MONTO MENSUAL EN DÓLARES	POBLACIÓN MAYOR DE 60 (PORCENTAJE)	POBLACIÓN MAYOR DE 60 QUE RECIBE PENSIÓN (PORCENTAJE)	COSTO DE LAS PENSIONES (PORCENTAJE DEL PIB)
ARGENTINA	70+	P	88	14	6	0,23
BOLIVIA	65+	U	18	7	69	1,30
BRASIL 1	67+	P	140	9	5	0,20
BRASIL 2	60/55+	P	140	9	27	0,70
CHILE	65+	P	75	12	51	0,38
COSTA RICA	65+	P	26	8	20	0,18
URUGUAY	70+	P	100	17	10	0,62
BOTSWANA	65+	U	27	5	85	0,40
LESOTO	70+	U	21	8	53	1,43
MAURICIO	60+	U	60	10	100	2,00
NAMIBIA	60+	P	28	5	87	0,80
SUDÁFRICA	65/58+	P	109	7	60	1,40

Fuente: HelpAge International (2008). Notas: Brasil 1: Beneficio de Prestação Continuada, Brasil 2: Previdência Rural.

sector de salud, el cuidado primario de la salud y la asistencia pública son progresivos, mientras que el gasto hospitalario es proporcional o suavemente progresivo. A la vez, los gastos en servicios de agua y sanidad y otros servicios urbanos son proporcionales y los de vivienda no siguen ningún patrón (CEPAL, 2005). En su totalidad, la incidencia de este gasto (a excepción de la educación universitaria, hasta el momento) tiende a ser progresiva. Su incremento desde 2002 (Cuadro 2) ha ayudado perceptiblemente a la distribución del ingreso en especie.

La distribución en especie necesita ser fortalecida tanto a corto como a largo plazo, a través de la mejora de la incidencia del gasto público. Una política que apunte a igualar los resultados (como la buena salud y nutrición, y los logros educativos) influye también en la distribución futura de los ingresos. Las principales áreas en las que se necesitan más esfuerzos distributivos son las de educación preescolar y universitaria (Gasparini, 2007). El acceso a los jardines de infantes y a la educación universitaria de los niños y jóvenes de las familias de bajos recursos necesita ser apoyado a través de la expansión de la red de centros de cuidado infantil, con más becas o esquemas similares. Además, se necesitan planes focalizados para combatir las tasas de deserción escolar secundaria de los niños de las familias de bajos ingresos. Un apoyo focalizado similar se podría proveer en temas de salud y vivienda, en los que todavía se encuentran considerables desventajas para los pobres. Chile es el país que cuenta con la mejor focalización del gasto social general y con planes específicos a favor de los pobres (CEPAL 2005, Gráfico II.8), un ejemplo de planes sociales

específicos focalizados que encaran el déficit histórico social de la región. Con el retorno de la democracia durante 1991, el gobierno aumentó los ingresos fiscales en 2 puntos porcentuales del PIB y lo asignó a distintos rubros de gasto social, como asignaciones familiares, pensiones de asistencia social, subsidios educativos para los pobres, licencia por maternidad, atención primaria de la salud, y otros. En general, estos gastos fueron progresivos, con excepción de los subsidios para licencias pagas por maternidad y educación superior (Schkolnik, 1992).

(vi) **Los subsidios por alimentos y las políticas de precios.** El reciente aumento del precio de los alimentos en el nivel mundial afecta a la pobreza y la desigualdad.²⁷ Las políticas introducidas en países como Argentina para tratar este problema giran en torno a cuatro enfoques: el impuesto y las restricciones a las exportaciones, los controles de precios, los subsidios generalizados o focalizados para el consumo de alimentos y las transferencias en efectivo focalizadas (IFPRI, 2008). Cada una de estas medidas tiene ventajas y desventajas. Los *impuestos a las exportaciones* estabilizan los precios internos de los alimentos y, de esta manera, sostienen el consumo de alimentos y los ingresos reales y generan considerables ingresos tributarios (2,5% del PIB en el caso de Argentina). Sin embargo, también pueden reducir el ingreso de los productores (lo que no es una preocupación importante en Argentina, donde los productores se beneficiaron de los grandes aumentos de precios y de una moneda devaluada), afectar a los incentivos para la producción (en el país los márgenes de ganancia después del pago de impuestos continuaron siendo grandes) y beneficiar también a la clase media y a los ricos, quienes pueden ajustarse a precios más altos. Los *controles (y acuerdos) de precios* bajan los precios de los alimentos internamente (si el gobierno tiene la capacidad para hacer que se cumplan) y benefician a los consumidores (incluyendo a las clases media y alta), pero bajan los ingresos de los productores y, a largo plazo, pueden generar respuestas negativas de oferta, racionamiento de la cantidad y la propagación de mercados negros. Todo esto puede complicarse en períodos de aumento del costo de los combustibles, los fertilizantes y la electricidad. Los *subsidios al consumo de alimentos* bajan los precios al consumidor de los alimentos sin crear desincentivos de oferta (de hecho, pueden contribuir al aumento del ingreso de los productores a través de los efectos de demanda), pero pueden tener una carga presupuestaria alta (en casos extremos, como en Egipto a mediados de los años ochenta, alcanzaron al 7% del PIB). Si no están focalizados, los subsidios también fluyen hacia la clase media y los ricos (y, por consiguiente, tienen efectos distributivos inciertos). Los *subsidios focalizados al consumo de alimentos* (cupones de alimentos, ventas en tiendas del gobierno a precios controlados para personas que recibieron una tarjeta de racionamiento, comidas en la escuela, suplementos nutricionales y alimentación *in situ* para niños desnutridos) reducen el costo del subsidio y mejoran la incidencia del beneficio; sin embargo, su focalización no es simple y el desarrollo de una administración de la focalización de los subsidios a los alimentos lleva tiempo y tiene costos. La focalización también puede llevar a errores de inclusión y exclusión. Las *transferencias en efectivo focalizadas* son menos costosas (1-2% del PIB) y ayudan al pobre pero, al ignorar a la clase media, generan des-

²⁷ El Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación estiman que si no se atienden los aumentos de precios de los últimos dos años, el número de pobres (personas con un ingreso menor a 1 dólar diario en precios constantes) se incrementará entre 100 y 120 millones de personas.

contenido político. Su efectividad depende de la existencia de una capacidad administrativa de focalización y distribución de las transferencias.

En vistas de todo esto, las políticas actualmente aplicadas (impuesto a la exportación de alimentos y controles y acuerdos de precios) deben sostenerse, pero en caso de nuevos aumentos en los precios de los alimentos, deberían complementarse con subsidios focalizados al consumo de alimentos para cubrir la diferencia entre el ‘precio internacional en pesos’ y el ‘precio deseable en pesos’ de los alimentos básicos. De acuerdo con el INDEC, durante 2004-2005 el consumo de todos los tipos de pan, pasta, arroz, carne y productos derivados de la leche representan cerca del 10% del gasto del consumo total, o cerca del 8% del PIB. Los artículos básicos de esta lista probablemente representan de un tercio a la mitad de aquella magnitud, es decir, 2,5-3,5% del PIB. Suponiendo que la demanda fuera completamente inelástica, un subsidio que compensara un aumento del precio de mercado del 10% costaría 0,25-0,35% del PIB (o tal vez menos, si los grupos de altos ingresos se desplazaran hacia bienes superiores).

4. Conclusiones: la jerarquía y la coordinación de las políticas para reducir la desigualdad del ingreso

La mayor parte de los países aborda el ‘tema social’ estableciendo objetivos de política en términos de niveles de pobreza, mortalidad, nutrición, etc. Esta tendencia se vio exacerbada por la adopción de las “Metas de Desarrollo del Milenio” que –aunque importantes– ignoraron lisa y llanamente la fijación de objetivos en materia de desigualdad. Sin embargo, aun manteniéndose en el ‘paradigma de la reducción de la pobreza’ existen buenos motivos para focalizarse en la desigualdad, para así reducir la incidencia de la pobreza (es decir, el porcentaje de personas u hogares con ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza). De hecho, la mayor parte de las teorías indican que la alta desigualdad tiende a retardar el crecimiento y el alivio de la pobreza.²⁸ Además, la variación porcentual de la incidencia de la pobreza en el tiempo puede ser desagregada como la suma de las variaciones porcentuales (elasticidades) del ingreso per cápita promedio (PIB/c) y la distribución del

²⁸ Las teorías postkeynesianas se centran en las diferencias de las tasas de ahorro entre los que reciben ganancias, los que ganan salarios altos y los que ganan salarios bajos (Pasinetti, 1974), y sostienen que una desigualdad alta favorece el crecimiento a largo plazo. Las teorías que analizan la movilidad social de sociedades desiguales llegaron a conclusiones similares. Sin embargo, la mayor parte de los modelos teóricos y los estudios empíricos muestra que la desigualdad inhibe el crecimiento. Los ‘modelos de economía política’ (Alesina y Rodrik, 1994) plantean que un alto nivel inicial de desigualdad perjudica el crecimiento, ya que lleva a la elección de gobiernos que favorecen la redistribución a través altas tasas impositivas marginales que deprimen la inversión y el crecimiento. En los modelos de ‘imperfecciones del mercado de capitales’ (Aghion *et al*, 1999), una alta desigualdad afecta al crecimiento a través de una lenta formación de capital humano, ya que los ricos invierten en actividades de bajo retorno mientras que los pobres –cuyos proyectos tienen una alta tasa de retorno– no pueden invertir debido a las imperfecciones del mercado de capital. A la vez, Bourguignon (1998) demuestra que una alta desigualdad puede causar protestas callejeras, saqueos, criminalidad alta, lo que puede crear incertidumbre entre los inversores, erosionar los derechos a la propiedad, aumentar los costos de seguridad y reducir el crecimiento. Según Birdsall (2000), un alto nivel de desigualdad reduce el espacio para el manejo de políticas económicas racionales al restringir la oferta de los bienes públicos (ley y orden, derechos de propiedad seguros y capital humano) y porque a la adopción de políticas macroeconómicas laxas y a un alto riesgo de cesación de pagos sobre la deuda externa, debido a que los gobiernos son incapaces de gravar a las elites y se ven forzados a endeudarse en el exterior. Finalmente, Cornia *et al* (2005) plantean que, más allá de cierto umbral, la desigualdad afecta los incentivos microeconómicos, disminuye la diligencia del trabajador, favorece la conducta del ‘colado’ (*free riding*), y eleva los costos de supervisión, erosiona el contrato social y puede forzar a los pobres a sobreexplotar los recursos de propiedad común.

ingreso (parametrizado por el coeficiente de Gini). En este sentido, Son y Kakwani (2003) han demostrado que la elasticidad de la incidencia de la pobreza es una función decreciente del nivel de desigualdad y del cociente entre la línea de pobreza (z) y el ingreso per cápita promedio (PIB/c) (Cuadro 12) y que, en varios casos (baja desigualdad y bajo $z/PIB/c$), una caída del 1% en la desigualdad tiene *un impacto más alto en la pobreza* que un aumento equivalente del PIB/c .

De acuerdo con el Cuadro 12, en el caso de Argentina, donde el $z/PIB/c$ es cercano al 0,4-0,5 (comunicación personal de Bárbara Perrot y Soledad Villafane, Ministerio de Trabajo), el coeficiente de Gini es de 0,48 (véase Gráfico 1), y la elasticidad del alivio de la pobreza respecto de la desigualdad (alrededor de 2,1) es más alta que la elasticidad del alivio respecto al crecimiento (alrededor de 1,5). Los valores reales de estas elasticidades para el segundo semestre de 2006 fueron aproximadamente equivalentes, a saber, 2,11 en el caso de la desigualdad y -2,16 en el caso del crecimiento del PIB per cápita. En resumen, cuando la reducción de la pobreza es un objetivo de política explícito, es tan importante centrarse en la reducción de la desigualdad como en la aceleración del crecimiento.

ELASTICIDAD DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA Y LA DESIGUALDAD DE INGRESOS					CUADRO 11			
	ELASTICIDAD DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RESPECTO AL CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA				ELASTICIDAD DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RESPECTO DE LA DESIGUALDAD (GINI)			
GINI	0,3	0,4	0,5	0,6	0,3	0,4	0,5	0,6
Z/GDP/C								
0,33	-3,9	-2,1	-1,3	-0,8	5,2	3,3	2,4	2,0
0,50	-2,8	-1,6	-1,0	-0,7	2,5	1,7	1,3	1,2
0,67	-2,0	-1,2	-0,8	-0,5	1,2	0,9	0,8	0,8
1,00	-1,2	-0,8	-0,5	-0,4	0,2	0,2	0,3	0,4

Fuente: Son y Kakwani (2003). Notas: Z es la línea de la pobreza absoluta. Un país con un cociente $Z/(PIB/C)$ cercano a 0,33-0,45 es un país de ingresos medios (como Argentina); un país con valores del cociente por encima de 0,6 es muy pobre.

Teniendo en cuenta todo esto, ¿qué instrumentos de política deberían ser usados para reducir más la desigualdad en años venideros? ¿Cuáles se deberían introducir prioritariamente? ¿Cómo podemos coordinar las políticas prioritarias? ¿Qué organismos y acuerdos institucionales deberían entrar en escena? Para responder a estas preguntas, podríamos descomponer la discusión en tres partes.

-La jerarquía de las políticas. Como se mencionó en la introducción, la mayor parte de las variables de impacto se ven afectadas simultáneamente por muchas políticas. Sin embargo, algunas son más importantes que otras. Por esta razón, cuando se diseñan las intervenciones públicas, el formulador de políticas generalmente asigna una *'herramienta dominante'* para alcanzar un *'objetivo de política'*. Por ejemplo, durante la Convertibilidad, el tipo de cambio tenía por meta el control de la

tasa de inflación; en cambio, el actual modelo de política le asigna al tipo de cambio la tarea de promover las exportaciones, mientras que el control de la inflación pasa por la política monetaria. A la vez, el nuevo régimen de política ha utilizado las políticas del mercado de trabajo y de ingresos como herramientas de redistribución (Novick *et al*, 2007), mientras que en los países de OCDE, los objetivos de pobreza y desigualdad son alcanzados, principalmente, a través de impuestos y transferencias progresivos. Una vez que se elige el instrumento clave de política, es importante asegurarse que las *otras decisiones de política sean compatibles con dicho instrumento* y que, en caso de que no lo sean (por ejemplo, porque aumentan la desigualdad con el fin de alcanzar otros objetivos), éstas deben ajustarse o por lo menos moderarse. Hablando de manera general, con frecuencia se ignora la consistencia de las políticas entre los variados instrumentos de política. Por ejemplo, durante la Convertibilidad, la redistribución generada por el gasto social se veía más que compensada por el impacto negativo de las políticas macroeconómicas.

La elección de la ‘herramienta dominante’ también depende de si el formulador de políticas apunta a igualar la *distribución primaria* (ingreso bruto), como en Japón y Uruguay, principalmente a través de políticas macroeconómicas, de ingresos y estructurales (de inversión) apropiadas, mientras les deja un papel limitado a las políticas redistributivas o si, en cambio, intenta centrarse principalmente en corregir una distribución primaria muy desigual por medio de una fuerte *redistribución* (impuestos y transferencias progresivos, gasto social y políticas de precios de los alimentos). Finalmente, los efectos de equilibrio general de la devaluación monetaria, aumentos del impuesto a las ganancias de las sociedades y aumentos salariales por la legislación sobre la desigualdad del ingreso son difíciles de predecir y difieren en el tiempo y en el espacio. Por ejemplo, la falta de mercados competitivos podría permitirle a las empresas trasladar el impuesto a las ganancias de las sociedades, mientras que grandes aumentos salariales por ley pueden causar una caída en la demanda de trabajo. Por otro lado, aun cuando se esté razonablemente seguro de la dirección del impacto de la política, es difícil determinar exactamente el valor que las herramientas de política (por ejemplo, el nivel de gasto social) deberían tener para alcanzar cierta meta distributiva (por ejemplo, un coeficiente de Gini de 0,40).

Teniendo en cuenta todo esto, la ‘jerarquía de políticas’ propone aquí actuar a partir de las prioridades sobre la distribución del ingreso, ya que los mecanismos redistributivos son importantes, pero incompletos. La primera herramienta clave que se propone aquí es el *reconocimiento de la inflación* y la adopción de medidas para ponerla gradualmente bajo control (sin tener como objetivo la necesidad de adoptar una inflación de un solo dígito) como la tarea más urgente. Mientras que los equilibrios macroeconómicos están básicamente en orden (y de hecho hay espacio para políticas expansivas selectivas), una inflación *de facto* más alta reduce los salarios reales, especialmente en el vasto sector informal de la economía, genera resultados distributivos adversos y cancela parte de las ganancias salariales de los últimos años. Esto mismo puede ser cierto para los débiles del sector formal y para los mayores que reciben jubilaciones bajas. Suponiendo que la inflación sea mayormente importada (y esto necesitará ser confirmado a través de un análisis apropiado), la herramienta propuesta aquí es una apreciación real gradual de la moneda (de hasta un máximo de 10-15%, si fuera necesario). Los subsidios focalizados en los alimentos también po-

drían ser necesarios, así como las medidas de incentivo para acelerar la importación de bienes de capital (véase la sección 3.3. vi).

Si se logra poner la inflación gradualmente bajo control (como en Chile en los años noventa cuando cayó 10 por puntos porcentuales a largo de varios años), las *políticas de ingreso y mercado de trabajo* podrán tener efectos plenos sobre la distribución del ingreso y reducir así la necesidad de redistribución, como ocurrió en Uruguay. Se debería procurar un retorno a las políticas de concertación que apuntan a un modelo semidescentralizado de determinación de salarios (con pisos de aumentos para todos y aumentos moderados adicionales en las empresas más productivas, como se hace en casi todas partes, incluso en Suecia; Anxo y Niklasson, 2008), ya que ese modelo parece garantizar los mejores resultados en términos de tasa de desempleo y desigualdad de ingresos. También es aconsejable seguir una política de moderación salarial para asegurar una mayor expansión del empleo y la subsiguiente caída de la desigualdad salarial, considerando el aún bajo nivel de la tasa de actividad y el importante nivel de la tasa de desocupación (8%). En cuanto a la legislación de protección del empleo, hay una clara necesidad de reducir la brecha existente entre el sector formal y el sector informal. Los esfuerzos administrativos para incluir más trabajadores dentro del sector formal deberían continuar, a la vez que se simplifican los requerimientos administrativos y de la seguridad social. Las medidas para incrementar la productividad de las Pymes también serán necesarias. Finalmente, el programa Jefas y Jefes de Hogar debería continuar (pues afecta los salarios del sector informal), mientras que los salarios mínimos deberían ajustarse regularmente.

Las políticas macroeconómicas, del mercado de trabajo, de ingresos y sociales, discutidas con anterioridad pueden producir rápidamente un impacto sobre la desigualdad. Pero, ‘formalizar el sector informal’ requerirá también *políticas estructurales de largo plazo*. Como señalamos, Argentina todavía tiene una tasa de inversión de 22% que no asegura el empleo total de toda la fuerza de trabajo en empleos totalmente productivos. Como se hizo en Malasia (Jomo y Wee, en Cornia, 2006), el gobierno podría fijar una “tasa garantizada de inversión” e introducir incentivos para aumentar las inversiones internas y atraer la inversión extranjera directa. Podría considerarse el aumento de la inversión en infraestructura, pues según los estudios disponibles tendría un gran efecto expansivo. Para finalizar, como lo demuestra el ejemplo nórdico, los gobiernos podrían adoptar políticas orientadas a la capacitación y recapacitación (que ya han empezado a implementarse con ayuda de la Cooperación italiana), con el fin de transferir trabajadores de los sectores declinantes a los sectores en expansión, y adoptar medidas para facilitar el acceso de las Pymes al crédito.

Se requiere que las políticas redistributivas para mejorar la distribución final del ingreso no alteren la actual política macroeconómica de presupuesto equilibrado (para no generar efectos adversos en el presupuesto). En este sentido, la redistribución adicional probablemente requerirá un aumento en el cociente impuestos/PIB de dos o tres puntos porcentuales. Una *política tributaria* que alcance este objetivo mientras que –al mismo tiempo– mejore la distribución del ingreso, después de impuestos, tendrá que aumentar la recaudación de los impuestos directos (a través de la reducción de las exenciones y la lucha contra la evasión sin tocar las tasas tributarias) y calibrar las tasas del IVA de manera progresiva. Los *planes de transferencias sociales* tienen que moverse gradual-

mente hacia los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en costo. La reforma del sistema jubilatorio debe reducir las transferencias grandes y regresivas hacia las jubilaciones contributivas (mientras se desarrollen otros esquemas para ampliar el aporte del sector informal), y extender al mismo tiempo la cobertura del esquema de las pensiones no contributivas introducida durante 2003. Otros gastos en seguridad social ya están al nivel europeo, pero el Plan Jefas y Jefes de Hogar necesita continuar debido a su alto grado de focalización y su efecto sobre los salarios del sector informal. De la misma manera, se necesita continuar con los planes para personas extremadamente pobres que no pueden trabajar.

El *gasto en servicios sociales y subsidios por alimentos* puede continuar aumentando en línea con el crecimiento del PIB. Aunque la cobertura de muchos planes de salud y educación es casi universal, si hubiera más recursos disponibles, sería importante centrarlos en la expansión de la educación preescolar, el otorgamiento de mayor cantidad de becas (u otros instrumentos) para aumentar la participación de los jóvenes de familias de bajos ingresos que desean ir a la universidad y programas para reducir las altas tasas de deserción escolar de los niños de familias de bajos ingresos de la escuela secundaria. También se requieren otros planes dirigidos a mejorar los resultados de los servicios universales de grupos sociales en aspectos o áreas débiles. Finalmente, si la tendencia a los altos precios de los alimentos continúa, se necesitará complementar los enfoques que ya existen con un subsidio al consumo de alimentos focalizado en artículos seleccionados.

(ii) La coordinación de políticas. Las políticas distributivas ilustradas anteriormente son desarrolladas, negociadas e implementadas por varios actores, como el Banco Central, el gobierno, los sindicatos, empleadores y otras asociaciones de productores, y ONGs que representan a la sociedad civil, como las asociaciones de consumidores y, dentro del gobierno, por una variedad de ministerios y agencias de Estado. El éxito de estas políticas depende, entonces, del grado en que las decisiones de tantos actores diferentes que, con frecuencia, representan distintos grupos de interés, lleguen a ser compatibles (macrocoordinación). También depende del grado en el que los actores estatales (agencias de gobierno) se consulten mutuamente para solucionar problemas transversales específicos (microcoordinación), creando, por ejemplo, ‘fuerzas de tarea’ que incluyan funcionarios de diferentes ministerios.

En este sentido, los diferentes macromodelos teóricos de coordinación seguidos en diferentes partes del mundo reflejan enfoques muy diferentes.

(i) Coordinación limitada o nula. En los EE.UU, las decisiones de los sindicatos, el gobierno, el Banco Central, las asociaciones de empleadores y las ONGs se toman de manera independiente; la coordinación de políticas es mínima o no existe y se supone que el principal mecanismo de coordinación es el mercado. Seguramente, el Banco Central y el Tesoro se consultan entre sí, pero ignoran los puntos de vista de otros actores y el impacto de sus decisiones sobre los salarios y la desigualdad. De la misma manera, las negociaciones en el ámbito de la empresa –y ocasionalmente- las negociaciones salariales a nivel de rama de actividad hacen que las empresas y los sindicatos entren en contacto, pero esto no es muy común, ya que los sindicatos tienen una cobertura

pequeña y decreciente, y generalmente persiguen objetivos muy limitados. Este modelo puede ser eficiente en algún sentido (si genera, por ejemplo, bajo desempleo), pero no aporta mucho en términos de reducción de la desigualdad de ingresos y mejora de la protección social.

(ii) *Tripartismo débil*. Esto supone la coordinación entre los sindicatos, las asociaciones de empleados en las negociaciones salariales y las condiciones de trabajo de los empleados, con el Estado actuando como facilitador neutral. Este modelo se adopta en partes de Europa Central y del Sur. Si la determinación de los salarios se centraliza o semicentraliza, la desigualdad salarial entre los trabajadores cubiertos por los acuerdos tiende a ser más baja que en el modelo anterior, aunque el desempleo podría ser más alto, con un resultado indeterminado sobre la desigualdad del ingreso. Como en el caso de Argentina, puede que este modelo no conduzca a buenos resultados distributivos debido a la fuerte segmentación del mercado de trabajo.

(iii) *Tripartismo fuerte*. En un tercer tipo de modelo de coordinación de políticas –como en el modelo irlandés que se discutirá más adelante– los sindicatos, las asociaciones de empleadores, el gobierno y las ONGs coordinan decisiones en un juego complejo, donde las tensiones entre el capital y el trabajo en torno a los salarios, empleo y condiciones de trabajo pueden ser aliviadas con la intervención del Estado, quien puede “endulzar la píldora” de los salarios bajos haciendo concesiones en términos de menores impuestos sobre los salarios, aumentando la disponibilidad de servicios sociales o haciendo concesiones a las empresas en términos de aranceles, los impuestos a las sociedades y los subsidios al empleo. La participación de las ONGs asegura que las instancias de la sociedad civil (en la cuestión del salario social –por ejemplo, subsidios para alimentos y jubilaciones mínimas– es decir, en temas que con frecuencia no tocan los sindicatos) se incluyan en este marco general, generando apoyo al ‘pacto social’, tan necesario para asegurar la estabilidad política requerida para el éxito de políticas que promuevan el crecimiento y una mejor distribución. En este modelo, prácticamente todas las políticas discutidas anteriormente se ‘negocian’, dando lugar a que los objetivos dirigidos hacia la equidad sean alcanzados con más facilidad. Sin embargo, en este modelo las decisiones sobre las políticas monetaria y cambiaria no son coordinadas con otras decisiones y la búsqueda de objetivos independientes en estas áreas –que, como lo muestra el caso argentino, podrían ser fundamentales para alcanzar una mayor equidad– podría hacer descarrilar los esfuerzos para bajar la desigualdad. Este modelo de coordinación, además, podría enfrentar problemas en situaciones en las cuales la estructura de la producción esté dominada por pequeñas empresas (a no ser que éstas estén representadas –como en Italia– por sus asociaciones), donde los contratos de trabajo estipulados no se apliquen a quienes no sean miembros de los sindicatos y donde el mercado de trabajo esté segmentado.

(iv) *Coordinación general* (como en el caso del corporativismo nórdico que se discute más adelante, hasta el abandono del régimen de tipo de cambio fijo). En este caso, todos los macroactores, incluido el Banco Central, toman parte en la definición de un paquete de políticas que implique no sólo salarios, condiciones de empleo y gastos sociales, sino también inversiones privadas y públicas, tributación, gasto público social, y planes de empleo (como los ‘pactos territoriales’ del sur de Italia). Bajo ciertas condiciones, el Banco Central (que generalmente persigue la estabilidad

de los precios o el crecimiento con estabilidad de precios) podría estar dispuesto a ‘negociar’ con otros actores sociales (quienes de manera alternativa persiguen metas de crecimiento, empleo y salarios más altos, y de producción y ganancias) una política cambiaria y monetaria compatible con la disminución de la desigualdad. (Pero esto puede ser difícil en caso de perturbaciones exógenas y en vista de la tendencia hacia la independencia del Banco Central). En este modelo de ‘reformas con compatibilidad de incentivos’, eludir inconsistencias requiere que cada macroactor haga concesiones, para así maximizar una meta de política acordada en común.

En cuanto a ejemplos concretos de mecanismos de coordinación de políticas, existe evidencia de que, bajo una variedad de regímenes políticos, reformas exitosas que apuntaban al crecimiento o al alivio de la pobreza se condujeron bajo acuerdos institucionales estables, caracterizados por un alto grado de coordinación y centralización técnica y de las negociaciones (Crisciulo y Palmade, 2008). La experiencia sugiere que los equipos técnicos fuertes pueden proveer un foro de negociación, memoria institucional y continuidad de políticas. El estudio mencionado anteriormente también halló que todas las economías exitosas inicialmente se apoyaron en un equipo de reforma pequeño y dedicado, que estaba conectado con la alta esfera del gobierno y que estaba a cargo de formular y actualizar la estrategia de reforma, liderando el diálogo con otros macroactores, para construir consenso, coordinando y movilizand recursos para implementar la estrategia, cuidando a la dirigencia política reformista del mañana, y presionando a las agencias estatales para que actuaran. La literatura también demuestra que los equipos de reforma estaban enraizados en el proceso de las políticas, liberados de los problemas administrativos cotidianos y a un paso del frente de batalla político.

Los casos de Asia Oriental son los más conocidos de ‘autonomía enraizada’ entre estos organismos de coordinación. Por ejemplo, Singapur tenía su Consejo de Desarrollo Económico; Corea, su Consejo de Planificación Económica (véase más adelante) y Japón, su famoso Ministerio de Comercio Internacional e Industria, que coordinaba la estrategia industrial y de inversión. A todos estos organismos de coordinación no se les cargaba con deberes administrativos, sino que tenían acceso directo a las altas esferas del gobierno. La Unidad de Planificación Económica de Malasia reportaba directamente al primer ministro. El Consejo para la Planificación Económica y el Desarrollo de Taiwán reportaba directamente al presidente. De hecho, varios jefes de gobierno surgieron de sus filas. Desde esta posición única –cómodamente instalada en el gobierno, pero distanciada del día a día, de la carga administrativa y las demandas políticas inmediatas– los equipos de reformas ayudaron a coordinar los esfuerzos del gobierno y a superar la oposición administrativa y la inercia. Si bien los tecnócratas no controlados por las fuerzas políticas pueden fracasar en equilibrar las preocupaciones económicas con las preocupaciones políticas y sociales, las fuerzas políticas podrían ocasionar perjuicios si ignoraran el conocimiento tecnocrático (Crisciulo y Palmade, 2008).

La *Productivity Commission* en Australia, la *Irish Social Partnership* en Irlanda y –hasta cierto punto– CIEPLAN en Chile (un influyente *think-tank* que trabaja en cooperación cercana con el gobierno) son ejemplos recientes de organismos de coordinación. La *Productivity Commission* se estableció por ley del Parlamento durante 1998, aunque sus raíces se remontan a 30 años atrás.

Se trata de una agencia estatal independiente que evalúa periódicamente las regulaciones del gobierno y las políticas macroeconómicas, analiza las perspectivas del crecimiento de largo plazo de Australia y colabora en reunir personas que propongan reformas. A la vez, la *Irish Social Partnership* que surgió a partir del estancamiento económico del país en los años ochenta, reúne cada tres años a empleadores, sindicatos, asociaciones civiles y el gobierno, para repensar y renegociar la estrategia económica del país. Una vez que esas deliberaciones se ratifican, se convierten en el marco de elaboración de las políticas de los siguientes tres años (véase más adelante). En algunos casos, los partidos políticos rivales pueden acordar, por ejemplo, una estrategia de crecimiento bipartidista, que cada partido promete aplicar cuando esté en el poder. Hay experiencias específicas de coordinación de políticas que se propusieron explícitamente atacar la desigualdad del ingreso, aunque con diferencias en las 'jerarquías de políticas' y los ámbitos de toma de decisiones. A continuación se ilustrarán tres casos.

- *El corporativismo social nórdico*. El Corporativismo Social es una variante del capitalismo coordinado que tiene objetivos explícitos sobre la distribución de los salarios, en el cual las asociaciones que representan al trabajo y al capital juegan papeles importantes en la organización de las actividades económicas (Pekkarinen *et al*, 1992). Además de la negociación centralizada de salarios, también se caracteriza por una legislación de fuerte protección del empleo, generosos seguros de desempleo, cobertura universal de los servicios sociales y una tributación muy progresiva. Este enfoque ha prosperado en pequeñas y medianas economías abiertas que procuran una industrialización liderada por las exportaciones y tienen un alto grado de concentración de las empresas del sector industrial, en particular, del sector exportador. Tal concentración unida a un Estado y un movimiento sindical centralizados facilitó las negociaciones entre las tres partes principales. Estos países no tenían una tradición de *laissez faire*, y un amplio espectro político aceptó que el Estado jugara un papel importante (Pekkarinen, 1992). Las políticas keynesianas dominantes eran consistentes con este enfoque; el Tesoro (ámbito principal de las políticas públicas junto con los sindicatos y las asociaciones de empleadores) solía tener la última palabra por encima del Banco Central, convalidando incluso tasas de inflación más altas. Para finalizar, estas economías optaban tradicionalmente por un tipo de cambio competitivo y solían devaluar para sostener al sector comerciable. Cuando las ganancias de las empresas caían y los empleos se veían amenazados, los sindicatos aceptaban contener los salarios, como ocurrió en Suecia a finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta, período en el cual el salario real neto de los impuestos disminuyó durante cuatro años consecutivos (Pekkarinen, 1992). Este funcionamiento pone en duda la crítica según la cual la combinación del excesivo poder de los sindicatos y el pleno empleo garantizado por la expansión del sector público perjudicaba al sector comerciable a través de impuestos y aumentos salariales excesivos.

Hasta comienzos de los años ochenta, el Corporativismo Social había logrado bajos niveles de desigualdad de los salarios y los ingresos, un orden industrial pacífico a través de la institucionalización del consenso y de los conflictos, una mayor capacidad para reestructurar las empresas y la promoción del progreso tecnológico a través de políticas industriales y de innovación activas. Todo esto permitió sostener un alto crecimiento de la productividad y tasas de empleo elevadas

en el ‘moderno sector comerciable’ de la economía, cuyo éxito era esencial para generar los impuestos necesarios para financiar la cobertura universal de los servicios sociales, el sistema de beneficios generosos y el reentrenamiento activo de los trabajadores. En efecto, una de las características del Corporativismo ha sido su capacidad para reestructurar, volver a capacitar a los trabajadores y fomentar el progreso técnico. El caso de Suecia es sintomático. Durante la crisis de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, el gobierno intensificó los subsidios industriales a las empresas con problemas, pero ya durante 1983-1985 la estructura de subsidios se había reorientado hacia la promoción de nuevos sectores y actividades. Durante 1983, la I+D absorbió 2,3% del PIB y durante 1988 alcanzó el 3%. En consecuencia, se pudieron introducir técnicas modernas de producción, como el uso de robots, y el diseño y técnicas industriales asistidas por computadora, cuyos niveles de adopción se encontraban entre los más altos del mundo (Landsman, 1992, en Pekkarinen *et al*, 1992).

El Corporativismo Social y la alta tasa de empleo y la baja desigualdad que lo caracterizaban han sobrevivido a: la liberalización del comercio y las finanzas en los años ochenta y noventa, el papel creciente de la corporaciones transnacionales (cuyos intereses están menos atados a los del país que los de las empresas nacionales), la adopción de técnicas flexibles de producción, la fragmentación y la cobertura declinante de los sindicatos, los conflictos entre los sindicatos de los sectores comerciables (privados) y no comerciables (públicos), y la difusión de la negociación y los incentivos salariales a nivel de planta. A pesar de importantes ajustes, como la reducción de los beneficios, el desplazamiento hacia políticas activas del mercado laboral y la baja de las tasas impositivas, el Corporativismo Social no ha modificado su filosofía fundamental. En algunos casos, como Dinamarca, el vacío dejado por el debilitamiento de las asociaciones de empleadores y de trabajadores reforzó la importancia de las políticas de ingresos del gobierno.

- **Los cambios del ‘Estado desarrollista’ de Corea del Sur.** De manera similar a lo ocurrido en otros países de Asia Oriental y a diferencia de Argentina, el enfoque del desarrollo aplicado por Corea del Sur se ha caracterizado por la distribución igualitaria de los activos, la gran inversión en capital humano y el crecimiento liderado por las exportaciones, impulsado por una sólida política industrial. Todo esto contribuyó a alcanzar un crecimiento rápido, el pleno empleo y una distribución igualitaria del ingreso. La política social jugó un papel secundario en el proceso de desarrollo económico y buscó minimizar el gasto público social, desalentando la dependencia respecto del Estado y promoviendo las fuentes privadas de asistencia. En este ‘régimen de bienestar productivista’, la principal preocupación fue proveer a los trabajadores de seguro industrial contra accidentes, jubilación (empezando por los trabajadores de las empresas grandes) y seguro de salud. El seguro de desempleo no fue introducido debido al rápido crecimiento, la política de pleno empleo y porque se creyó que desalentaría la ética del trabajo y fomentaría la dependencia respecto del Estado. Sin embargo, gran parte de la población quedó fuera del sistema y la obligación de brindar asistencia social recayó principalmente sobre las familias y, en particular, sobre las mujeres. El sistema de seguridad social fue, en consecuencia, regresivo. Si bien la educación tuvo un alcance muy amplio, éste no fue el caso del Seguro Nacional de Salud, que sólo se volvió universal durante 1988-1989 (Kwon, 2005). Por otro lado, los sindicatos fueron, en general, reprimidos.

El gobierno lanzó un esquema de seguro de desempleo embrionario durante 1995 para hacer frente a las crecientes demandas de flexibilización laboral y reestructuración, originadas en la competencia internacional y su corolario inevitable de despidos de trabajadores en los sectores declinantes con transferencia a sectores nuevos. La inadecuación de este sistema se tornó evidente durante la crisis de 1997-1998, que provocó un aumento abrupto del desempleo. La desigualdad de los salarios y de los ingresos también empeoró. El desempleo de plena capacidad subió de 1-2 a 4-5% entre 1995-1996 y 1999-2000 (KLSI, 2001), mientras que el porcentaje de trabajadores de tiempo parcial y jornaleros (principalmente mujeres) saltó de 42,5 a 52,5% mientras la dispersión de los salarios por tipo de empleo se amplió. Como resultado, entre 1996 y 1999, el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos pasó de 0,29 a 0,32.

En respuesta a la crisis (como Argentina en 2002), el gobierno de Corea del Sur introdujo importantes cambios: lanzó una serie de proyectos de obras públicas temporales, amplió el alcance del seguro de desempleo (cuya cobertura subió del 7,8% de los desempleados durante 1997 a 33,3% en 2000) y creó un nuevo plan de asistencia social (Garantía de Nivel de Vida Mínimo), que proporcionaba beneficios, los que se constituyeron en un derecho social, de un nivel que permitía rescatar a las personas de la pobreza. Además, los aspectos institucionales de las políticas laborales también cambiaron. Mientras que anteriormente las políticas sociales eran ‘concedidas’ por un gobierno autoritario, durante febrero de 1998 el presidente Kim-Dae-Jung creó un comité tripartito integrado por sindicatos, empleadores y gobierno. Esta comisión acordó la implementación de reformas de mercado, pero también recomendó un paquete de medidas sociales para abordar el desempleo, obras públicas y el fortalecimiento de los servicios de búsqueda de empleo y de los esquemas de capacitación. En comparación con el antiguo modelo de ‘Estado de bienestar productivista’, estos cambios podrían verse como un paso importante hacia un mayor universalismo.

Aunque Corea del Sur todavía no haya desarrollado un sistema de bienestar inclusivo al estilo europeo, las medidas que introdujo durante la segunda mitad de los años noventa fueron más progresistas que las que habían introducido los países europeos cuando tenían un nivel de desarrollo similar. Finalmente, estas políticas y los nuevos desarrollos institucionales evitaron un rápido aumento de la desigualdad en el país y contradijeron la opinión de que los Estados de bienestar tienden a desaparecer en una economía globalizada.

- *El modelo de Social Partnership de Irlanda.* Durante los años noventa, Irlanda creció a una tasa promedio de 7,6% al año, más rápidamente que cualquier país de la OCDE o de industrialización reciente, mientras que las exportaciones y el empleo crecieron 15-20% y 5-6%, respectivamente (Kirby, 2003). Las razones de este éxito fueron: una política macroeconómica estable, bajos impuestos a las sociedades y una política industrial proactiva cuyo objetivo era atraer la inversión extranjera directa (que en la década del noventa dio cuenta de la mitad del crecimiento del producto y el empleo, y del 70% del crecimiento de las exportaciones), lo que fomentó la industria local y las inversiones en educación. El éxito irlandés se vio facilitado por la creación del mercado único de la Unión Europea durante 1987 (que aumentó el atractivo de Irlanda como destino de las inversiones de los EE.UU.), la larga expansión de la economía de los EE.UU., la caída del euro

en relación con el dólar, los generosos fondos estructurales provistos por la Unión Europea (2% de su PIB anual por 20 años), una disminución de la tasa de dependencia y el regreso de los trabajadores calificados irlandeses que habían emigrado.

Uno de los aspectos más innovadores del desarrollo irlandés ha sido su modelo de gobernanza económica y social (Kirby, 2003). Este modelo se basa en mecanismos institucionales a través de los cuales los objetivos clave de política económica y social se coordinan entre el Estado, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las organizaciones de agricultores y las ONGs. Este modelo de gobernanza ha encontrado su expresión más visible en una serie de acuerdos nacionales de tres años, comenzando por el Plan de Recuperación Nacional (PNR, 1988-1990), el Plan para la Prosperidad y la Equidad (2000-2002) y la reciente Estrategia Nacional Contra la Pobreza, que incluye compromisos explícitos sobre la igualdad y la inclusión social. Estos acuerdos son innovadores, porque incluyen no sólo negociaciones salariales sino también la construcción del consenso sobre una amplia variedad de políticas –que incluye la reforma tributaria, los gastos sociales y de bienestar, y las políticas industrial, social y de desarrollo–. Cada acuerdo ha sido precedido por un informe exhaustivo sobre el desarrollo nacional, redactado por el Consejo Nacional Económico y Social que, de este modo, juega un papel importante en la formulación y coordinación de las políticas. Estos acuerdos han constituido *de facto* la base de un nuevo contrato social que consiste en intercambiar contención salarial por recortes impositivos que, se espera, fortalezcan la competitividad y el empleo.

El modelo de *Social Partnership* surge no como el resultado de un gran diseño sino como una serie de respuestas pragmáticas a presiones institucionales y de política específicas, que se vio facilitado por la generosa financiación de la Unión Europea. La idea de asociación (*partnership*) se ha extendido desde el nivel nacional hasta los niveles local y regional y, como resultado, han surgido más de 250 asociaciones y organizaciones de desarrollo local, de empleo y de servicios (Kirby 2003). Sin embargo, aún no está claro si estos acuerdos podrán sobrevivir el fin del auge económico y de los fondos otorgados por la Unión Europea y los crecientes conflictos distributivos. Además, el modelo de *Social Partnership* sólo recientemente se ha fijado metas sobre la desigualdad, mientras que los datos de distribución del ingreso señalan una caída de la participación de los salarios en el ingreso nacional y una disminución de la participación en los ingresos de los tres últimos deciles. De hecho, el modelo no pudo evitar que aumentara la desigualdad y los acuerdos del *Social Partnership* han fracasado en la redistribución del ingreso hacia los menos favorecidos. Las ONGs también señalaron la vaga naturaleza de los compromisos de inclusión social que contienen estos acuerdos. En conclusión, la *Social Partnership* se parece más a un modelo de “corporativismo competitivo”, que apunta a mejorar la competitividad interna por medio de la reducción de los costos laborales unitarios, pero que no ofrece mucho en términos de aumento de las remuneraciones o del salario social. A pesar de ello, los sindicatos apoyan el modelo para mantener un papel institucional y político.

- ALTIMIR, Oscar (1993), "Income Distribution and Poverty Through Crises and Adjustment", artículo presentado en ECLAC/UNICEF Workshop on Public Policy Reforms and Social Expenditure, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio.
- ALTIMIR, O. (1986). Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980, *Desarrollo Económico* 25 (100).
- ANDERSEN, Torben y Michael SVARER (2007), "Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark", en *CESIFO Economic Studies* Vol.53, 3.
- BECCARIA, Luis y Fernando GROISMAN (2007), "Informalidad y pobreza en Argentina", artículo presentado en las Sextas Jornadas Sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento, 3 al 5 de diciembre.
- BOUDOU AMADO, Vanesa; V. D'ELIA y Ezequiel LO VALVO (2007), 'El Plan de Inclusión Previsional: Resultados Preliminares', en *Estudios Especiales de la Seguridad Social*, Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- CEPAL (2007), 'Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean'.
- — — — (2007a), 'Panorama Social de America Latina', CEPAL, Santiago de Chile.
- — — — (2006), 'Panorama Social de America Latina', CEPAL, Santiago de Chile.
- — — — (2005), 'Panorama Social de America Latina', CEPAL, Santiago de Chile.
- CERISOLA, J. A. et al. (2000). *Distribución del ingreso y gastos de consumo en la República Argentina* [Internet]. FACPE Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Disponible en: <http://www.facpce.org.ar/boletines/30/distribucion30.htm>
- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan Carlos GÓMEZ SABAINI (2006), "Tributación en América Latina: en busca de nuevas agendas de reformas", en *Libros de la CEPAL*, n. 93, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- CORNIA, Giovanni Andrea (2006), *Pro-poor Macroeconomics: potential and limitations*, Palgrave Mc Millan, Londres.
- — — — —, (2008), "Income Distribution under Latin America's New Left Regimes", *mimeo*, Universidad de Florencia.
- CRISCIUOLO, Alberto y Vincent PALMADE (2008), "Reform Teams: How the Most Successful Reformers Organized Themselves". Financial and Private sector presidency, Note n. 318, febrero, The World Bank, Washington, D.C.
- CROMWELL, J. (1977). The Size Distribution of Income: An International Comparison, *Review of Income and Wealth*, Series 23, No. 3, September.
- DORNUBUSH Rudiger y Sebastian EDWARDS (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- DRIFFIL, John (2006), "The Centralisation of Wage Bargaining Revisited: What Have we Learned?", en *Journal of Common Market Studies*, Number 4, pp.731-56.
- EASTERLY, W., y S. FISCHER (2001), "Inflation and the Poor", en *Journal of Money, Credit and Banking*, 33: 160-78.
- ETCHEMENDY, Sebastian y Ruth BERINS COLLINS (2008), "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina" (2003-7), en *Politics and Society*, Vol. XX.
- FIEL (2008), "Indicadores de coyuntura", en *Fiel News*, N° 492, octubre de 2008, <http://www.fiel.org/publicaciones/FielWatch/FIELNEWS38.pdf>
- FISHLOW, A., FISZBEIN, A. and RAMOS, L. (1993). 'Distribuição de renda no Brasil e na Argentina: Uma análise comparativa'. *Pesquisa e planejamento economico*, 23(1):1-31.
- FRENKEL, Roberto y Martin RAPETTI (2008), 'Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007', en *International Review of Applied Economics*, Vol. 22, No.2, marzo 2008, pp. 215-226.
- FREEMAN, Richard (2008), "Labour Market Institutions Around the World", en *CEP Discussion Paper* No. 844, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Sciences, enero.
- GALASSO, Emanuela y Martin RAVALLION (2003), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefas y Jefes", en *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3165, 5 de noviembre.
- GASPARINI, Leonardo (2007), "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina 1992-2006", *mimeo*, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, junio.
- — — — —, Leonardo y Guillermo CRUCES (2008), "A Distribution in Motion: The Case of Argentina", primer diseño, *mimeo*, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, versión del 2 de junio.
- GONI, Edwin, Humberto LÓPEZ y Luis SERVÉN (2008), "Fiscal redistribution and Income Inequality in Latin America", en *Policy Research Working Paper* No. 4487, Research Department Group, the World Bank, Washington D.C. enero.
- GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y Darío ROSSIGNOLO (2008), "Argentina: Análisis de la situación tributaria y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso", artículo presentado en la Conferencia sobre

"Income distribution and globalization: problems and policy challenges", Ministerio de Trabajo de Argentina, Buenos Aires; 22 y 23 de septiembre.

HELPPAGE INTERNATIONAL (2008), 'Social pensions in low and middle income countries', <http://www.helppage.org/ResearchandpolicyPensionWatch/Cost>

JHA, Raghubendra (2008), "Investors punish the poor", en *The Australian*, 8 de agosto, <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,25197,24144990-7583,00.html>

KIRBY, Peadar (2003), "Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the Celtic Tiger", en *Serie financiamiento del desarrollo*, No. 129, CEPAL, Santiago de Chile, abril.

KRISTENSEN, Nicolai y Wendy CUNNINGHAM (2006), "Do Minimum Wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 Countries", en *Policy Research Working Paper* No. 3870, World Bank, Washington D.C., marzo.

KWON, Huck-ju (2005), "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia", en *Social Policy and Development Paper* No. 22, UNRISD, Ginebra.

IDESA (2008), "Récord de recaudación sugiere 27% de inflación anual", IDESA Report, No. 236, Buenos Aires, 8 de junio.

IFPRI (2008), "Global Food Crisis: Monitoring and Assessing Impact to Inform Policy Responses", septiembre, IFPRI, Washington D.C.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2008), "Argentina: Indicadores Económicos, Julio 2008", Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD (2008), Informe Resumen Programas Jefes de Hogar, Secretaría de Empleo.

MORENO-BRID, Juan Carlos y Igor PAUNOVIC (2006), "The Future of Economic Policy Making by Left-of-Centre Governments in Latin America: Old Wine in New Bottles?", en *Post-autistic Economic Review*, No. 139, 1 de octubre, pp.2-7.

NOVICK, Marta; Carlos TOMADA; Mario DAMILL; Roberto FRENKEL y Roxana MAURIZIO (2007), "Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", Instituto Internacional de Estudios Laborales (ILO), Ginebra.

O'CONNELL, Lesley (1999), "Collective Bargaining Systems in Six Latin American Countries", Office of the Chief Economists, Working Paper No. 399, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

OCAMPO, José Antonio (2007), "The Macroeconomics of the Latin American Economic Boom", en *CEPAL Review*, No. 93, pp.7-28.

PEKKARINEN, Jukka, Matti POHJOLA y Bob ROWTHORN (1992), "Social Corporatism: A Superior Economic System?", Wider Studies in Development Economics, Clarendon Press, Oxford.

PIETROBELLI, Carlo y Roberta RABELLOTTI (eds.), (2006), "Upgrading to compete: Global value chains and Pymes in Latin America", Inter-American Development Bank y David Rockefeller Centre for Latin American Studies, Harvard University.

PSACHAROPOULOS, G. et al. (1997). *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. World Bank Technical Paper No. 3. Washington D. C.: The World Bank.

SCHLEGERGER (2002), "Namibia's Universal Pension Scheme", ILO, Working Paper series, Ginebra.

SCHKOLNIK, Mariana (1992), "The Distributive Impact of Fiscal and Labour Market Policies: Chile's 1990-1 Reforms", Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, No. 49, Unicef-ICDC, Florencia.

SEDLAC (CEDLAS and The World Bank). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank)*. CEDLAS Universidad Nacional de La Plata and The World Bank's LAC Poverty Group (LCSP) and MECOVI Program. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#inequality>

SON, Hyun y Nanak KAKWANI, 2003, "Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matters", International Poverty Centre Working Paper No. 2, United Nations Development Programme.

STIGLITZ, Joseph (1998), "Broader goals and more instruments: towards the post-Washington Consensus", en *WIDER Annual Lecture*, No.2, UNU-WIDER, Helsinki.

TAYLOR, Lance (2000), "External Liberalization, Economic Performance and Distribution in Latin America and Elsewhere", en Cornia (2000) ob. cit.

WILLIAMSON, John (2003), "Exchange rate Policy and Development", Working Paper Series, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.

WORLD BANK (2005), "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity: Observations on Growth, Inequality and Poverty", Washington D.C., 21 de octubre.

— — — — — (2007), "Argentina: Facing the Challenge of Ageing and Social Security", Report No. 34154-AR, Washington D.C., 12 de enero.

JUAN C. GÓMEZ SABAINI
DARÍO ROSSIGNOLO
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN TRIBUTARIA ARGENTINA
Y PROPUESTAS DE REFORMAS IMPOSITIVAS
DESTINADAS A MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Prefacio

El presente informe constituye un ejercicio destinado a presentar un diagnóstico y un conjunto de propuestas de reformas tributarias cuyo objetivo está básicamente orientado a mejorar la distribución del ingreso de la población, dentro de un marco de sostenimiento de la presión tributaria existente durante el año 2006 y, al mismo tiempo, evitando que las reformas propuestas generen nuevos obstáculos o ineficiencias en el proceso de crecimiento de la economía.

La razón por la que se eligió el año 2006 como fecha base para realizar las propuestas de reformas obedece a las dificultades estadísticas existentes para realizar un análisis más actual de la situación, relacionadas con la ausencia de datos correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares 2007 (EPH) y a la reciente Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias 2005-2006. De haber contado con dicho material, el análisis podría haberse efectuado tomando como año base el período 2007 y se podría haber realizado un análisis de un mayor grado de detalle en cuanto a la estructura de la distribución del ingreso y a cómo las familias, agrupadas en los distintos deciles de renta, utilizaron el ingreso en el consumo de bienes y servicios.

Toda propuesta de cambio en el sistema tributario que esté destinada a generar modificaciones en la distribución primaria del ingreso abre, en cualquier país, un conjunto de otras posibles alternativas, especialmente debido a que este propósito genera situaciones de conflicto y no de consenso y, en esos casos, la responsabilidad final debe ser adoptada por el propio Estado, quien debe arbitrar entre los distintos grupos socioeconómicos de la población.

Por esta razón, las opiniones contenidas en este informe a lo largo de su diagnóstico inicial de la situación y, especialmente, los cambios que se proponen para modificar el sesgo distributivo del sistema tributario a fin de hacerlo más igualitario, deben ser cuidadosamente evaluadas en función de la oportunidad y la conveniencia de implementar modificaciones.

Introducción

Luego de haber experimentado una gravísima crisis económica durante los primeros años del siglo XXI, Argentina ha logrado una rápida y significativa recuperación económica, y una situación fiscal extremadamente holgada, dados los patrones históricos del país. Esa crisis estuvo signada por el abandono forzado del régimen monetario de la Convertibilidad, caracterizada por una drástica modificación de precios e ingresos relativos y una ruptura generalizada de contratos motivada por la crisis financiera ocurrida¹.

La recuperación ocurrida desde 2002 hasta la fecha muestra algunos rasgos excepcionales, en razón de que, como pocas veces en el pasado, se da una coincidencia de superávit externo y fiscal.

¹ Para una revisión de los aspectos macroeconómicos de período, véase Heymann, D. (2006), "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", Serie Estudios y Perspectivas 31, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.

En este contexto altamente favorable se observa que la presión tributaria lograda en ese lapso ha sido muy superior a los niveles más elevados registrados en cualquier período anterior, y, por lo tanto, este hecho necesita ser analizado en profundidad y evaluado en su perspectiva futura.

Para ello, la presentación de los rasgos centrales de la situación fiscal argentina desde una perspectiva histórica servirá como introducción al estudio de las características del sistema tributario argentino, sus fortalezas, debilidades y necesidad de reformas, y permitirá extraer y analizar las posibilidades que este sistema tiene para ser utilizado con el propósito de fortalecer políticas redistributivas.

1. Algunas características de la estructura tributaria

Con el propósito de facilitar la posterior evaluación de los principales desafíos que debe enfrentar la política y administración tributaria argentina –si es que la misma debe ser llamada a cumplir con su objetivo de mejorar la equidad distributiva– se ha seleccionado un grupo de factores estilizados que caracterizaron la evolución de su estructura tributaria a lo largo de los últimos años.

1.1. Poca significación de la tributación sobre las rentas de las personas físicas

A pesar de haber sido un país de clase media expandida con un alto nivel de concentración urbana, de haber gozado de un razonable nivel de ingreso per cápita y haber presentado un coeficiente de Gini inferior a 0,4 durante un período importante de su historia, Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta de cierta significación para el erario público. Si bien el gravamen tuvo algún peso durante la década que va de 1945 a 1955², con posterioridad a la misma, y durante más de tres décadas, este impuesto fue perdiendo participación en la estructura tributaria, para volver a recuperar posiciones desde los años noventa.

Como característica común en toda la región, el peso de la imposición a las ganancias ha descansado primordialmente en una fuerte participación del impuesto a la renta societaria y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal, que escasamente aportan cerca del 30% del total ingresado por impuesto a las ganancias.

El Gráfico 1 ilustra este fenómeno y pone de manifiesto las dificultades existentes para lograr objetivos en materia de equidad distributiva, ya que el impuesto más progresivo de todos –ganancias de personas físicas– produce únicamente el 1,6% del PIB aun en sus mejores años (véase Cuadro 1); no es mucho lo que el Estado puede lograr en esa materia, y de ahí que su fortalecimiento futuro resulte, a todas luces, absolutamente necesario (**Ver cuadro 1 en página 102 y gráfico 1 en página 103**).

Una comparación internacional refleja claramente las diferencias en este punto entre Argentina y los países más desarrollados. Estos países, además de triplicar en términos del PIB el nivel de

² Boletín Estadístico de la AFIP, 2006.

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA
1992-2007

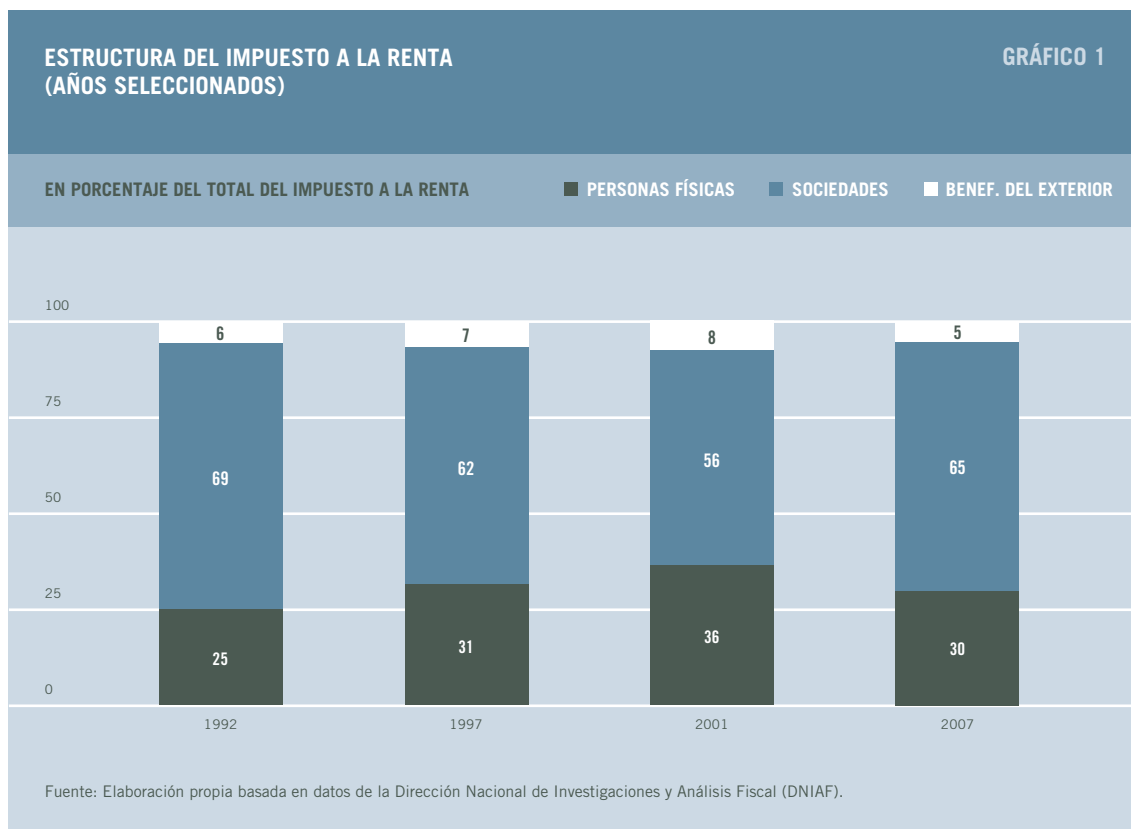
CUADRO 1

AÑO	TOTAL	PERSONAS FÍSICAS	SOCIEDADES	BENEF. DEL EXTERIOR	TOTAL	PERSONAS FÍSICAS	SOCIEDADES	BENEF. DEL EXTERIOR
EN % DEL PIB				EN % DEL TOTAL NACIONAL				
1992	1,22	0,30	0,84	0,07	6,73	1,66	4,67	0,40
1993	1,81	0,54	1,16	0,11	9,89	2,95	6,36	0,58
1994	2,26	0,71	1,42	0,13	12,47	3,94	7,80	0,72
1995	2,42	0,75	1,53	0,14	14,10	4,38	8,90	0,82
1996	2,50	0,94	1,47	0,10	15,23	5,72	8,93	0,58
1997	2,85	0,89	1,76	0,20	16,61	5,18	10,27	1,16
1998	3,17	0,96	1,99	0,23	18,34	5,55	11,48	1,31
1999	3,26	1,05	1,92	0,30	18,65	5,98	10,96	1,71
2000	3,68	1,30	2,10	0,28	20,58	7,30	11,72	1,56
2001	3,76	1,35	2,11	0,29	21,46	7,73	12,08	1,65
2002	2,85	1,12	1,39	0,35	16,88	6,61	8,22	2,05
2003	3,92	1,32	2,28	0,33	19,64	6,58	11,40	1,66
2004	4,98	1,37	3,37	0,24	21,97	6,03	14,86	1,07
2005	5,27	1,53	3,48	0,26	22,83	6,63	15,05	1,15
2006	5,14	1,52	3,33	0,29	21,80	6,44	14,15	1,21
2007*	5,34	1,58	3,47	0,29	20,99	6,23	13,63	1,13

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF. (*) Datos provisorios

recaudación del impuesto a la renta de los países latinoamericanos, poseen una estructura en la que prevalece la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas por sobre las sociedades. Mientras que en el promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) el 72% de la recaudación sobre la renta proviene de personas físicas, en Argentina la misma cifra asciende al 30% y el 70% restante se recauda a través de las sociedades. La estructura que muestra Argentina está incluso más alejada del promedio de la OCDE de lo que lo está el promedio latinoamericano, donde prácticamente el 40% proviene de personas físicas. Brasil es el país latinoamericano con mayor proporción de recaudación proveniente de las personas físicas con 62%.

¿Cuáles son las principales razones que pueden ser consideradas determinantes de la baja participación de la imposición a la renta personal en la estructura tributaria? Al respecto, tres elementos pueden ser destacados por sobre la gran cantidad de factores que afectan su comportamiento. En primer lugar, se encuentra el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) y los del capital (rentas no ganadas). Al respecto, la estrechez de la base imponible potencial



limita la aplicación del gravamen de manera mayoritaria a las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia, ingresadas a través de mecanismos de retención en la fuente de manera directa.

Una estimación efectuada en relación con el impuesto a la renta de las personas físicas del año 2005 muestra que más del 60% es ingresado a través de retenciones en la fuente pagadora, correspondiendo mayoritariamente a sueldos y salarios pagados y, por otra parte, del 40% del gravamen restante, que es ingresado a través de pagos directos mediante declaraciones juradas de los propios contribuyentes, más del 40% corresponde a renta de la cuarta categoría. En síntesis, cerca del 80% del gravamen proviene de rentas del trabajo, dependiente e independiente, y sólo el 20% a otras rentas no ganadas.³

La razón de estas circunstancias puede encontrarse en la gran amplitud de las exenciones que beneficia a las rentas de capital, provenientes de colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, tratamiento independiente de los dividendos, y numerosas exenciones, entre las que se cuenta la exoneración de todas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas por cualquier concepto que sea.

³ Estimaciones elaboradas sobre la base de la información contenida en AFIP (2006a).

En segundo lugar, se destaca el elevado nivel decílico de la renta gravada. La sesgada y reducida base imponible potencial queda sujeta a un amplio nivel de deducciones especiales en razón de que las mismas sean obtenidas por trabajadores autónomos o que se encuentren en relación de dependencia, o jubilados, que encuentran su razón de ser en la búsqueda de un tratamiento mas equilibrado con las rentas no ganadas. Dado el nivel de los mínimos no imponibles y otras deducciones personales, se limita aún más la aplicación del gravamen potencial a prácticamente los ingresos ubicados en el decil más alto de la distribución del ingreso personal, tal como será analizado más adelante.

En tercer lugar, se encuentra el bajo nivel de cumplimiento. Ya sea por la amplia evasión existente, que duplica los coeficientes observados para el IVA, por las posibilidades de eludir el gravamen debido a la amplitud de los ingresos no gravados o por la mora existente, se reduce aún más la recaudación efectiva del tributo. Basándose en la escasa información disponible en este campo, puede afirmarse que el incumplimiento en el impuesto a la renta personal se encuentra en 45/50%⁴ y que es sustancialmente superior al que existe en el impuesto al valor agregado (20%), ya que gran parte de los esfuerzos de la administración tributaria han estado concentrados en lograr mejoras en la administración del IVA y en menor medida en la imposición a la renta personal, esto es comprensible desde la óptica de maximización de recursos fiscales pero no desde la óptica de mejora en la equidad distributiva.

1.2. Importancia de las cargas sobre la nómina salarial y su relación con la imposición personal a la renta

Si se mira desde el largo plazo, se destaca el crecimiento reciente de los impuestos sobre los salarios destinados al financiamiento de la seguridad social, los que se duplicaron en el período 1930-1940, por la expansión de los regímenes jubilatorios, y que mantienen su importancia hasta mediados de los años ochenta, para sufrir un proceso de posterior disminución. Este descenso se debe en parte al surgimiento del régimen de capitalización en 1994 y al crecimiento de los mercados laborales informales, aunque también se debe a decisiones relacionadas con el funcionamiento del modelo macroeconómico.

La caída de los niveles que muestra la seguridad social, tanto en términos del PIB como en relación con el total de los impuestos nacionales, fue pronunciada entre 1994 y 2003, período en el que pasó de representar el 5,4% del PIB a únicamente 2,8%, para recuperarse lentamente junto con la reactivación de la economía y el aumento de los niveles de empleo, hasta llegar durante 2007 a 4,6% del PIB y acercarse a los niveles anteriores a la reforma provisional (Cuadro 3).

Dentro del contexto internacional, Argentina cuenta con un nivel de recaudación proveniente de la seguridad social que duplica al promedio de América latina pero que se sitúa por debajo de los niveles de Brasil y Uruguay, como así también de los países más desarrollados, especialmente de los de la UE, que duplican los niveles argentinos (**Ver cuadro 2 en página 105**).

⁴ Durán (2000).

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL AÑO 2005 EN % DEL PIB				CUADRO 2
REGIÓN	SEGURIDAD SOCIAL	PRESIÓN TRIBUTARIA NETA DE SEGURIDAD SOCIAL	PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL	SEGURIDAD SOCIAL EN % DEL TOTAL DE IMPUESTOS RECAUDADOS
EU 15	11,3	28,8	40,1	28,18
OCDE	9,3	27,1	36,4	25,55
BRASIL	7,9	25,5	33,4	23,61
ARGENTINA (2007)	4,6	25,2	29,8	15,30
EEUU	6,6	20,2	26,8	24,63
JAPÓN	10,0	16,4	26,4	37,88
URUGUAY	5,7	20,5	26,2	21,76
CHILE	1,4	16,7	18,2	7,93
AMÉRICA LATINA	2,3	14,7	17,0	13,65
MÉXICO	1,3	9,7	11,0	11,95

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF y Cetrángolo-Gómez Sabaini (2007)

El financiamiento de la seguridad social, tanto en Argentina como en el resto de América latina, posee un carácter fuertemente regresivo, ya que introduce un techo al monto de ingresos sobre el cual se aporta, por lo que la proporción se hace decreciente y viola los fundamentos de la equidad vertical. Por otra parte, la falta de mayores prestaciones no contributivas limita el nivel de recursos e impide que la prestación amplíe su calidad y cobertura. En un documento publicado recientemente por la CEPAL se señalan estos inconvenientes y la necesidad de lograr un mayor financiamiento de la seguridad social a través de recursos tributarios.⁵

No obstante, conviene adelantar una mirada en conjunto sobre los ingresos de los asalariados, ya que éstos no sólo están gravados por las contribuciones para la seguridad social sino que, al mismo tiempo y tal como ha sido mencionado, el peso mayoritario del impuesto a la renta personal recae casi exclusivamente sobre los salarios obtenidos en relación de dependencia. En el Cuadro 3 se presenta la agregación de ambos gravámenes para ciertos años seleccionados. En 2007, los impuestos a los ingresos personales llegaron a representar un 5,4% del PIB y siguen aumentando luego de caer por debajo de 4 puntos del PIB durante 2002 ([Ver cuadro 3 en página 106](#)).

1.3. Escaso peso de la imposición sobre los patrimonios en el nivel nacional

Al igual que en la mayoría de los países de la región, los impuestos a los patrimonios en el nivel nacional no han tenido una importancia sustancial y se mantuvieron a lo largo de la historia en

⁵ CEPAL “La Protección Social de cara al futuro”, 2006.

IMPUESTOS A LOS INGRESOS PERSONALES
1991-2007

CUADRO 3

AÑO	TOTAL	RENTA 4 ^{TA} CATEGORÍA	CONT. SOCIALES	TOTAL	RENTA 4 ^{TA} CATEGORÍA	CONT. SOCIALES
(EN % DEL PIB)			(EN % DEL TOTAL NACIONAL)			
1991	4,67	S/D	4,67	29,84	S/D	29,84
1992	5,56	0,17	5,39	30,80	0,93	29,87
1993	5,88	0,30	5,58	32,19	1,65	30,55
1994	5,80	0,40	5,40	31,99	2,20	29,78
1995	5,17	0,42	4,75	30,13	2,45	27,68
1996	4,48	0,53	3,95	27,29	3,20	24,09
1997	4,29	0,50	3,79	25,03	2,90	22,13
1998	4,22	0,54	3,69	24,39	3,10	21,29
1999	4,13	0,59	3,55	23,65	3,35	20,30
2000	4,13	0,73	3,40	23,12	4,08	19,04
2001	3,99	0,76	3,23	22,79	4,32	18,46
2002	3,45	0,63	2,83	20,43	3,70	16,73
2003	3,56	0,74	2,83	17,83	3,68	14,15
2004	3,80	0,76	3,04	16,78	3,37	13,40
2005	4,13	0,86	3,27	17,87	3,71	14,16
2006	4,63	0,85	3,78	19,65	3,60	16,05
2007*	5,44	0,89	4,56	21,41	3,48	17,93

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF y AFIP.
(*) Datos provisionales. ¹ Para el calculo se utilizaron datos de la AFIP del año 2005. Para calcular cuánto representa la cuarta categoría dentro de las rentas mixtas se utilizó el porcentaje que la misma representa entre las rentas puras.

niveles inferiores al 1% del PIB. A partir de la implementación de los impuestos a los Créditos y Débitos en cuenta corriente en 2001, la recaudación total de los impuestos patrimoniales aumentó hasta llegar en 2007 a un 2,2% del PIB, de los cuales 1,9% proviene de este último gravamen (que explica casi el 83% del total de la recaudación patrimonial y que, a la vez, constituye el 7% del total de la recaudación nacional).⁶ Con un 0,3% del PIB, le siguen en importancia los impuestos sobre los bienes personales, que comenzaron a crecer a fines de los años noventa y se mantuvieron prácticamente constantes entre 2003 y 2007.

En síntesis, se puede señalar que los impuestos considerados propiamente patrimoniales, que pueden ser tomados como gravámenes directos destinados a modificar la distribución de los ingresos y de los patrimonios, se encuentran prácticamente ausentes de la estructura tributaria del gobierno nacional (Ver cuadro 4 y gráfico 2 en página 107).

⁶ Al respecto se ha seguido con la clasificación de ingresos tributarios de FMI (Fondo Monetario Internacional), Manual de Estadística de las Finanzas Públicas, Washington DC, revisión 2001.

**RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES EN EL NIVEL NACIONAL
1991-2007
EN % DEL PIB**

CUADRO 4

AÑO	TOTAL	BIENES PERSONALES	TRANSACCIONES FINANCIERAS Y DE CAPITAL		
			TRANSF. DE INMUEBLES	CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CTA. CTE.	OTROS
1991	1,28	0,05	0,02	0,99	0,21
1992	0,60	0,06	0,02	0,32	0,20
1993	0,16	0,07	0,02	(:)	0,06
1994	0,14	0,07	0,03	(:)	0,04
1995	0,16	0,12	0,02	0,00	0,02
1996	0,28	0,25	0,02	0,00	0,02
1997	0,21	0,17	0,02	0,00	0,02
1998	0,31	0,27	0,02	0,00	0,02
1999	0,37	0,20	0,02	0,00	0,15
2000	0,44	0,38	0,02	0,00	0,04
2001	1,43	0,30	0,02	1,09	0,02
2002	1,76	0,18	0,01	1,55	0,01
2003	2,03	0,44	0,02	1,57	0,00
2004	2,12	0,38	0,02	1,72	0,00
2005	2,15	0,35	0,02	1,77	0,00
2006	2,14	0,33	0,03	1,79	0,00
2007*	2,25	0,32	0,05	1,89	0,00

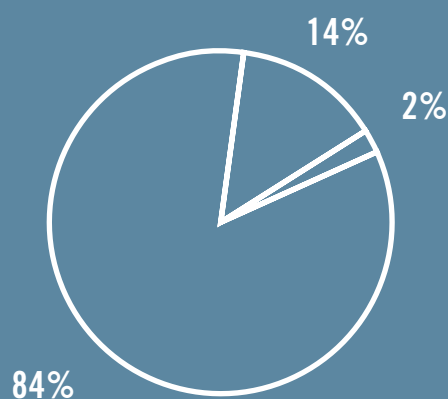
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de DNIAF. (*) Datos provisorios

**GRÁFICO 2
ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS
PATRIMONIALES EN EL NIVEL NACIONAL, 2007
(EN % DEL TOTAL)**

84%
CRÉDITOS Y DÉBITOS CUENTA CORRIENTE

14%
BIENES PERSONALES

2%
TRANSF. DE INMUEBLES



Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNIAF.

El escaso nivel de recaudación de los tributos patrimoniales encuentra algún grado de mejoría cuando se considera conjuntamente con los recursos obtenidos por los fiscos provinciales. Al respecto, el Cuadro 5 indica el aporte efectuado por el conjunto de las provincias, el que oscila en torno al 0,5% del PIB, correspondiente a la imposición inmobiliaria tanto urbana como rural.⁷

Por otra parte, el gravamen a la transferencia de bienes inmuebles, que se implantó como medida de política tributaria sustitutiva con motivo de la eliminación del impuesto a los beneficios eventuales, no ha logrado prácticamente impacto alguno, dado el escaso monto de recaudación obtenido.

Del Cuadro 5 también surge que mientras la carga tributaria en materia de imposición patrimonial del gobierno nacional ha ido en aumento a lo largo del período 1991-2007, en el nivel provincial la tendencia ha sido la disminución, y no ha habido una recuperación de la recaudación en términos del PIB después de la salida de la crisis de 2002. Sobre este aspecto se volverá más adelante, dado el papel que deberían tener las provincias en la mejora de la imposición directa.

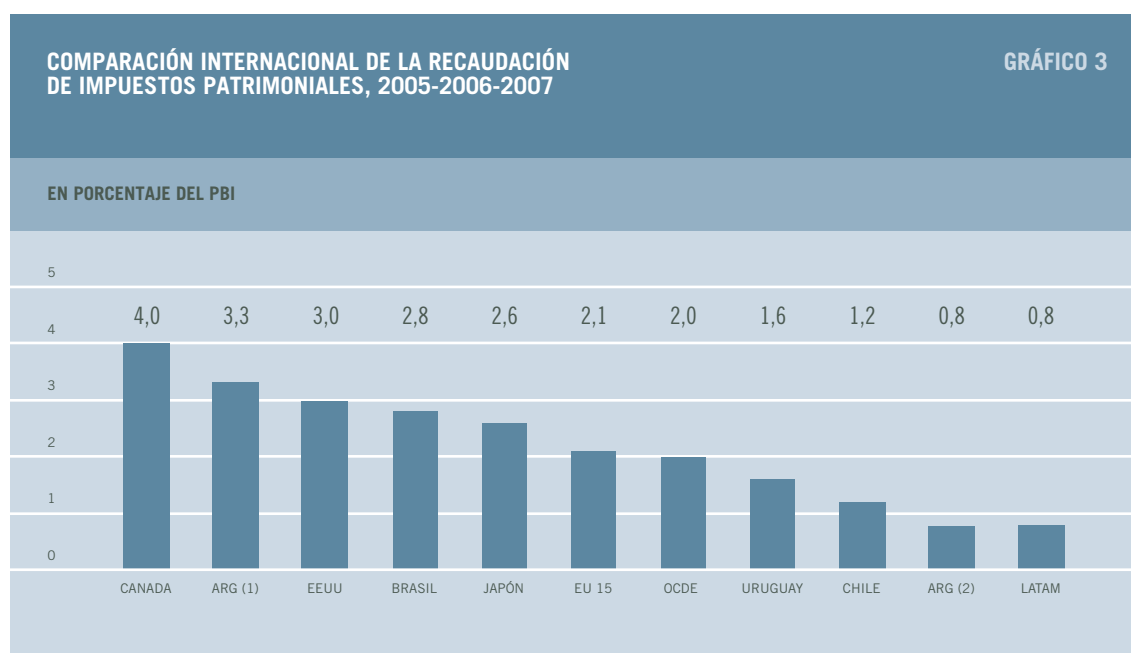
IMPOSICIÓN PATRIMONIAL NACIONAL Y PROVINCIAL 1991, 2001 Y 2007 EN % DEL PIB		CUADRO 5		
	TOTAL	NACIONAL	PROVINCIAL	
TOTAL 1991	2,53	1,28	1,25	
BIENES PERSONALES	0,71	0,05	0,66	
TRANSACC. FINANCIERAS Y DE CAPITAL	1,82	1,22	0,60	
TOTAL 2001	2,61	1,43	1,18	
BIENES PERSONALES	0,92	0,30	0,61	
TRANSACC. FINANCIERAS Y DE CAPITAL	1,70	1,13	0,57	
TOTAL 2007*	3,33	2,25	1,08	
BIENES PERSONALES	0,78	0,32	0,46	
TRANSACC. FINANCIERAS Y DE CAPITAL	2,55	1,93	0,61	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de DNIAF. (*) Datos provisorios

Cuando se observa la situación de Argentina en relación con otros países, ésta varía significativamente en función de si se incluyen o no los ingresos provenientes de los impuestos sobre transacciones financieras y de capital. Como se señaló anteriormente éstos representan, tanto en Argentina como en muchos otros países de América latina, la mayor parte de los recursos patrimoniales y alcanzaron en el país, durante 2007, niveles superiores a las tres cuartas partes de la recaudación patrimonial, en clara expansión debido al crecimiento del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente.

⁷ El nivel de la imposición patrimonial obtenido por los gobiernos subnacionales puede estar subestimado, dado que los datos no incluyen los ingresos obtenidos por los gobiernos municipales.

Esta situación se ve reflejada en el Gráfico 3, donde se muestra cómo si se incluyen las transacciones financieras y de capital, Argentina registra –incluyendo recursos de provincias y municipios– el 3,3% del PIB, mientras que si no se incluyen estos tributos, el nivel de recaudación baja hasta un 0,8% del PIB, una cifra muy por debajo de los países más desarrollados, que superan los 2 puntos del PIB.



1.4. Sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos

El total de los impuestos sobre bienes y servicios aumentó su participación en la recaudación durante todo el siglo XX. De oscilar entre el 3 y 4% del PIB entre 1930 y 1960, aceleró su crecimiento entre 1970 y 1990, registrando un promedio de 5,5% del PIB en la década del setenta; 6,2% en la década del ochenta y 8,6% en la década del noventa. Entre 2002 y 2007 se mantuvo un promedio de 8,6% del PIB y la tendencia de los últimos años muestra un crecimiento de esta cifra, que llegó a registrar un 9,5% en 2007.

Estas cifras muestran que, ante la constante falta de recursos, los gobiernos han recurrido de manera sistemática a la imposición general al consumo (IVA), lo que disminuyó el peso de la imposición selectiva que, en ciertas circunstancias, hubiese podido ser estructurada con el propósito de mejorar la equidad del sistema, gravando bienes y servicios consumidos mayoritariamente por los deciles de mayor nivel de renta, para mejorar el nivel de los recursos tributarios.

Si bien es correcto asumir que, dado el escaso peso que tienen en la recaudación, extender el gravamen a nuevas bases imponibles no parecería tener un efecto significativo sobre el total de los recursos impositivos, sus efectos deberían ser evaluados en relación con el impacto sobre los niveles

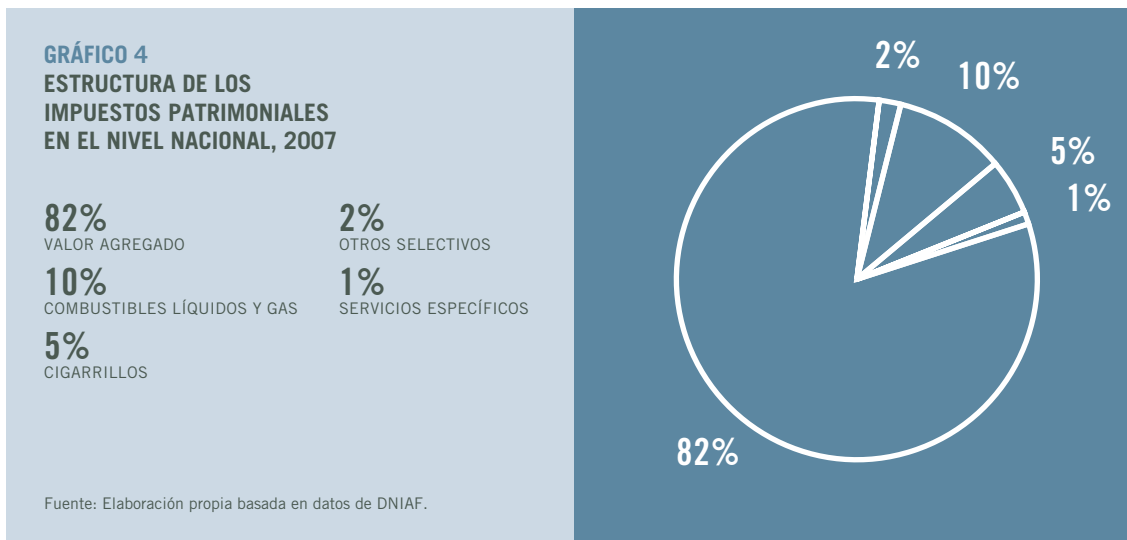
altos de renta. Al respecto se señala que, dada la creciente participación de los servicios finales en la canasta de consumo de los sectores de mayores ingresos, un impuesto aplicado sobre estos servicios podría lograr un efecto progresivo considerable (Ver gráfico 4 en página 111).

RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS 1991-2007 EN % DEL PIB						CUADRO 6
AÑO	TOTAL	VALOR AGREGADO	SELECTIVOS			SERVICIOS ESPECÍFICOS
			CIGARRILLOS	COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y GAS	OTROS SELECTIVOS	
1991	6,69	3,75	0,86	1,43	0,49	0,15
1992	8,93	6,41	0,73	1,20	0,46	0,13
1993	8,90	6,88	0,68	0,87	0,35	0,13
1994	8,67	6,75	0,65	0,80	0,33	0,14
1995	8,54	6,76	0,63	0,69	0,31	0,15
1996	8,73	6,92	0,62	0,86	0,20	0,14
1997	9,22	6,99	0,58	1,34	0,17	0,14
1998	9,10	6,98	0,57	1,24	0,17	0,14
1999	9,02	6,62	0,61	1,27	0,14	0,39
2000	9,18	6,69	0,66	1,22	0,17	0,43
2001	8,08	5,71	0,65	1,27	0,17	0,28
2002	7,13	4,88	0,59	1,43	0,14	0,09
2003	7,71	5,57	0,60	1,32	0,15	0,06
2004	9,04	6,92	0,66	1,20	0,21	0,05
2005	8,95	6,93	0,65	1,13	0,21	0,03
2006	9,05	7,20	0,53	1,00	0,25	0,07
2007*	9,53	7,80	0,48	0,93	0,23	0,08

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF.
(*) Datos provisionarios.

Como se ha mencionado, en este contexto se destaca el comportamiento que ha tenido el IVA, el que si bien se estableció en el año 1975, sólo a partir de 1992 produce un salto estructural en su importancia recaudatoria, pasando de representar un 3,7% del PIB en 1991, a un 6,4% del PIB en 1992 y, posteriormente, cerca del 8% del PIB en el año 2007.

La tendencia en el diseño de este tributo ha sido dominada por sucesivas reformas tendientes a la generalización en su base y al ascenso de sus alícuotas, lo que ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes tributos. Desde 1995, el nivel de alícuota general se ubica en un 21% y creció desde 1990 en un 62%.



A la vez, el gravamen tiene una serie de tasas diferenciales que afectan a los bienes y servicios, los que en algunos casos reducen la tasa a la mitad de la tasa general (10,5%). Cabe mencionar que quedan sujetas a tasa reducida las carnes, frutas y verduras, el pan (que se encontraba exento hasta noviembre del año 2006), las galletas, facturas, galletitas y los bizcochos elaborados con harina de trigo sin envasar, los granos y fertilizantes, la medicina prepaga, los libros y todo material impreso similar (desde el año 2001) y el transporte de pasajeros de corta distancia, tal como se indica en el siguiente cuadro.

También debe mencionarse que las tasas diferenciales indicadas han obedecido básicamente al propósito de reducir los márgenes de evasión del gravamen debido a la brecha que se produce entre bienes (insumos a tasa general) y bienes elaborados o finales (exentos), más que debido al propósito de atenuar el impacto distributivo del impuesto (**Ver cuadro 7 en página 112**).

En cuanto a la base, durante 1992 se realizó una nueva reforma que consistió fundamentalmente en retomar el camino hacia la generalización del impuesto. Este proceso continuó en la misma dirección a través de sucesivas reformas, la última de las cuales, realizada en 2006, fue la eliminación de casi todas las exenciones de bienes, quedando exceptuadas sólo la leche fluida o en polvo y las medicinas para uso humano.

En lo que se refiere a servicios también se generalizó todo tipo de prestaciones, excepto que se tratara de aquellas efectuadas por Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educativos, prestaciones médicas a obras sociales y al PAMI, intereses de préstamos para vivienda, servicios educativos y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras; las operaciones de seguro; de asistencia médica a obras sociales; y los espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos, junto con las prestaciones personales en los mismos, entre las más importantes.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS
2000-2006****CUADRO 7**

CONCEPTO	2000	2001	2002 ¹	2003 ¹	2004	2005	2006
TASA GENERAL	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%
TASAS DIFERENCIALES							
SERVICIOS PÚBLICOS	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%
TRANSPORTE DE PASAJEROS ²	EXENTO	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%
PAN, GALLETAS, FACTURAS, GALLETTITAS Y BIZCOCHOS ³	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	10,5%
OTROS CONCEPTOS ⁴	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%

Fuente: AFIP (2006) "Estimación del incumplimiento en el IVA"

¹ El Decreto 2312/2002 redujo la alícuota para el período comprendido entre el 18 de noviembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2003, del 21% y 10,5% al 19% y 9,5%, respectivamente. ² Terrestres, acuáticos o aéreos, cuando el recorrido no supere los 100km. Excluidos taxis y remises.

³ Elaborados exclusivamente con harina de trigo y sin envasar. ⁴ Otros conceptos gravados al 10,5% en el período analizado, como animales vivos, carnes, frutas, algunos intereses, medicina prepaga, Transporte de Pasajeros cuando el recorrido supere los 100 Km, venta e importación de obras de arte, etc.

El Gráfico 5 muestra la evolución del coeficiente entre el consumo exento y el consumo gravado. De acuerdo con un análisis efectuado por la AFIP,⁸ el gasto de los hogares ascendía en 2006 a 348.569 millones de pesos, mientras que el consumo gravado era de 207.765 millones, lo que representa prácticamente el 60% del gasto. La tendencia entre 2000 y 2006 muestra un incremento significativo de la proporción del consumo gravado y una disminución del consumo exento, lo que refleja la ampliación de la base imponible del gravamen y la curva descendiente del gráfico a lo largo de los años (**Ver gráfico 5 en página 113**).

Por otra parte, como muestra el Cuadro 8, además de una mayor base gravada ayudaron a la recaudación del IVA una disminución en el porcentaje de incumplimiento de un 28% en 2000 a un 21% en 2006 (**Ver cuadro 8 en página 113**).

De esta manera, durante el año 2007, merced a una combinación dada por el crecimiento del consumo privado, la generalización de la base del impuesto y, en parte también, por el crecimiento de alícuotas, la recaudación del IVA alcanzó niveles cercanos a los 8 puntos del PIB.

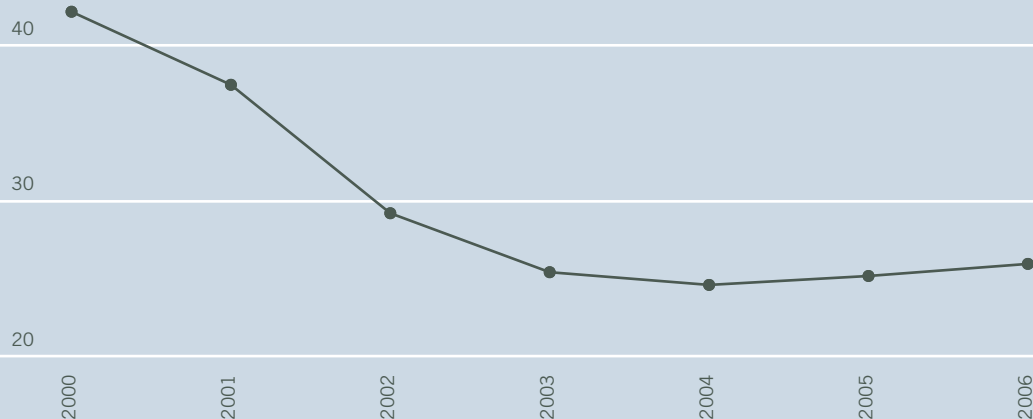
Al analizar la imposición sobre los consumos no puede dejar de mencionarse el peso que también tienen los impuestos sobre los ingresos brutos que aplican los gobiernos provinciales. Se trata de impuestos a las ventas ("en cascada") que se aplican sobre cada una de las etapas del proceso pro-

⁸ La información se encuentra contenida en los estudios efectuados para medir el grado de cumplimiento del IVA. Véase al respecto, AFIP, "Estimación del incumplimiento del IVA", 2006.

CONSUMO EXENTO DE LOS HOGARES SOBRE EL CONSUMO GRAVADO 2000-2006

GRÁFICO 5

EN PORCENTAJES



Fuente: AFIP, "Estimación del incumplimiento en el IVA", 2006.

PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO 1991-2007

CUADRO 8

AÑO	IVA BRUTO (EN % DEL PIB)	TASA ¹ (EN %)	PRODUCTIVIDAD	PORCENTAJE DE INCUMPLIMIENTO
2000	6,69	21,0	0,318	27,9%
2001	5,71	21,0	0,272	29,6%
2002	4,88	21,0	0,232	34,8%
2003	5,57	21,0	0,265	32,3%
2004	6,92	21,0	0,330	24,8%
2005	6,93	21,0	0,330	23,3%
2006	7,20	21,0	0,343	21,2%

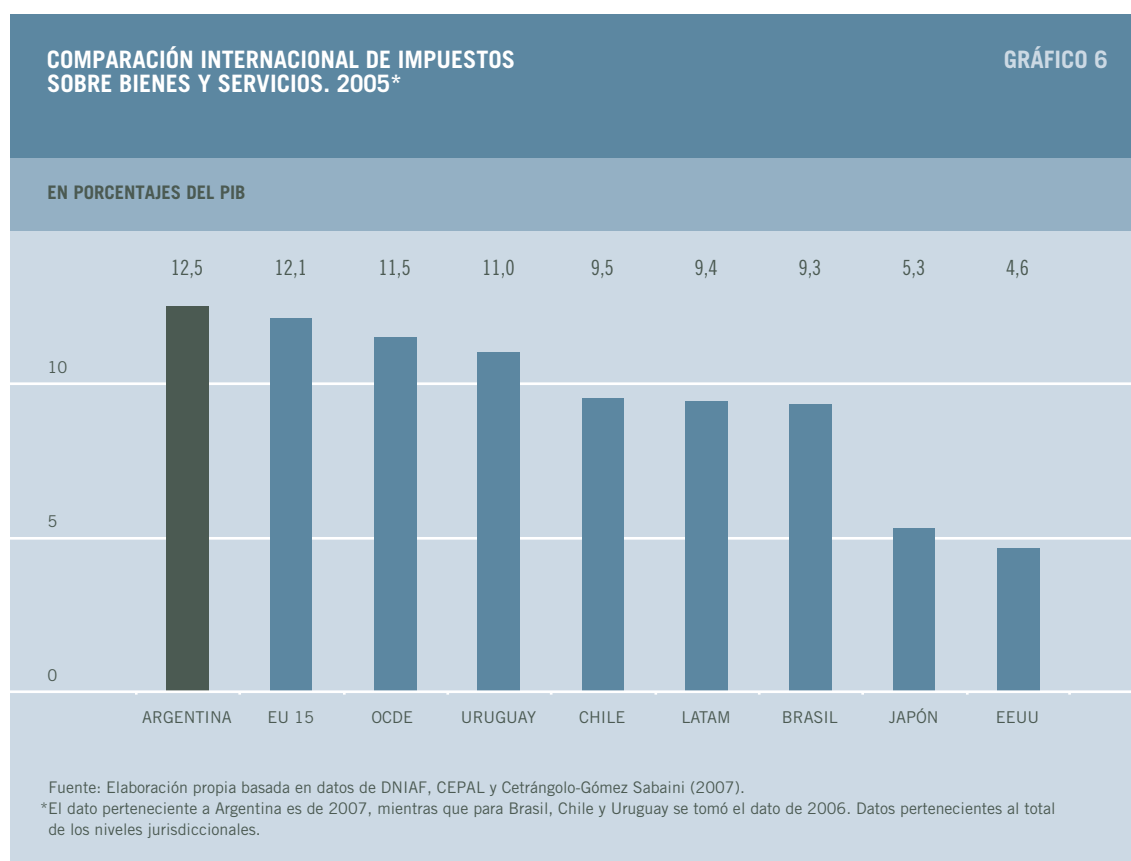
Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF

¹ Del 1/11/90 al 20/2/91 la tasa fue de 15,6%, del 21/2/91 al 29/2/92, fue de 16%, del 1/3/92 al 31/3/95 fue del 18%, del 1/4/95 al 17/11/02 fue del 21%, del 18/11/02 al 17/1/03 fue del 19% y desde el 18/1/03 hasta la fecha es de 21%.

ductivo, con excepción –en general– de la actividad agropecuaria, así como de otras imposiciones de tipo indirecto que aplican las provincias de manera selectiva, como los impuestos a los sellos.

Si bien este aspecto será analizado más adelante, una rápida mirada a la información indica que, a través de este gravamen, las provincias recaudaron en los últimos años casi 3 puntos adicionales del PIB, lo que hace que la imposición al consumo en el país se eleve en más de 12 puntos del PIB.

La muestra seleccionada de países sitúa a Argentina como el país que más recauda con respecto al PIB en la imposición sobre bienes y servicios ya que, mientras que el promedio para América latina es de 9,4% y el de la OCDE es de 11,5%, en Argentina asciende a 12,5% cuando se considera conjuntamente la imposición general y selectiva tanto en el nivel nacional como en el provincial.



Los ingresos municipales no son considerados, en parte por las dificultades de información estadística existente y, además, porque el carácter de los ingresos de este nivel de gobierno está más orientado a la aplicación de tasas y precios públicos que a la aplicación de impuestos.

1.5. Escasa relevancia de los recursos provenientes de los derechos de importación

El poco peso de los derechos de importación dentro de la estructura tributaria se comprueba desde mediados de los años cuarenta, se acentúa durante la década del cincuenta cuando se produce un cambio de modelo más orientado a una salida exportadora y al desarrollo de la actividad industrial, sustentada en altas tasas de protección efectiva con bajos niveles arancelarios a los insumos y bienes de capital y alto nivel de protección a los bienes elaborados, y posteriormente durante los años noventa se intensifica con la apertura comercial impulsada durante el período de la Convertibilidad. Este patrón general de comportamiento se distingue por el menor peso de los aranceles de importación que tuvo lugar en Argentina, algo que sucedió con anterioridad a muchos otros países de la región.

Entre 1991 y 2007 los derechos de importación se movieron alrededor del 1% del PIB, manteniendo relativamente constante su nivel, pero modificando en gran medida su estructura: los recursos provenientes de la estadística de importación pasaron de representar un 28% del total en 1991 a un 2,2% en 2007, y en este último año el 98% de los recursos provino de parte de los derechos aduaneros.

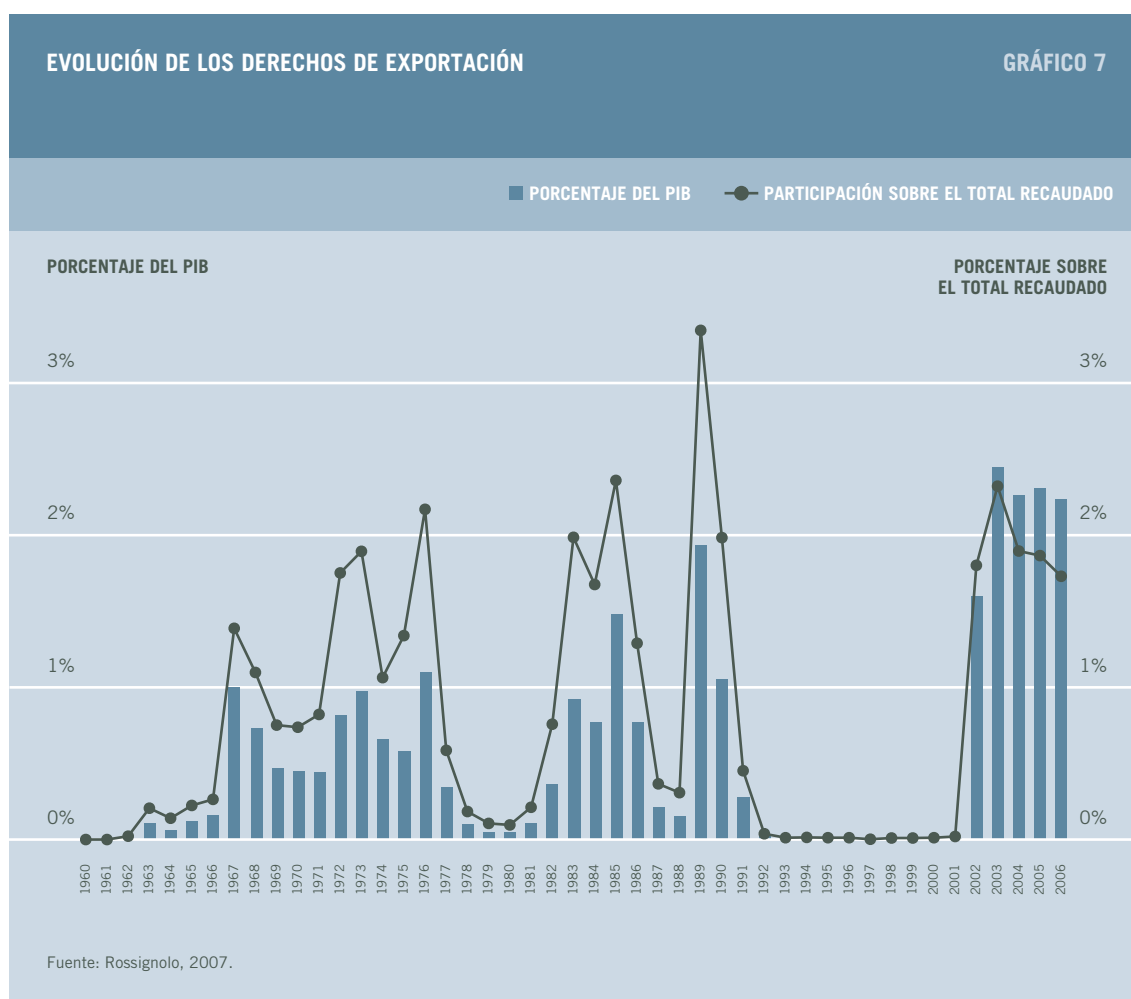
RECAUDACIÓN DE DERECHOS DE IMPORTACIÓN 1991-2007				CUADRO 9		
AÑO	TOTAL	DERECHOS ADUANEROS	ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	TOTAL	DERECHOS ADUANEROS	ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN
(EN % DEL PIB)				(EN % DEL TOTAL IMPO.)		
1991	0,50	0,36	0,14	100,0	71,6	28,4
1992	0,95	0,69	0,26	100,0	72,7	27,3
1993	1,03	0,54	0,49	100,0	52,8	47,2
1994	1,08	0,61	0,47	100,0	56,5	43,5
1995	0,77	0,68	0,08	100,0	89,1	10,9
1996	0,82	0,70	0,12	100,0	85,2	14,8
1997	0,97	0,83	0,13	100,0	86,1	13,9
1998	0,93	0,90	0,03	100,0	97,0	3,0
1999	0,80	0,79	0,02	100,0	97,8	2,2
2000	0,70	0,68	0,01	100,0	98,1	1,9
2001	0,59	0,57	0,01	100,0	97,8	2,2
2002	0,42	0,40	0,01	100,0	96,8	3,2
2003	0,61	0,59	0,02	100,0	97,4	2,6
2004	0,73	0,71	0,02	100,0	97,5	2,5
2005	0,73	0,71	0,02	100,0	97,5	2,5
2006	0,79	0,77	0,02	100,0	97,7	2,3
2007*	0,87	0,85	0,02	100,0	97,8	2,2

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de DNIAF. (*) Datos provisorios.

1.6. Tendencia creciente de los derechos de exportación

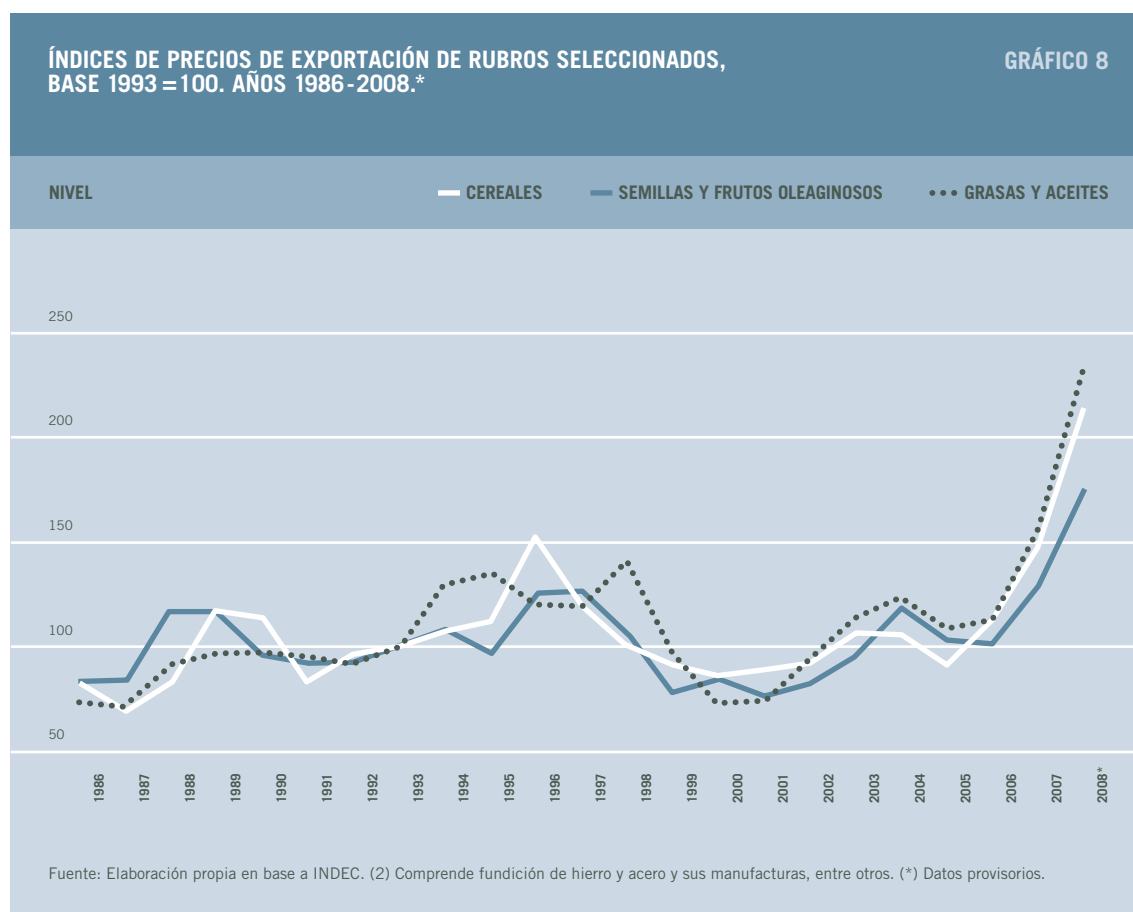
A lo largo de la historia argentina los recursos provenientes de la exportación de bienes agropecuarios han contribuido de manera esporádica, aunque sustantiva, al financiamiento del Estado. En la coyuntura posterior a la crisis de 2001, este financiamiento toma la forma de derechos sobre la exportación cobrados en la Aduana, de manera similar a lo ocurrido en otros períodos de la historia, en especial cuando el tipo de cambio fue extraordinariamente devaluado ante las crisis del sector externo. En otros períodos, la generación de recursos para el Estado fue realizada a través del Banco Central, mediante la introducción de tipos de cambio múltiples.

Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 7, la situación de los derechos de exportación del período actual se diferencia de etapas anteriores tanto por su elevado nivel de recaudación sobre el PIB –el más elevado de la historia argentina– como por su estabilidad en un rango acotado entre 2,0% y 2,5% del PIB.



La recaudación por derechos de exportación comenzó a aumentar a partir de 2002. Este aumento, como se mencionó anteriormente, respondía a los efectos de la devaluación, que actuaba sobre la inequidad expresada por una situación donde los exportadores se vieron ampliamente favorecidos por el tipo de cambio, mientras que los consumidores se vieron perjudicados debido a la disminución de su poder de compra.

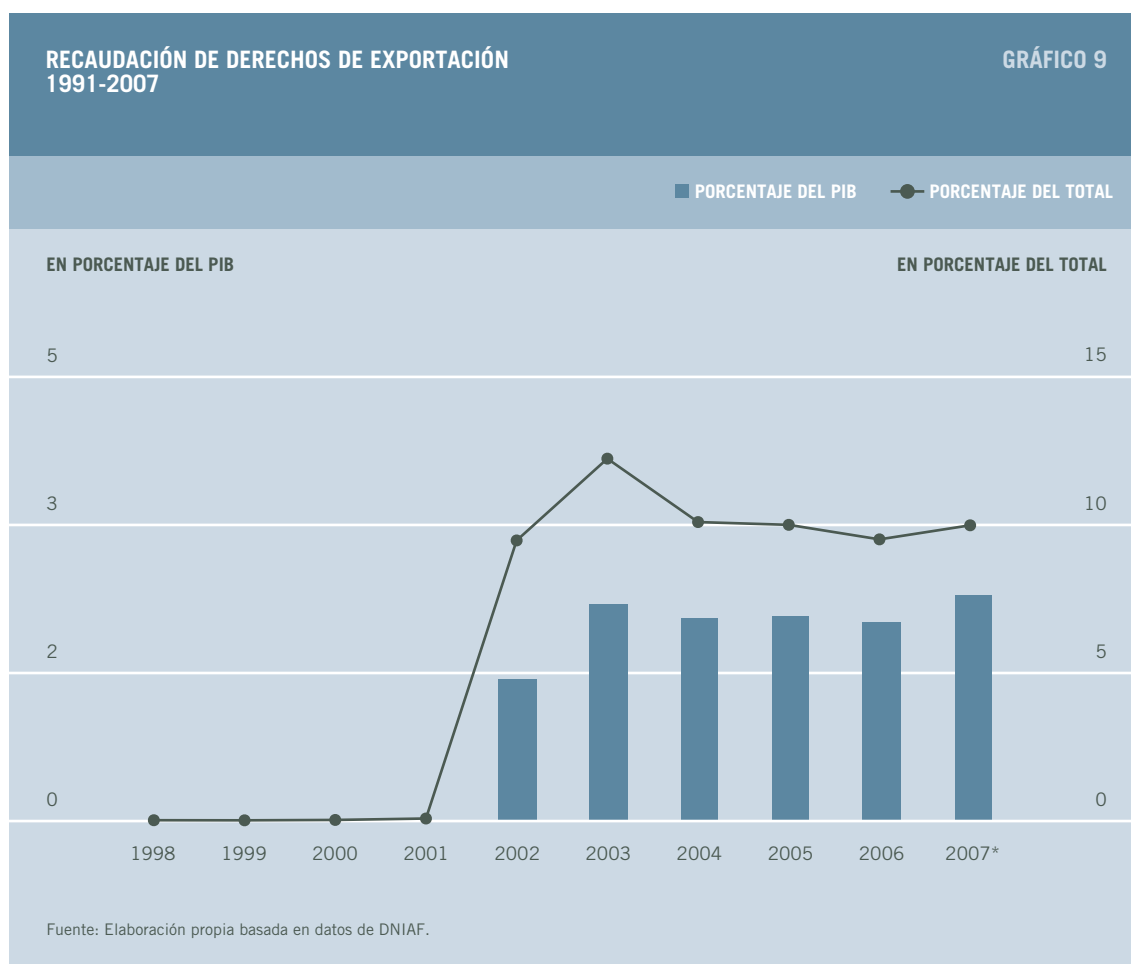
Sin embargo, los aumentos en las alícuotas a partir de 2004 ya no se fundamentan en relación a un hecho coyuntural, como sucedió en otros momentos de la historia, y como sucedió también en un primer momento posterior a la crisis de 2001. A partir de 2004, los incrementos en las alícuotas surgieron como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas (Gráfico 8). Estos precios vienen aumentando a partir de 2003, alimentados principalmente por la expansión de la demanda de China e India, como también por la demanda impulsada por la producción de biocombustibles.



Los derechos de exportación se aplican entonces, por un lado, con el fin de que este aumento no se traslade a los precios domésticos, mientras que al mismo tiempo se busca gravar de manera especial y, más allá de los pagos que éste efectúe en concepto del impuesto a las ganancias, a un

sector que estaría obteniendo fuertes beneficios derivados del aumento internacional del precio de los bienes exportados. De esta manera, al tratarse de recursos que constitucionalmente no se coparticipan con las provincias, producen un rápido alivio a las cuentas del gobierno nacional, adonde ingresa el 100% de lo recaudado.

Es así que, como muestra el Gráfico 9, los recursos provenientes de los derechos de exportación llegaron a representar durante 2007 el 10% del total recaudado en el nivel nacional y el 2,5% del PIB, promediando entre 2003 y 2007 el 2,4% del PIB.



Como se señaló anteriormente, las alícuotas fueron modificadas varias veces a partir de su expansión en 2002 y muestran una tendencia ascendente para prácticamente la totalidad de los productos. Las últimas modificaciones más relevantes fueron realizadas entre fines de 2007 y principios de 2008, y se aplicaron a los principales cereales y semillas. El Cuadro 10 sintetiza las modificaciones realizadas según cada producto y período ([Ver cuadro 10 en página 119](#)).

**EVOLUCIÓN DE BASES IMPONIBLES Y ALÍCUOTAS EN LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN
1991-2008⁹
EN PORCENTAJE**

CUADRO 10

PRODUCTO	FEB-02	ABR-02	NOV-05	OCT-06	ENE-07	NOV-07	MAR-08
SOJA	24	-----			28	35	44
GIRASOL	24	-----				32	39
MAIZ	20	-----				25	24
TRIGO	20	-----				28	27
SUBPRODUCTOS DE GIRASOL		20	-----			30	30
SUBPRODUCTOS DE SOJA		20	-----		24	32	32
SUBPRODUCTOS DE TRIGO		20	-----	10	-----		10
SUBPRODUCTOS DE MAIZ		20	-----				20
FRUTAS FRESCAS	10	-----					10
FRUTAS PROCESADAS	15	-----					15
PRINCIPALES CORTES DE CARNE	5	-----	15	-----			15
CARNES, PESCADOS, LACTEOS, LANAS ELABORADAS Y CUEROS SIN CURTIR	5	-----					5
CUEROS PROCESADOS	15	-----					15
CUERO CURTIDO	10	-----					10
DESPERDICIOS Y DESECHOS DE HIERRO Y ACERO, Y RESIDUOS DE OTROS METALES NO FERROSOS	40	-----					40
OTROS PRODUCTOS DE ORIGEN INDUSTRIAL	5	-----					5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mecon y Rossignolo (2007).
⁹ El 11 de marzo de 2008 el Gobierno estableció a través de la resolución 125/08 que los derechos de exportación de los cereales y oleaginosas dejan de ser fijos y pasan a ser móviles, modificando la alícuota de acuerdo al precio de dichos productos.

La progresividad de los derechos de exportación se basa en que éstos inciden en los sectores de la sociedad que se encuentran en los deciles superiores de ingreso y, al mismo tiempo, impiden que aumente el precio de la canasta de consumo masivo y que el incremento en los precios internacionales impacte sobre ella. Al ser mayor la proporción del ingreso que los deciles de menor poder

⁹ La resolución 125/08 fue suspendida en julio de 2008, luego de que el Senado de la Nación la rechazara, retrotrayendo las alícuotas a los niveles de noviembre de 2007.

adquisitivo destinan al consumo en relación a los deciles superiores, los derechos de exportación logran un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Sin embargo la aplicación de los derechos de exportación va más allá de los efectos recién mencionados. Como estos derechos no son coparticipables, lo recaudado a través de ellos ingresa en un 100% al Tesoro Nacional y, al provocar una disminución en la rentabilidad que obtienen los productores tras la aplicación del gravamen, disminuye el monto alcanzado por el impuesto a las ganancias que sí es coparticipable, por lo que aumenta la desigualdad regional al incrementarse la concentración de la recaudación del nivel nacional.

También cabe destacar ciertas críticas que pueden surgir en relación con el posible desincentivo que los derechos de exportación pueden crear en la producción en un largo plazo. En este sentido, se cree que en un corto o mediano plazo los desincentivos no son significativos, pero que en un largo plazo es muy probable que tanto una disminución en los precios como un aumento en los costos de los insumos disminuyan la rentabilidad y, por lo tanto, los estímulos de los productores para continuar invirtiendo.

Por último, otra de las debilidades de los derechos de exportación hace referencia a que no toman en cuenta la rentabilidad del sujeto sobre el cual recae el impuesto, gravando con la misma proporción a sujetos con tasas de retorno diferentes.

1.7. Importancia y continuidad de los gastos tributarios

Otra de las características del sistema tributario argentino ha sido su falta de transparencia en el otorgamiento de medidas promocionales en materia tributaria. No sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados consistentes en la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos utilizados y la inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias utilizadas han tornado al sistema altamente proclive a la evasión y corrupción. Por otra parte, estos sistemas no sólo han tenido un papel negativo en el impacto distributivo al haber favorecido a sectores económicos de rentas altas, sino que además la merma en la recaudación que han causado ha debido ser sustituida por impuestos regresivos que afectaron a los sectores de menores ingresos.

Además, si bien resulta compleja la determinación del impacto recaudatorio de los diversos sistemas utilizados, es aún mucho más complejo conocer los efectos derivados de estos regímenes, ya que nunca han sido materia de una evaluación profunda.

En relación a este tema se desprende que la estimación del nivel de gastos tributarios para los años 2007 y 2008 es de 2,2% del PIB, cifra que disminuyó a partir de 2003 cuando alcanzaba 2,5%, y que está explicada principalmente por los gastos tributarios registrados en el impuesto al valor agregado (50% del total) y en el impuesto a las ganancias (25% del total).

Los gastos tributarios registrados en el impuesto a las ganancias son los que más perjudican la equidad del sistema tributario, mientras que los que se registran en el IVA suelen ser más progresivos. Muchas de las exenciones que componen los gastos tributarios en el impuesto a las ganancias favorecen a sectores de la sociedad que se ubican en los deciles superiores de ingreso, por lo que su eliminación mejoraría la equidad del sistema tributario. Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía, del total de los gastos tributarios en el impuesto a las ganancias –que representan el 0,55% del PIB– prácticamente el 40% está compuesto por las exenciones en intereses de los títulos públicos, mientras que el resto es explicado por las exenciones a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, y las aplicadas a los intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables. Otro de los tributos en los que se registran gastos tributarios regresivos es el impuesto sobre los bienes personales, entre los que se destacan las exenciones en los depósitos en las entidades financieras. Por otra parte, el efecto en la equidad de los gastos tributarios relacionados con las contribuciones a la seguridad social es más difícil de determinar, ya que no está claro si los beneficiados terminan siendo los asalariados o la sociedad que los contrata (**Ver cuadro 11 en página 122 y cuadro 12 en página 123**).

1.8. Crecimiento de la presión tributaria provincial

Como se señaló anteriormente, la recaudación del nivel provincial aumentó en términos del PIB aunque lo hizo en menor proporción que la recaudación nacional, por lo que disminuyó su participación en el total en un nivel menor al 15%.

Cuando se analiza la composición de sus recursos, se observa que el aumento en términos del PIB está explicado principalmente por el crecimiento en la recaudación proveniente de los impuestos sobre bienes y servicios, ya que el resto de los tributos no muestra variaciones significativas y los impuestos inmobiliarios –segundos en relevancia entre los impuestos provinciales– disminuyeron su recaudación de 0,7% del PIB en 1991 a 0,5% en 2007.

De esta manera, la estructura de los impuestos provinciales se modificó –especialmente entre los años 2003 y 2007– y tiende hacia una mayor participación de los impuestos sobre bienes y servicios por sobre los impuestos a la propiedad.

Desde el punto de vista de una política redistributiva, el conjunto de la tributación sobre la propiedad ha venido perdiendo participación de una manera sustancial en el total de recursos propios, aportando actualmente sólo el 10% del total de los recursos tributarios provinciales. Las dos principales fuentes de la recaudación patrimonial son el impuesto inmobiliario y el impuesto a los automotores, con una composición que se reparte entre un 65% de los primeros y un 35% de los segundos (**Ver cuadro 13 en Página 124 y gráfico 10 en página 125**).

Otra característica de la recaudación patrimonial del nivel provincial es que está se concentra en unas pocas provincias: como muestra el Gráfico 11, entre 6 de las 24 provincias se recauda el 90% del total de los impuestos provinciales a la propiedad (**Ver gráfico 11 en página 125**).

**GASTOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS,
2003-2008
EN % DEL PIB****CUADRO 11**

IMPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	2,51	2,37	2,55	2,13	2,21	2,21
TOTAL ¹	1,96	1,89	1,88	1,62	1,72	1,74
TOTAL ²	0,55	0,48	0,67	0,51	0,49	0,48
VALOR AGREGADO	1,20	1,16	1,24	1,09	1,14	1,13
VALOR AGREGADO ¹	0,83	0,87	0,86	0,84	0,89	0,89
VALOR AGREGADO ²	0,37	0,29	0,38	0,25	0,25	0,24
GANANCIAS	0,60	0,42	0,50	0,46	0,51	0,55
GANANCIAS ¹	0,56	0,39	0,37	0,39	0,43	0,48
GANANCIAS ²	0,04	0,03	0,13	0,07	0,08	0,07
COMBUSTIBLES ¹	0,34	0,39	0,40	0,15	0,13	0,11
SEGURIDAD SOCIAL ¹	0,20	0,22	0,22	0,22	0,25	0,24
COMERCIO EXTERIOR ²	0,07	0,07	0,07	0,17	0,16	0,14
BIENES PERSONALES ¹	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
INTERNOS	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
INTERNOS ¹	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
INTERNOS ²	-	-	-	0,00	0,00	0,00
GANANCIA MIN. PRESUNTA ²	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
IMPUESTOS DIVERSOS ²	0,06	0,09	0,08	0,01	0,01	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF. ¹ En normas de impuestos. ² En regímenes de promoción económica.

Esta situación debe ser revisada en detalle, a fin de investigar cuáles son las causas que han llevado a un franco deterioro de la imposición patrimonial de las provincias, ya que su contribución futura en pro de una reforma orientada a mejorar la equidad distributiva puede ser positiva al descargar el peso de la imposición indirecta.

2. Propuestas de reformas tributarias

Escenarios de análisis y sus impactos distributivos

Como síntesis, se podría afirmar que la reforma tributaria futura debería estructurarse alrededor de los siguientes puntos focales: en primer lugar, sostener el nivel de la presión tributaria, ya que el análisis parte del supuesto de que se mantendrá el nivel de gasto público; en segundo lugar, la reforma procura básicamente mejorar el impacto distributivo de la política tributaria respecto de la situación preexistente, pero este propósito deberá estar sujeto a dos restricciones. Por una parte,

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN 2003 Y 2008 EN % DEL TOTAL		CUADRO 12
		% DEL TOTAL
IMPUESTO	2003	2008
TOTAL	100,0	100,0
VALOR AGREGADO	47,6	51,0
GANANCIAS	23,9	24,9
COMBUSTIBLES	13,6	5,1
SEGURIDAD SOCIAL	8,1	10,6
COMERCIO EXTERIOR	2,7	6,4
BIENES PERSONALES	0,5	0,8
INTERNOS	0,3	0,5
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	1,0	0,1
IMPUESTOS DIVERSOS	2,4	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF.
¹ En normas de impuestos. ² En regímenes de promoción económica.

que las reformas que se impulsen tiendan a mejorar la eficiencia económica al hacer al sistema menos discriminatorio (bases imponibles más extendidas) y más transparente y, por la otra, que se facilite la administración y gestión del sistema, con el fin de disminuir la evasión, especialmente en lo relativo a la imposición directa (renta y patrimonio).

Con este propósito se ha diseñado un conjunto de reformas que buscan alcanzar los distintos objetivos indicados. Estos objetivos se han construido de manera tal que se pueda visualizar su impacto.

Los ejercicios que a continuación se desarrollan tienen como meta esencial ilustrar los cambios distributivos que se producen en el sistema tributario como consecuencia de las distintas reformas que se pueden ir aplicando y, si bien tienen las limitaciones propias de un análisis de equilibrio parcial, permiten analizar más detalladamente el proceso de reformas. Para ello se plantea un ejercicio inicial o “Escenario 0” que corresponde a la situación distributiva existente en el año 2006, un segundo ejercicio o “Escenario 1”, que corresponde a la situación distributiva que se presentaría si se eliminasen los tributos extraordinarios sin compensar la pérdida de recaudación ni otras medidas de reforma y, finalmente, un tercer ejercicio o “Escenario 2”, que permite visualizar el impacto distributivo cuando no sólo se eliminan los gravámenes extraordinarios sino que la pérdida recaudatoria de los mismos es plenamente compensada con reformas tributarias destinadas a mejorar el impacto distributivo del sistema tributario.¹⁰

¹⁰ Por razones expositivas se presentarán en forma separada los resultados de los escenarios 0 y 2. Los resultados del escenario 1 se expondrán en términos comparativos.

RECAUDACIÓN IMPUESTOS PROVINCIALES
1991-2007
EN % DEL PIB

CUADRO 13

AÑO	TOTAL	PROPIEDAD			INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	OTROS
		BIENES RAÍCES	TRANSACC. FINANCIERAS	OTROS		
1991	2,82	0,66	0,31	0,29	1,51	0,06
1992	3,54	0,66	0,37	0,31	1,95	0,24
1993	3,72	0,63	0,40	0,31	2,12	0,25
1994	3,76	0,64	0,40	0,33	2,14	0,26
1995	3,55	0,61	0,35	0,31	2,02	0,26
1996	3,60	0,60	0,35	0,30	2,02	0,33
1997	3,72	0,62	0,32	0,32	2,05	0,41
1998	3,90	0,63	0,33	0,33	2,19	0,42
1999	3,90	0,63	0,32	0,32	2,20	0,43
2000	3,82	0,64	0,28	0,29	2,15	0,45
2001	3,64	0,61	0,28	0,29	2,08	0,37
2002	3,39	0,53	0,23	0,21	1,97	0,46
2003	3,81	0,58	0,27	0,23	2,35	0,37
2004	4,04	0,56	0,28	0,22	2,58	0,39
2005	4,10	0,47	0,32	0,22	2,70	0,38
2006	4,17	0,44	0,34	0,24	2,82	0,32
2007 (*)	4,37	0,46	0,36	0,26	2,97	0,32

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF. (*) Datos provisorios.

En esta sección del presente capítulo, se evalúan los efectos del sistema impositivo, en términos agregados, sobre la distribución del ingreso para las alternativas tomadas como base en lo que respecta a los criterios de asignación, referidos en el sector correspondiente.

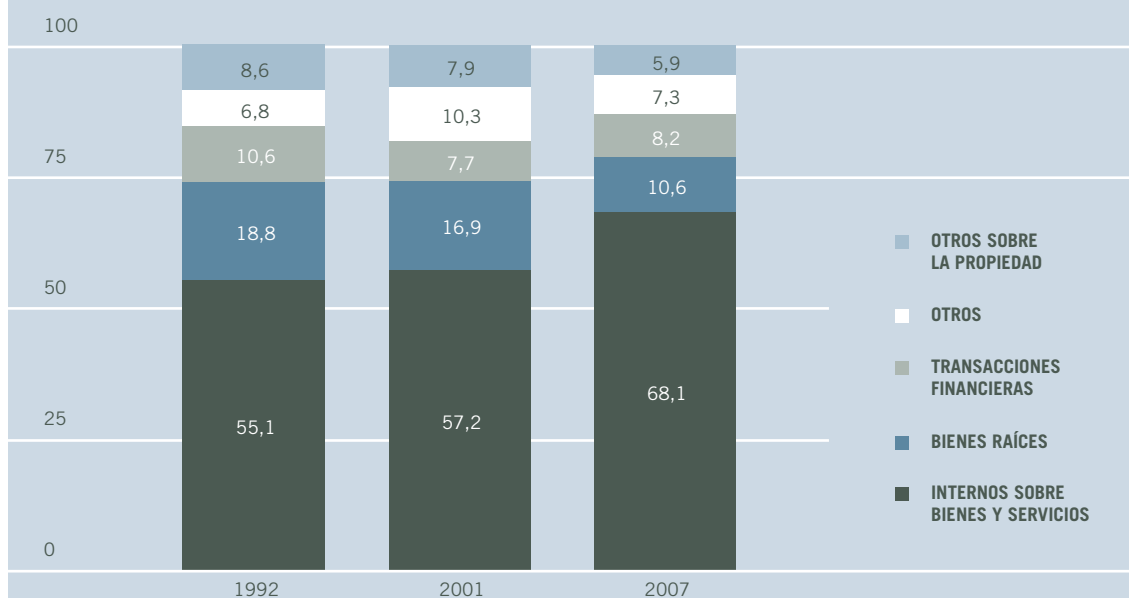
En el “Apéndice metodológico” que se presenta al cierre de este capítulo, se analizan en detalle tanto los criterios de incidencia utilizados en este estudio como también las cuestiones relativas a la determinación y los ajustes efectuados en relación con el ingreso disponible.

En lo que respecta a la distribución de los ingresos considerada en este trabajo, ella se define como la distribución de ingresos de las *personas*, en agrupación quintílica de los individuos, con corrección por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar y *con ajuste* por subdeclaración de ingresos no captados por la encuesta. Además, el ordenamiento de las unidades muestrales se basa en el ingreso con todos los ajustes mencionados.

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS PROVINCIALES 1992-2001-2007

GRÁFICO 10

EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNIAF.

GRÁFICO 11 ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN PATRIMONIAL POR PROVINCIAS, 2006

41,4%
BUENOS AIRES

24,9%
C.B.A.

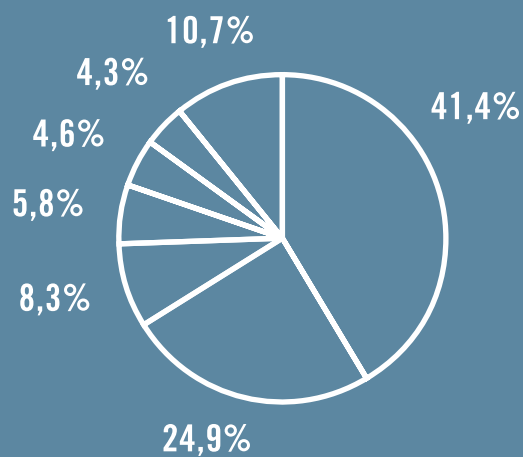
8,3%
CÓRDOBA

5,8%
SANTA FÉ

4,6%
MENDOZA

4,3%
ENTRE RÍOS

10,7%
RESTO



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En los cuadros numéricos, el total anual del Ingreso Disponible durante el año 2006, compatibilizado con el marco de las Cuentas Nacionales, es de 356,3 mil millones de pesos corrientes. Los impuestos se introdujeron en el marco de la distribución del ingreso preindicada, de acuerdo con los análisis cuantitativos y los criterios de traslación que se presentan en el curso del estudio.

- Escenario 0. Situación Inicial (año 2006)

Se ha procurado computar el impacto distributivo del sistema tributario vigente en el momento, a fin de reflejar la situación actual (2006) en materia de incidencia distributiva, la que ha sido posible elaborar aun tomando en consideración las serias deficiencias existentes en materia de información estadística.

En la medición que surge de este estudio, la relación más general entre los tributos y el PBI, la Presión Tributaria Promedio del sistema, es del 27,4%. El componente de origen nacional representa el 23,2% y se completa con un 4,2% del PBI recaudado por las provincias.

El acumulado de los gravámenes ingresados por los dos niveles jurisdiccionales es de 179.545 millones de pesos y el PBI valorizado a precios de mercado es de 654.439 millones de pesos. En todos los casos, sin embargo, el Ingreso Disponible es una cifra que registra valores más bajos que el PBI y, por lo tanto, la presión de los tributos respecto del PBI (presión tributaria convencional) es inferior al cociente entre la misma masa de impuestos y el Ingreso Disponible.

En el Cuadro 14 se muestran los resultados sintéticos del estudio para el “Escenario 0”. La primera columna muestra la distribución del ingreso; el primer quintil (20% de ingresos inferiores) concentra el 3,1% del ingreso total, mientras que el quintil superior concentra el 57,1% del total del ingreso.

La segunda columna se refiere a los impuestos que recaen sobre los distintos tramos de ingreso. El 20% de ingresos inferiores, que concentra el 3,1% del ingreso total, soporta el 3,5% de los impuestos; el segundo quintil concentra el 7,4% de los ingresos totales y soporta el 7,1% de los impuestos (**Ver cuadro 14 en página 127**).

Entretanto, el 20% de los ingresos superiores concentra el 57,1% de los ingresos y el 60% de los impuestos. El hecho de concentrar una proporción de impuestos mayor que los ingresos –para los primeros quintiles– y una menor proporción de impuestos que de ingresos –para los quintiles superiores– determina un componente de regresividad del sistema tributario que es compensado, sin embargo, por el comportamiento de los quintiles intermedios, en los que se verifica una mayor proporción de tributos soportados que de ingreso detentado.

El indicador de presión tributaria diferencial refleja el cociente entre la presión tributaria de cada quintil y la presión tributaria promedio. Si todo el sistema respondiera a una pauta impositiva proporcional, cada quintil registraría una cifra de 100% respecto al promedio (tanto para el caso de un impuesto en particular como del total del sistema).

INDICADORES DE SÍNTESIS ESCENARIO 0			CUADRO 14
ESTRATOS DE POBLACIÓN ¹	INGRESO	CONCENTRACIÓN ²	INCIDENCIA DIFERENCIAL ³
QUINTIL 1	3,1%	3,5%	111,9%
QUINTIL 2	7,4%	7,1%	96,2%
QUINTIL 3	12,3%	11,1%	90,7%
QUINTIL 4	20,1%	18,3%	90,8%
QUINTIL 5	57,1%	60,0%	105,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.
Notas: ¹ Según ingreso creciente de cada quintil. ² Porcentaje de la recaudación asignado a cada quintil.
³ Índice que relaciona la presión tributaria de cada quintil con la presión promedio del sistema.

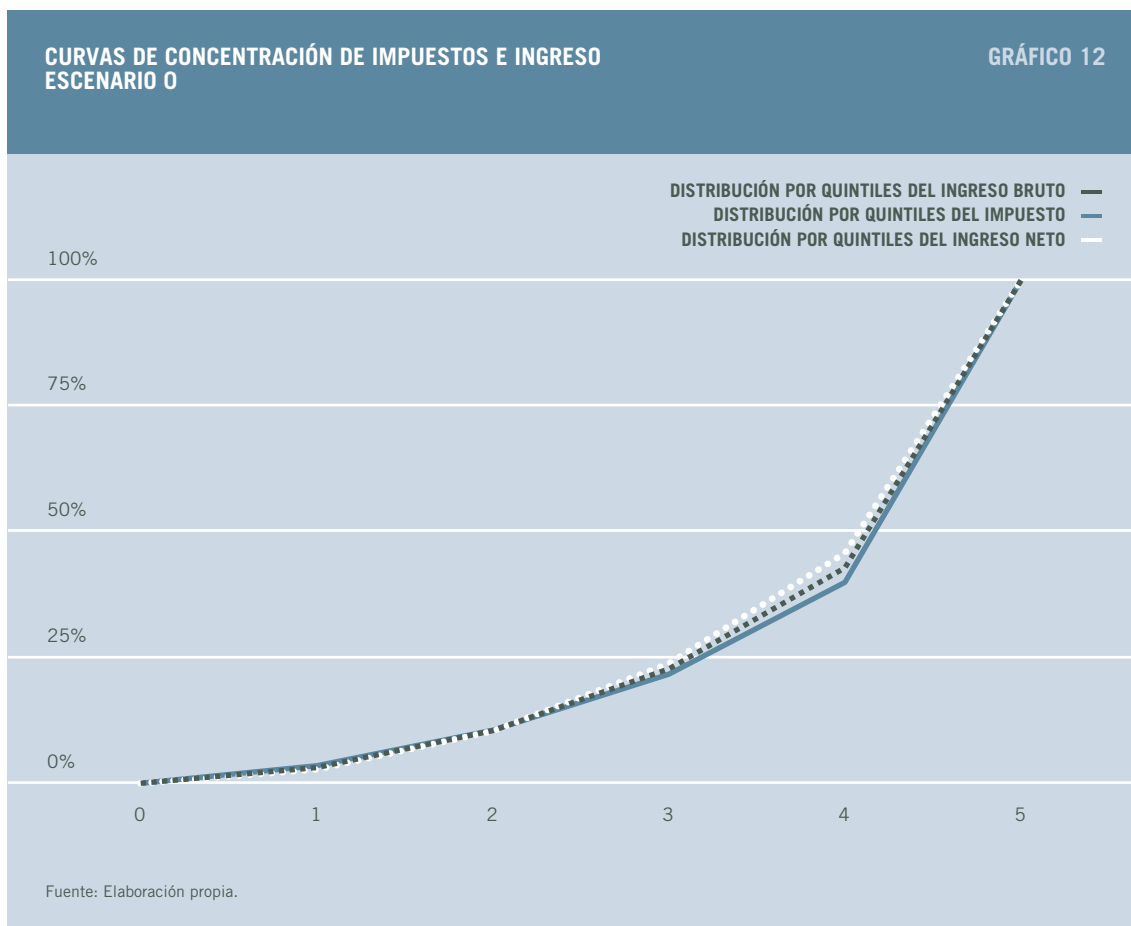
La Presión Tributaria diferencial de cada grupo de ingreso debe oscilar alrededor del promedio; y así resulta visible que los quintiles 1 y 5 (señalados en sentido creciente del ingreso) registran valores superiores a la media, aunque en forma decreciente. Mientras los quintiles de ingresos intermedios sufren una presión tributaria inferior al promedio (96,2%, 90,7% y 90,8%).

La primera de esas cifras (112% soportado por el primer quintil) parece elevada para cualquier apreciación, aunque responde en parte a una característica común a la mayoría de las encuestas de gastos: los sectores de menores recursos declaran consumos que exceden su ingreso monetario corriente, lo que provoca que los gravámenes ligados a esos gastos –con mayor razón en sistemas basados en impuestos a los consumos– aparezcan con fuerte peso en dichos grupos de menores ingresos.

Adicionalmente, en el otro extremo, el 20% de la población de superior capacidad económica también soporta una presión tributaria superior respecto a sus ingresos (105,1%).

En el Gráfico 12, se presenta la incidencia distributiva del sistema, comparando las curvas de Lorenz antes y después de la acción estatal. La acción de los impuestos lleva a una distribución de ingresos ligeramente menos concentrada, dado que la curva de Lorenz del ingreso posimpuestos se acerca más a la línea de la igualdad que la curva del ingreso preimpuestos.

Esto se debe a que la curva de concentración de los impuestos, como puede verse en el gráfico, se encuentra por debajo de la curva de concentración de los ingresos, lo que define un sistema tributario progresivo. Entonces, al evaluar las curvas de concentración, puede advertirse que la concentración del ingreso después de impuestos es más igualitaria que anteriormente a considerar la acción de los tributos (Ver gráfico 12 en página 128).



El Cuadro 15 se enmarca exclusivamente en el área impositiva. En él se muestran los porcentajes de impuestos soportados por cada tramo de población, por impuesto y en comparación con los ingresos que se concentran en cada tramo.

El Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues recae con mayor énfasis en el quintil superior (soporta el 98,7% del total de la carga) y no aparece gravando al quintil más bajo. El Impuesto a las Ganancias de Sociedades se concentra en forma parecida pero en menor medida, dado que el último quintil soporta el 68,4% de la carga, superior a su participación en el ingreso, de 57,2%.

El impuesto a las transacciones financieras recae sobre los sectores medios y bajos en mayor medida que el ingreso que éstos captan, al igual que en el caso de los Aportes y Contribuciones de Seguridad Social, debido a que en esas capas tiene mayor intensidad el empleo asalariado.

El IVA se comporta en forma asimilable al consumo de las familias y, debido a su importancia cuantitativa en la recaudación, tiene un peso relativo importante en la pauta de concentración del Total de Impuestos. Así se visualiza, por ejemplo, que el 20% de los ingresos más bajos concentra

el 4,2% de la carga del impuesto, mientras que el 20% de los ingresos mayores concentra sólo el 51,4%, cuando sus participaciones en el ingreso bruto son del 3,1% y del 57,2 %, respectivamente **(Ver cuadro 15 en página 130)**.

El impuesto provincial sobre los ingresos brutos, entretanto, concentra el 4,1% del total de su carga en el 20% de los ingresos inferiores, mientras que en el 20% de los ingresos superiores se concentra el 53,6% del total de la carga.

Esta regresividad se ve compensada por la progresividad de los impuestos patrimoniales (excluyendo Créditos y Débitos en cuenta corriente), y por la importancia de los Derechos de Exportación. El 20% de los ingresos superiores detenta el 57,2% del ingreso total y concentra el 61% del impuesto inmobiliario y del impuesto automotor y, también, el 98,7% de Bienes Personales, con lo cual ayuda a la redistribución del ingreso.

Adicionalmente, los Derechos de Exportación, dado que se supone que recaen sobre los ingresos de patrones y cuentapropistas del sector agropecuario, resultan un elemento que otorga progresividad al sistema, dado que el quintil de ingresos más elevados soporta el 82% del total de la carga.

En el Gráfico 13 y en el Cuadro 16 se refleja la evolución de la presión tributaria diferencial de cada grupo de ingreso. Cabe recordar que la incidencia diferencial puede ser definida como el cociente entre la presión tributaria que soporta cada tramo de ingresos y la presión tributaria promedio del sistema **(Ver gráfico 13 en página 131)**.

Un sistema tributario proporcional implicaría que la presión tributaria diferencial rondara el 100% para todos los tramos de ingresos; sin embargo, en el gráfico puede advertirse que los quintiles 1 y 5 soportan una presión tributaria superior al promedio, mientras que los quintiles intermedios soportan una presión tributaria inferior al promedio.

En todos los impuestos comúnmente definidos como indirectos, la presión del sector de ingresos intermedios se acerca a la presión promedio de la línea respectiva; mientras el quintil más pobre soporta una proporción mayor (dado su alto coeficiente de consumos básicos) y el quintil más afluente aparece con una presión más baja. Por otra parte, el 20% de la población de superior capacidad económica recibe una presión tributaria menor respecto a sus ingresos.

La alta cuota impositiva que recae sobre el quintil más bajo está alimentada por la fuerte presión de los impuestos sobre Bienes, Servicios y Transacciones (incluyen el IVA), que castigan a aquellos que consumen todos sus ingresos. Exactamente el efecto contrario se experimenta en el quintil superior de la escala de bienestar. Los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social tienen una incidencia descendente, que se hace muy aguda en el último quintil y se hace más notoria en el caso de los tributos patrimoniales, dado que éstos incluyen el impuesto sobre transacciones financieras.

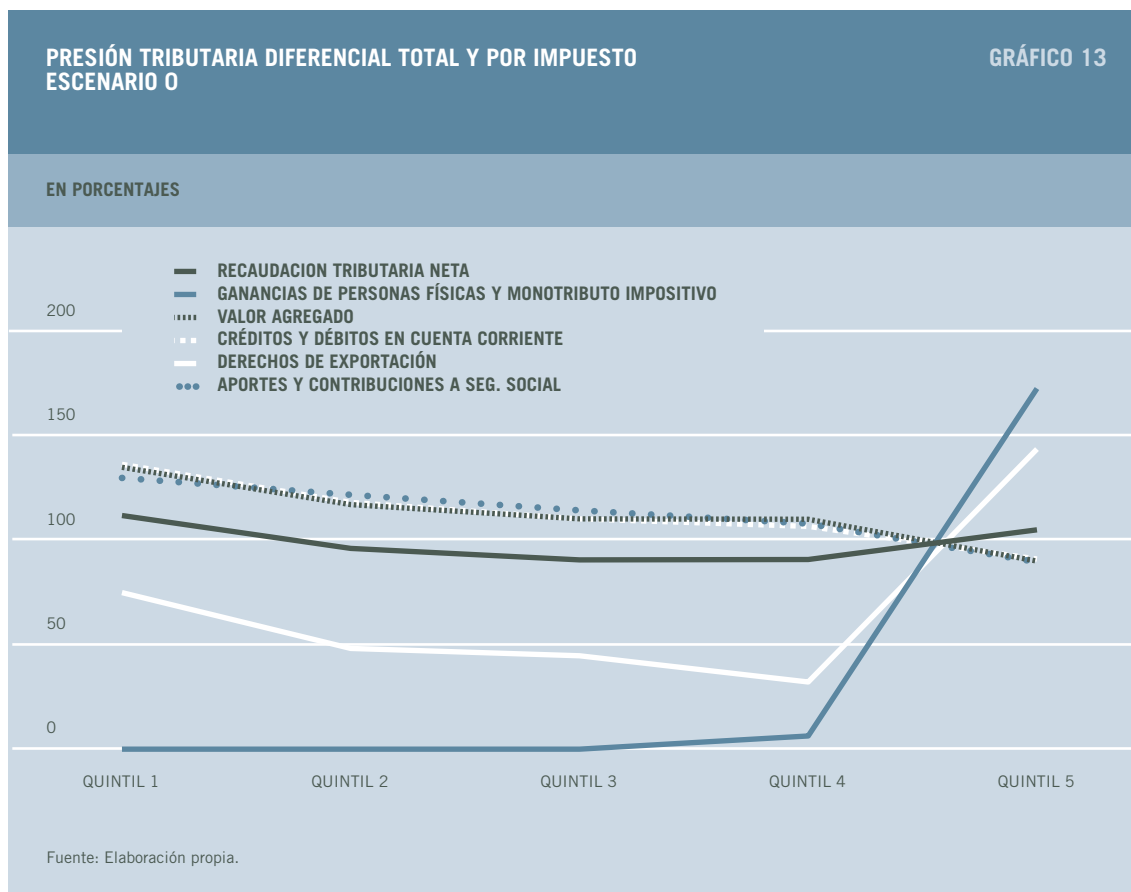
**DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS POR NIVELES DE INGRESO
AÑO 2006 - ESCENARIO O
CARGA IMPOSITIVA: PORCENTAJE DEL IMPUESTO QUE APORTA CADA QUINTIL**

CUADRO 15

QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS
POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN
AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006.

DENOMINACION	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS Y MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,27%	98,73%
GANANCIAS SOCIEDADES Y BENEF. EXTERIOR	100,00%	2,47%	4,92%	8,04%	16,14%	68,43%
TOTAL DE GANANCIAS	100,00%	1,69%	3,38%	5,52%	11,49%	77,92%
APORTES Y CONTRIBUCIONES A SEG. SOCIAL	100,00%	4,05%	8,96%	14,04%	21,72%	51,23%
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,27%	98,73%
ACTIVOS Y GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	100,00%	2,29%	4,83%	7,94%	16,04%	68,90%
INMOBILIARIO PROVINCIAL	100,00%	3,17%	5,82%	10,46%	19,97%	60,58%
CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE	100,00%	4,25%	8,69%	13,54%	21,46%	52,05%
AUTOMOTORES PROVINCIAL	100,00%	2,72%	6,01%	10,30%	20,01%	60,96%
TOTAL DE PATRIMONIOS	100,00%	3,39%	6,86%	11,01%	18,61%	60,13%
VALOR AGREGADO	100,00%	4,21%	8,61%	13,54%	22,14%	51,49%
INTERNOS UNIFICADOS	100,00%	6,49%	11,60%	16,70%	23,48%	41,73%
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	100,00%	3,13%	7,11%	12,34%	22,33%	55,10%
ENERGÍA ELÉCTRICA	100,00%	5,41%	10,45%	15,12%	22,31%	46,71%
INGRESOS BRUTOS PROVINCIAL	100,00%	4,11%	8,37%	12,99%	20,89%	53,64%
TOTAL BIENES Y SERVICIOS	100,00%	4,25%	8,63%	13,52%	21,95%	51,64%
DERECHOS Y ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	100,00%	4,36%	8,75%	13,50%	21,64%	51,76%
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	100,00%	2,34%	3,55%	5,49%	6,47%	82,15%
TOTAL COMERCIO EXTERIOR	100,00%	2,86%	4,89%	7,56%	10,40%	74,28%
IMPUESTOS RESTANTES Y OTROS	100,00%	4,54%	9,02%	13,86%	21,80%	50,78%
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	3,49%	7,07%	11,13%	18,27%	60,04%
INGRESO DISPONIBLE	100,00%	3,12%	7,35%	12,28%	20,11%	57,15%

Fuente: Elaboración propia.



Sin embargo, los tributos sobre ingresos y los tradicionales sobre patrimonios, al estar más concentrados en los tramos de ingresos más elevados (ganancias, bienes personales, inmobiliario y automotor provinciales), además de los derechos de exportación, le otorgan progresividad al sistema (Ver cuadro 16 en página 132).

Los datos reunidos permiten definir un sistema impositivo ligeramente progresivo, cercano a la proporcionalidad. Esta definición es confirmada por la estimación de los índices de desigualdad que, en el caso del índice de Gini, disminuyen su valor cuando la desigualdad es descendente. La condición de proporcionalidad no es positiva desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo evolucionado cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos deberían afrontar una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos.

De la lectura de los índices de concentración y desigualdad, surge que, partiendo de un índice de Gini preimpuestos de 0,5133, la acción de los impuestos mejora la distribución del ingreso, dado que los impuestos pagados por las personas están más concentrados que los propios impuestos.

El índice de Gini, después de impuestos, refleja un valor más reducido que en la situación original, de 0,494; esto muestra la progresividad y el efecto redistributivo del sistema tributario. Los tri-

**DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS POR NIVELES DE INGRESO
AÑO 2006 - ESCENARIO O. PRESIÓN DIFERENCIAL: CARGA DE CADA IMPUESTO
CON RESPECTO A LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN CADA QUINTIL****CUADRO 16**

QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN, AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006.

DENOMINACION	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS Y MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,32%	172,76%
GANANCIAS SOCIEDADES Y BENEF. EXTERIOR	100,00%	79,11%	66,94%	65,48%	80,29%	119,74%
TOTAL DE GANANCIAS	100,00%	54,33%	45,98%	44,97%	57,13%	136,34%
APORTES Y CONTRIBUCIONES A SEG. SOCIAL	100,00%	129,93%	121,85%	114,39%	108,04%	89,64%
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,32%	172,76%
ACTIVOS Y GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	100,00%	73,55%	65,69%	64,65%	79,79%	120,56%
INMOBILIARIO PROVINCIAL	100,00%	101,62%	79,19%	85,18%	99,32%	106,01%
CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE	100,00%	136,45%	118,21%	110,31%	106,73%	91,09%
AUTOMOTORES PROVINCIAL	100,00%	87,30%	81,77%	83,87%	99,55%	106,66%
TOTAL DE PATRIMONIOS	100,00%	108,58%	93,38%	89,65%	92,57%	105,22%
VALOR AGREGADO	100,00%	135,02%	117,15%	110,32%	110,13%	90,10%
INTERNOS UNIFICADOS	100,00%	208,13%	157,86%	135,99%	116,78%	73,03%
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	100,00%	100,30%	96,69%	100,52%	111,06%	96,41%
ENERGÍA ELÉCTRICA	100,00%	173,35%	142,23%	123,19%	110,96%	81,73%
INGRESOS BRUTOS PROVINCIAL	100,00%	131,87%	113,82%	105,76%	103,92%	93,86%
TOTAL BIENES Y SERVICIOS	100,00%	136,34%	117,43%	110,16%	109,18%	90,36%
DERECHOS Y ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	100,00%	139,82%	118,99%	109,92%	107,63%	90,57%
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	100,00%	75,00%	48,25%	44,74%	32,18%	143,75%
TOTAL COMERCIO EXTERIOR	100,00%	91,78%	66,56%	61,61%	51,72%	129,98%
IMPUESTOS RESTANTES Y OTROS	100,00%	145,56%	122,76%	112,89%	108,41%	88,86%
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	111,92%	96,17%	90,67%	90,85%	105,07%

Fuente: Elaboración propia.

butos a las Ganancias, Bienes Personales y Derechos de Exportación, entre otros, tienen un efecto redistributivo progresivo, al combinar progresividad con el peso recaudatorio; IVA, Créditos y Débitos bancarios, Ingresos Brutos, Seguridad Social e Internos, entre otros, son los elementos regresivos del sistema.

Es necesario subrayar que, si bien los aportes y contribuciones a la seguridad social constituyen un elemento regresivo en el sistema debido al mecanismo de traslación, esto no invalida el objetivo de incrementar la cantidad de asalariados que efectúen aportes al sistema (incorporándolos al sector formal). Por lo tanto, ambas herramientas son de carácter complementario.

Muy por el contrario, la inclusión de los asalariados informales dentro del sistema, a la vez que les otorga la posibilidad de gozar de beneficios provisionales en función de sus aportes, y además de brindar financiamiento al sistema provisional, constituye un elemento fundamental en la mejora de la distribución de los ingresos preimpuestos, dado que es evidente que la incorporación de trabajadores al sector formal implicaría un incremento en los salarios que éstos perciben y, por ende, un crecimiento en la participación de este sector en la distribución funcional del ingreso ([Ver cuadro 17 en página 134](#)).

- Escenario 2. Mejoras en la equidad tributaria (reformas específicas)

A partir de los resultados obtenidos de los estudios efectuados en oportunidades anteriores y resumidos en este informe, surge una conclusión unívoca: en el pasado, el sistema tributario no ha sido un instrumento que haya contribuido a hacer más igualitaria la distribución primaria del ingreso.

En todos los casos en que se ha establecido una relación entre el monto de impuestos pagados y el nivel de ingreso se observa que el sistema es levemente regresivo en relación con el 20% de los ingresos inferiores y sólo levemente progresivo en el 20% de los ingresos superiores. Además, se observa una extensa proporcionalidad en los niveles medios de ingreso.

Para poder observar una mayor progresividad en los niveles altos de ingreso hay que remontarse al estudio efectuado por Herschel (1959) sobre datos, si bien de éste surge que el sistema es regresivo entre el tercero y el noveno decil de renta.

Considerando que el ingreso de la familia es un buen indicador de su nivel de bienestar, la conclusión que se obtiene es que, antes de la aplicación de los impuestos, los tramos inferiores de la distribución del ingreso se encontraban en una situación relativamente mejor que los tramos de renta superior, ya que los primeros sufren una carga tributaria proporcionalmente mayor que el promedio (es decir que el conjunto de los impuestos solo ha conseguido agravar su situación), sin considerar en el análisis el efecto logrado por el lado de los gastos públicos, que puede haber corregido este resultado a unos pero no a otros.

Al respecto, este escenario plantea una modificación integral del sistema tributario compuesta por: derogación de algunos gravámenes, aplicación o restablecimiento de otros, modificación de

RESUMEN INDICES DE CONCENTRACION

CUADRO 17

QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN, AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006

IMPUESTOS			INDICES
	GINI DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	GINI POST IMPUESTOS
INCIDENCIA SOBRE EL INGRESO			
GANANCIAS PERSONAS FÍSICAS	0,51332	0,88210	0,50180
GANANCIAS SOCIEDADES	0,51332	0,61532	0,50606
TOTAL GANANCIAS	0,51332	0,69886	0,49344
SEGURIDAD SOCIAL	0,51332	0,45128	0,51795
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	0,51332	0,88210	0,51116
CRÉDITOS Y DÉBITOS BANCARIOS	0,51332	0,45862	0,51518
INMOBILIARIOS	0,51332	0,54615	0,51305
AUTOMOTORES	0,51332	0,55128	0,51315
TOTAL PATRIMONIOS	0,51332	0,53501	0,51206
VALOR AGREGADO	0,51332	0,45713	0,52188
INTERNOS	0,51332	0,34844	0,51570
INGRESOS BRUTOS PROVINCIALES	0,51332	0,47299	0,51552
COMBUSTIBLES	0,51332	0,50330	0,51351
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	0,51332	0,45539	0,51417
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	0,51332	0,71552	0,50461
TOTAL SISTEMA IMPOSITIVO	0,51332	0,53224	0,49411

Fuente: Elaboración propia.

las normas técnicas de muchos de ellos, con el objetivo explícito de mejorar el impacto distributivo de cada uno de ellos y, al mismo tiempo, de recuperar el nivel de carga tributaria al mismo nivel inicial existente.

A continuación se expone el conjunto de las reformas que se sugiere debieran ser adoptadas, no sin antes insistir en la conveniencia de que, a fin de que el sistema tributario contribuya a mejorar la equidad distributiva, deberá estar conformado en cada uno de los tributos que lo integran por bases imponibles amplias y libre de tratamientos preferenciales, con niveles de tasas razonables y acordes con los parámetros internacionales, y un alto nivel de cumplimiento.

Un sistema tributario de bases amplias y generales provoca menos efectos distorsivos, facilita el proceso de gestión de la administración tributaria al eliminar “bolsones” en los que se refugia la

evasión y, al mismo tiempo, da transparencia al sistema contribuyendo a su mejor cumplimiento. Asimismo, la posibilidad de aplicar tasas progresivas en la imposición a la renta y a los patrimonios aporta una contribución sustancial respecto al objetivo redistribuidor de la imposición.

El lapso que demande este proceso dependerá de las circunstancias políticas y económicas imperantes en cada instancia, pero no debe existir confusión en relación con el sentido que deberían tener los cambios a ser introducidos, a efectos de ir logrando efectos acumulativos a lo largo del proceso.

1. Impuestos sobre los Ingresos y Ganancias

1.1. Imposición a las ganancias de las personas físicas

Se plantea como objetivo la necesidad de aumentar la participación que la recaudación proveniente de personas físicas tiene en el total del gravamen, que actualmente es de sólo el 30%. En otras palabras, es necesario que la estrategia a seguir apunte a revertir paulatinamente la situación actual, puesto que el peso del impuesto recae hoy principalmente sobre las unidades productoras en lugar de incidir sobre quienes obtienen las rentas. Para ello debe implementarse lo siguiente.

1.1.1. Derogar gran parte de las exenciones actualmente vigentes que gozan las rentas de colocaciones financieras –excepto intereses de cajas de ahorro– y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos, y de manera gradual y progresiva, aplicando en forma paulatina las nuevas normas respecto a actos futuros.

1.1.2. Eliminar las exenciones a la renta provenientes de la compra de títulos, letras, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto a emisiones futuras. El argumento generalmente esbozado de que esta medida es neutral en términos de recursos para el Estado debido a que implicaría tener que pagar una mayor tasa de interés choca contra los argumentos que señalan que debe evitarse el arbitraje entre instrumentos financieros de renta, contra la transparencia que debe tener el sistema y contra la pérdida de equidad que genera.

En ambos casos dichas rentas deberían quedar sujetas a una retención en la fuente pagadora, del orden del 15% y ser posteriormente incorporadas en la declaración global de ingresos a fin de determinar el impuesto progresivo anual.

1.1.3. Integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (sistema de integración parcial con acrecentamiento).

1.1.4. Eliminar la exención o deducción del impuesto a las ganancias que beneficia a las utilidades provenientes de obligaciones negociables, fondos comunes de inversión (abiertos o cerrados), préstamos garantizados, *leasing* financiero y, especialmente, fideicomisos (financiero, de garantía, o cuando el fiduciante es el mismo beneficiario). Respecto a los fideicomisos financieros, los be-

neficios impositivos permiten deducir de la base imponible del impuesto las utilidades distribuidas, en la medida en que cumplan el requisito de oferta pública, entre otros.

1.1.5. En todos los casos deberá procurarse un tratamiento simétrico entre el otorgado a las personas físicas y a los sujetos que efectúan ajuste por inflación (sociedades), a fin de que esas rentas queden sujetas a imposición, cualquiera sea el carácter del sujeto que las obtiene;

1.1.6. Reestabler, con carácter de tributo independiente del gravamen a las ganancias de capital (beneficios eventuales) obtenidas por las personas físicas, a la alícuota proporcional del 18%, sobre la base de la diferencia entre los valores actualizados de las compras y los valores de ventas de todo tipo de bien que superen el lapso de tenencia de un año en la declaración patrimonial del sujeto, quedando sujetas a las normas del impuesto las ganancias de capital realizadas en el mismo ejercicio fiscal.

Este impuesto se legisló por primera vez en 1946 y, luego de sucesivas modificaciones de estructura y de nivel de imposición, se terminó derogando en 1990; se argumentó esta medida por su baja recaudación, sin considerar que su eliminación ha abierto la puerta a múltiples vías de elusión y evasión tributaria, haciendo aparecer la renta obtenida por las sociedades como si hubiese sido obtenida por las personas físicas al estar éstas exentas del gravamen. Estas maniobras se han observado especialmente en relación con el sector de la construcción y con las utilidades producidas por la venta de paquetes accionarios.

1.1.7. Revisar con detalle las exenciones contenidas en el artículo 20 de la Ley del impuesto, a fin de derogar exenciones subjetivas y objetivas posibles, para darle globalidad al tributo, y procurar la efectiva aplicación del impuesto sobre los ingresos percibidos por los miembros del Poder Judicial.

1.1.8. Respecto a las normas actuales del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) se considera que éstas deben ser modificadas, a fin de que este sistema sustitutivo de imposición sea considerado como tal sólo a los efectos del IVA pero en ningún caso como un régimen sustitutivo al impuesto a las ganancias. Los sujetos comprendidos en este régimen deben quedar sujetos a las normas generales del impuesto a las ganancias, si correspondiese.

1.1.9. Respecto al nivel del mínimo no imponible y de las deducciones especiales a asalariados y autónomos se requiere efectuar un análisis en particular, con el propósito de adecuar las deducciones a los niveles de ingreso familiar que surgen de la EPH o de la ENGH –ajustadas por subdeclaración–, o bien respecto al ingreso medio de cuentas nacionales –de acuerdo con la regla que se adopte–, con el propósito de que el gravamen alcance a cubrir a los tres últimos deciles superiores de la distribución, dejando exento del impuesto al 70% de la población de ingresos inferiores.

1.1.10. Respecto a la escala del gravamen y con el fin de poder eliminar totalmente la tabla de reducción de las deducciones personales, se considera factible aumentar la tasa marginal máxima a cerca del 38%, y aumentar los tramos existentes a fin de procurar una mayor continuidad en la estructura de la escala y eliminar la tabla de deducciones.

El conjunto de medidas indicadas cambiaría sustancialmente el carácter que actualmente tiene el tributo, ya que pasaría a ser considerado un impuesto que no sólo gravaría la renta de los sectores altos sino también parte de los sectores de ingresos medios de la población (aquellos que tienen una capacidad contributiva superior a la que detectan los sectores de ingreso inferior).

1.2. Imposición a las ganancias de las sociedades

Evaluar en detalle las distintas alternativas posibles del sujeto del gravamen con el objetivo de adecuar las normas del impuesto para cubrir todas las posibles alternativas existentes. Analizar las normas existentes para la determinación de la renta sujeta a impuesto en cada uno de los sectores económicos, con el fin de estudiar las causas que llevan a que la tasa efectiva del impuesto sea sustancialmente inferior a su tasa nominal. En particular, se deberá analizar el tratamiento que se le da a los distintos tipos de rentas financieras en razón del carácter de alta volatilidad que éstas tienen, a fin de procurar arbitrajes que disminuyan la renta imponible potencial.

1.2.1. Fortalecer las actuales normas en materia de tratamiento de rentas internacionales cubriendo aspectos que pueden dar lugar a criterios elusivos, es decir, criterios en materia de precios de transferencia, limitación a la deducción de intereses, créditos por impuestos pagados por la colocación de residentes en el exterior.

1.2.2. Estudiar eventualmente la posibilidad de renegociar tratados para evitar la doble imposición en los casos en que se observe la inexistencia de imposición –con motivo del tratado suscrito– sobre los residentes del país.

1.2.3. Establecer una tasa de dos tramos a las sociedades: del 15% hasta un monto a determinar que alcance a las pequeñas y medianas empresas, y del 30% sobre el excedente, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos de otros países (a través de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades).

1.2.4. Reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal.

1.2.5. Eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta.

1.2.6. Eliminar el pago a cuenta en el impuesto a las ganancias del 100% del impuesto sobre los combustibles líquidos contenidos en las compras de gas oil efectuadas por los productores agropecuarios, la actividad minera y la pesca marítima axial, como aquellos que prestan servicios de transporte automotor de carga y de pasajeros.

1.3. Administración tributaria: reducción de los niveles de evasión (véase el punto 5. “Capacidad de gestión de la administración tributaria”).

2. Imposición Patrimonial

2.1. Eliminación del impuesto a los Créditos y Débitos en cuenta corriente

Dadas las reformas propuestas deberá evaluarse la derogación de algunos de los gravámenes existentes, comenzando por el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles y, posteriormente, el impuesto a los débitos y créditos bancarios y el impuesto mínimo a la renta societaria. La evolución que han tenido los sucesivos cambios tributarios ha producido como contraprestación un sistema tributario complejo, plagado de listas de exenciones y exclusiones, con falta de transparencia en las normas, y con un complejo sistema de créditos cruzados y pagos a cuenta entre distintos gravámenes. Todo esto genera grandes dificultades en el control de los tributos.

2.2. Impuesto a los Bienes Personales

Se requiere la adopción de medidas de significación, a fin de darle al tributo un papel complementario de la imposición a la renta personal. Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad de administrar eficientemente sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación a través de una serie de cambios, como:

- modificar el criterio de determinación de la base imponible, incorporando la consideración de los pasivos correspondientes a bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto;
- establecer criterios para la valuación de los bienes que eviten la subdeclaración de los mismos;
- aplicar mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores, a fin de controlar la declaración de pasivos inexistentes o que hayan sido declarados por los otros sujetos;
- obtener información de fuentes externas (a través de registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros), pues resulta fundamental para el control del tributo;
- destinar a las provincias la recaudación adicional pero, como contrapartida, sus administraciones tributarias deberán colaborar en la fiscalización del impuesto, tarea factible ya que cuentan con la ventaja de administrar fiscalmente los bienes patrimoniales registrables.

2.3. Implementación de un impuesto sobre el valor de la tierra rural, libre de mejoras, en el nivel nacional cuya recaudación sea coparticipada con las provincias.

3. Impuestos Internos sobre bienes y servicios

3.1. Impuesto al Valor Agregado

Los aspectos principales que requieren una consideración particular son dos:

- la amplitud de la base imponible del tributo en cuanto a su extensión a los bienes y servicios gravados;
- el nivel y la estructura de la tasa.

3.1.1. La recaudación del tributo se encuentra disminuida por los pagos realizados respecto a otros tributos, que son efectuados a cuenta del IVA. Este sistema le quita transparencia y atenta contra el efecto recaudatorio del mismo y, por esta razón, debe eliminarse totalmente. Si se considerase

necesario otorgar un subsidio a un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.

Actualmente las desgravaciones a los bienes y servicios comprendidas en el Impuesto favorecen, casi en forma proporcional, a los distintos niveles de ingreso, ya que los sectores que son beneficiados por una menor imposición de los bienes no son los mismos que más se benefician con la exención a los servicios, y viceversa.

En relación con el IVA, se encuentra justificación a las exenciones para normas de carácter de excepción, por ejemplo, en la canasta básica de consumo (bienes preferentes), en la medida en que su utilización permita eliminar el impacto regresivo del gravamen.

3.1.2. Eximir del gravamen a un reducido número de bienes de consumo (no más de 5 productos; por ejemplo, leche, pan, huevos, harina, aceite) a ser identificados en función del mayor peso relativo que tienen según la última ENGH (2006) correspondientes al primer decil de ingreso.

3.1.3. Asimismo se considera conveniente gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa. Esta medida responde, esencialmente, a la necesidad de desgravar aquellos bienes que son consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan estos sectores de población la casi totalidad de sus ingresos. Al gravar con una tasa reducida estos bienes, se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo, por lo que no se afectaría la neutralidad económica, la cual debe ser preservada ya que constituye uno de los elementos característicos del IVA.

3.1.4. A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario, se deberá evaluar la conveniencia de reducir la tasa del 21% actual, a fin de tener una tasa más acorde con los patrones internacionales, y con un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional.

3.1.5. Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional, que debería alcanzarse a través de una disminución de la tasa, constituye un factor fundamental para dar lugar eventualmente –en el futuro– a la sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial, a un nivel de recaudación que en su conjunto no exceda el actualmente obtenido por la sumatoria de ambos tributos (aproximadamente 10 puntos del PIB).

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros) y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA como instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento a través de una mayor eficiencia administrativa.

La sustitución del impuesto a los ingresos brutos reforzaría los efectos beneficiosos sobre los bienes de consumo final al abatirse la carga de este tributo que actualmente está gravando con

mayor fuerza a estos bienes. Esta medida debería ser complementada con una mayor presencia de los impuestos selectivos al consumo, donde se incluirán bienes y servicios que estén sujetos a un nivel de imposición adicional al IVA. Esto mejoraría la estructura distributiva del impuesto y aportaría recursos adicionales al Fisco.

Por último, es igualmente importante considerar que el principal objetivo del IVA sigue siendo el de generar recursos fiscales, minimizando los impactos sobre la neutralidad del sistema económico, y preservando la equidad del impuesto, con la única excepción de un tratamiento diferencial para aquellas necesidades consideradas meritorias.

3.1.6. Se aconseja estudiar la forma de acotar progresivamente la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, buscando mecanismos que no impliquen alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos.

En síntesis, la reforma propone expandir la base potencial del tributo, eliminar el uso del mismo como instrumento promocional y ampliar el contenido de protección social sobre ciertos bienes; todo ello con el fin de lograr una reducción de la alícuota del impuesto que permita su vinculación con el IVA provincial, lo que permitiría sustituir al impuesto sobre los ingresos brutos en su oportunidad.

3.2. Imposición Selectiva al Consumo

Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas a bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejorará el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, la medida no producirá alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos. Los impuestos internos deben ser asignados –parcial o totalmente– a las provincias, para reforzar sus potestades tributarias.

Estos impuestos fueron los primeros tributos internos establecidos en el país por las provincias, después de los aranceles aduaneros, y recién en la década de 1930 comenzó su transferencia a la jurisdicción nacional. Esto dio lugar al establecimiento –como contrapartida de la cesión de estos recursos– del primer régimen de coparticipación federal de impuestos.

3.2.1. La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad y deviene en un instrumento complementario del IVA; además, su aplicación es de uso común en los países desarrollados.

3.2.2. Por esto último, deberán adoptarse recaudos para evitar que un aumento de estos tributos estimule la producción de estos productos en zonas promovidas, como podría ser el caso de Tierra del Fuego, al haberse incrementado indirectamente el margen de rentabilidad de la promoción que gozan.

4. Imposición al Comercio Exterior

4.1. Sustitución de los Derechos de Exportación

De confirmarse el cambio de precios relativos en el nivel internacional, el sistema tributario debe adecuarse a esta situación evitando los efectos negativos de los derechos de exportación sobre los incentivos a producir y, a la vez, el Estado debe recuperar la recaudación que éstos producen a través de otros gravámenes.

Al respecto se considera que parte de estos recursos pueden ser obtenidos tanto por la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias, al eliminarse los derechos de exportación, como por la aplicación de un impuesto sobre el valor de la propiedad rural, como ha estado en vigencia en períodos anteriores en Argentina.

Dado el tiempo que puede llevar la implementación de un impuesto sobre el valor de la tierra se puede transitoriamente utilizar un gravamen que se aplique sobre los beneficios extraordinarios, impuesto que también ha estado presente en la estructura tributaria del país en períodos anteriores, a partir del año 1943 (Decreto 18.230/43).

Con el fin de no reiterar los argumentos señalados en la primera parte del documento y dado lo complejo que resulta el análisis de los derechos de exportación, el siguiente cuadro presenta un análisis cualitativo con las consecuencias de dos alternativas posibles: por un lado, la permanencia de los derechos de exportación y, por el otro, su reemplazo por una combinación del impuesto a las ganancias con un impuesto a la tierra libre de mejoras ([Ver cuadro 18 en página 142](#)).

5. Capacidad de gestión de la administración tributaria

Un elemento adicional que no puede dejar de analizarse es la capacidad del Estado, a la hora de implementar políticas tributarias con un determinado contenido de sofisticación.

En este análisis, se ponen en juego dos factores estrechamente relacionados entre sí: por un lado, la presión que ejercen los sectores que logran la sanción de normas y tratamientos de exención en su propio beneficio y, por el otro, las continuas modificaciones, tanto en la administración tributaria como en las propias normas.

Si bien las autoridades están haciendo esfuerzos para lograr el fortalecimiento de la AFIP implementando varios proyectos enfocados hacia esta problemática, todavía falta mucho por hacer.

Con el objetivo de contribuir a mejorar lo más rápidamente posible los problemas que tiene actualmente la AFIP, debe darse prioridad a los objetivos de simplificación del sistema tributario, a fin de darle más transparencia y objetividad. Este propósito puede lograrse no sólo con una menor cantidad de tributos sino fundamentalmente evitando los criterios diferenciadores en la imposición, un fenómeno que abunda en el sistema tributario del país.

SÍNTESIS CUALITATIVA SOBRE EL TRATAMIENTO
A LAS EXPORTACIONES PRIMARIAS MEDIANTE RETENCIONES O IMPUESTOS

CUADRO 18

EFECTOS

MANTENIMIENTO
DE LAS RETENCIONES
A LA EXPORTACIÓNREEMPLAZO
POR IMPUESTOS
A LAS GANANCIAS
Y PATRIMONIOS

1 IMPACTO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	+	+ -
2 EFECTOS SOBRE LOS PRECIOS INTERNOS	+	-
3 NIVEL DE RECAUDACIÓN	+	+ -
4 EFICIENCIA ECONÓMICA DE LARGO PLAZO	-	+
5 CONSIDERACIÓN DE TAMAÑO DE PRODUCTOR	-	+
6 COPARTICIPACIÓN DE INGRESOS Y EQUIDAD REGIONAL	-	+
6 ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y CONTROL DE LA EVASIÓN	+	-
7 PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN		
7A FACULTAD DEL PE	+	-
7B FACULTAD DEL CONGRESO	-	+

Fuente: Elaboración propia.

Los análisis efectuados respecto a estimaciones de evasión en el IVA y en el impuesto a las ganancias, indican que respecto al primero de los impuestos mencionados, la evasión ha sido del 20-25%,¹¹ mientras que respecto al impuesto a la renta es considerablemente más elevada, y llega a niveles cercanos al 40-50%¹² de la recaudación teórica.

Si bien la menor evasión existente en el IVA en parte puede justificarse como un resultado de las características técnicas del gravamen, la brecha entre ambos niveles de cumplimiento va mucho más allá de lo razonable, sobre todo cuando resulta claro que existen muchos puntos de conexión entre los dos impuestos.

Por esta razón, este escenario se estructura sobre la base de que la evasión en el impuesto a las ganancias, tanto para personas físicas como para sociedades, debe ir progresivamente reduciéndose hasta llegar a un nivel del orden del 25-30% de la recaudación teórica estimada en cada momento.

El Cuadro 19 presenta las reformas específicas propuestas para el “Escenario 2”, junto con las variaciones de la recaudación en porcentaje del PIB para cada uno de los conceptos existentes en la estructura tributaria, de tal manera que se diferencie claramente de qué forma incide cada una de las modificaciones aquí presentadas (Ver cuadro 19 en páginas 143, 144 y 145).

¹¹ AFIP (2006b).¹² Durán (2000) y Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).

**REFORMAS IMPLEMENTADAS
Y VARIACIONES EN LA RECAUDACIÓN**

Continúa en página siguiente

CUADRO 19

CONCEPTO	VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN % DEL PIB
1. INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	2,29%
GANANCIAS	2,25%
1.1 PERSONAS FÍSICAS	1,32%
1.1.1 DEROGAR LAS EXENCIONES A LAS RENTAS DE COLOCACIONES FINANCIERAS Y BURSÁTILES.	
1.1.2 ELIMINAR LAS EXENCIONES A LA RENTA PROVENIENTE DE LA COMPRA DE TÍTULOS.	
1.1.3 INTEGRAR EL DIVIDENDO PAGADO EN EFECTIVO POR LAS SOCIEDADES DE CAPITAL DENTRO DE LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL	
1.1.4 ELIMINAR LA EXENCIÓN A OBLIGACIONES NEGOCIABLES, FONDOS COMUNES DE INVERSIÓN, FIDEICOMISOS, ETC.	
1.1.6 RESTABLECER EL IMPUESTO A LOS BENEFICIOS EVENTUALES	
1.1.7 DEROGAR EXENCIONES SUBJETIVAS Y OBJETIVAS	
1.1.9 DISMINUIR EL MÍNIMO NO IMPONIBLE	
1.1.10 AUMENTAR LA TASA MARGINAL MÁXIMA A CERCA DEL 38% Y AUMENTAR LOS TRAMOS EXISTENTES	
5. REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN	
1.2 SOCIEDADES	0,93%
1.2.1 FORTALECER LAS ACTUALES NORMAS EN MATERIA DE TRATAMIENTO DE RENTAS INTERNACIONALES	
1.2.2 RENEGOCIAR TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN	
1.2.3 ESTABLECER UNA TASA DE DOS TRAMOS: 15% HASTA DETERMINADO MONTO Y 30% SOBRE EL EXCEDENTE	
1.2.4 REAJUSTAR LAS TASAS DE RETENCIÓN SOBRE LOS DIVIDENDOS Y TODA OTRA RENTA A BENEFICIARIOS DEL EXTERIOR	
1.2.5 AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN POR LA ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO A LA GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	
1.2.6 ELIMINAR EL PAGO A CUENTA DE GANANCIAS DEL IMPUESTOS A LOS COMBUSTIBLES PARA LOS PRODUCTORES ACROPECUARIOS, MINEROS, PESCA Y TRANSPORTE	
1.2.7 REDUCIR EXENCIONES CONTEMPLADAS EN LOS GASTOS TRIBUTARIOS	
1.2.8 AUMENTO A CAUSA DE LA AMPLIACIÓN DE LA BASE POSTERIOR A LA ELIMINACIÓN DE LAS RETENCIONES	
1.2.9 AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN POR LA ELIMINACIÓN DE LOS PAGOS A CUENTA DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES UTILIZADOS POR EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL DE TRANSPORTE	
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	-0,17%
1.2.5 ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO	
OTROS SOBRE INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	0,20%

**REFORMAS IMPLEMENTADAS
Y VARIACIONES EN LA RECAUDACIÓN**

Continúa en página siguiente

CUADRO 19

CONCEPTO	VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN % DEL PIB
2. PATRIMONIOS	-1,42%
CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE	-1,79%
2.1 ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO	
2.2 BIENES PERSONALES	0,06%
2.2.1 MODIFICAR EL CRITERIO DE DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE, INCORPORANDO LA CONSIDERACIÓN DE LOS PASIVOS CORRESPONDIENTES A BIENES GRAVADOS	
2.2.2 ESTABLECER CRITERIOS PARA LA VALUACIÓN DE LOS BIENES QUE EVITEN LA SUBDECLARACIÓN DE LOS MISMOS	
2.2.3 APLICAR MECANISMOS DE CRUCE DE INFORMACIÓN ENTRE DEUDORES Y ACREEDORES	
2.2.4 OBTENER INFORMACIÓN DE FUENTES EXTERNAS A TRAVÉS DE REGISTROS DE PROPIEDAD Y DE TODO TIPO DE BIENES REGISTRABLES	
2.2.5 DESTINAR A LAS PROVINCIAS LA RECAUDACIÓN ADICIONAL, PERO, COMO CONTRAPARTIDA, SUS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEBERÁN COLABORAR EN LA FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO	
OTROS SOBRE EL PATRIMONIO	0,31%
2.3 IMPLEMENTACIÓN DE UN IMPUESTO A LA TIERRA LIBRE DE MEJORAS	
3. INTERNOS SOBRE BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES	0,00%
3.1 IVA BRUTO	-0,35%
3.1.1 ELIMINAR LA POSIBILIDAD DE PAGAR OTROS IMPUESTOS A CUENTA DEL IVA	
3.1.2 EXIMIR DEL GRAVAMEN A UN REDUCIDO NÚMERO DE BIENES DE CONSUMO	
3.1.3 GRAVAR CON UNA TASA REDUCIDA A UNA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS	
3.1.4 EVALUAR LA POSIBILIDAD DE REDUCIR LA TASA DEL 21% ACTUAL	
3.1.5 EVALUAR LA POSIBILIDAD DE REEMPLAZAR EL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS POR UN IVA PROVINCIAL	
3.1.6 REDUCIR LA IMPORTANCIA DEL IVA EN LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL	
3.1.8 AUMENTO A CAUSA DE LA AMPLIACIÓN DE LA BASE POSTERIOR A LA ELIMINACIÓN DE LAS RETENCIONES	
5. DISMINUIR LA EVASIÓN	
3.2 SELECTIVOS	0,13%
3.2.1 GRAVAR CON TASAS MÁS ELEVADAS A BIENES FINALES DE CONSUMO Y SERVICIOS DESTINADOS A LOS SECTORES DE MAYORES INGRESOS	
3.2.2 TOMAR RECAUDOS PARA QUE ESTE AUMENTO NO ESTIMULE LA PRODUCCIÓN DE LOS MISMOS EN ZONAS PROMOVIDAS	

**REFORMAS IMPLEMENTADAS
Y VARIACIONES EN LA RECAUDACIÓN**

CUADRO 19

CONCEPTO	VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN % DEL PIB
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	0,18%
CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	0,01%
SERVICIOS ESPECÍFICOS	0,02%
4. COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	-2,25%
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	-2,25%
4.1 ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO	
OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS	0,04%
RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (IMPOSITIVO)	0,04%
1.1.5 MODIFICARLO CON EL FIN DE QUE NO SE PUEDA SUSTITUIR POR EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS	
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	0,50%
EMPLEADOS	0,14%
EMPLEADORES	0,30%
AUTÓNOMOS	0,06%
DEDUCCIONES	0,05%
REINTEGROS A LA EXPORTACIÓN	0,05%
IMPUESTOS PROVINCIALES	0,91%
INGRESOS BRUTOS	0,51%
INMOBILIARIO	0,23%
MEJORA Y ACTUALIZACIÓN DE VALUACIONES RURALES DE VALUACIONES	
AUTOMOTORES	0,04%
SELLOS	0,06%
OTROS	0,06%
TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF, DNCFP, AFIP, ANSeS y Oficina Nacional de Presupuesto.

6. Resultados obtenidos en los efectos distributivos del Escenario 2

En esta sección se muestran los resultados de los cambios normativos en los impuestos tradicionales, con el fin de alcanzar el nivel de presión tributaria anterior, compensando la pérdida recaudatoria generada por la eliminación de algunos tributos. Dado que el objetivo de la reforma es apuntar a la equidad, las modificaciones sugeridas han consistido en ampliar la base imponible del impuesto a las ganancias de personas físicas, incorporar tributos a las ganancias eventuales y a la tierra libre de mejoras, gravar bienes suntuarios con impuestos selectivos, e incrementar las exenciones en el IVA a los bienes de primera necesidad, tal como fuera expresado.

Como resultado de estas medidas, se recupera el nivel de presión tributaria inicial, y los resultados sobre la progresividad y los efectos distributivos son los que se muestran a continuación en términos de carga tributaria, presión diferencial e índices de concentración.

En el Cuadro 20 se muestran los resultados sintéticos del estudio para el “Escenario 2”. La primera columna muestra la distribución del ingreso; el primer quintil (20% de ingresos inferiores) concentra el 3,1% del ingreso total, mientras que el quintil superior concentra el 57,1% del total del ingreso. La segunda columna se refiere a los impuestos que recaen sobre los distintos tramos de ingreso. El 20% de los ingresos inferiores, que concentra el 3,1% del ingreso total, soporta el 3,2% de los impuestos; el segundo quintil concentra el 7,4% de los ingresos totales y soporta el 6,7% de los impuestos. Entretanto, el 20% de los ingresos superiores, concentra el 57,1% de los ingresos y el 61,2% de los impuestos; los quintiles intermedios verifican una mayor proporción de tributos soportados que de ingreso detentado.

INDICADORES DE SÍNTESIS ESCENARIO 2			CUADRO 20
ESTRATOS DE POBLACIÓN ¹	INGRESO	CONCENTRACIÓN ²	INCIDENCIA DIFERENCIAL ³
QUINTIL 1	3,1%	3,2%	103,0%
QUINTIL 2	7,4%	6,7%	90,6%
QUINTIL 3	12,3%	10,6%	86,4%
QUINTIL 4	20,1%	18,3%	91,2%
QUINTIL 5	57,1%	61,2%	107,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.
 Notas: ¹ Según ingreso creciente de cada quintil. ² Porcentajes de la recaudación asignado a cada quintil.
³ Índice que relaciona la presión tributaria de cada quintil con la presión promedio del sistema.

El indicador de presión tributaria diferencial refleja el cociente entre la presión tributaria de cada quintil y la presión tributaria promedio. La Presión Tributaria diferencial de cada grupo de ingreso debe oscilar alrededor del promedio; los quintiles 1 y 5 registran valores superiores a la media, en forma creciente (103% y 107%). Los quintiles de ingresos intermedios sufren una presión tributaria inferior al promedio (90,6%, 86,4% y 91,2%, respectivamente).

DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS POR NIVELES DE INGRESO AÑO 2006 - ESCENARIO 2 CARGA IMPOSITIVA: PORCENTAJE DEL IMPUESTO QUE APORTA CADA QUINTIL							CUADRO 21
QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006.TIL							
DENOMINACION	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS Y MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,25%	95,75%	
GANANCIAS SOCIEDADES Y BENEF. EXTERIOR	100,00%	2,47%	4,92%	8,04%	16,14%	68,43%	
TOTAL DE GANANCIAS	100,00%	1,49%	2,96%	4,84%	11,41%	79,29%	
APORTES Y CONTRIBUCIONES A SEG. SOCIAL	100,00%	4,05%	8,96%	14,04%	21,72%	51,23%	
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,25%	95,75%	
ACTIVOS Y GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	100,00%	0,93%	2,77%	4,70%	11,37%	80,23%	
INMOBILIARIO PROVINCIAL	100,00%	3,17%	5,82%	10,46%	19,97%	60,58%	
AUTOMOTORES PROVINCIAL	100,00%	2,72%	6,01%	10,30%	20,01%	60,96%	
TOTAL DE PATRIMONIOS	100,00%	1,82%	3,81%	6,68%	14,36%	73,33%	
VALOR AGREGADO	100,00%	3,90%	8,13%	13,06%	21,87%	53,04%	
INTERNOS UNIFICADOS	100,00%	6,02%	10,87%	15,84%	23,01%	44,27%	
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	100,00%	3,13%	7,11%	12,34%	22,33%	55,10%	
ENERGÍA ELÉCTRICA	100,00%	5,41%	10,45%	15,12%	22,31%	46,71%	
INGRESOS BRUTOS PROVINCIAL	100,00%	4,11%	8,37%	12,99%	20,89%	53,64%	
TOTAL BIENES Y SERVICIOS	100,00%	4,05%	8,32%	13,19%	21,74%	52,69%	
DERECHOS Y ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	100,00%	4,36%	8,75%	13,50%	21,64%	51,76%	
TOTAL COMERCIO EXTERIOR	100,00%	4,36%	8,75%	13,50%	21,64%	51,76%	
IMPUESTOS RESTANTES Y OTROS	100,00%	4,54%	9,02%	13,86%	21,80%	50,78%	
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	3,21%	6,66%	10,60%	18,38%	61,14%	
INGRESO DISPONIBLE	100,00%	3,12%	7,35%	12,28%	20,11%	57,15%	

Al comparar cada tributo en particular, los cuadros subsiguientes muestran los porcentajes de impuestos soportados por cada tramo de población, por impuesto y en comparación con los ingresos que se concentran en cada tramo.

El Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues recae con mayor énfasis en el quintil superior (soporta el 95,7% del total de la carga) y no aparece gravando al quintil más bajo. El Impuesto a las Ganancias de Sociedades se concentra en menor medida, dado que el último quintil soporta el 68,4% de la carga, superior a su participación en el ingreso, del 57,2%.

El IVA, que tiene un peso relativo importante en la pauta de concentración del total de impuestos, refleja una concentración del 3,9% de la carga del impuesto para el 20% de ingresos más bajos, mientras que el 20% de ingresos mayores concentra sólo el 53%, cuando sus participaciones en el ingreso bruto son del 3,1% y del 57,2%, respectivamente.

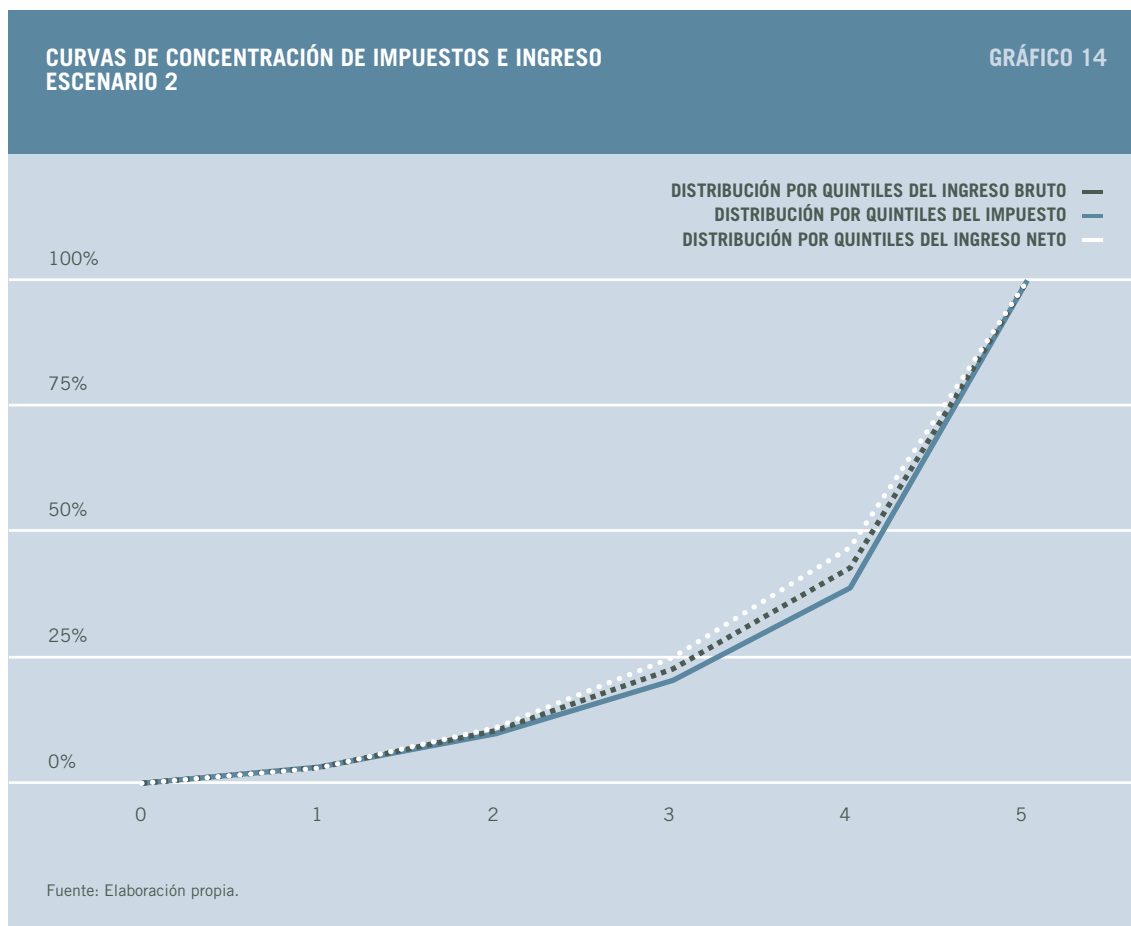
En el Gráfico 14 se presenta la incidencia distributiva del sistema, comparando las curvas de Lorenz antes y después de la acción estatal. La acción de los impuestos lleva a una distribución de ingresos menos concentrada, dado que la curva de Lorenz del ingreso posimpuestos se acerca en forma más evidente a la línea de la igualdad que la curva del ingreso preimpuestos.

Esto se debe a que la curva de concentración de los impuestos, como puede verse en el gráfico, se encuentra por debajo de la curva de concentración de los ingresos, lo que define un sistema tributario progresivo. Al evaluar las curvas de concentración, entonces, puede advertirse que la concentración del ingreso después de impuestos es más igualitaria que antes de considerar la acción de los tributos (Ver gráfico 14 en página 149).

La cuota impositiva que recae sobre el quintil más bajo está alimentada por la presión de los impuestos sobre Bienes, Servicios y Transacciones (incluyen el IVA), que castigan a aquellos que consumen todos sus ingresos. El efecto inverso se experimenta en el quintil superior de la escala de bienestar; los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social tienen una incidencia descendente, que se hace muy aguda en el último quintil.

Sin embargo, los tributos sobre ingresos y los tradicionales sobre patrimonios, al estar más concentrados en los tramos de ingresos más elevados (ganancias, bienes personales, inmobiliario y automotor provinciales), le otorgan progresividad al sistema (Ver cuadro 22 en página 150).

En términos de incidencia diferencial, los tributos sobre ganancias son soportados por el quintil 5 en un porcentaje de 38,75% superior al promedio, mientras que el primer quintil soporta menos de la mitad del promedio. Para los tributos sobre bienes y servicios, el primer quintil soporta una presión del 30% superior al promedio, mientras que el quintil más elevado recibe impuestos por un porcentaje del 8% inferior al promedio de presión tributaria. Esto puede apreciarse en el siguiente gráfico, para impuestos seleccionados (Ver gráfico 15 en página 151).



De la lectura de los índices de concentración y desigualdad, surge que, partiendo de un índice de Gini preimpuestos de 0,5133, la acción de los impuestos mejora la distribución del ingreso, dado que los impuestos pagados por las personas están más concentrados que los propios impuestos (Ver cuadro 23 en página 152).

El índice de Gini, después de impuestos, refleja un valor más reducido que en la situación original, de 0,482, esto muestra la progresividad y el efecto redistributivo del sistema tributario. Los tributos a las Ganancias y Bienes Personales y Derechos de Exportación, entre otros, tienen un efecto redistributivo progresivo, al combinar progresividad con el peso recaudatorio; el IVA, Ingresos Brutos, Seguridad Social e Internos, entre otros, son los elementos regresivos del sistema.

3. Síntesis de las reformas propuestas y de sus efectos en la equidad distributiva

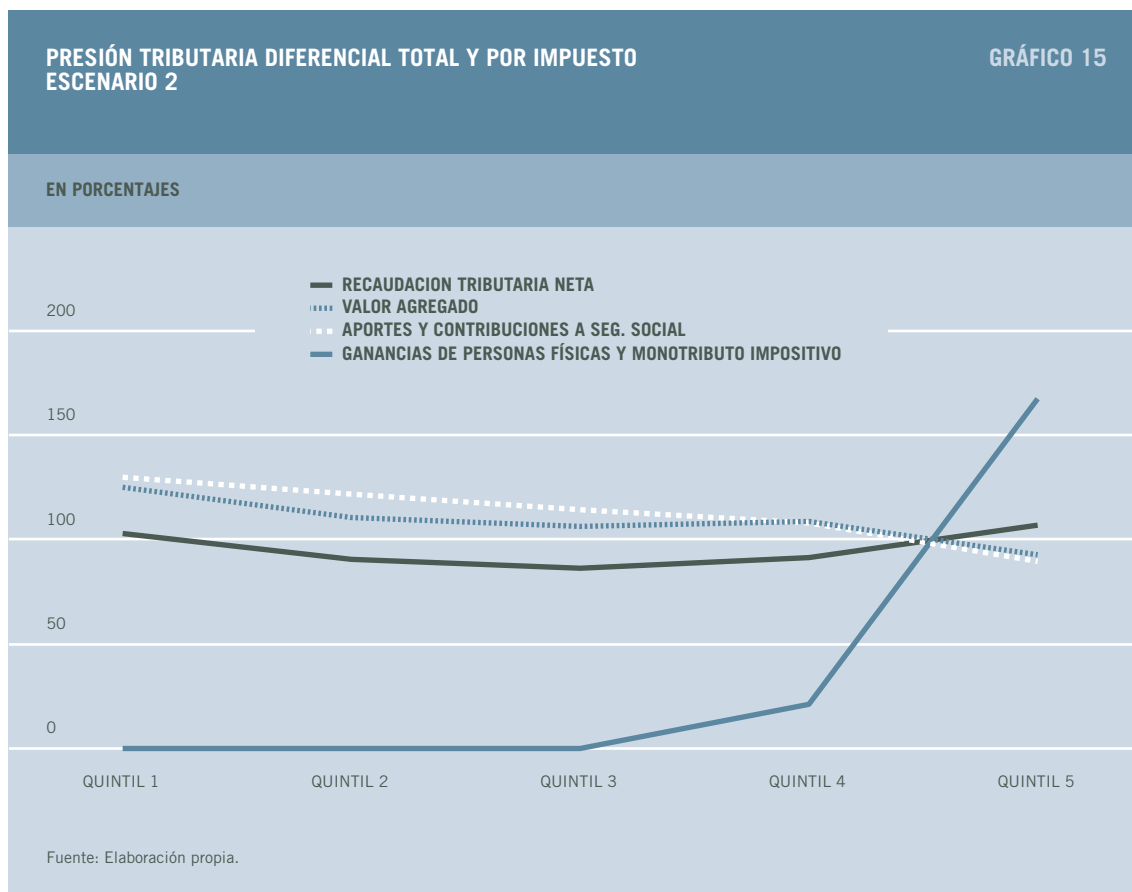
Las propuestas presentadas en este capítulo pretenden mejorar la distribución del ingreso a través de una transformación de la estructura tributaria. Para ejemplificar esta transformación se presenta, a través del Cuadro 24, la estructura tributaria vigente al año 2006 (“Escenario 0”) junto con

**DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS POR NIVELES DE INGRESO
AÑO 2006 - ESCENARIO 2. PRESIÓN DIFERENCIAL: CARGA DE CADA IMPUESTO
CON RESPECTO A LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN CADA QUINTIL****CUADRO 22****QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS
POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN
AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006.**

DENOMINACION	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS Y MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21,16%	167,54%
GANANCIAS SOCIEDADES Y BENEF. EXTERIOR	100,00%	79,11%	66,94%	65,48%	80,29%	119,74%
TOTAL DE GANANCIAS	100,00%	47,64%	40,31%	39,43%	56,77%	138,75%
APORTES Y CONTRIBUCIONES A SEG. SOCIAL	100,00%	129,93%	121,85%	114,39%	108,04%	89,64%
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21,16%	167,54%
ACTIVOS Y GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	100,00%	29,90%	37,67%	38,25%	56,58%	140,38%
INMOBILIARIO PROVINCIAL	100,00%	101,62%	79,19%	85,18%	99,32%	106,01%
AUTOMOTORES PROVINCIAL	100,00%	87,30%	81,77%	83,87%	99,55%	106,66%
TOTAL DE PATRIMONIOS	100,00%	58,44%	51,78%	54,42%	71,40%	128,32%
VALOR AGREGADO	100,00%	125,12%	110,64%	106,38%	108,77%	92,80%
INTERNOS UNIFICADOS	100,00%	192,94%	147,85%	129,00%	114,46%	77,46%
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	100,00%	100,30%	96,69%	100,52%	111,06%	96,41%
ENERGÍA ELÉCTRICA	100,00%	173,35%	142,23%	123,19%	110,96%	81,73%
INGRESOS BRUTOS PROVINCIAL	100,00%	131,87%	113,82%	105,76%	103,92%	93,86%
TOTAL BIENES Y SERVICIOS	100,00%	129,99%	113,17%	107,47%	108,13%	92,20%
DERECHOS Y ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	100,00%	139,82%	118,99%	109,92%	107,63%	90,57%
TOTAL COMERCIO EXTERIOR	100,00%	139,82%	118,99%	109,92%	107,63%	90,57%
IMPUESTOS RESTANTES Y OTROS	100,00%	145,56%	122,76%	112,89%	108,41%	88,86%
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	102,99%	90,61%	86,35%	91,44%	106,99%

la estructura resultante de las reformas propuestas (“Escenario 2”) y la variación porcentual entre estas dos (que fue presentada anteriormente a través del Cuadro 20).

Al plantearse que uno de los objetivos o condiciones de la reforma consistía en mantener el nivel de presión tributaria vigente a 2006, la variación absoluta del total de la recaudación es nula, mientras que las variaciones se registran en cada uno de los tributos, que en algunos casos aumentan y en otros se reducen.



El concepto con la tasa de variación más alta es ingresos, beneficios y ganancias de capital, principalmente a causa del incremento en la recaudación de ganancias de personas físicas, que muestra una tasa de variación del 86%. Esta cifra está indicando que se debe incrementar el esfuerzo, especialmente sobre las ganancias de personas físicas, para así lograr que crezca su recaudación y se modifique el balance con las ganancias de las sociedades, pasando la participación de las personas físicas de un 30% a un 38%.

Por otra parte, el resultado global para los impuestos patrimoniales muestra una tasa de variación negativa del 66%, explicada en primer lugar por la eliminación de los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente, contrarrestada por el incremento proveniente de la aplicación de un impuesto a la tierra libre de mejoras -que recaudaría un 0,3% del PIB- y varias modificaciones en relación al impuesto a los bienes personales.

Mientras tanto, el total de los impuestos internos sobre bienes y servicios se mantiene constante con una modificación en su estructura, que registra una baja en el IVA complementada con un leve aumento en la recaudación de los impuestos selectivos. Por otra parte, como es de esperar, el concepto con la tasa de variación negativa más alta (-73%) es comercio exterior, a causa de la desaparición de los derechos de exportación. Por último, también se presentan leves aumentos en aportes

RESUMEN ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN

CUADRO 23

ÍNDICES. AÑO 2006 - ESCENARIO 2

IMPUESTOS	GINI- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	KAKWANI	GINI POST- IMPUESTOS	REYNOLDS- SMOLENSKY
INCIDENCIA SOBRE EL INGRESO					
GANANCIAS PERSONAS FÍSICAS	0,51332	0,84956	0,33624	0,49367	0,01965
GANANCIAS SOCIEDADES	0,51332	0,61532	0,10200	0,50401	0,00931
TOTAL GANANCIAS	0,51332	0,70848	0,19516	0,48186	0,03146
SEGURIDAD SOCIAL	0,51332	0,45128	-0,06204	0,51861	-0,00529
BIENES PERS. Y PATRIMONIO NETO	0,51332	0,84956	0,33624	0,51099	0,00233
INMOBILIARIOS	0,51332	0,54615	0,03283	0,51291	0,00041
AUTOMOTORES	0,51332	0,55128	0,03796	0,51312	0,00020
TOTAL PATRIMONIOS	0,51332	0,65835	0,14503	0,50814	0,00518
VALOR AGREGADO	0,51332	0,47402	-0,03930	0,51897	-0,00565
INTERNOS	0,51332	0,37495	-0,13837	0,51572	-0,00240
INGRESOS BRUTOS PROVINCIALES	0,51332	0,47299	-0,04033	0,51595	-0,00263
COMBUSTIBLES	0,51332	0,50330	-0,01002	0,51355	-0,00022
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	0,51332	0,45539	-0,05793	0,51417	-0,00085
TOTAL SISTEMA IMPOSITIVO	0,51332	0,54412	0,03080	0,48204	0,03128

y contribuciones a la seguridad social y en algunos impuestos provinciales como ingresos brutos y el impuesto inmobiliario (Ver cuadro 24 en páginas 153 y 154).

Comparación de los resultados en materia distributiva de los distintos ejercicios efectuados

A continuación, se presentan los resultados de las estimaciones realizadas para cada uno de los Escenarios en términos comparativos. En el primer cuadro, se muestran los resultados en términos agregados, para las concentraciones del ingreso y de los impuestos, y la presión tributaria diferencial.

El primer quintil concentra el 3,1% del total de ingresos; en el “Escenario 0”, soporta el 3,49% del total de la carga tributaria, mientras que en el “Escenario 1” asciende al 3,53%. En el “Escenario 2E, el primer quintil soporta el 3,21% del total de la carga.

En el caso del quintil 5, la proporción soportada en el “Escenario 0” es del 60%, desciende al 58% en el “Escenario 1” y vuelve a aumentar al 61,1% en el “Escenario 2” (Ver cuadro 25 en página 155).

**VARIACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA
ENTRE EL ESCENARIO 0 Y EL ESCENARIO 2**

CUADRO 24

CONCEPTO	INICIAL	REFORMADA	VARIACIÓN	TASA DE
	ESCENARIO 0	ESCENARIO 2	ABSOLUTA	VARIACIÓN
	% DEL PIB	% DEL PIB	% DEL PIB	EN %
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	5,31%	7,60%	2,29%	43,03%
GANANCIAS	5,14%	7,39%	2,25%	43,83%
PERSONAS FÍSICAS	1,52%	2,84%	1,32%	86,85%
SOCIEDADES	3,62%	4,55%	0,93%	25,80%
PREMIOS JUEGOS DE AZAR Y CONCURSOS DEPORTIVOS	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	0,17%	0,00%	-0,17%	-100,00%
OTROS SOBRE INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	0,00%	0,20%	0,20%	14186,20%
PATRIMONIOS	2,14%	0,72%	-1,42%	-66,48%
CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE	1,79%	0,00%	-1,79%	-100,00%
BIENES PERSONALES	0,32%	0,37%	0,06%	18,08%
OTROS SOBRE EL PATRIMONIO	0,04%	0,34%	0,31%	859,78%
INTERNOS SOBRE BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES	9,05%	9,05%	-0,00%	-0,03%
IVA BRUTO	7,20%	6,84%	-0,35%	-4,91%
SELECTIVOS	0,70%	0,83%	0,13%	18,70%
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	1,00%	1,19%	0,18%	18,08%
CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	0,07%	0,09%	0,01%	18,08%
SERVICIOS ESPECÍFICOS	0,07%	0,09%	0,02%	35,40%
COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	3,07%	0,82%	-2,25%	-73,23%
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	0,77%	0,77%	0,00%	0,00%
ESTADÍSTICA DE IMPORTACIÓN	0,02%	0,02%	-0,00%	-0,03%
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	2,25%	0,00%	-2,25%	-100,00%
OTROS SOBRE COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	0,04%	0,04%	0,00%	0,00%
OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS	0,21%	0,25%	0,04%	18,08%
REGULARIZACIONES TRIBUTARIAS	0,08%	0,08%	-0,00%	-0,00%
RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (IMPOSITIVO)	0,13%	0,17%	0,04%	29,09%

Continúa en página siguiente

**VARIACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA
ENTRE EL ESCENARIO 0 Y EL ESCENARIO 2**

(continuación)

CUADRO 24

CONCEPTO	INICIAL ESCENARIO 0	REFORMADA ESCENARIO 2	VARIACIÓN ABSOLUTA	TASA DE VARIACIÓN
	% DEL PIB	% DEL PIB	% DEL PIB	EN %
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	3,78%	4,28%	0,50%	13,10%
EMPLEADOS	0,76%	0,90%	0,14%	18,08%
EMPLEADORES	2,71%	3,01%	0,30%	11,13%
AUTÓNOMOS	0,31%	0,37%	0,06%	18,08%
DEDUCCIONES	0,30%	0,35%	0,05%	18,08%
REINTEGROS A LA EXPORTACIÓN	0,30%	0,35%	0,05%	18,08%
TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA NACIONAL	23,26%	22,36%	-0,91%	-3,90%
IMPUESTOS PROVINCIALES	4,17%	5,08%	0,91%	21,74%
INGRESOS BRUTOS	2,82%	3,33%	0,51%	18,08%
INMOBILIARIO	0,44%	0,68%	0,23%	52,59%
AUTOMOTORES	0,24%	0,29%	0,04%	18,08%
SELLOS	0,32%	0,38%	0,06%	18,08%
OTROS	0,34%	0,41%	0,06%	18,08%
TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	27,43%	27,44%	0,00%	0,00%

PIB pm Valores corrientes (millones de \$ corrientes).
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF, DNCFP, AFIP, ANSeS y Oficina Nacional de Presupuesto.

En cuanto a la incidencia diferencial, puede apreciarse adicionalmente en el Gráfico 16, que el “Escenario 2” soporta una presión inferior a los “Escenarios 0 y 1” hasta el quintil 4, a partir del cual supera a la del “Escenario 1” (91,4% y 90,8% respectivamente), para concluir, en el quintil 5, con una presión diferencial superior a la del resto de los Escenarios (107%) (Ver gráfico 16 en página 156).

Finalmente, se presentan los resultados comparativos en términos de índices de concentración, allí puede apreciarse el mayor efecto sobre la mejora en la distribución del ingreso generada por el “Escenario 2”. Allí puede verse por ejemplo que, si bien el impuesto a las ganancias pierde progresividad al ampliarse la base, el aumento recaudatorio que deviene de las reformas incrementa sustancialmente el peso redistributivo, dado que el Gini posimpuesto a las ganancias se reduce a 0,493 (Ver cuadro 26 en página 157).

RESUMEN INDICADORES DE INCIDENCIA

CUADRO 25

QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006.

		ESCENARIO 0		ESCENARIO 1		ESCENARIO 2	
IMPUESTOS	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	INCIDENCIA DIFERENCIAL	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	INCIDENCIA DIFERENCIAL	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	INCIDENCIA DIFERENCIAL
INCIDENCIA SOBRE EL INGRESO							
QUINTIL 1	3,12%	3,49%	111,92%	3,53%	113,25%	3,21%	102,99%
QUINTIL 2	7,35%	7,07%	96,17%	7,26%	98,77%	6,66%	90,61%
QUINTIL 3	12,28%	11,13%	90,67%	11,46%	93,30%	10,60%	86,35%
QUINTIL 4	20,11%	18,27%	90,85%	19,12%	95,12%	18,38%	91,44%
QUINTIL 5	57,15%	60,04%	105,07%	58,63%	102,59%	61,14%	106,99%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

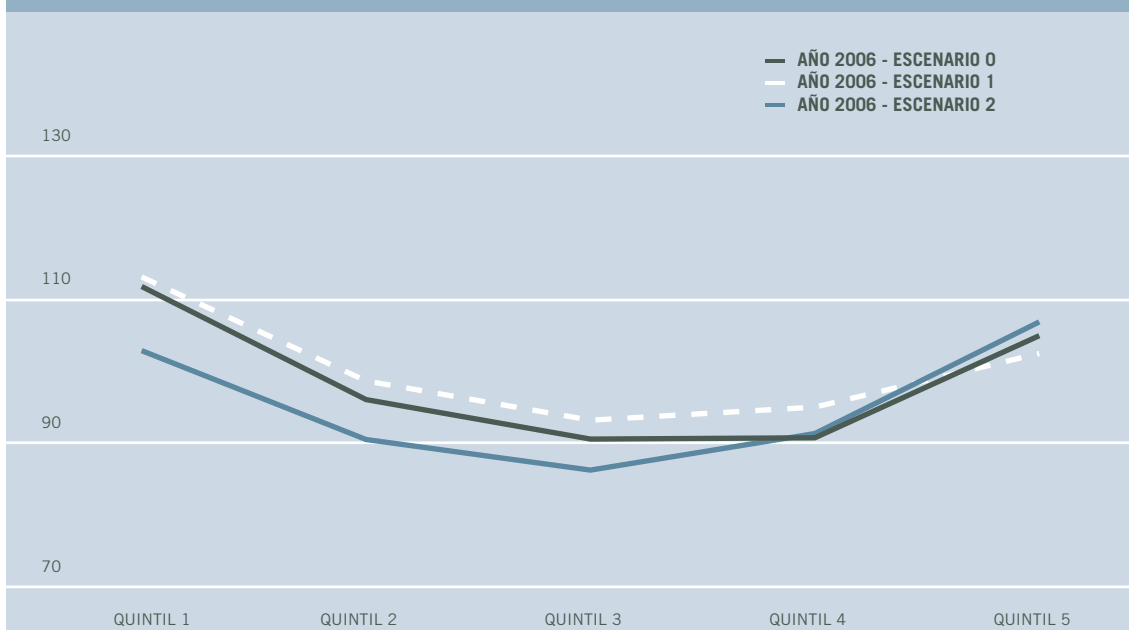
Fuente: Elaboración propia.

A partir de un índice de Gini de 0,5133 del ingreso preimpuestos, a través de la acción de los impuestos, se arriba a un índice de Gini posimpuestos de 0,494 para el “Escenario 0”; de 0,507, para el “Escenario 1”, y de 0,482, para el “Escenario 2”. Los índices de concentración correspondientes que surgen luego de asignar los impuestos resultan ser de 0,532, de 0,521 y de 0,544 para los “Escenarios 0, 1 y 2”, respectivamente.

PRESIÓN TRIBUTARIA DIFERENCIAL TOTAL
COMPARACIÓN RESULTADOS ESCENARIOS

GRÁFICO 16

EN PORCENTAJES



Fuente: Elaboración propia.

RESUMEN INDICES DE CONCENTRACION QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL). EN BASE AL INGRESO TOTAL FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN, AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006								CUADRO 26
		ESCENARIO 0		ESCENARIO 1		ESCENARIO 2		
IMPUESTOS	GINI- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	GINI POST- IMPUESTOS	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	GINI POST- IMPUESTOS	CONCENTRACIÓN IMPUESTOS	GINI POST- IMPUESTOS	
INCIDENCIA SOBRE EL INGRESO								
GANANCIAS PERSONAS FÍSICAS	0,51332	88,21%	50,18%	88,21%	50,18%	84,96%	49,37%	
GANANCIAS SOCIEDADES	0,51332	61,53%	50,61%	61,53%	50,52%	61,53%	50,40%	
TOTAL GANANCIAS	0,51332	69,89%	49,34%	69,30%	49,24%	70,85%	48,19%	
SEGURIDAD SOCIAL	0,51332	45,13%	51,80%	45,13%	51,80%	45,13%	51,86%	
BIENES PERSONALES Y PATRIMONIO NETO	0,51332	88,21%	51,12%	88,21%	51,12%	84,96%	51,10%	
CRÉDITOS Y DÉBITOS BANCARIOS	0,51332	45,86%	51,52%	-	51,33%	-	51,33%	
INMOBILIARIOS	0,51332	54,62%	51,31%	54,62%	51,31%	54,62%	51,29%	
AUTOMOTORES	0,51332	55,13%	51,32%	55,13%	51,32%	55,13%	51,31%	
TOTAL PATRIMONIOS	0,51332	53,50%	51,21%	65,35%	51,06%	65,83%	50,81%	
VALOR AGREGADO	0,51332	45,71%	52,19%	45,71%	52,19%	47,40%	51,90%	
INTERNOS	0,51332	34,84%	51,57%	34,84%	51,57%	37,50%	51,57%	
INGRESOS BRUTOS PROVINCIALES	0,51332	47,30%	51,55%	47,30%	51,55%	47,30%	51,59%	
COMBUSTIBLES	0,51332	50,33%	51,35%	50,33%	51,35%	50,33%	51,35%	
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	0,51332	45,54%	51,42%	45,54%	51,42%	45,54%	51,42%	
DERECHOS DE EXPORTACIÓN	0,51332	71,55%	50,46%	-	51,33%	-	51,33%	
TOTAL SISTEMA IMPOSITIVO	0,513322	53,22%	49,41%	52,12%	50,73%	54,41%	48,20%	
Fuente: Elaboración propia.								

Apéndice metodológico

Criterios de incidencia e ingreso disponible utilizados en el análisis de los distintos ejercicios planteados en este estudio

1. Criterios de incidencia para cada tributo utilizados en el presente estudio

La necesidad de analizar la incidencia económica de los impuestos determina la adopción de distintos supuestos sobre la traslación de la carga generada por los tributos. Esto surge del reconocimiento de que, en la generalidad de los casos, el responsable legal del impuesto –sobre quien debería recaer el mismo– no es en definitiva quien soporta su carga.

Los criterios de incidencia utilizados se basaron en los empleados en el trabajo de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo mencionado con anterioridad.¹³ En el siguiente apartado se explicitarán, con una profundidad mayor, las metodologías utilizadas para el análisis de los impuestos para los cuales se utilizaron criterios particulares, o para el caso de tributos no existentes al momento del trabajo referido.

El impuesto a las ganancias fue disgregado en dos componentes: el destinado a personas físicas y a las sociedades de capital, incluyendo dentro de este concepto a los beneficiarios del exterior. Para el primero, se efectuó una estimación de la recaudación potencial del impuesto, a partir de una liquidación *ad hoc* para el contribuyente típico de cada quintil.

Inicialmente se analizaron los datos provenientes de la EPH, que registra el ingreso mensual por quintil para las fuentes asalariado, empleador, cuentapropista y jubilado, las que guardan correlatividad con la materia impositiva. Al ingreso así constituido se le realizan las deducciones correspondientes para llevar al monto efectivamente imponible. El porcentaje que paga cada quintil con relación al total resulta ser el asignador para la recaudación del tributo, que también se utilizó para la atribución del impuesto a los bienes personales y el monotributo impositivo, al igual que el impuesto a las ganancias eventuales.

Cabe consignar que, para el caso del “Escenario 2”, se recalcularon los montos de los mínimos no imponibles, deducciones especiales y cargas de familia, a partir de la EPH para cada fuente de ingreso, necesarios para tributar a partir del octavo decil inclusive.

El impuesto a las ganancias de sociedades se distribuyó por partes iguales entre el consumo global, de acuerdo con los coeficientes en proporción al ingreso que surgen de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996 (ENGH), y la distribución del capital, aproximada a través del rubro “patrones” de la distribución funcional del ingreso proveniente de la información de la EPH. Por su similitud conceptual, el impuesto a la ganancia mínima presunta fue atribuido siguiendo el mismo criterio.

¹³ Véase Cuadro 24.

En cuanto a los impuestos al trabajo, la determinación sobre el sector en quien, en definitiva, recae la carga está dada por las diferentes elasticidades de oferta de los factores, el grado de apertura de la economía que permita trasladar el tributo a los precios de los productos que utilicen como insumo al factor trabajo, entre otros. Como criterio de traslación, en este estudio, se decidió adoptar la hipótesis de que los trabajadores soporten las tres cuartas partes de la carga, mientras que el restante 25% se traslade al consumo final; esto incluye adicionalmente la recaudación por monotributo previsional.

Debido a que Créditos y Débitos en cuenta corriente es un tributo cuya carga se traslada, se supone que incide sobre el consumo global de la ENGH en un 80%, a la vez que se atribuye, el restante 20%, a la distribución del ingreso global que surge de la EPH.

Para el Impuesto al Valor Agregado se llevó a cabo un tratamiento especial. Como fuera expresado con anterioridad, la recaudación generada por el impuesto fue separada en dos componentes, el IVA consumo familiar, que representa el 85,7% del total recaudado, y el IVA no consumo familiar (14,3% del total de la recaudación).

Para el caso de la parte de la recaudación que había sido asignada al consumo global de los contribuyentes, se tomaron en cuenta los bienes exentos para construir el asignador que atribuya la recaudación del tributo. Y se efectuó una discriminación proporcional del gasto de consumo entre bienes exentos y gravados.

Los demás conceptos que contribuyen a la recaudación –y que provienen del impuesto originado en actividades que pueden clasificarse como no consumo– fueron distribuidos, por su generalidad, según el consumo global de la ENGH, como es el caso de bienes y servicios no personales consumidos por el gobierno, e inversión pública; y de acuerdo con el gasto en alquiler de la vivienda (como *proxy*) en el caso del IVA generado por inversión privada en vivienda. En el caso del “Escenario 2” se incorporaron las exenciones a los bienes incluidos en la propuesta ya mencionada.

Los denominados impuestos internos sobre bienes específicos pudieron ser asignados compatibilizando los datos de recaudación con los rubros de la ENGH y distribuidos en consecuencia.

Se determinaron las clasificaciones por tabaco y cigarrillos (distribuido de acuerdo con el consumo en tabaco y cigarrillos); bebidas alcohólicas (asignado de acuerdo con el gasto en bebidas alcohólicas por quintil); bebidas analcohólicas (asignado de acuerdo con el gasto en bebidas analcohólicas por quintil); objetos suntuarios (distribuido a partir del consumo de objetos suntuarios); telefonía celular (atribuido a partir del gasto en telefonía y comunicaciones) y finalmente el resto, asignado según el consumo global de la ENGH.

En el caso del “Escenario 2”, el incremento de recaudación se atribuyó en un 50% al crecimiento proyectado en la imposición sobre bienes suntuarios, mientras que el resto se calculó reponiendo la estructura existente en el escenario base.

Para los denominados derechos de exportación (retenciones), se supone que son soportados en su totalidad por los productores agropecuarios, para lo cual se utilizó la distribución funcional del ingreso de patrones y cuentapropistas cuya ocupación principal es el sector agropecuario.

2. El ingreso y su distribución antes que actúen los impuestos

La determinación del perfil de la carga tributaria por niveles desemboca en la comparación de la distribución de los ingresos, antes y después de considerar los impuestos y sus efectos, esto demuestra la importancia del conocimiento sobre la concentración del ingreso en un estudio de estas características.

La presente sección se divide en cuatro instancias. En primer lugar se describe la fuente de los datos, su cobertura y los totales de población implícitos en los cuadros. En segundo lugar, se establecen los lineamientos empleados para la estimación del ingreso disponible. En tercer lugar, se establecen consideraciones relevantes para el análisis de los datos de la EPHs. Finalmente, se concluye con la exposición de la distribución del ingreso resultante.

2.1. Consideraciones sobre los datos originales

A continuación se describirá la fuente de los datos utilizados, su cobertura y los totales de población implícitos en los cuadros.

Fuente. La fuente empleada para el análisis de ingresos es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Con el objeto de posibilitar la comparabilidad con otros estudios realizados sobre la temática de referencia, además de la disponibilidad de datos para el resto del trabajo, se utilizó la onda correspondiente al segundo semestre de 2006. En lo que concierne a la estructura de los consumos, los datos empleados corresponden a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH), realizada durante el período 1996-1997 por el INDEC (última disponible).

Datos demográficos. Los hogares expandidos a partir de la muestra de EPH son 7,25 millones y las personas, 24,01 millones. El total de la población relevada en la encuesta representa aproximadamente al 65% del total poblacional.

2.2. Cuantificación del Ingreso Neto Disponible

La información reunida en el cálculo de las Cuentas Nacionales permitió realizar una detallada enumeración de los conceptos que forman parte del Ingreso Disponible y de aquellos que deben excluirse en su estimación. Se inicia con el valor del Producto Bruto Interno a precios de mercado y se suman y restan conceptos hasta arribar al Ingreso Neto Disponible del sector Familias. Ese procedimiento llevó los 654.439 millones de pesos del PBI a precios de mercado, a valores corrientes para 2006 a 356.320 millones del Ingreso Disponible, reduciendo la segunda cifra a sólo 55% de la primera (**Ver cuadro A.1 en página 161**).

El criterio empleado para calcular el ingreso disponible en este estudio es restringido.¹⁴ Los rubros de mayor importancia excluidos del Ingreso Neto Disponible son: los Impuestos Indirectos, los

**CALCULO DEL INGRESO NETO DISPONIBLE
DE LAS FAMILIAS 2006**
CUADRO A.1
VALORES EN MILLONES DE PESOS

1. PBI A PRECIOS DE MERCADO	654.439
MENOS	
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	108.929
2.1. DE JURISDICCIÓN NACIONAL	89.939
2.1.1. INTERNOS S/BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES	70.088
2.1.2. COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	19.851
2.2. DE JURISDICCIÓN PROVINCIAL	18.990
2.2.1. INGRESOS BRUTOS	18.990
3. AMORTIZACIONES (8% DEL PBI)	52.355
4.VAN A COSTO DE FACTORES (1-2-3)	493.155
MENOS	
5. IMPUESTOS DIRECTOS	68.019
5.1. DE JURISDICCIÓN NACIONAL	59.856
5.1.1. INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	34.764
5.1.2. PATRIMONIOS	2.310
5.1.3. SALARIOS Y CONTRIBUCIONES A SEGURIDAD SOCIAL	24.747
5.1.4. DEDUCCIONES	-1.965
5.2. DE JURISDICCIÓN PROVINCIAL	8.163
5.2.1. SALARIOS Y CONTRIBUCIONES A SEGURIDAD SOCIAL	8.163
MÁS	
6. SERVICIOS DE INTERM. FINAN. CONSUMIDOS POR EL GOBIERNO	907
7. SERVICIOS DE INTERM. FINAN. CONSUMIDOS POR LAS FAMILIAS	3.629
8. EXCEDENTE NO DISTRIBUIDO	58.236
MÁS	
9. SUBSIDIOS MONETARIOS	49.499
9.1. JUBILACIONES Y PENSIONES	42.131
9.2. ASIGNACIONES FAMILIARES	3.235
9.3. SUBSIDIOS PARA EMPLEO	4.133
10. INGRESO NETO DE LOS FACTORES	-9.034
11. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	516
12. INGRESO NETO DISPONIBLE DE LAS FAMILIAS SEGÚN CUENTAS NACIONALES (4-5-6-7-8+9+10+11)	403.346
MENOS	
13. SERVICIO DE LA VIVIENDA IMPUTADA	47.026
14. INGRESO NETO DISPONIBLE DE LAS FAMILIAS SEGÚN ENCUESTA (12-13)	356.320

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNCN, DNIAF, DPGS, DNCI y estimaciones propias.

Notas: Salarios y contribuciones a Seguridad social de jurisdicción provincial: corresponde al gasto consolidado de las provincias en previsión social neto del financiamiento propio (proporción sobre el gasto provincial de 1997).

Servicios de intermediación financiera: datos de Cuentas Nacionales; se asume que el 80% corresponde a las familias y el 20% al gobierno.

Subsidios monetarios: datos de gasto consolidado nacional.

Amortizaciones: se supone un 8% del PBI.

Ingreso neto de factores del exterior: datos de la DNCI, Renta de la Inversión. Se asume que un 30% de las utilidades y dividendos, y un 80% de los intereses del sector privado no financiero fluyen a las familias.

Excedente neto de explotación no distribuido: se asume que el 70% es retenido por las empresas.

Servicios de la vivienda imputada: proporción del rubro sobre PBI existente en 1997.

Impuestos Directos y las Amortizaciones del Capital Fijo, se incluyen adicionalmente estimaciones tanto para el caso del Servicio de la Vivienda imputado como para los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (que recaen sobre las actividades productivas no financieras).¹⁵

Al flujo de ingresos se sumaron las transferencias que benefician al sector Familias, dentro de las cuales las Jubilaciones y Pensiones representan la mayor parte, y se les restó el ingreso neto de factores del exterior.

Cabe destacar que la información utilizada para este relevamiento incluyó las cifras de las Cuentas Nacionales y del Balance de Pagos Internacionales, del Ministerio de Economía; el esquema ahorro-inversión-financiamiento de la Secretaría de Hacienda, la información del gasto público consolidado nacional, provincial y municipal de la Secretaría de Política Económica, también del Ministerio de Economía, entre otras estimaciones propias.

2.3. Ajustes sobre los datos de ingresos

Existe consenso en relación a los problemas generados en la captación del ingreso durante la aplicación de las encuestas a hogares, las que tienden a subestimar el dato real. Éstos inconvenientes se relacionan tanto con problemas en el diseño del relevamiento como con problemas de otra índole: falta de respuesta parcial o total y subdeclaración de ingresos, entre otros. Para este análisis, se hará hincapié en los últimos inconvenientes mencionados.

En lo que concierne a la “no respuesta”, parcial o total, de la encuesta de Ingresos, puede observarse que ésta aparece cuando los individuos que forman parte de la muestra no contestan, total o parcialmente, las preguntas (incluso el dato sobre los ingresos percibidos). Es probable que el patrón de no respuesta, además de variar en el tiempo, esté influenciado precisamente por el ingreso en lugar de ser aleatorio.¹⁶ En este trabajo se procedió a eliminar las observaciones incompletas.

En segunda instancia, como fuera expresado, la encuesta no escapa a una de las características habituales de las encuestas a hogares: la subdeclaración de ingresos. Si la subdeclaración fuera proporcional al ingreso real para todos los individuos, la distribución del bienestar y la incidencia tributaria no se vería afectada. Sin embargo, ésta varía por fuentes de ingreso: asalariados, cuentapropistas, empleadores, rentistas y jubilados presentan distintos patrones de comportamiento al compararlos con las cifras marco, que son las de las Cuentas Nacionales, según la mayoría de los estudios en la materia.¹⁷

Estos problemas generan resultados inconsistentes si los individuos que no responden detentan, en promedio, un ingreso diferente del de los que sí lo hacen, lo que se agrava al incluir la subdeclaración.

¹⁴ El criterio utilizado reproduce el aplicado en el estudio de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000): “impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997”.

¹⁵ Al respecto, véase la discusión en Santiere y Gómez Sabaini (2001), ob. cit.

¹⁶ La explicación sigue a Gasparini, L., Marchionni, M. y Sosa Escudero, W. (2000).

¹⁷ Felcman, D., Kidyba, S. y Ruffo, H. (2003), ob. cit.

En este trabajo se realizó un ajuste tentativo de los resultados de distribución del ingreso por subdeclaración de ingresos diferencial por fuente, a partir de construir indicadores comparativos con otras fuentes de información macroeconómica.

Los coeficientes empleados siguieron otros estudios específicos en la materia realizados con anterioridad,¹⁸ los que se reflejan a continuación. Como puede apreciarse, la subdeclaración es más elevada en el caso de los rentistas, mientras que los asalariados y jubilados subdeclaran en menor medida sus ingresos.

Adicionalmente, el problema de la subdeclaración de ingresos no sólo varía por fuente, sino que también crece a lo largo de los niveles de renta. Con el fin de corregir los ingresos por fuente, se utilizaron coeficientes de ajuste diferenciales por quintil de ingreso, a partir de proporcionar los factores calculados en el estudio de Heber Camelo.

COEFICIENTES DE SUBDECLARACIÓN DIFERENCIALES POR FUENTE EMPLEADOS EN ESTE ESTUDIO				CUADRO A.2		
FUENTE DE INGRESO	COEFICIENTE PROMEDIO	1	2	3	4	5
ASALARIADOS	1,180	1,101	1,135	1,157	1,168	1,236
CUENTAPROPISTAS	2,077	1,870	1,935	1,948	2,051	2,180
EMPLEADORES	3,064	2,760	2,855	2,874	3,026	3,216
RENTISTAS	1,311	1,240	1,264	1,299	1,311	1,395
JUBILADOS	5,635	4,969	5,135	5,149	5,429	5,768

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), ob. cit.

2.4. La distribución del ingreso por quintiles

En esta sección se muestran los resultados de la distribución del ingreso tomada como base para el análisis de la incidencia tributaria. Cabe recordar que, a las cifras originales de distribución, se les establecieron modificaciones con el fin de aproximarlas en mayor medida al concepto de bienestar.

Las modificaciones referidas, y las metodologías de cálculo empleadas fueron, en síntesis, las siguientes:

(a) estimación del ingreso por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar (coeficiente de 0,8), y ordenamiento de los individuos a partir del indicador de bienestar mencionado;

¹⁸ Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), ob. cit., a partir de Heber Camelo, "Subdeclaración de ingresos medios en la encuesta de hogares", CEPAL-INDEC, Bs. As., 1998.

- (b) cálculo de los quintiles de individuos de ingreso por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar;
- (c) estimación del ingreso total familiar a partir de la agregación de los hogares incluidos en los quintiles de individuos y del indicador de desigualdad (Gini) correspondiente;
- (d) corrección del subregistro detectado en la EPH, a partir del ajuste por subdeclaración de ingresos. Se multiplica el ingreso por perceptor por los coeficientes de ajuste definidos más arriba, diferenciales por fuente y por quintil de ingreso por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar;
- (e) se recalculan los ingresos totales familiares, per cápita familiares y, consecuentemente, por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar, ahora ajustados por subdeclaración a partir de coeficientes que difieren por fuente y por quintil;
- (f) se reordena a los individuos a partir del ingreso ajustado definido en el punto previo y se generan los quintiles de individuos de ingreso ajustado;
- (g) reestimación del ingreso total familiar ajustado a partir de la agregación de los hogares incluidos en los quintiles de individuos de ingresos por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar, ajustado por subdeclaración, y del indicador de desigualdad (Gini) correspondiente;
- (h) anualización de los datos calculados de ingresos ajustados de la encuesta, comparación con el dato de ingreso disponible estimado a partir de los datos de cuentas nacionales (356.320 millones de pesos) y ajuste equiproporcional de los datos de ingresos para expandir al total del ingreso disponible.¹⁹

La distribución de ingresos de los hogares se define, en consecuencia, en agrupación decílica de los individuos, con corrección por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar y con ajuste por subdeclaración de ingresos no captados por la encuesta. El ordenamiento de las unidades muestrales se basó en el ingreso con todos los ajustes mencionados.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados agregados del análisis. El primer tramo concentra el 3,1% del ingreso total, mientras que el segundo abarca un 7,3% del total del ingreso. En última instancia, el 20% más rico acapara casi el 57,2% del ingreso total (**Ver cuadro A.3 en página 165**).

En términos de ingresos medios, las cifras anualizadas llevan a calcular que el primer tramo (20% de ingresos inferiores) detenta un ingreso promedio por hogar de 841 pesos mensuales en promedio, mientras que el segundo tramo posee 1.785 pesos mensuales. Entretanto, el tramo de mayores ingresos concentra 9.129 pesos mensuales por hogar.

¹⁹ En este trabajo se optó por la alternativa de ajustar equiproporcionalmente todos los ingresos relevados por la EPH y ajustados por subdeclaración de acuerdo con los coeficientes mencionados para aproximar al total del ingreso disponible calculado. Otra alternativa podría consistir en realizar un ajuste por fuente de ingresos; específicamente para el caso de los asalariados, dado que la EPH releva salarios de bolsillo; este procedimiento sugiere ajustar los salarios del sector formal de la EPH por los aportes a la seguridad social realizados por los asalariados, de acuerdo con la región y el sector de actividad económica en la que se encuentren ocupados. Esto generaría coeficientes nuevamente diferenciales por fuente de ingresos, los que permitirían aproximar al ingreso disponible de una forma más precisa al comparar con otras fuentes de información.

DATOS BÁSICOS DE LOS QUINTILES INDIVIDUALES DE INGRESO POR FUENTE POR EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA CORREGIDOS POR SUBDECLARACIÓN (POR FUENTE Y QUINTIL)						CUADRO A.3
TOTAL DEL PAÍS EN BASE AL INGRESO TOTAL FAMILIAR CORREGIDO POR SUBDECLARACIÓN AJUSTADO POR INGRESO DISPONIBLE DE 2006						
	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
HOGARES SIN EXPANDIR	5.755,00	5.756,00	6.580,00	6.777,00	7.333,00	32.201,00
HOGARES EXPANDIDOS	1.100.420,00	1.222.871,00	1.486.406,00	1.577.143,00	1.858.804,00	7.245.644,00
PERSONAS SIN EXPANDIR	25.916,00	22.722,00	21.933,00	20.613,00	19.335,00	110.519,00
PERSONAS EXPANDIDAS	4.803.837,00	4.801.624,00	4.801.163,00	4.800.012,00	4.801.393,00	24.008.029,00
INGRESO MEDIO POR HOGAR (\$)	585,74	1.242,49	1.707,38	2.635,15	6.355,20	2.852,87
INGRESO TOTAL DECIL (MILES \$)	644.560,62	1.519.405,07	2.537.853,77	4.156.011,27	11.813.079,76	20.670.910,50
INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE MENSUAL (EN MILLONES \$)	925,90	2.182,59	3.645,57	5.970,02	16.969,22	29.693,30
INGRESO MEDIO POR HOGAR (\$)	841,40	1.784,81	2.452,61	3.785,34	9.129,11	4.098,09
% DEL INGRESO TOTAL	3,12	7,35	12,28	20,11	57,15	100,00
COEFICIENTE DE GINI						0,51

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH y DNCN.

La importancia del ajuste por subdeclaración puede verse a partir de evaluar el índice de desigualdad considerado para este estudio. El índice de Gini para las cifras sin ajustar de la EPH arroja un valor de 0,47, el que se incrementa, considerando el ajuste por subdeclaración, a 0,5133, como puede verse en el cuadro mencionado.

2.5. La distribución del consumo por quintiles

La asignación de los impuestos que gravan bienes y servicios relacionados directa o indirectamente con el Consumo, se llevó a cabo a través de la Encuesta ENGH 1996-1997 (INDEC). Si bien, como puede apreciarse en el cuadro A.4, no se aprecian grandes variaciones en el nivel de los rubros agregados, resulta imprescindible señalar la relevancia de contar con la información actualizada de la Encuesta de Gastos de los Hogares 2004-2005, con el fin de potenciar las conclusiones del estudio. Cuando la variable tributaria no coincidía exactamente con el rubro de la encuesta, se hicieron inferencias sobre el mejor *proxy* o se elaboraron índices combinados de dos o más rubros.

Cabe consignar que, dada la cantidad de períodos transcurridos entre el momento de realización de la Encuesta de Gastos (1996-1997) y la actualidad, y debido a la diferente cobertura temporal y especificaciones metodológicas en relación a la EPH –fuente sobre la cual se calcularon los in-

gresos—, las conclusiones sobre los ajustes de ingresos realizados y su aplicación a los consumos deben tomarse con sumo cuidado.

GASTO DE CONSUMO DE LOS HOGARES POR REGIÓN Y FINALIDAD DEL GASTO. AGLOMERADOS URBANOS DE 5000 HABITANTES Y MÁS TOTAL DEL PAÍS - ESTRUCTURA VERTICAL		CUADRO A.4	
FINALIDAD DEL GASTO	ENGH 1996/1997	ENGH 2004/2005	
TOTAL GASTO DE CONSUMO	100,0	100,0	
ALIMENTOS Y BEBIDAS	34,0	32,8	
INDUMENTARIA Y CALZADO	7,2	8,3	
PROPIEDADES, COMBUSTIBLES, AGUA Y ELECTRICIDAD	12,8	10,7	
EQUIPAMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL HOGAR	6,8	7,2	
SALUD	8,6	7,8	
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	13,9	15,3	
ESPARCIMIENTO	8,0	8,5	
ENSEÑANZA	3,7	3,3	
BIENES Y SERVICIOS VARIOS	5,0	6,1	

Fuente: INDEC

La encuesta no permite un ajuste de los gastos similar al que se realizó con los ingresos; cualquier transformación o ajuste por subdeclaración de un consumo en particular habría sido arbitrario, además de demandar dificultades operativas. Pero, por otra parte, sería poco aceptable que los grupos quintílicos ajustaran sus ingresos diferencialmente por subdeclaración sin que se incrementaran en alguna medida sus consumos. Sostener lo contrario equivaldría a decir que la masa de ingreso adicionado al original de la encuesta fue ahorrado en su totalidad.

Para abordar este problema, se decidió tomar de la ENGH las propensiones a consumir (consumo/ingreso) vigentes para cada bien y para cada tramo de la distribución, con lo que se llevó la estructura de gastos de lo registrado en la encuesta al total que incluye lo no registrado.

El ajuste realizado para los consumos, con el fin de tomar en consideración la subdeclaración de ingresos y la carencia de la información actualizada de la ENGH, tiene las siguientes características:

- (a) se toma la propensión a consumir por tramo de ingreso de la ENGH 1996-1997 y se aplica a la distribución del ingreso calculada en el apartado anterior;
- (b) se genera un nuevo nivel de consumo global agregado, basado en el ingreso disponible y que se distribuye a lo largo de los tramos de renta en función de la distribución del ingreso y las propensiones a consumir definidas. Los resultados se muestran en el cuadro A.5 ([Ver cuadro A.5 en página 167](#));
- (c) hacia el interior de los consumos: es decir, en función de la estructura, se reponderan los consu-

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y CONSUMOS					CUADRO A.5
QUINTILES	INGRESO DISPONIBLE 2006	CONSUMO TOTAL AGREGADO	PROPENSIÓN	DISTRIBUCIÓN INGRESOS	DISTRIBUCIÓN CONSUMOS
1	11.110,76	12.314,66	1,108	3,12%	4,54%
2	26.191,09	24.481,65	0,935	7,35%	9,02%
3	43.746,84	37.602,23	0,860	12,28%	13,86%
4	71.640,20	59.136,60	0,825	20,11%	21,80%
5	203.630,67	137.773,93	0,677	57,15%	50,78%
TOTAL	356.319,55	271.309,08	0,761	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

mos de cada rubro de la encuesta en función del total calculado anteriormente, manteniendo constantes la estructura vertical (composición del gasto de consumo) y las propensiones a consumir.

Anexo

Efectos económicos de los derechos de exportación

1. Instrumentos utilizados en la restricción a las exportaciones

Entre las restricciones a las exportaciones, además de los derechos de exportación, existe otro tipo de instrumentos generalmente utilizados con los mismos fines, por ejemplo, las prohibiciones a exportar y los diversos tipos de control y regulación a través de sistemas de cuotas y licencias. Algunos de los problemas que se mencionan en relación a las prohibiciones son: su falta de credibilidad como política de largo plazo y la especulación con la finalización de su vigencia, como también los incentivos al contrabando que crean. Mientras tanto, los sistemas de cuotas, que funcionan definiendo volúmenes máximos de exportación para productos determinados, tienen la limitación de dar cierta discrecionalidad al sistema e incentivar a la “cartelización” entre exportadores.

Por estas razones se considera que los derechos de exportación son preferibles entre el conjunto de restricciones a las exportaciones, ya que además de proveer ingresos al Estado gozan de mayor credibilidad y son de fácil administración. Pueden implementarse como un porcentaje del valor del producto y como un monto fijo por unidad; y su nivel puede variar de acuerdo con el valor del producto.

2. Efecto de los derechos de exportación en el bienestar global

Los análisis tradicionales sobre los efectos de los derechos de exportación en el bienestar hacen referencia especialmente a la pérdida de eficiencia que éstos generan y, en los casos de los países exportadores que son formadores de precios, en el impacto que los mismos tienen en los términos

de intercambio. La pérdida de eficiencia se genera, por un lado, en el sector de los productores, que en el caso del país exportador pierden incentivos para producir y, por otro lado, en el caso de los importadores, quienes pasan a producir un bien en el que no tienen ventajas competitivas; por lo tanto, se produce más ineficientemente que en el país exportador. De esta manera, se ve afectada también la eficiencia para los consumidores de los países importadores, que pasan a adquirir los productos a precios más elevados que antes de la aplicación de los derechos. Por otra parte, cuando el país exportador es formador de precios, la aplicación de derechos de exportación mejora sus términos de intercambio –ya que al bajar el volumen comercializado aumentan los precios del bien que exporta– y empeora los del país importador. Por ende, bajo este análisis, un país exportador, que es formador de precios, puede ver un incremento en su bienestar con la aplicación de derechos de exportación, mientras que un país exportador chico sufrirá una disminución en su bienestar, al igual que el conjunto de países importadores.

3. Efectos entre productores y consumidores, sectores productivos y factores de producción

Además de las modificaciones en el bienestar general, se deben subrayar las transformaciones que los derechos de exportación generan en la distribución del ingreso, tanto entre productores y consumidores como entre sectores de la economía y factores de producción.

En cuanto a los productores y los consumidores del bien afectado por los derechos de exportación, se cree que una porción del ingreso de los productores de ese bien es distribuido entre los consumidores y el Estado, lo que a la vez puede tener un efecto positivo en el bienestar de potenciales beneficiarios del gasto público. Asimismo, cuando el país exportador tiene la dimensión suficiente como para influir en el precio internacional del bien que exporta, dentro del país importador del bien puede generarse una transferencia de ingreso de los consumidores de ese bien a los productores, ya que los primeros pagarán más por el bien y los segundos verán incrementada su demanda y, por lo tanto, sus ingresos.

Respecto a las transferencias entre sectores de la economía se argumenta que, debido a la disminución en el precio doméstico del bien exportado, habrá un impacto positivo en la industria de los bienes complementarios –si baja el precio del café subirá la demanda de cafeteras– como también en las industrias que lo utilizan como insumo en su producción, las que ven disminuido el costo de uno de sus insumos. Por el contrario, el impacto será negativo en la industria de bienes sustitutos del bien gravado, ya que al disminuir el precio del bien con el que compiten disminuirá su propia demanda.

Finalmente, en el nivel de los factores de producción, como los productores del bien alcanzado por los derechos de exportación disminuirán su demanda de insumos, ya que bajó su rentabilidad, la demanda de estos insumos sufrirá un impacto negativo que variará en su intensidad dependiendo de su capacidad de moverse hacia otros sectores de la economía.

4. Análisis de los argumentos en torno a los efectos económicos de los derechos de exportación

Debido a este complejo entramado de efectos que los derechos de exportación tienen en la economía, la discusión sobre qué tan favorable es su aplicación tiene diversos matices y depende no

sólo de los efectos que se persiguen sino también de las características particulares del país que los aplica, la estructura de sus mercados, el funcionamiento de sus instituciones políticas y su estructura social. Un reciente estudio elaborado para la Organización Mundial del Comercio (Piermartini, 2004) analiza los argumentos generalmente utilizados en defensa de la aplicación de derechos de exportación, intentando descubrir qué tan certeros son dichos argumentos y advertir bajo qué circunstancias pueden llegar a cumplirse los efectos. Entre los argumentos de mayor relevancia citados se encuentran: (a) ayudar a lidiar con la volatilidad de los precios internacionales de los bienes exportables, (b) contener los precios domésticos, (c) favorecer la elaboración de productos con mayor valor agregado, y (d) defender el bienestar de los sectores de la sociedad más desfavorecidos económicamente. A continuación se profundizan estos argumentos.

a) *Ayudar a lidiar con la volatilidad de los precios internacionales de los bienes exportables.* Uno de los problemas que enfrentan muchos países exportadores de materias primas es la inestabilidad de los precios internacionales de esos bienes, lo que genera todo tipo de problemas para los productores —especialmente para los más pequeños— y diversas formas de ineficiencia para el conjunto de la economía. Aplicar derechos de exportación a una tasa variable, que se mueva de acuerdo con los movimientos de los precios internacionales, es un mecanismo muchas veces utilizado para enfrentar los problemas, ya que en el caso de un incremento en los precios internacionales se logra reducir el impacto en los precios domésticos, aliviar el balance fiscal del gobierno y distribuir las mayores ganancias debido al aumento de precios de una manera más equitativa. Sin embargo, esta medida conlleva el riesgo de que el gobierno tome este aumento temporal en sus ingresos para financiar gastos corrientes e incentivar el endeudamiento una vez que los ingresos desaparezcan. Otro problema, sobre todo en los países menos desarrollados, es que no cuentan con la flexibilidad política e institucional que se necesita en caso de que la causa por la cual se aplicaron los derechos de exportación desaparezca o las condiciones iniciales se modifiquen, lo que exigiría una rápida intervención sobre la medida. Por estas razones, muchos ponen resistencia a la aplicación de derechos de exportación para enfrentar la inestabilidad de precios y sugieren como medidas más eficientes y menos distorsivas el desarrollo de mercados financieros más eficientes, la aplicación de un régimen de tipo de cambio flexible, extender la base de los impuestos y mejorar la administración tributaria.

b) *Contener los precios domésticos.* La aplicación de derechos de exportación apunta a controlar las presiones inflacionarias que los aumentos del precio internacional de un determinado bien generan en el precio doméstico de dicho bien y en el precio de los bienes que lo utilizan como insumo. El efecto que los derechos de exportación tienen sobre los costos de las industrias que utilizan al bien gravado como insumo depende de las características de la estructura del mercado del bien manufacturado ya que, si esta estructura es oligopólica, los beneficios no llegan a los consumidores sino que son absorbidos por los productores del bien manufacturado. En cuanto al efecto directo sobre los precios domésticos, se cree que los derechos de exportación logran disminuir el impacto en los precios, pero se argumenta que en un largo plazo el efecto puede llegar a ser el contrario, ya que su oferta puede disminuir resultando en un incremento en los precios.

c) *Favorecer la elaboración de productos con mayor valor agregado.* Con los derechos de exportación a las materias primas también se intenta incentivar la producción de bienes con mayor valor agregado, se disminuyen sus costos al bajar o controlar los precios de sus insumos y funcionan como un subsidio. Este argumento se fortalece cuando se observa que los países desarrollados incrementan sus aranceles a la importación de productos manufacturados, esto limita en los países en vías de desarrollo la actividad de la industria manufacturera y, por lo tanto, la producción de mayor valor agregado. Como forma de advertencia a la utilización de derechos de exportación con este fin muchas veces se afirma que subsidiar industrias ineficientes puede causar que el Estado tenga que subsidiarlas permanentemente para que puedan sobrevivir en el mercado.

d) *Defender el bienestar de los sectores de la sociedad más desfavorecidos económicamente:* Se argumenta que los derechos de exportación ayudan a aumentar el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad. Para analizar esto resulta útil diferenciar las formas a través de las cuales los derechos de exportación afectan el ingreso de la población.

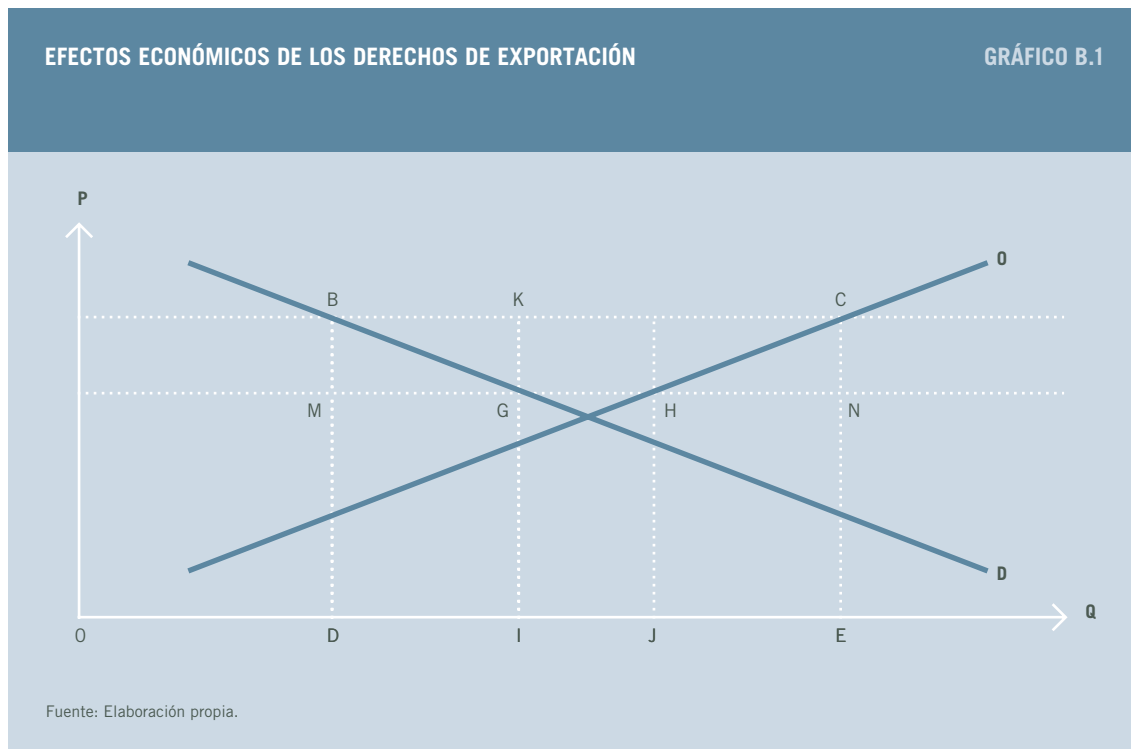
1. *Efecto en el ingreso bruto;* a través del impacto en el retorno de los factores de producción como tierra, capital y trabajo. Disminuirá, por lo tanto, el ingreso de los dueños de la tierra y el capital, así como también el de los trabajadores del sector alcanzado por los derechos de exportación. En este caso, si el sector gravado es productor de materias primas se está disminuyendo el ingreso tanto de sectores ricos –como pueden ser los dueños de la tierra y los grandes productores agropecuarios– como de sectores más pobres como los pequeños productores y los trabajadores poco calificados del sector (siempre que los niveles de desempleo no les permitan conseguir otro empleo fácilmente).

2. *Efecto en el poder adquisitivo de la población;* a través del cambio relativo en los precios de los bienes consumidos. Al bajar los precios de los alimentos se está beneficiando tanto a ricos como a pobres pero, como los pobres destinan una proporción mayor de su ingreso a los alimentos, estos ganarán más con la aplicación de derechos de exportación.

3. *Efecto en el ingreso disponible;* a través de la redistribución que genera el Estado con los ingresos provenientes de los derechos de exportación. Cuanto más redistributivo sea el gasto del gobierno, mayor será el beneficio para los sectores más pobres.

5. Modelo Teórico

Otra manera de analizar los efectos económicos de los derechos de exportación es a través del tradicional modelo teórico con las curvas de oferta y demanda y el nivel de precios, de tal forma que, como lo hace el Gráfico B.1., se ilustra la reacción de las cantidades producidas y los precios a la implementación de derechos de exportación. Las variaciones en precios y cantidades nos permitirán ver cuál es el impacto distributivo de la medida. Es importante advertir que este modelo se basa en el supuesto de que las exportaciones del país no tienen influencia en los precios internacionales (Ver gráfico B.1 en página 171).



Partiendo de una situación inicial sin derechos de exportación, el precio doméstico está representado por A, que es equivalente al precio internacional multiplicado por el tipo de cambio. Del total de la producción (AC) bajo dicho precio, una parte es destinada al consumo interno (AB) mientras que el resto (BC) es exportada.

La introducción de los derechos de exportación a una tasa t por ciento hace disminuir el precio en $A \cdot t$ por ciento, descendiendo desde A hasta F. Este descenso de precios nos muestra una reducción en la producción, que pasó de ser AC a FH; un aumento en el consumo interno de AB a FG y una reducción en las exportaciones de BC a GH.

Como consecuencia, el ingreso bruto de los productores se redujo de $0ACE$ a $0FHJ$, es decir, en un monto de $ACFN$ más $HNJE$. Este monto es repartido entre los consumidores (que pueden ser tanto consumidores finales o intermedios en el caso de industrias que utilizan el bien como insumo) y el Estado. El beneficio para los consumidores está representado por la suma del rectángulo $ABFM$ y el triángulo BMG , mientras que los ingresos públicos crecen en un monto equivalente a $KLGH$. Por último, la pérdida de eficiencia está representada por la suma de los triángulos BKG y LCH .

Si se tienen en cuenta los efectos dinámicos, se espera que los productores inviertan en otros sectores menos afectados por los derechos de exportación sustituyendo una producción por otra. Sin embargo, si las políticas se aplican de manera discrecional e impredecible, los productores enfrentan riesgos crecientes y aunque en ambos casos la inversión disminuye, es más probable que esta disminución sea más aguda cuanto más erráticas sean las medidas.²⁰

6. Impacto de la eliminación de los derechos de exportación en la canasta de consumo

Como se señaló anteriormente, al contener los precios domésticos los derechos de exportación actúan como un subsidio a los consumidores y mantienen la canasta de consumo en valores menores a los que estaría en un escenario sin derechos. El monto de este subsidio al consumo no está claramente definido pero se encuentran algunas estimaciones, por ejemplo, la presentada para el consumo de bienes producidos por la cadena agroindustrial (CAI) en el estudio de Nogués y Porto (2007). El Cuadro B.1 presenta en detalle los resultados de dicha estimación.

EFECTO INDIRECTO DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN: SUBSIDIO AL CONSUMO FINAL INTERNO EN BIENES PRODUCIDOS POR LA CADENA AGROINDUSTRIAL		CUADRO B.1
EN MILLONES DE PESOS ESTIMACIÓN AÑO 2006		
BIEN	SUBSIDIO	
CARNE Y PRODUCTOS DE CARNE	2.398	
PRODUCTOS LÁCTEOS	1.273	
PRODUCTOS DE PANADERÍA	486	
PRENDAS DE VESTIR, EXCEPTO DE PELETERÍA	326	
BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS; AGUAS MINERALES EMBOTELLADAS	319	
PRODUCTOS DE TABACO	236	
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	228	
CALZADO	193	
VINOS	178	
ACEITES Y GRASAS ANIMALES Y VEGETALES	144	
PRODUCTOS ALIMENTICIOS N.C.P.	131	
MACARRONES, FIDEOS, ALCUZCUZ Y PRODUCTOS FARINÁCEOS ANÁLOGOS	122	
ANIMALES VIVOS	105	
FRUTAS Y NUECES	101	
CACAO, CHOCOLATE Y ARTÍCULOS DE CONFITERÍA PREPARADOS CON AZÚCAR	96	
RESTO DE BIENES	853	
TOTAL	7.189	

Fuente: Nogués y Porto (2007).

Los resultados determinan que el subsidio total representa 7.189 millones de pesos para los datos del año 2006, lo que equivale a 1,1% del PIB y a 2,1% del gasto de los hogares de ese año. Los

²⁰ Nogués y Porto (2007).

principales productos afectados por el subsidio son la carne, los productos lácteos y los de panadería; entre los tres representan prácticamente el 60% del subsidio total.

7. Impacto distributivo de los efectos económicos

En este apartado se analizan los efectos distributivos de los derechos de exportación, considerando no solamente el impacto recaudatorio sino el subsidio que determinan sobre el consumo interno de los bienes sujetos a derechos.

Para el análisis sólo se tomó en cuenta la proporción de los derechos de exportación que recaen sobre la cadena agroalimentaria, que representan alrededor del 56% del total de la recaudación de retenciones, y cuyos montos de subsidios fueron calculados en el estudio de Nogués y Porto ya mencionado. Los resultados se expondrán para los “Escenarios 0 y 2”, descritos en el texto.²¹

En el Cuadro B.3 puede apreciarse la distribución de los subsidios a los bienes de consumo a través de los quintiles de ingreso, calculados a partir de la compatibilización de cada artículo con el rubro correspondiente de la ENGH. Los consumos más focalizados en el primer quintil resultan ser las carnes, los productos de panadería y los aceites y grasas animales y vegetales, con alrededor del 10% del total. Estos productos, además de las hortalizas y legumbres, concentran alrededor del 30% del consumo en el quintil 5 (**Ver cuadro B.2 en página 174**).

El procedimiento empleado para las estimaciones fue el siguiente: a partir del ingreso disponible inicial, se detrajo del mismo la recaudación tributaria excluyendo los derechos de exportación. Para el “Escenario 0”, el efecto total se compone de dos partes:

- el efecto denominado directo, constituido por el perjuicio que las detracción determinada por las retenciones genera en los productores;
- el efecto indirecto, que implica una transferencia de productores a consumidores, generado por el subsidio a los consumidores y el perjuicio que éste provoca en los productores.

El efecto total, en consecuencia, está determinado por la recaudación de los derechos de exportación de la cadena agroindustrial (CAI) neta del subsidio a los bienes de consumo, que beneficia a consumidores y perjudica a productores, el que se adiciona a la diferencia entre el ingreso disponible y la recaudación tributaria mencionada anteriormente. Así se calcula el efecto neto mediante el indicador de incidencia diferencial.

El Gráfico B.2 muestra los efectos distributivos de los derechos de exportación, considerando los efectos de la recaudación tributaria y el efecto indirecto, dado por subsidio a los bienes de consumo de la cadena agroalimentaria, que implican un beneficio para los consumidores y un per-

²¹ El análisis realizado es de equilibrio parcial, no se calcularon los efectos adicionales asociados a las variaciones recaudatorias de cambios sucesivos de bases imponibles.

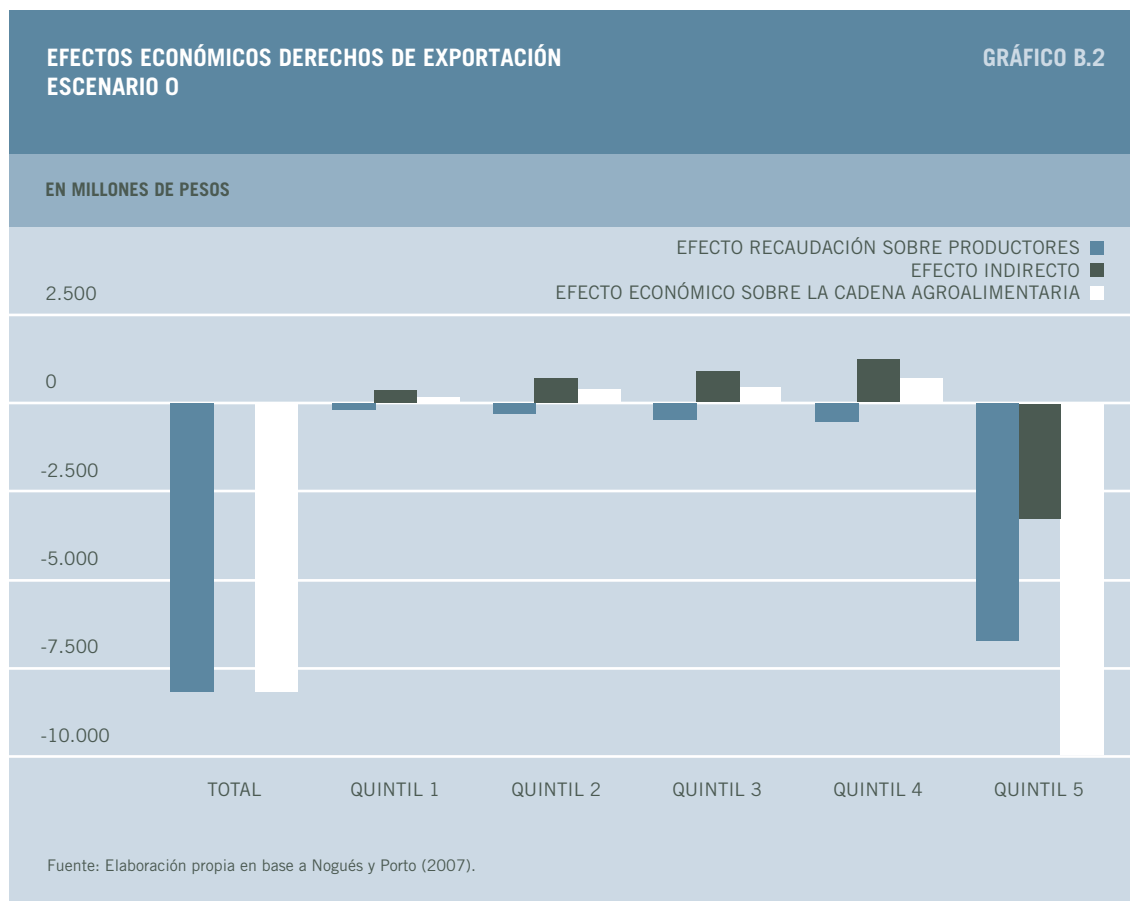
**EFFECTO INDIRECTO DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN:
SUBSIDIO AL CONSUMO FINAL INTERNO EN BIENES
PRODUCIDOS POR LA CADENA AGROINDUSTRIAL****CUADRO B.2****DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES EN MILLONES DE PESOS ESTIMACIÓN AÑO 2006**

BIEN	SUBSIDIO	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
CARNE Y PRODUCTOS DE CARNE	2.398	9,7%	15,9%	19,7%	24,1%	30,7%	100,0%
PRODUCTOS LÁCTEOS	1.273	6,7%	12,7%	17,8%	24,2%	38,7%	100,0%
PRODUCTOS DE PANADERÍA	486	10,7%	15,8%	19,3%	22,9%	31,3%	100,0%
PRENDAS DE VESTIR, EXCEPTO DE PELETERÍA	326	3,7%	8,0%	13,3%	21,0%	54,0%	100,0%
BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS; AGUAS MINERALES EMBOTELLADAS	319	5,4%	11,0%	16,4%	24,7%	42,4%	100,0%
PRODUCTOS DE TABACO	236	6,3%	11,8%	17,3%	24,2%	40,3%	100,0%
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	228	8,9%	14,3%	18,8%	23,8%	34,2%	100,0%
CALZADO	193	6,3%	12,6%	16,6%	22,7%	41,8%	100,0%
VINOS	178	5,5%	10,4%	14,7%	21,3%	48,1%	100,0%
ACEITES Y GRASAS ANIMALES Y VEGETALES	144	10,8%	14,8%	19,1%	21,7%	33,5%	100,0%
PRODUCTOS ALIMENTICIOS N.C.P.	131	6,3%	12,7%	18,3%	24,8%	37,9%	100,0%
MACARRONES, FIDEOS, ALCUZCUZ Y PRODUCTOS FARINÁCEOS ANÁLOGOS	122	7,8%	13,4%	18,0%	24,0%	36,7%	100,0%
ANIMALES VIVOS	105	5,0%	10,4%	16,1%	24,8%	43,6%	100,0%
FRUTAS Y NUECES	101	5,5%	11,3%	17,6%	24,8%	40,9%	100,0%
CACAO, CHOCOLATE Y ARTÍCULOS DE CONFITERÍA PREPARADOS CON AZÚCAR	96	5,3%	11,0%	15,8%	24,3%	43,6%	100,0%
RESTO DE BIENES	853	6,4%	11,5%	16,2%	22,8%	43,2%	100,0%
TOTAL	7.189	7,8%	13,5%	18,0%	23,6%	37,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Nogués y Porto (2007).

juicio para los productores. En el agregado, el subsidio es de 7.189 millones de pesos, mientras que las retenciones a los bienes de la cadena agroalimentaria suman 8.167 millones de pesos. Considerando el impacto a través de los quintiles, el efecto indirecto en los quintiles 1 a 4 implica que el subsidio al consumo es mayor que el perjuicio a los productores; en el quintil de ingresos más elevados ambos elementos se complementan al aportar un monto, en términos absolutos, mayor que el resto de los quintiles y recibiendo, en valores, un monto de subsidio mayor (**Ver gráfico B.2 en página 175**).

El efecto distributivo, que se aprecia en el Cuadro B.3, muestra que el primer quintil, que concentraba el 3,1% del ingreso, pasa a detentar el 2,9% del total, mientras que el quintil 5 pasa del 57,1% al 53,4%.



Los resultados de incidencia diferencial se calculan adicionando el impacto de cada efecto a la recaudación tributaria. El primer quintil paga un 13,3% más que el promedio, y recibe un subsidio 7,6% superior al promedio, con lo que el efecto neto es de un 6,1% superior a la media.²² El quintil de ingresos más elevados paga un 3,6% más que el promedio y recibe un subsidio neto 5% mayor que el promedio, con lo cual el efecto neto es de un 6,9% mayor que la media (**Ver cuadro B.3 en página 176**).

Para el “Escenario 2”, entretanto, el cálculo es inverso al anterior, dado que los consumidores incrementan su ingreso disponible en la medida de la desaparición de los derechos, reduciéndolo a su vez por la eliminación del subsidio al consumo, lo que genera un beneficio equivalente para los productores. La recaudación tomada como base es la que surge de las reformas tributarias propuestas en el texto, en la que se incluyen inicialmente los derechos de exportación, para restarlos luego por la eliminación de los mismos, incluyendo los subsidios al consumo.

²² Cabe recordar que estos resultados difieren de los del texto, dado que sólo se consideraron los derechos de exportación relacionados con la CAI.

EFECTOS ECONOMICOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN

CUADRO B.3

ESCENARIO 0

CONCEPTOS	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL INGRESO BRUTO	100,0%	3,1%	7,4%	12,3%	20,1%	57,1%
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EXCLUYENDO DEX	164.833,67	5.921,74	12.169,93	19.178,57	31.842,58	95.720,86
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL IMPUESTO	100,0%	3,6%	7,4%	11,6%	19,3%	58,1%
EFFECTO RECAUDACIÓN SOBRE PRODUCTORES	8.167,37	191,00	289,67	448,62	528,50	6.709,58
EFFECTO SUBSIDIO SOBRE CONSUMIDORES	7.189,00	559,35	969,60	1.291,35	1.697,83	2.670,87
EFFECTO TRANSFERENCIA PRODUCTORES A CONSUMIDORES	7.189,00	168,12	254,97	394,88	465,19	5.905,84
EFFECTO ECONÓMICO SOBRE LA CADENA AGROALIMENTARIA	-8.167,37	200,23	424,97	447,86	704,13	-9.944,55
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL EFFECTO ECONÓMICO	100,0%	-2,5%	-5,2%	-5,5%	-8,6%	121,8%
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL INGRESO NETO	100,0%	2,9%	7,9%	13,6%	22,1%	53,4%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO RECAUDACIÓN	100,0%	113,3%	98,0%	92,4%	93,1%	103,6%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO INDIRECTO	100,0%	107,6%	94,5%	90,3%	92,4%	105,0%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO ECONÓMICO	100,0%	106,1%	92,4%	88,2%	89,5%	106,9%

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, el ingreso disponible después de impuestos y subsidios resultará de considerar la recaudación posreformas, incluyendo derechos, que luego se adicionan al ingreso, dada su eliminación, con la consiguiente pérdida del subsidio.

A partir de la comparación, puede verse que el impacto distributivo del “Escenario 2” resulta ser más progresivo que el del “Escenario 0”, por el importante peso relativo de las reformas recaudatorias propuestas, que introducen un sesgo más progresivo en la composición del sistema tributario.

El primer quintil, en el escenario base, soporta una incidencia diferencial de 106,1%, mientras que en el “Escenario 2” es de 103%. En el último quintil, en el “Escenario 0”, la presión diferencial es de 106,9%, mientras que en el “Escenario 2” es de 107%. Los resultados mencionados pueden apreciarse también en el Cuadro B.4 (Ver cuadro B.4 en página 177).

Como puede apreciarse en el Gráfico B.3, el “Escenario 2” refleja una menor incidencia diferencial en los quintiles 1 a 3, mientras que en el quintil 4 la incidencia es mayor (Ver gráfico B.3 en página 178).

EFFECTOS ECONOMICOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN

CUADRO B.4

ESCENARIO 2

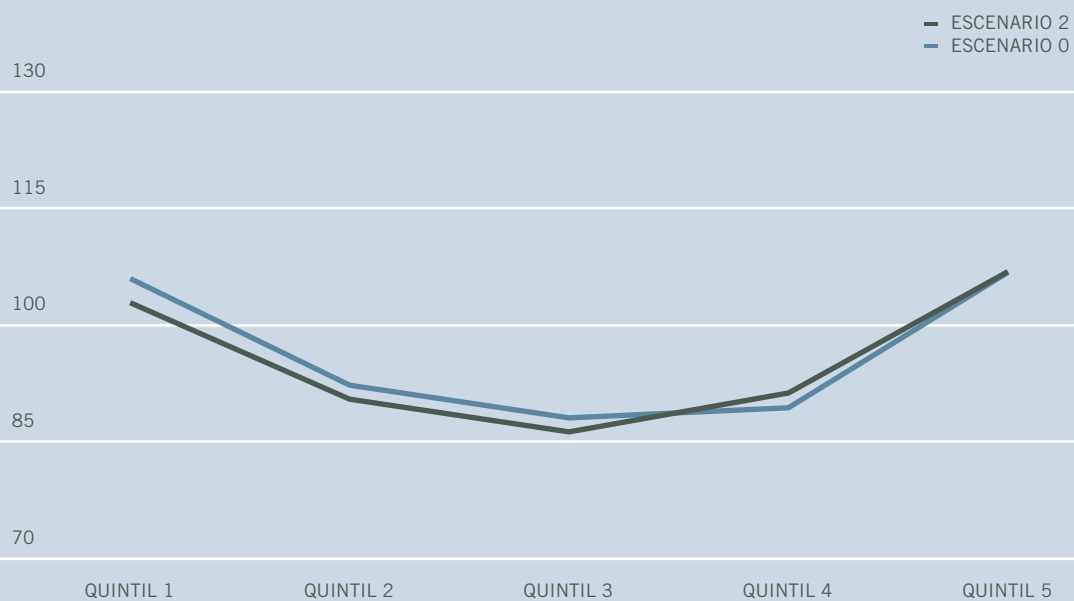
CONCEPTOS	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL INGRESO BRUTO	100,0%	3,1%	7,4%	12,3%	20,1%	57,1%
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA INCLUYENDO DEX	187.713,03	5.565,73	11.532,97	18.586,97	32.305,26	119.722,11
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL IMPUESTO	100,0%	3,0%	6,1%	9,9%	17,2%	63,8%
EFFECTO RECAUDACIÓN SOBRE PRODUCTORES	8.167,37	191,00	289,67	448,62	528,50	6.709,58
EFFECTO SUBSIDIO SOBRE CONSUMIDORES	7.189,00	559,35	969,60	1.291,35	1.697,83	2.670,87
EFFECTO TRANSFERENCIA PRODUCTORES A CONSUMIDORES	7.189,00	168,12	254,97	394,88	465,19	5.905,84
EFFECTO ECONÓMICO SOBRE LA CADENA AGROALIMENTARIA	8.167,37	-200,23	-424,97	-447,86	-704,13	9.944,55
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL EFFECTO ECONÓMICO	100,0%	-2,5%	-5,2%	-5,5%	-8,6%	121,8%
DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DEL INGRESO NETO	100,0%	3,0%	8,1%	14,0%	21,9%	53,1%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO DIRECTO	100,0%	96,0%	85,2%	82,3%	88,0%	110,1%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO INDIRECTO	100,0%	101,8%	88,8%	84,5%	88,9%	108,6%
INCIDENCIA DIFERENCIAL EFFECTO ECONÓMICO	100,0%	103,0%	90,6%	86,4%	91,4%	107,0%

Fuente: Elaboración propia.

**INCIDENCIA DIFERENCIAL
SISTEMA TRIBUTARIO Y EFECTOS ECONÓMICOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN
COMPARACIÓN DE ESCENARIOS**

GRÁFICO B.3

PORCENTAJES



Fuente: Elaboración propia.

- AFIP (2006a), "Anuario Estadísticas Tributarias, Año 2005", Buenos Aires, Argentina.
- — — (2006b), "Estimación del incumplimiento del IVA", Dirección de Estudios, Buenos Aires, Argentina.
- — — (2007), "Anuario Estadísticas Tributarias, Año 2006", Buenos Aires, Argentina.
- ANDERSON, K. (2006), "Outline of the research Project on distortions to agricultural incentives", The World Bank, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1994), "Argentine the Surfacing of Argentine's Poor, a Profile".
- — — — — (2006), "Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: Temas Claves".
- — — — — (2008), "Rising food prices: policy options and World Bank response".
- CALLAN, T. y J. WALSH (2006), "Assesing the impact of tax transfer policy changes on poverty: methodological issues and some European evidence", Euromod.
- CAMELO, Heber (1998), "Subdeclaración de ingresos medios en la encuesta de hogares", Segundo Taller Regional de Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares, CEPAL-INDEC, Buenos Aires, 1998.
- CARCIOFI, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de trabajo 36, CEPAL, Buenos Aires.
- CASTIÑEIRA, R. (2008), "Las retenciones móviles conllevan precios máximos", *Econometría*, informe especial N° 389.
- CEPAL (2006), "La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad", Santiago de Chile.
- — — — — (2007), "Panorama Gráfico Fiscal", Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, O. y J.C. GÓMEZ SABAINI (2007), "Análisis de la imposición a la renta y estimación de la evasión en Argentina" (en elaboración).
- CETRÁNGOLO, O., R. FRENKEL, M. DAMILL y J. P. JIMÉNEZ (1997), "La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina. El caso argentino", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- CETRÁNGOLO, O. y J.C. GÓMEZ SABAINI (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, O., y J. P. JIMÉNEZ (2003), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", en *Serie Gestión Pública* N° 35, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- CIPPEC (2002), "Coparticipación con responsabilidad", Proyecto de Ley de Autonomía Financiera de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.
- — — — — (2002) "Hacia un sistema tributario permanente para Argentina", Proyecto de Ley.
- CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CABA (2005), "Un sistema tributario para el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso".
- CORTI, H. (2007), "Aportes para una reforma progresiva del sistema tributario argentino", Ponencia presentada en la XV Conferencia Nacional de Abogados.
- CREDIT SUISSE (2007), "Higher agricultural prices: opportunities and risks" en *New Perspective Series*.
- DEESE, W, REEDER, J. (2007), "Export taxes on agricultural products: recent history and economic and economic modelling of soybean export taxes in Argentina", United States International Trade Commission.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES Y ANÁLISIS FISCAL (DNIAF), (2006), "Estimación de los gastos tributarios en Argentina: años 2006-2008".
- DURÁN V. (2000), "La evasión en el impuesto a las ganancias de personas físicas: mitos y realidades", mimeo, Buenos Aires.
- EUROPEAN COMMISSION (2006), "Macroeconomic Effects of a shift from direct to indirect taxation: a simulation for 15 EU member states", presentado en el Encuentro N° 72 de la OCDE.
- FELCMAN, D., S. KIDYBA, y H. RUFFO (2003), "Medición del ingreso laboral: Ajustes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el análisis de la distribución del ingreso (1993 - 2002)", Asociación Argentina de Economía Política.
- FELDMAN, G. (2007), "A no engañarse: la suba del mínimo no imponible de ganancias es regresiva", en *Políticas Públicas/Análisis* N° 34, CIPPEC.
- FULLERTON, D. y D. ROGERS (1993), "Who Bears the Lifetime Tax Burden?", en The Brookings Institution, Washington D.C.
- GAGGERO, J. (2008), "Esbozo de una reforma fiscal para Argentina", informe presentado en el II Congreso de Economía y Gestión, ECON 2008.
- GASPARINI, L. (1998), "La Reforma Tributaria en la Argentina", FIEL.
- GASPARINI, L. (1998), "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en *La reforma tributaria en la Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

GASPARINI, L., M. MARCHIONNI y W. SOSA ESCUDERO (2000), "La distribución del Ingreso en Argentina y la Provincia de Bs.As", en Cuaderno de Economía N° 49, marzo.

GÓMEZ SABAINI, J., SANTIERE, J. y D. ROSSIGNOLO (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", en Serie Gestión Pública, ILPES-CEPAL.

GONZÁLEZ CANO, H. (2003), "Diagnóstico y reforma tributaria para mejorar la competitividad del sistema tributario argentino", Trabajo realizado para el BID.

GONZÁLEZ, D. (2007), "La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina".

GOÑI, E., H., LÓPEZ y SERVÉN, L. (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", Banco Mundial.

HERSCHEL, FJ y cols. (1963), "Política Fiscal en la Argentina", en Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires (Vol. VI).

HEYMANN, D. (2006), "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", en Serie Estudios y Perspectivas 31, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.

HUBBARD, R. Glenn (1995), "Distribution Tables and Tax Policy", en Bradford, Davis F. (ed.), *Distributional Analysis of Tax Policy*, AEI Press, Washington.

JIMÉNEZ, J.P. (2004), "Relaciones entre niveles de Gobierno: el caso argentino", presentación realizada en el Curso Internacional de "Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica", ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.

KAZEKI, J. (2003), "Analysis of non tariff measures: the case of export duties", OCDE.

KIEFER, D. W. (1984), "Distributional Tax Progressivity Indices," en *National Tax Journal* 37, 497-513.

LLACH, J. J., y S. MONTROYA (1999), "En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y políticas", DNPES.

LLACH, J.J. y M.M. HARRIAGUE, (2005), "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad".

LOBAIZA, M. L. (2002), "Presión Tributaria del Impuesto al Valor Agregado bajo Distintos Indicadores de Bienestar", en Documento de trabajo N° 39, Departamento de Economía Universidad de La Plata.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2001), "El impacto de los presupuestos sobre los pobres. Incidencia fiscal y de beneficios", mimeo, Georgia State University.

MITCHEL, A. (2006), "Institutions and factor endowments: Income Taxation in Argentina and Australia", XIVth International Economic History Congress, Helsinki, Finland, 21 al 25 de agosto.

NOGUÉS, J. y A. PORTO (2007), "Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial", Foro de la cadena agroindustrial argentina.

OCDE (2005), "Looking beyond tariffs: the role of non-tariff barriers in World Trade".

OCDE-FAO (2008), "Agricultural Outlook 2008-2017".

PIERMARTINI, R. (2004), "The role of export taxes in the field of primary commodities", OCDE.

PRO RUIZ, J. (2005), "Notas sobre la idea de modernización Fiscal", Universidad Autónoma de Madrid.

ROSSIGNOLO, D. (2007), "Análisis de las retenciones a las exportaciones y proyecciones sobre su sustentabilidad", PNUD.

SALIM, J. y W. D'ANGELA (2006), "Evolución de los Regímenes Simplificados para pequeños contribuyentes en la República Argentina", AFIP.

SANGIORGIO, A. (2007), "Posibilidades y límites de un nuevo intento por ordenar las finanzas públicas intergubernamentales: la Ley de Responsabilidad Fiscal".

SANTIERE, J. J. y J. C. GÓMEZ SABAINI (2000), "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina", PNUD, Eudeba.

SANTIERE, J. J., J. C. GÓMEZ SABAINI y D. ROSSIGNOLO (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Banco Mundial.

SANTIERE, J. J. (1989), "Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso", en Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público argentino, Préstamo Banco Mundial 2712 AR, Buenos Aires.

SKINNER, J. (1991), "If agricultural land taxation is so efficient, why is it so rarely used?", en *World Bank Economic Review*, vol. 5, No. 1.

ROXANA MAURIZIO
**POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN ARGENTINA:
EVALUACIÓN DE SU IMPACTO SOBRE LA POBREZA
Y LA DESIGUALDAD, Y EVALUACIÓN DE SUS COSTOS**

Introducción¹

Las dificultades macroeconómicas experimentadas durante los últimos años de la década de los noventa más la posterior crisis desencadenada hacia fines de 2001 tuvieron graves consecuencias sobre las variables sociales y sobre el bienestar de la población argentina. El nivel de pobreza, medido según el enfoque de ingresos, alcanzó en octubre de 2002 al 42,3% de los hogares y al 54,3% en la población, valores que nunca antes se habían registrado en el país. La indigencia afectaba a casi un cuarto de la población total, después de haber crecido un 86% entre octubre de 2001 y mayo de 2002. Si bien los niveles de pobreza e indigencia sufrieron un fuerte incremento en los primeros meses de 2002 como consecuencia de la devaluación de la moneda y del posterior alza en el nivel de precios, estos indicadores ya venían registrando una tendencia creciente desde fines de 1994.

Por lo tanto, a partir del colapso de la Convertibilidad, el grave deterioro de la situación social se explica no sólo por la magnitud del *shock* –medido en términos de la caída de las remuneraciones reales y del empleo– sino también por la situación de extrema vulnerabilidad social previa al cambio de régimen. Esta situación estaba caracterizada por bajos ingresos, alto nivel de desempleo y una estructura distributiva muy desigual.

En este contexto, la devaluación profundizó la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios e, inicialmente, agudizó la caída del empleo. Sin embargo, a mediados de 2002 se revirtió la fase descendente del nivel de actividad y, desde ese momento, se ha venido registrando una intensa recuperación que ha permitido mejorar los niveles de empleo y, con menor intensidad, el poder de compra de las remuneraciones. Este incremento en la masa de ingresos totales provenientes del trabajo –conjuntamente con cierta mejora distributiva– constituyen los factores que han permitido una significativa reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia hasta 2006.

Sin embargo, a pesar de esta evolución favorable en las condiciones de vida de la población, aún existe un amplio conjunto de hogares en situación de alta vulnerabilidad. Por otra parte, la experiencia reciente y la situación social actual hacen inferir que, incluso si verificara una continuidad en las tasas de crecimiento económico y de generación de empleo, como así también cierta recuperación salarial, éstos no parecen constituir elementos suficientes para revertir completamente el panorama de privación social que aún afecta a un conjunto importante de la población. Ello implica, por tanto, la necesidad de llevar a cabo políticas sociales dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

El documento avanza en este sentido evaluando los impactos que sobre la pobreza, la indigencia y la distribución familiar del ingreso tendrían diferentes esquemas de políticas de transferencias monetarias. A partir de la aplicación de técnicas de simulación microeconómicas se cuantifica

¹ Para la realización de las estimaciones incluidas en este documento se ha contado con la valiosa colaboración de Bárbara Perrot y Soledad Villafañe. Se agradecen los comentarios de Saúl Keifman, Roberto Pereyra, Marta Novick, Fabio Bertranou, Emilia Roca, Luis Castillo Marín y Marita González, que fueron realizados a una versión anterior de este capítulo.

el efecto sobre aquellos indicadores del otorgamiento de una asignación universal por hijo, una para los adultos mayores que no perciben jubilación ni pensiones y otra para los desocupados sin seguro de desempleo. En cada ejercicio también se estiman los costos directos de los programas² y se evalúan las estrategias de implementación.

El documento continúa con una revisión de los debates y consensos existentes en torno a los programas de transferencias monetarias en la región. La sección 2 presenta una breve descripción de la evolución y características del mercado de trabajo, pobreza e indigencia en Argentina durante el período 2003-2006. En la sección 3, se hace un repaso de los programas de transferencias monetarias puestos en marcha en el país. La sección 4 describe la metodología y la fuente de información utilizadas. La sección 5 detalla los diferentes esquemas de políticas simulados. La sección 6, por su parte, analiza el alcance del actual sistema contributivo de asignaciones familiares, mientras que las tres secciones siguientes analizan, por separado, el impacto sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad, y el costo de las transferencias a los hogares con personas menores de 18 años, adultos mayores y desocupados, respectivamente. La sección 10 analiza las estrategias de implementación de los programas y en la sección 11 se plantean algunas consideraciones adicionales en torno a estos esquemas. En la sección 12 se discute en qué medida este tipo de políticas puede tener impactos positivos o negativos en el mercado de trabajo. Finalmente, las principales conclusiones del estudio conforman la última sección.

1. Revisión de la literatura: consensos y debates

En la actualidad, casi todos los países de la región cuentan con algún esquema de transferencias monetarias no contributivas a los hogares. Algunos de ellos son de temprana creación, como el “Bolsa Escola” en Brasil durante 1995, que en 2003 se transformó en “Bolsa Familia”; el “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” y el “Programa para la Erradicação do Trabalho Infantil” del mismo país creados en 1995 y 1996, respectivamente; el “Programa de Asignación Familiar” implementado en 1990 en Honduras; el “Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)” del año 1997 en México, que luego pasó a denominarse “Oportunidades” en 2002; y el “Bono Solidario” creado en Ecuador en 1998, el que, en 2003, se transformó en el “Bono de Desarrollo Humano”.

Entre los programas más recientes se encuentran: la “Red de Protección Social” creada en Nicaragua durante el año 2000; “Familias en Acción”, puesto en marcha ese mismo año en Colombia; “Chile Solidario”, creado en 2002, al igual que el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” y el “Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano” en Argentina. En 2005, se ponen en marcha nuevos programas de este tipo: “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)” en Uruguay; “Plan Familias por la Inclusión Social” en Argentina; “Juntos” en Perú; “Red de Protección y Promoción Social” en Paraguay; “Red Solidaria” en El Salvador y “Solidaridad” en Re-

² No se consideran los costos administrativos de implementación o cualquier otro costo indirecto que pueda generar la aplicación de los programas.

pública Dominicana. Durante 2006, se crean “Avancemos” en Costa Rica y “Red de Oportunidades” en Panamá. Por último, en 2007, se crea el “Plan de Equidad” en Uruguay, luego de dar por finalizado el “PANES”,³ mientras que en 2008 se reformula el régimen de asignaciones familiares, profundizando la naturaleza no contributiva del mismo.

Los programas tienen diferentes diseños, alcance, procedimientos administrativos, marco legal, condicionalidades, criterios de elegibilidad y ámbito de acción. El objetivo más inmediato, en general, es reducir los índices de pobreza e indigencia mientras que, a largo plazo, buscan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En su mayoría tienen condicionalidades (o corresponsabilidades) relacionadas con ciertos objetivos en materia de nutrición, educación y salud, especialmente en el caso de las personas menores de 18 años.

Luego de más de diez años de existencia de estos programas, en la región se ha acumulado una vasta experiencia y literatura, que analiza sus diferentes aspectos.⁴

Medeiros *et al.* (2008) estudian los dos programas vigentes en Brasil (Bolsa Família y BPC) y analizan los debates existentes en torno a estos esquemas. Uno de ellos se refiere a la elección entre programas universales *versus* focalizados, pues, por un lado, al beneficiar generalmente a la población de menores recursos, estos últimos no siempre cuentan con el suficiente consenso para su implementación. Mientras, por otro lado, los programas universales suelen tener menor impacto sobre la desigualdad y la pobreza.

Los autores también plantean que, si bien las evaluaciones de ambos programas sugieren que existen beneficiarios con ingresos superiores a los máximos establecidos, es necesario tener en cuenta las limitaciones de cualquier mecanismo de focalización basado en esta dimensión. En particular, es importante considerar las fluctuaciones del ingreso de los hogares a lo largo del tiempo. Esto implica que, si bien en el momento de la evaluación pueden existir hogares con ingresos superiores a los topes máximos, ello no significa que necesariamente hayan sido incorrectamente identificados en el momento del otorgamiento del beneficio y que no puedan volver a ubicarse por debajo de aquel límite en el futuro. Este aspecto es muy relevante, ya que los hogares más pobres son los que, en general, sufren con mayor intensidad la inestabilidad de sus ingresos.

En ese mismo sentido, pero en relación al programa Oportunidades,⁵ surge el debate acerca de la denominada “puerta de salida”, es decir, acerca de cuál es la duración óptima del programa y cuáles los criterios apropiados para decidir cuándo discontinuar la transferencia. Tal como lo men-

³ Para un análisis de las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay, véase, Banco Mundial (2007) y OIT (2007).

⁴ Para una descripción y evaluación conjunta de los programas, véase, por ejemplo, OIT/IPEC (2007). Para una revisión de los debates en torno a los programas de transferencias condicionadas, véase, Ribas *et al.* (2008) y Villatoro (2007, 2008). Para un análisis de las posibilidades de implementar un piso de protección social básico no contributivo en la región, véase Bertranou *et al.* (2007a). Para el caso argentino, véase, Bertranou *et al.* (2007b).

⁵ Para una descripción y evaluación del programa, véase, además, Escobar *et al.* (2004, 2005).

cionan Yaschine y Dávila (2008), el programa establece que los beneficiarios deben abandonarlo cuando sus ingresos superen cierta línea de pobreza. Esta estrategia de salida apunta a evitar la dependencia de los beneficiarios y a asegurar que sólo las familias elegibles continúen en él, sobre todo ante la posibilidad de que existan otros hogares que originalmente no fueron incluidos y que luego califiquen para ser beneficiarios. Los autores argumentan que un criterio de salida debería estar basado en el objetivo principal del programa, que es consolidar la acumulación de capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ambos procesos requieren un extenso período de tiempo y, por lo tanto, no son compatibles con programas transitorios.

Un aspecto a destacar del nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay es que las transferencias no contributivas a los hogares con personas menores surgieron completamente integradas al sistema de seguridad social existente, un aspecto poco usual en la experiencia latinoamericana de los programas de transferencias condicionadas. Desde el punto de vista institucional, también es destacable la creación del Banco de Previsión Social (BPS), a cargo de la supervisión de todo el sistema de transferencias de ingresos, que apunta a la coordinación e integralidad de las políticas sociales en ese país.

Por otra parte, como lo destacan Medeiros *et al.* (2008), una característica relevante del BPC en Brasil es que el programa constituye un derecho constitucional.⁶ lo que implica que cualquier individuo que cumpla con los requisitos de elegibilidad puede recibir el beneficio. Asimismo, este marco legal le otorga independencia del poder político, aspecto que lo diferencia sustancialmente del programa Bolsa Familia.

A partir de la experiencia obtenida en los diferentes países de la región existe, en general, un amplio consenso respecto de que este tipo de programas están bien focalizados (más allá de ciertos errores de exclusión y filtración) y que son efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esto, sumado a su sustentabilidad fiscal, impulsa la continuación de esquemas de este tipo y, aún más importante, favorece su ampliación de modo de lograr una protección social universal.

En relación a esto, en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 se reconoció explícitamente la necesidad de otorgar máxima prioridad a las políticas que otorguen seguridad social a todas aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. Para ello, es necesario avanzar en el logro de una política nacional que brinde seguridad social para todos pero que, a la vez, esté estrechamente relacionada con la estrategia de Trabajo Decente y con el conjunto de las políticas sociales.

Finalmente, y consistente con ello, en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015 para las Américas se reconoce que el principal problema de los regímenes de protección social en América latina y el Caribe es su baja cobertura tanto en relación al número de trabajadores como a los

⁶ Establecido en la Constitución de 1988.

riesgos considerados. Por ello, se establece como uno de los objetivos estratégicos de la región mejorar la calidad de estos regímenes y ampliar su cobertura (OIT, 2006).

2. Mercado de trabajo y pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad⁷

El análisis del mercado de trabajo y de la evolución de la pobreza e indigencia permite observar la magnitud de la crisis que atravesó Argentina en los últimos años. Antes del abandono de la Convertibilidad, el 38% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Sin embargo, esta situación crítica ya se hacía evidente desde mediados de los años noventa. Si bien entre 1991 y 1994 los índices de pobreza e indigencia lograron reducirse de manera significativa como consecuencia del incremento en el empleo y en las remuneraciones reales, en el año 1996 esta mejora en los niveles de bienestar de la población ya se había erosionado. Luego de una leve reducción entre ese año y 1998, los indicadores nuevamente experimentaron una tendencia creciente que se exacerbó con la crisis final de la Convertibilidad y con la devaluación de la moneda. En octubre de 2002, la pobreza alcanzó al 57,5% de las personas y sólo entre octubre de 2001 y mayo de 2002 el porcentaje de hogares pobres se incrementó en 13,4 puntos porcentuales en el total de los aglomerados urbanos del país (Gráfico 1.A). Este empeoramiento de las condiciones de vida también se refleja en la brecha de pobreza, ya que para la misma fecha los hogares pobres necesitaban en promedio más que duplicar sus ingresos para escapar de la situación (**Ver gráfico 1.A en página 190**).

Durante 2001, la caída de los ingresos nominales de los hogares explicó la mayor parte del aumento de la pobreza, aun cuando la deflación morigeró levemente la caída de los ingresos reales al abaratar la canasta básica. El empeoramiento de la distribución del ingreso también contribuyó a este proceso.⁸ A partir de 2002, el agravamiento de los niveles de pobreza estuvo asociado fundamentalmente con el deterioro de los ingresos reales, debido a la inflación del primer semestre de ese año. En efecto, entre mayo y octubre de 2002, el incremento de ingresos nominales de las familias no alcanzó a compensar el aumento de precios, de manera que la pobreza continuó elevándose, aun cuando lo hiciera a tasas menores que en el semestre anterior. El incremento de los ingresos familiares de este período se explica, en parte, por la instauración y rápida extensión del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) que llegó a cubrir a cerca de 2 millones de beneficiarios, como se detalla en la siguiente sección.

El proceso de crecimiento de los niveles de privación de la población comenzó a revertir su tendencia a principios de 2003. Entre ese año y 2006, la pobreza disminuyó a la mitad, pasó de 54%

⁷ Como se explicará en detalle en la Sección 4, la información utilizada proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En 2003 experimentó un cambio sustancial ya que se transformó en un relevamiento continuo (EPH Continua) que sustituyó al de tipo puntual (EPH Puntual), cuya última onda fue la de mayo de ese año (ver www.indec.gov.ar). Además, en algunas dimensiones se modificó la estrategia de indagación y la metodología de medición, por lo que las estadísticas provenientes de ambos operativos no son directamente comparables. La última onda para la cual se cuenta con los microdatos es la correspondiente al segundo semestre de 2006.

⁸ El índice de Gini de los ingresos totales familiares pasó de 0,479, en mayo de 2001, a 0,489, en octubre de ese año.

a 26,9%, mientras que la indigencia experimentó una reducción aún mayor, del orden del 70%, pasando del 27,7% al 8% (**Ver gráfico 1.B en página 191**).

El mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental en esta dinámica. En efecto, el nuevo régimen macroeconómico ha sido acompañado de un fuerte dinamismo en la generación de puestos de trabajo. En octubre de 2002, la tasa de empleo –incluyendo a los beneficiarios de planes– se ubicó por encima de la del año anterior, mientras que en el tercer trimestre de 2003 había superado el valor de 1998, valor máximo de la segunda mitad de los años noventa. La tasa de empleo –excluyendo los planes– se había recuperado completamente de la caída posdevaluación durante el segundo trimestre de 2003 y, a mediados de 2005, ya superaba los niveles registrados en los años noventa (Gráfico 2)⁹ (**Ver gráfico 2 en página 192**).

Esta evolución positiva –explicada tanto por las elevadas tasas de crecimiento del nivel de actividad como por la intensidad en el uso de mano de obra– fue acompañada de cierta recomposición salarial, aunque de menor intensidad que la experimentada por el empleo. En efecto, los salarios reales medios comenzaron un proceso de crecimiento durante 2003. Sin embargo, dada la fuerte reducción previa (del 30% en promedio entre octubre de 2001 y 2002), en el segundo semestre de 2006 todavía no habían alcanzado los valores previos al cambio de régimen (Gráfico 3) (**Ver gráfico 3 en página 193**).

El resultado agregado del aumento de la ocupación, de las remuneraciones y de las jubilaciones se refleja en el crecimiento de los ingresos familiares, proceso que se verificó conjuntamente con una mejora paulatina en su distribución. Sin embargo, a pesar de este dinamismo favorable evidenciado luego del cambio de régimen macroeconómico, el mercado de trabajo continúa exhibiendo dificultades para mejorar la calidad del empleo y apuntalar un crecimiento más vigoroso de la capacidad adquisitiva de los salarios. En efecto, luego de tantos años de persistencia de indicadores laborales desfavorables, la generación de puestos de trabajo se ha visto caracterizada, en parte, por no ser capaz de resolver plenamente los problemas de precariedad –generación de puestos asalariados no registrados en la seguridad social–. En el segundo semestre de 2006, éstos representaban el 41,4% del empleo asalariado total (Cuadro 1). Un informe del INDEC indica que, durante el segundo trimestre de 2008, el 36,5% de los asalariados no tenía descuento jubilatorio.¹⁰

La precariedad es uno de los rasgos más importantes del fuerte deterioro que ha venido experimentando el mercado de trabajo en nuestro país, fundamentalmente desde la segunda mitad de la década pasada.¹¹ Dado que las ocupaciones asalariadas no registradas en la seguridad social obtie-

⁹ Para la comparación entre las cifras correspondientes a la EPH puntual y continua, se aplicó a la serie el coeficiente de ajuste que surge de la relación entre la tasa de empleo observada durante el segundo trimestre de 2003 (EPH continua) y mayo de ese año (EPH puntual). Dicho coeficiente fue de alrededor del 4%.

¹⁰ Encuesta Permanente de Hogares, Indicadores socioeconómicos, Resultados del segundo trimestre de 2008, INDEC. www.indec.gov.ar

¹¹ Beccaria *et al.* (2005), Maurizio (2007).

nen, en promedio, el 45% de las remuneraciones de los trabajadores registrados,¹² esta dimensión también resulta relevante para explicar la desigualdad existente dentro de la fuerza de trabajo.

Por su parte, la reducción en la tasa de pobreza e indigencia no ha sido homogénea entre los hogares. En particular, la composición del hogar y la situación laboral del jefe de hogar son dos factores que resultan relevantes para explicar comportamientos diferenciados. La clasificación de los hogares según composición se realizó tomando como punto de referencia el Nomenclador de Hogares utilizado en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001¹³ y, a partir de allí, se colapsaron las categorías que resultaban poco relevantes y se abrieron otras en las cuales se evidenciaban importantes diferencias en relación con la incidencia de la pobreza.

Los cambios más significativos respecto del Nomenclador fueron, por un lado, que mientras en aquel los hogares son clasificados según la presencia de hijos, aquí se tomó como criterio la presencia o ausencia de personas menores de 18 años.¹⁴ Por otro lado, dentro de los hogares unipersonales se distinguió el sexo y la edad (varones y mujeres, mayores y menores de 65 años) y, dentro de los hogares nucleares completos¹⁵ con niños, se hizo la apertura según la cantidad de niños presentes en el hogar.

A partir de esta clasificación se observa que, mientras durante el segundo semestre de 2006 los hogares con personas menores de 18 años representaban el 49% del total (Cuadro 2a, columna 7), este porcentaje se elevaba al 76% entre los hogares pobres (Cuadro 2a, columna 9). Esto señala una mayor incidencia de la pobreza en este tipo de hogares. En efecto, la tasa específica de pobreza para los hogares con personas menores era del 30% mientras que se reducía a 9% en el resto de los hogares (Cuadro 2a, columna 8). Sin embargo, esos resultados promedian situaciones aun más heterogéneas: dentro de los hogares con presencia de niños, en aquellos donde se encuentra sólo uno de los padres (hogares nucleares incompletos) la incidencia de la pobreza es mayor, especialmente si la jefa es mujer.

Ambos factores –presencia de niños y jefatura femenina en hogares incompletos– hacen que, por ejemplo, durante el segundo semestre de 2006 el 64% de estos hogares con tres niños fuera pobre mientras que esta cifra se elevaba al 84% en el caso de hogares con más de tres menores (Cuadro 2a, columna 8). La asociación positiva entre cantidad de niños y pobreza se verifica también en el caso de los hogares completos, si bien la incidencia es sistemáticamente menor que en los hogares incompletos.

¹² Cifra correspondiente al segundo semestre de 2006.

¹³ Véase el Anexo II.

¹⁴ Dado que la unidad de análisis es el hogar (en lugar de la familia o el núcleo) lo relevante para el estudio de la pobreza es el número de niños. En el caso de usar la categoría de “hijo” se perderían aquellos que, no siendo hijos del jefe, habitan en el hogar cuyos ingresos y otros atributos se están considerando. Además, para el diseño de las políticas sociales lo que resulta importante es la presencia o no de personas menores en el hogar, independientemente de la relación de parentesco que ellas tengan con el jefe. De todas maneras, sólo el 8% del total de menores de la muestra no son “hijos”.

¹⁵ Aquellos en los cuales el jefe y el cónyuge están presentes.

Estos resultados sugieren también la mayor vulnerabilidad que, en promedio, experimentan los niños y adolescentes.¹⁶ En efecto, mientras en el segundo semestre de 2006 la incidencia de la pobreza entre los individuos era del 27%, alcanzaba al 40% cuando se trataba de personas menores de 18 años. Este fenómeno resulta de importancia por cuanto, tal como muestran diferentes estudios para el mundo desarrollado y también para Argentina, existen numerosos mecanismos que hacen que la situación de pobreza en la infancia persista en el tiempo, configurando una crítica situación de transmisión intergeneracional de desventajas.¹⁷

Por otro lado, durante el período considerado, los hogares unipersonales registraron las tasas de pobreza más bajas, especialmente si las jefas son mujeres y, además, si son mayores de 65 años. Esto último podría estar asociado, al menos en parte, a las menores necesidades energéticas estipuladas para este grupo etario, lo que resulta en una reducción del valor de la línea de indigencia y pobreza en relación con la de un adulto equivalente.¹⁸ En efecto, durante el segundo semestre de 2006 el costo de la canasta alimentaria correspondiente a los hombres mayores de 65 años que vivían solos era de \$102 mientras que, entre las mujeres, descendía a \$79. En el caso de las personas menores de 65 años que residían en hogares unipersonales, los valores promedio eran \$123 y \$90, respectivamente. Y, para la misma fecha, la mediana de los ingresos de los dos grupos etarios era \$640 y \$1000. Estos resultados sugieren que la menor incidencia de la pobreza entre los adultos mayores que viven en este tipo de hogares parece estar más asociada a un valor relativamente bajo de la canasta alimentaria que a ingresos elevados.

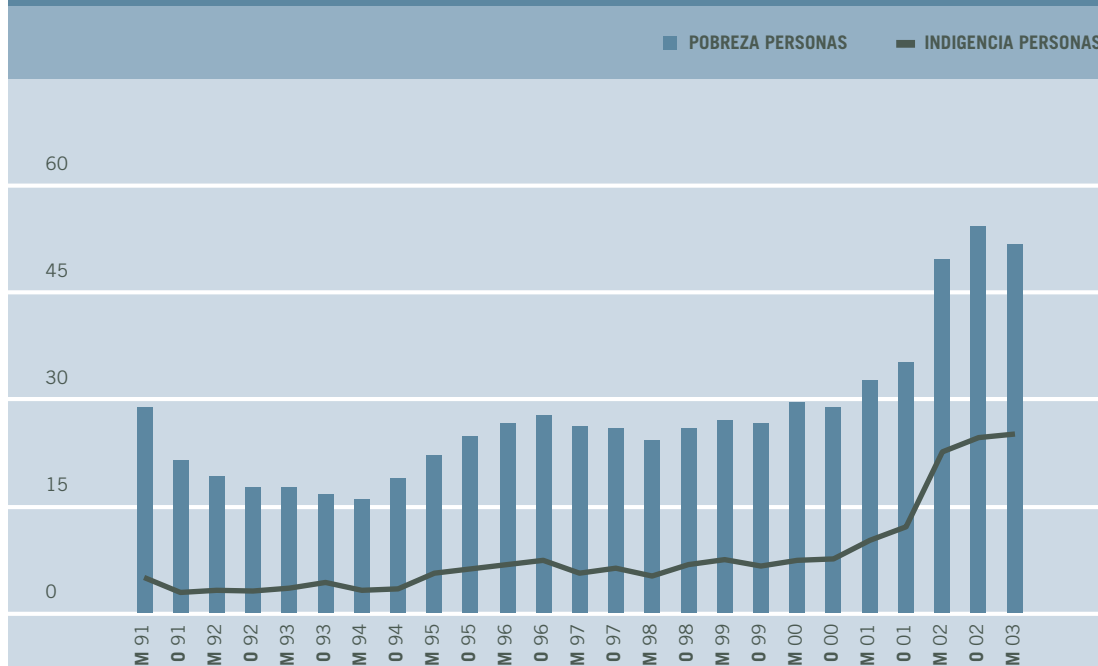
Durante el período considerado (2003-2006) se observa que la evolución de la pobreza también ha sido diferencial según los distintos tipos de hogares, aunque en todos los casos se verificó una reducción de su incidencia. En particular, la reducción de la pobreza fue más intensa en los hogares sin niños, por lo cual aumentó la brecha respecto de esta dimensión (Cuadro 2a, columna 10). Esto indica que los hogares con presencia de personas menores no sólo experimentaron mayores tasas de pobreza sino que se vieron beneficiados en menor magnitud por el mejoramiento, en los últimos años, de las condiciones de vida de la población.

Ciertas características de los jefes de hogar también resultan relevantes. El nivel educativo presenta una relación inversa con la pobreza; en cambio, en relación con la edad, no se observa un comportamiento monótono ya que crece –o se mantiene relativamente estable– en los primeros grupos etarios y luego disminuye. Los hogares con jefatura femenina registran, en promedio, similares tasas de pobreza que los que tienen jefatura masculina. En el caso de las mujeres este resultado es el neto entre las menores tasas de aquellas que viven en hogares uni-

¹⁶ En un estudio realizado por UNICEF (2005) se muestra que también en los países miembros de la OCDE la pobreza infantil es significativamente más elevada que la de los adultos. Además, durante la década de los noventa la pobreza infantil aumentó en la mayoría de estos países.

¹⁷ Machin (1998), entre otros.

¹⁸ Los hombres mayores de 59 años tienen un valor de la línea de indigencia que representa el 82% de la del adulto equivalente (hombre entre 30 y 59 años de edad) mientras que, en el caso de las mujeres, es del 64%. Véase “Tabla de necesidades energéticas y unidades consumidoras según sexo y edad”, INDEC. www.indec.gov.ar.

**POBREZA E INDIGENCIA EN PERSONAS
GBA. MAYO 1991- MAYO 2003****GRÁFICO 1.A**

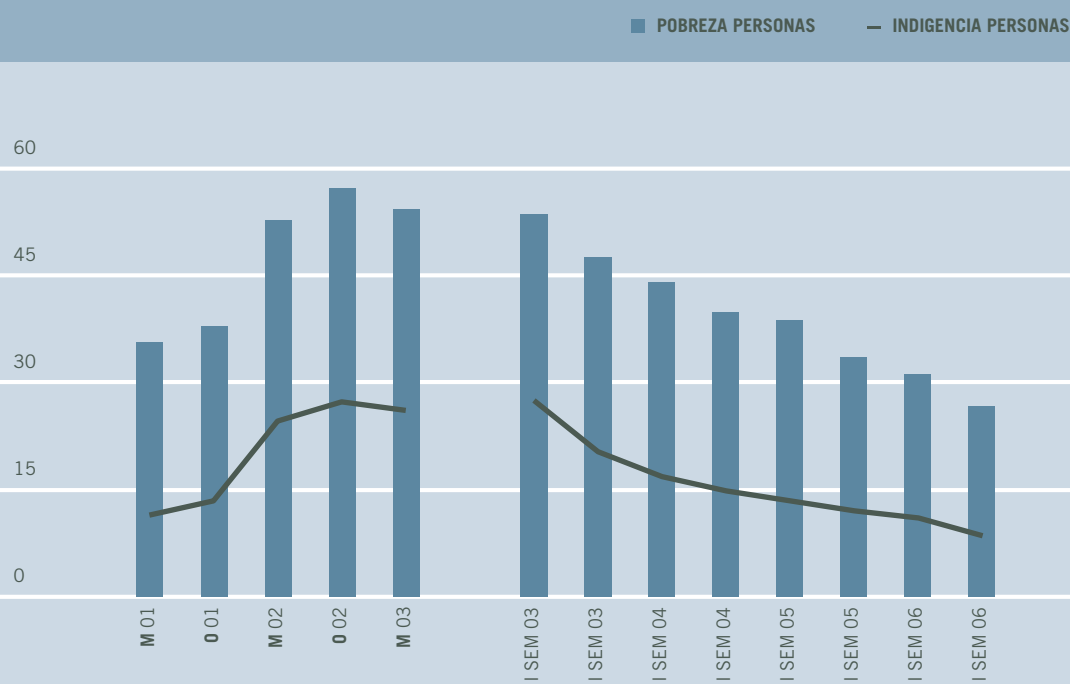
Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).

personales y las mayores tasas de las jefas de hogares con niños, tal como se mencionó anteriormente.

Respecto de la situación laboral del jefe, la incidencia de la pobreza manifiesta ser más elevada en aquellos hogares cuyos jefes se encuentran desocupados (53%) o inactivos sin percibir jubilación (41%) (Cuadro 2a, columna 8). Sin embargo, lo que resulta quizá más llamativo es que tener un trabajo no es un seguro contra la pobreza. Durante el segundo semestre de 2006, el 33% de los hogares con jefes ocupados en puestos no registrados en la seguridad social y el 27% de los que desarrollan actividades por cuenta propia eran pobres frente al 7% de los jefes ocupados en posiciones cubiertas. En términos de la composición de la pobreza, esto implica que más de la mitad de los hogares pobres tienen su jefe ocupado. Las horas trabajadas también tienen una influencia importante: el 43% de los hogares con jefe subocupado eran pobres, cifra que se compara con el 14% en el caso de los trabajadores a tiempo completo. Este panorama indica que no sólo la falta de trabajo es un factor asociado con los elevados índices de pobreza que aún persisten sino que también la deficiente inserción laboral, en términos de horas trabajadas y calidad de los puestos de trabajo, resulta ser una dimensión relevante (lo que constituye el fenómeno del “trabajador pobre”).

POBREZA E INDIGENCIA EN PERSONAS
TOTAL DE AGLOMERADOS. MAYO 2001- II SEMESTRE 2006

GRÁFICO 1.B



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).

A la vez, durante el período considerado, la mayor reducción se verificó en aquellos hogares con jefe asalariado registrado en la seguridad social, seguido por los inactivos que perciben jubilación (Cuadro 2a, columna 10). Esto estaría reflejando, al menos parcialmente, el efecto de la recuperación salarial y de los haberes jubilatorios operadas desde 2003.

Por último, observando los cambios en la composición de la pobreza según la distancia a la línea, parece haberse verificado un “corrimiento hacia la derecha” de la distribución, lo que se refleja en un aumento de la importancia relativa de los hogares más cercanos a la línea (Cuadro 2a, columna 10).

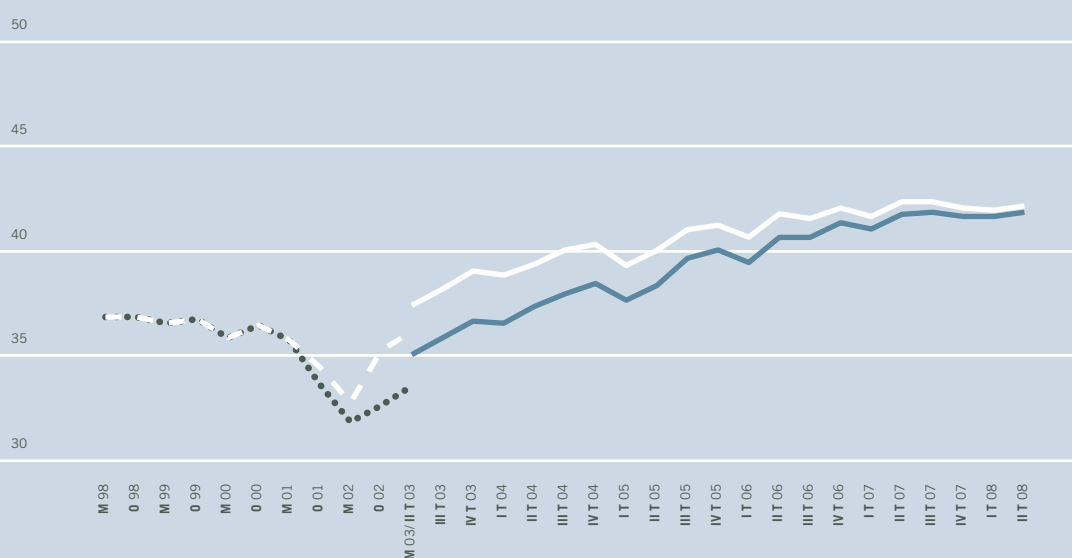
Por lo tanto, los indicadores de pobreza e indigencia en los hogares revelan que el país continúa atravesando una situación social complicada, a pesar del buen comportamiento del mercado laboral. Un panorama similar surge al analizar los datos del *pool* de paneles de la EPH para el período 2003-2006 (Cuadro 2b).

La incidencia de la pobreza y su evolución en el tiempo no se comportan de manera aleatoria sino que la composición del hogar y la inserción laboral de los jefes parecen ser factores observables

TASA DE EMPLEO CON Y SIN PLANES. TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS
MAYO 1998-II TRIMESTRE 2008

GRÁFICO 2

EPH PUNTUAL: - - TASA EMPLEO ••• TASA EMPLEO SIN PLANES EPH CONTINUA: — TASA EMPLEO — TASA EMPLEO SIN PLANES

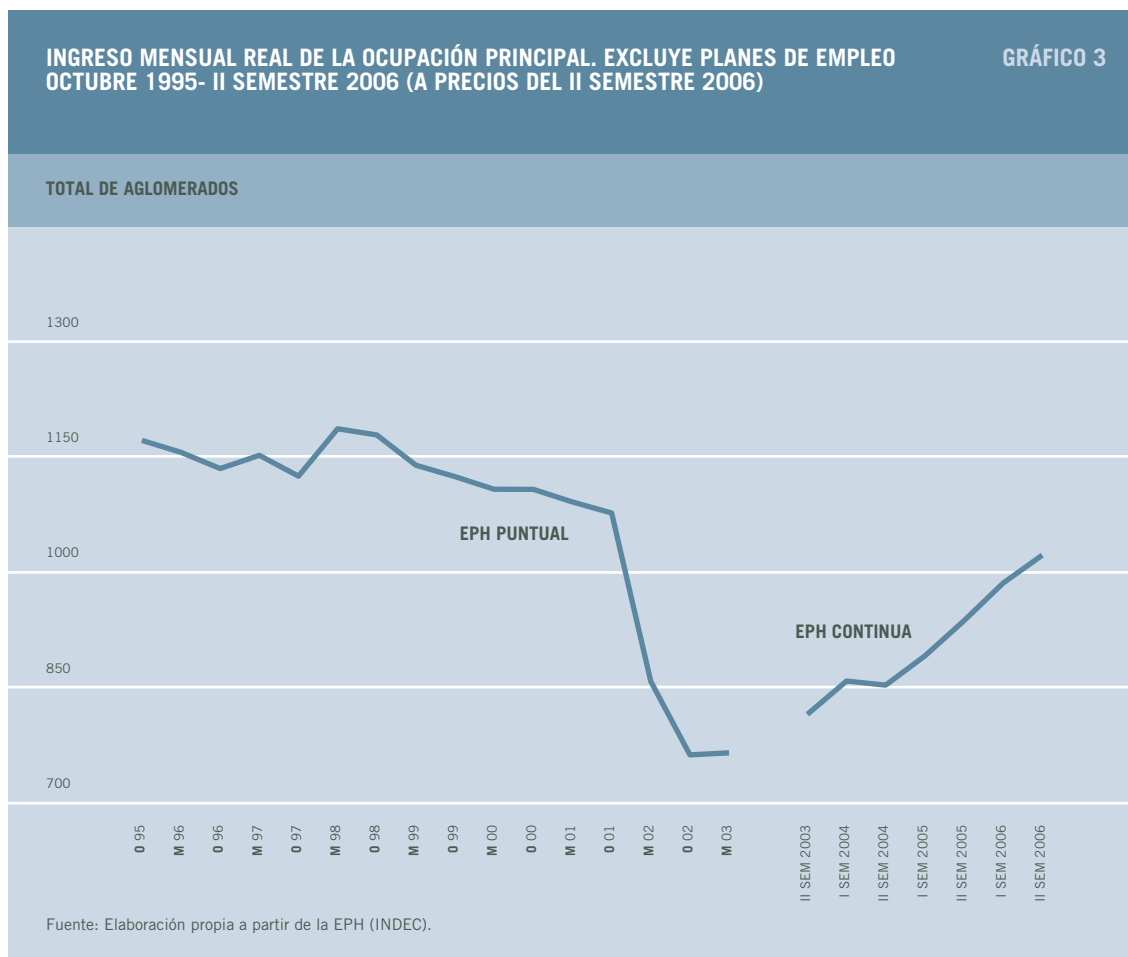


Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).

relevantes. Además, la importancia de estas dimensiones ha crecido a lo largo de este período de reducción global de la pobreza.

Un análisis de los factores directamente asociados a las tasas de salida de la pobreza¹⁹ confirma que, entre 2003 y 2006, el mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental, tanto a través de la generación de empleo como de la recuperación salarial. En particular, cerca del 80% de los hogares pobres experimentó algún episodio “positivo” que potencialmente los sacó de la pobreza. Sin embargo, de ese total, sólo el 43% efectivamente salió de la pobreza, mientras que el 57% restante permaneció en esa situación. La mitad de las “salidas” está asociada a episodios laborales en los que se observa una mayor importancia del aumento de los salarios más que del empleo. Asimismo, entre los hogares pobres predominó la generación de puestos no registrados en la seguridad social, un fenómeno que reduce significativamente las posibilidades de salir de la pobreza como consecuencia de la obtención de un nuevo empleo.

¹⁹ La metodología y los resultados se encuentran detallados en Maurizio *et al.* (2007, 2008).



En la indigencia se observan tendencias similares aunque de mayor intensidad: del 80% de los hogares que experimentó un evento “positivo”, cerca del 67% logró salir de la situación de extrema pobreza. También aquí los eventos laborales son los que más se asocian con estas transiciones; aunque en este caso, la generación de empleo (y en particular de puestos no cubiertos) es más importante que el incremento de salarios.

Por lo tanto, como ya fue mencionado, para muchos hogares la mejora en las condiciones del mercado de trabajo no fue suficiente para salir de la pobreza. Durante 2003, cuatro grupos de individuos registraban un mayor grado de vulnerabilidad social: los asalariados no cubiertos, los desocupados, los adultos mayores (con y sin jubilación) y las personas menores de 18 años. Entre ese año y 2006, algunos de esos conjuntos de población lograron salir de la situación de pobreza con mayor intensidad que otros: los desocupados (como consecuencia del aumento del empleo) y los adultos mayores con jubilación (Cuadro 2b, columna 10), por ejemplo. Por su parte, los asalariados registrados también experimentaron una tasa de salida de la pobreza relativamente elevada debido, entre otros factores, a la recomposición del salario mínimo, a la política de ingresos impulsada por el gobierno nacional y a las negociaciones colectivas (Cuadro 2b, columna 10).

A partir de lo analizado hasta aquí, se observa claramente que la elevada precariedad y, en menor medida, el desempleo que aún se evidencian en el mercado de trabajo argentino determinan que las políticas dirigidas sólo a los trabajadores formales dejen a un conjunto importante de la población fuera de su alcance. Por esta razón, conjuntamente con un régimen macroeconómico que posibilite una dinámica generación de puestos de trabajo, una política de ingresos que tienda a apuntalar la recuperación salarial y programas de regularización del empleo, la política social debería estar focalizada en la situación de los niños, de los desocupados no cubiertos por el seguro de desempleo y de los mayores que no perciben jubilación ni pensión, los cuales se encuentran en la actualidad entre los grupos más vulnerables. Sobre estos ejes, en la sección 7 se plantean y discuten algunos esquemas de transferencias monetarias dirigidos a estos conjuntos de población.

3. Programas de transferencias monetarias en Argentina. Breve reseña de sus antecedentes.

El sistema de protección social en Argentina ha estado históricamente vinculado de modo directo al mundo del trabajo y, en particular, al empleo formal a través de esquemas contributivos. Desde allí se articulaba el acceso a beneficios previsionales (jubilaciones), asignaciones familiares y a la cobertura de salud. En un contexto caracterizado por una baja tasa de desempleo y un elevado porcentaje de empleo formal, este esquema cubría a un elevado porcentaje de la población. A la vez, coexistía con una amplia red de escuelas y centros de salud públicos.

Sin embargo, el continuo proceso de precarización y aumento de la desocupación hizo que el alcance del esquema contributivo se redujera significativamente. Incluso el seguro de desempleo instaurado en 1991²⁰ no llegó a cubrir a más del 10% de los desocupados.²¹ En este marco, frente a la crisis macroeconómica y laboral de mediados de los años noventa, en el año 1995 se puso en marcha el “Plan Trabajar”, un programa de transferencia monetaria con contraprestación laboral²² dirigido a personas desocupadas. El plan tuvo una cobertura superior a otros implementados previamente y estuvo fuertemente focalizado en la población pobre: el 80% de los trabajadores del Plan Trabajar pertenecían al 20% más pobre de la población.²³

Durante 2002 se implementó el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)”, en respuesta a la crítica situación laboral, social y política del país. Al igual que el Plan Trabajar, se creó bajo

²⁰ Para acceder al seguro de desempleo los postulantes deben cumplir los siguientes requisitos: (1) haber regido su relación laboral por la Ley de Contrato de Trabajo (no resultan elegibles, entre otros, los trabajadores rurales, de la construcción, ni del servicio doméstico); (2) estar en situación legal de desempleo (despido sin causa justa, entre las situaciones legales más importantes); (3) estar inscripto en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; (4) haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de seis meses durante los tres años anteriores a la finalización de la relación laboral que dio lugar a la situación legal de desempleo; (5) no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas y (6) haber solicitado el beneficio de la prestación en tiempo y forma. La duración de la prestación está en función del tiempo cotizado (www.anses.gov.ar).

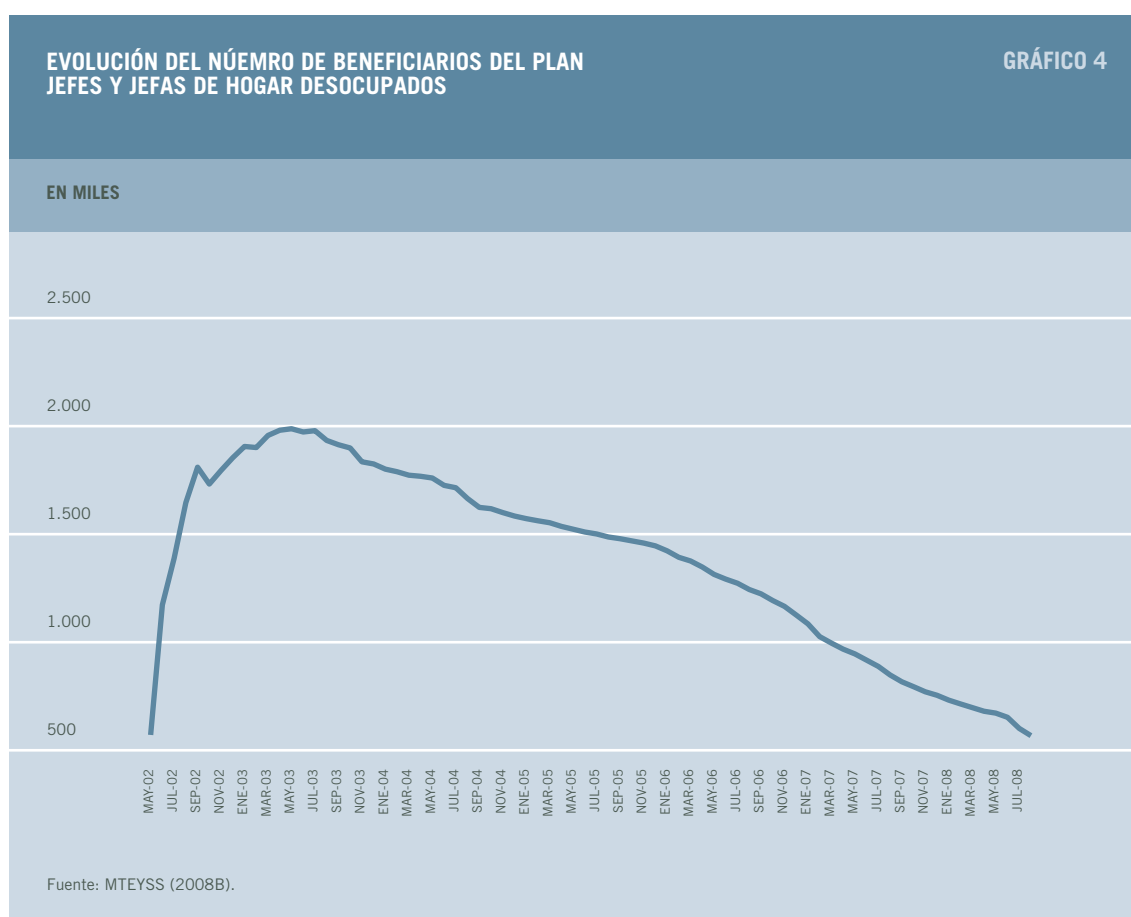
²¹ Los datos mostrados en Bertranou y Paz (2007) sugieren que una de las razones importantes por la cual los cesantes no acceden al seguro de desempleo es porque no tienen una ocupación anterior registrada en la seguridad social.

²² Ésta demandaba una dedicación horaria de entre 30 y 40 horas por semana.

²³ Galasso y Ravallion (2004).

la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este programa consiste en la transferencia de un monto fijo que, desde sus comienzos, fue de \$150 para los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad. Los beneficiarios deben realizar una contraprestación laboral o de capacitación y cumplimentar con los controles de salud y asistencia escolar en el caso de los niños. La contraprestación requiere participar en trabajos comunitarios de 20 horas semanales o en actividades de formación. Si los beneficiarios logran ocuparse en un empleo formal, el empleador percibe un subsidio por un período de seis meses.

Las características más destacables de este programa fueron la celeridad con la que se implementó y se expandió, y el volumen de beneficiarios que alcanzó, significativamente superior al del resto de los programas sociales o de empleo vigentes en el país.²⁴ En efecto, durante 2003 el programa cubrió a cerca de 2 millones de personas, aunque luego comenzó a reducirse sistemáticamente (Gráfico 4).



²⁴ Golbert (2004) analiza los factores que permitieron la rápida implantación del plan: existencia de un consenso previo para un programa de estas características, capacidad de organización de los actores sociales involucrados, existencia de experiencia previa surgida de otros programas sociales y de empleo y el propio diseño del programa.

Las diferentes evaluaciones del plan concluyen que esta acción estuvo correctamente focalizada sobre los hogares más pobres. Sin embargo, el reducido monto de la transferencia en relación con el valor de la canasta de pobreza hizo que el impacto sobre la incidencia de la pobreza fuera reducido. En cambio, el efecto sobre la indigencia fue mayor.²⁵

Parte de la reducción en la cobertura del PJJHD, que ha venido operando desde 2003, estuvo asociada con el no cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, con la expansión del empleo (especialmente de las ocupaciones registradas en la seguridad social, ya que en ese caso se pierde el beneficio del programa) y con la migración de sus beneficiarios hacia otros dos nuevos programas: el “Plan Familias por la Inclusión Social” y el “Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)”. El objetivo de estas dos nuevas acciones fue ir convirtiendo gradualmente al PJJHD, que estuvo pensado para un momento de crisis extrema, en esquemas más permanentes de ayuda a los grupos más vulnerables.

En efecto, el Decreto N° 1506/04 estableció que el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) debían realizar una clasificación de los beneficiarios del PJJHD a partir de sus “condiciones de empleabilidad”, lo que definiría su migración hacia uno de los dos nuevos esquemas. Los beneficiarios que tuvieran mayores probabilidades de empleo continuarían obteniendo su beneficio bajo la órbita del MTEySS mientras que el resto pasaría a los programas del MDS, en particular, al Plan Familias.

Por lo tanto, este programa puesto en marcha en 2005 se nutrió de los beneficiarios del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), creado en 1996 y que, a partir de la crisis de 2001, había incorporado un componente de transferencia monetaria llamado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH),²⁶ y de los provenientes del PJJHD. Para acceder a esta prestación, los beneficiarios deben ser jefes de hogar con nivel educativo bajo –secundario completo o menos– y con dos o más hijos menores de 19 años. El objetivo es proteger e integrar a los hogares en situación de riesgo social, a través del otorgamiento de una transferencia monetaria y del acceso a la salud, la educación y el desarrollo de capacidades (Resolución MDS N° 825/05). Para ello se establece una asignación no remunerativa bajo la condicionalidad de la asistencia escolar y controles de salud para las personas menores y las embarazadas.

El plan cuenta con tres componentes principales. El primero de ellos consiste en “Ingresos no remunerativos”, destinado a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias con hijos, o personas menores de 19 años de edad a cargo, que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza. El segundo componente, “Promoción Familiar y Comunitaria Local”, está destinado a reforzar

²⁵ Para una evaluación del programa, véase Galasso y Ravallion (2004), CELS (2003) y Golbert (2006), entre otros.

²⁶ Fue creado mediante decreto N°808/02 y destinado a “responder a los desafíos de pobreza y distribución del ingreso exacerbados en la actual crisis económica” y como una “estrategia hacia el conjunto de las familias pobres, priorizando además aquellas con hijos menores de edad”. El monto mensual del subsidio se calculaba en proporción al tamaño del hogar: se percibía \$100 por hijo o mujer embarazada y \$25 por cada hijo adicional hasta un máximo de 5 hijos. Para ser percibido, el subsidio implicaba una contraprestación de salud y educación (CELS, 2007).

la estrategia de creación de capital humano y promover la inserción social de las familias, mediante el acceso a la oferta de servicios sociales (i) apoyo escolar, ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario y iii) remoción de barreras para promover el acceso de beneficiarios a la oferta de servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa). Por último, el componente “Comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional” está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios, y cumplir con sus requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.

A diferencia del PJJHD, que otorga una suma fija, el Plan Familias parte de un monto inicial de \$155 y luego un adicional por hijo de \$30 con un monto máximo de \$305 para el caso de los hogares con seis o más hijos menores. La percepción del beneficio no requiere de contraprestación laboral y es independiente de la situación del titular en el mercado de trabajo. La única restricción es que el ingreso total del hogar no sea superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil.

El Seguro de Capacitación y Empleo, como se comentó, se desarrolla en el ámbito del MTEySS y está destinado a personas desocupadas a las que se les transfiere un monto fijo de \$225 mensuales²⁷ y se les brinda un conjunto de servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo a través de las Oficinas y Agencias de Empleo del país. En este sentido, el SCE se convierte en una política activa del mercado de trabajo, en tanto tiene por objetivo brindar orientación laboral, formación, capacitación laboral, entrenamiento, y terminalidad educativa al desocupado, intermediar con la demanda de empleo y brindar apoyo a emprendimientos individuales.

A diferencia del PJJHD y del Plan Familias, este programa tiene una duración limitada de dos años. En él, dos aspectos resultan particularmente relevantes. El primero es que el tiempo que el beneficiario permanece en el programa es computado para la jubilación futura. El segundo se relaciona con que el beneficiario puede cobrar la prestación por un período de hasta seis meses paralelamente a estar trabajando, si el puesto es en el sector privado, y hasta durante un año, si el puesto es en el sector público. Esto tiene por objetivo disminuir el potencial desincentivo del beneficiario a aceptar un empleo, especialmente si es un empleo registrado en la seguridad social.

Si bien la cantidad de beneficiarios del PJJHD ha venido decreciendo sistemáticamente, 570.648 personas continuaban en el plan en agosto de 2008, a la vez que el Plan Familias cubría en diciembre de 2007 a un total de 539.386 personas y el Seguro de Capacitación a 97.405 en julio de 2008.²⁸ Esta última cifra es similar a la cobertura del seguro de desempleo, el cual alcanzaba a 100.869 desocupados en diciembre 2007.

²⁷ Los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo perciben este monto durante los primeros 18 meses y luego se reduce a \$200 durante los últimos 6 meses.

²⁸ MTEySS (2008a).

Además de estos programas, existe otro conjunto de planes que se desarrolla paralelamente, tanto en la órbita del MTEySS como en la del MDS. En relación con el MTEySS, pueden mencionarse (además del SCE): el “Programa de Empleo Comunitario”;²⁹ el “Programa de Inserción Laboral” centrado en la promoción del empleo asalariado y del autoempleo de los trabajadores desocupados beneficiarios de los programas de empleo; el “Programa de entrenamiento para el trabajo”; el “Plan Integral de Promoción del Empleo” (“Más y mejor trabajo”); la “Red de empresas jóvenes con futuro” desarrollado en el marco de la responsabilidad social empresaria y centrado en generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes desocupados; el “Programa de formación continua” y el “Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad”.

El programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” está destinado a generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Las ayudas económicas no remunerativas alcanzan los \$150 mensuales durante un período variable de 2 a 18 meses, en función del tipo de prestación. Asimismo, se otorga hasta \$4.000 a cada joven que integra un proyecto de emprendimiento independiente en concepto de apoyo a la formación del capital, con un límite máximo de \$20.000 por proyecto. A las PyMES que contratan jóvenes participantes de este programa se les descuenta del salario a abonar una suma mensual de \$400 por un plazo de 6 meses, suma que el MTEySS luego otorga al joven.³⁰ Al igual que en el caso del SCE, el tiempo de permanencia en el programa es computado para la jubilación futura. Finalmente, el programa “Interzafra” fue creado para atender a la mejora de la empleabilidad e inserción de los trabajadores desocupados de las cadenas citrícola y azucarera.

En el ámbito del MDS existen, entre otros: el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social” (“Manos a la Obra”) y el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (“El hambre más urgente”), además del mencionado Plan Familias.

Por último, el gobierno nacional llevó a cabo en 2005 el Régimen de moratoria provisional, un programa no comparable estrictamente con los anteriores pero sí de gran alcance. En efecto, mediante la ley 25.994 y el decreto 1454/05 se puso en marcha el “Plan de Inclusión Previsional”, que permitió que las personas que se encontraban en edad jubilatoria³¹ pero carecían de años con aportes formales, o bien que habían logrado acumular 30 años de aportes pero, por su edad, se encontraban en una situación de difícil reinserción laboral, pudieran acceder a una jubilación. El criterio con el que se implementó la moratoria se vinculaba con el mencionado proceso de aumento de la precariedad y del desempleo, lo que no sólo repercutió negativamente en el alcance

²⁹ Este programa está destinado a afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional. Tiene por objeto promover la participación de trabajadores desocupados en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral. Los proyectos están orientados a obras o servicios comunitarios, productivos, de formación profesional o acciones de orientación y de reinserción laboral. Los proyectos tienen una duración de hasta tres meses y los beneficiarios perciben una prestación básica no remunerativa de \$150.

³⁰ MTEySS (2008a).

³¹ El sistema previsional argentino requiere 30 años de servicios con aportes para acceder a la prestación por vejez, además de acreditar 60 años de edad en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los varones. (ley 24.241).

de los esquemas contributivos para los trabajadores (asignaciones familiares, seguro de desempleo, entre otros) sino también sobre los adultos mayores, quienes no lograron cumplimentar los requisitos establecidos para alcanzar una jubilación. La puesta en marcha de este plan permitió aumentar la tasa de cobertura de los adultos mayores de 65 años del mínimo histórico de 63,5% en 2005 a un 78% en 2006.³² A junio de 2007, los beneficiarios de la moratoria reunían aproximadamente 1,4 millones.³³

Sin embargo, en el país ya existían beneficios especiales destinados a la población en edad avanzada cuando se puso en marcha este programa. En efecto, la resolución 155/03 del MTEySS había creado el “Plan Mayores”, destinado a garantizar la contención integral de mujeres y varones mayores de 70 años sin ingresos fijos o suficientes para su sustento y que no percibieran otro beneficio no contributivo o previsional. El monto del beneficio es de \$150 mensuales. Pero este plan nunca alcanzó a cubrir un número elevado de personas (en agosto de 2008 tenía aproximadamente 3500 beneficiarios) y, de hecho, su alcance ha venido disminuyendo en los últimos años. Su población objetivo fue parcialmente cubierta por la creación del “Programa para el Adulto Mayor Más” (PAMM), en agosto de ese mismo año.³⁴ Este programa también está dirigido a las personas de 70 años o más que se encuentran sin amparo provisional o no contributivo.³⁵ La prestación que se otorga es del 70% del haber mínimo jubilatorio, monto que en el momento en que se implementó el plan era de \$220, lo cual fijó la prestación del programa en \$150.³⁶

A partir de lo expuesto en esta sección es posible realizar algunas reflexiones. Por un lado, que Argentina cuenta hoy con una importante experiencia acumulada en materia de políticas de transferencias monetarias a los hogares, de gran alcance y a partir de la cual pueden extraerse valiosos aprendizajes. Por otro lado, que los programas existentes parecen contar con insuficiente grado de articulación. Además, es necesario establecer un sistema de evaluaciones de los programas que esté diseñado desde el comienzo de su implementación sobre la base de criterios consensuados, tanto sobre los mecanismos para llevarlo a cabo como sobre los aspectos a ser evaluados. Por último, es preciso avanzar en el diseño y aplicación de un conjunto más integral y abarcativo de políticas sociales y, en particular, de esquemas de transferencias dirigidos a los grupos vulnerables que aún no están cubiertos por los programas vigentes.

³² D’Elia (2007).

³³ Para una evaluación del perfil de los beneficiarios y del impacto en la tasa de cobertura y del costo del Plan de Inclusión Previsional, véase Boudou *et al.* (2007).

³⁴ Decreto 582/03 y 583/03. Luego del recambio presidencial de ese año, el nuevo gobierno creó el PAMM, el cual removió los obstáculos presupuestarios que impedían una mayor extensión del sistema de pensiones asistenciales para la vejez del Plan Mayores y profundizó el proceso iniciado en marzo de 2003 con la implementación de este último. Para más detalles sobre el Programa para el Adulto Mayor Más, véase, por ejemplo, Campos (2004).

³⁵ El PAMM, a diferencia del Plan Mayores, establece que ni el beneficiario ni el cónyuge deben estar amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva.

³⁶ Como se menciona en Campos (2004), el Plan Mayores era un sistema de altas por bajas, por lo que sólo se otorgaba un nuevo beneficio a partir de la baja de uno preexistente. A partir del PAMM se realizaron modificaciones a los requisitos para acceder a la pensión por vejez y se pasó a un sistema de cobertura universal para todos aquellos que reunieran los requisitos establecidos.

En este sentido, las propuestas presentadas en las secciones siguientes se enmarcan en la Agenda del piso social de la OIT. En particular, la estructura de protección social propuesta por la OIT está conforma por tres niveles: (a) un piso de protección básico y universal regido por los principios de que toda persona debe tener acceso al menos a un nivel básico de seguridad social y que los niveles de las prestaciones deberían sacar a las personas de la pobreza; (b) un segundo nivel compuesto por los esquemas de seguridad social obligatoria, donde debe existir una relación justa entre cotizaciones/impuestos pagados y niveles de las prestaciones; y (c) por último, un nivel compuesto por los seguros voluntarios.

A la vez, el piso de protección social se compone de cuatro garantías básicas: acceso a la atención de salud básica para todos, seguridad económica para los niños, asistencia a los desempleados y a los pobres, y seguridad económica para los adultos mayores y discapacitados. El análisis que se presenta a continuación se centra en las transferencias monetarias dirigidas a brindar seguridad económica a estos grupos particularmente vulnerables: niños, desocupados y adultos mayores.

4. Metodología y fuente de información

Los ejercicios de la siguiente sección están basados en los microdatos de la EPH del segundo semestre de 2006, la última base de datos disponible. Sobre esta información se llevaron a cabo las microsimulaciones correspondientes a los diferentes esquemas propuestos.

El método de microsimulaciones viene siendo utilizado frecuentemente tanto en el nivel nacional como internacional, a partir de la disponibilidad de los microdatos de las encuestas a hogares. En nuestro país existe una vasta literatura basada en estas técnicas, con el objetivo de descomponer los cambios verificados en la desigualdad y la pobreza a lo largo de cierto período de tiempo o con el propósito de simular los efectos de diferentes factores sobre estos indicadores.³⁷

Dado que la EPH sólo cubre a 31 aglomerados urbanos, fue necesario realizar una expansión de estos datos hacia el total de la población del país de modo de contar con valores absolutos de beneficiarios y costo estimado de la propuesta que puedan ser comparados con el PIB. Para ello se tomaron las proyecciones de población que surgen del Censo de Población de 2001 (CNP01) correspondientes al total del país para el año 2006. Asimismo, con el objetivo de tener alguna estimación más actual del impacto y de los costos de estos programas, se actualizó el dato de población que surge en la EPH 2006 a 2008. Para ello, nuevamente se tomaron las proyecciones de población del CNP01. En particular, a los datos del aglomerado GBA de la EPH 2006 se les aplicó la tasa de crecimiento verificada entre 2005 y 2006, con el fin de llevar la población de ese año a 2008. Luego, por diferencia entre el total de población del país y esta cifra, se estimó el dato correspondiente a la población del resto del país a 2008. En función de ello, se reponderaron las observaciones de la base de datos.

³⁷ Beccaria y González (2006) y Gasparini *et al.* (2005), entre otros, han utilizado esta técnica para analizar los cambios en la desigualdad y pobreza en Argentina.

Se tomaron estas decisiones porque, debido a la falta de información, no se dispuso de alternativas más confiables. Por ejemplo, no se obtuvo una cifra agregada del total de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares, dato que hubiera sido de gran utilidad para corroborar los valores absolutos de beneficiarios que surgen de estas expansiones. Tampoco se contó con información referida al área rural. En este caso, la expansión de la EPH hubiera sido sólo para el área urbana.

Además, dado que el análisis estará basado en el año 2006 y que sólo han sido actualizados los datos de población pero no así los ingresos de los hogares, el costo de los esquemas simulados para el año 2008 serán comparados con el PIB de 2006 ajustado a dicho año: PIB per cápita de 2006, corregido por el crecimiento de la población entre ese año y 2008.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta que los datos que surgen pueden tener imprecisiones e inexactitudes, debido a que: la EPH utilizada como base corresponde al año 2006, que no existen validaciones externas confiables y que se está suponiendo que el resto del país no cubierto por la EPH (rural y urbano) se comporta como el interior cubierto por la encuesta. En este sentido, la falta de información refuerza la idea de que los ejercicios que se llevan a cabo sirven fundamentalmente para comparar alternativas y dar una idea del rango de magnitud de los impactos y costos más que para arrojar valores exactos de los mismos en cada uno de los esquemas simulados.

5. Programas de transferencias monetarias simulados

Los esquemas de políticas simulados se focalizaron en los tres ejes mencionados previamente: asignación universal a hogares con niños, asignaciones no contributivas a adultos mayores que no perciben jubilaciones ni pensiones y transferencias monetarias a los desocupados sin seguro de desempleo.³⁸ Los cuadros que exhiben los datos de estos programas simulados pueden consultarse en el Anexo I que se presenta al final de este capítulo.

5.1. Asignación universal a hogares con niños

El objetivo de la propuesta es ampliar la cobertura de la asignación familiar por hijo y constituirlo en un régimen de carácter universal para los niños. Para ello se plantea un esquema no contributivo pero manteniendo la conexión con el sistema contributivo en el sentido de que la transferencia se interpreta como una extensión de las asignaciones familiares dirigidas a aquellos hogares que no las perciben por estar fuera del mercado de trabajo formal.

Teniendo en cuenta estos criterios, se llevó a cabo un conjunto significativo de simulaciones a partir de la combinación de dos universos de hogares, tres grupos etarios y seis montos de transferencia diferentes. Algunos ejercicios están simulados para el año 2006 mientras que otros fueron “actualizados” al año 2008. Asimismo, algunos de los montos otorgados guardan relación con los correspondientes al sistema contributivo durante ambos años mientras que otros están basados

³⁸ Para un estudio de los programas de protección a los desocupados implementados en Argentina, véase Bertranou y Paz (2007).

en el valor de la transferencia que otorga el Plan Familias. Esto último tiene por objetivo evaluar una posible extensión del plan o la aplicación de otros nuevos, pero que tengan en cuenta su existencia y, por lo tanto, la compatibilización de los montos otorgados. A continuación, se detallan los diferentes esquemas.

- Universos de hogares considerados

- *Universo I. Con restricción de ingresos.* Transferencia monetaria a todos los hogares con personas menores de 18 años no cubiertas por asignaciones familiares, en los que al menos un miembro percibe ingresos de hasta \$2600/\$4000 (montos de salarios máximos para percibir asignaciones familiares durante 2006 y 2008,³⁹ respectivamente).
- *Universo II. Sin restricción de ingresos.* Transferencia monetaria a todos los hogares con personas menores no cubiertas por asignaciones familiares. Se incluyen como beneficiarios a todos aquellos que, aun estando en el mercado de trabajo formal, no perciben asignaciones familiares por tener ingresos superiores al máximo establecido.

En el cuadro presentado a continuación se detallan los hogares beneficiarios que quedarían incluidos de este programa en cada uno de los dos universos propuestos. Pero aquí es necesario hacer una aclaración. Si bien la EPH indaga acerca de la percepción de asignaciones familiares por parte del hogar, esta información no estaba disponible en la base usuaria utilizada. Es por ello que, para acceder a esta asignación, se utilizó como variable *proxy*: la presencia de jefe o cónyuge en hogares con niños, que esté ocupado como asalariado en la seguridad social o como desocupado con seguro de desempleo o como jubilado, con ingresos no superiores a los establecidos por el régimen contributivo (**Ver cuadro Definición de universos y beneficiarios en página 203**).

- Montos de transferencia simulados

- \$60 por hijo. Respeta el esquema de asignaciones familiares vigente durante el segundo semestre de 2006;
- \$155 por un hijo más \$30 por hijo adicional. Respeta los montos otorgados por el Plan Familias;
- \$155 por un hijo más \$60 por hijo adicional. Combinación del monto del esquema contributivo de 2006 con el del Plan Familias;
- \$100 por hijo. Respeta el esquema de asignaciones familiares de 2008;
- \$155 por un hijo más \$100 por hijo adicional. Combinación del monto del esquema contributivo de 2008 con el del Plan Familias;
- \$155 por un hijo, \$200 por 2 hijos, \$100 por hijo adicional. Asociado (parcialmente) a los montos del Plan Familias y del régimen contributivo. Este esquema parte del objetivo de respetar el monto de asignaciones familiares pero toma en cuenta la existencia de beneficiarios de dicho plan y, por lo tanto, la restricción de que ningún hogar reduzca el monto del beneficio obtenido hasta el momento.

³⁹ Si bien a partir del 1 de septiembre de 2008 el decreto 1591/08 modificó los montos de asignaciones familiares, así como los topes de ingresos hasta los cuales es posible percibir esta asignación, aquí han sido considerados los valores vigentes hasta el 31 de agosto de 2008 establecidos por el decreto 1345 del año 2007 debido a que los ejercicios fueron realizados con anterioridad al cambio.

DEFINICIÓN DE UNIVERSOS Y BENEFICIARIOS				
CATEGORÍA OCUPACIONAL DEL JEFE/CONYUGUE	UNIVERSO I		UNIVERSO II	
	BENEFICIARIO	NO BENEFICIARIO	BENEFICIARIO	NO BENEFICIARIO
HOGARES CON AL MENOS UN ASALARIADO REGISTRADO/ JUBILADO/SEGURO DE EMPLEO, CON INGRESO HASTA 2600/4000		X		X
HOGARES CON AL MENOS UN ASALARIADO REGISTRADO/ JUBILADO/SEGURO DE EMPLEO, CON INGRESO MAYOR 2600/4000		X	X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON ASALARIADO NO REGISTRADO E INGRESO HASTA 2600/4000	X		X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON ASALARIADO NO REGISTRADO E INGRESO MAYOR 2600/4000		X	X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON NO ASALARIADOS E INGRESO HASTA 2600/4000	X		X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON NO ASALARIADOS E INGRESO MAYOR 2600/4000		X	X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON DESOCUPADO SIN SEGURO DE EMPLEO	X		X	
HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES CON INACTIVOS SIN JUBILACION	X		X	
Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).				

- *Grupos etarios*

- personas menores de 6 años;
- personas menores de 15 años;
- personas menores de 18 años.

El primer tramo etario corresponde a la primera infancia; el segundo, a la edad a partir de la cual está permitido trabajar y el tercero, a la finalización teórica de los estudios secundarios.

5.2. Asignación no contributiva a los adultos mayores que no perciben jubilaciones

Se simulaban dos esquemas alternativos. En el primero de ellos se otorga una transferencia equi-

valente al valor de la jubilación mínima vigente en 2006 (\$470) a todos aquellos varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 que no perciben jubilación ni pensión o cuyo monto es inferior al que se está simulando (en este último caso sólo se otorga la diferencia). En el segundo caso, se restringe la transferencia sólo a los adultos pobres.⁴⁰

En ambos ejercicios puede aparecer una inexactitud importante en los resultados debido a la utilización de la base de datos de 2006, lo cual no permite tener en cuenta los aumentos de la jubilación mínima otorgados con posterioridad (durante 2007 y 2008) como así tampoco la extensión de la cobertura del régimen jubilatorio a través de la moratoria previsional. Por lo tanto, los resultados podrían estar sobreestimando el efecto sobre la pobreza y también los costos de la política, si se implementara un programa de esta naturaleza el alcance sería probablemente menor debido a que en la actualidad el porcentaje de adultos con cobertura previsional es significativamente superior al de 2006.

5.3. Transferencias monetarias a los desocupados que no perciben seguro de desempleo

Aquí se plantean variantes de extensión del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) con una transferencia de \$225 a todos los desocupados, sólo a los jefes de hogar o sólo a los desocupados mayores de 24 años de edad.⁴¹ Esta última restricción tiene que ver con la existencia del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” (mencionado en la sección 3), dirigido a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, lo cual permite considerar la posibilidad de que este subsidio se otorgue sólo a aquellos que no están comprendidos por los programas de esta naturaleza ya vigentes.

Resulta complejo simular el impacto real de una extensión del SCE que vaya dirigido exclusivamente a los desocupados, porque en una situación de elevada informalidad como la que aún persiste en el país no es posible (o es muy difícil y probablemente costoso) contar con los instrumentos adecuados para diferenciar un episodio de desempleo de uno de empleo no registrado en la seguridad social (lo que incluye también a los trabajadores independientes). Por lo tanto, al aplicar un programa de estas características se debe tener en cuenta que en la práctica podrían demandarlo no sólo los desempleados sino también aquellos ocupados no registrados o personas que estaban previamente inactivas, tal como sucedió cuando se implementó el PJJHD.

Para contar con una medida de sensibilidad de los resultados, se llevó a cabo otro conjunto de ejercicios donde se incorpora como beneficiarios a los ocupados no registrados y a los cuentapropistas, ambos a tiempo parcial,⁴² bajo el supuesto de que la condicionalidad de capacitación y búsqueda de empleo desincentivaría la demanda de este beneficio por parte de los ocupados a tiempo completo.

⁴⁰ En ambos casos la transferencia fue otorgada a los adultos mayores inactivos, desocupados u ocupados como asalariados no registrados o como cuentapropistas.

⁴¹ Recordemos que el SCE tiene una duración acotada a dos años y que el monto del beneficio disminuye luego de transcurridos los primeros 18 meses. Aquí se simuló un monto fijo por mes por beneficiario a partir del cual luego se obtuvo el costo anual del programa.

⁴² Asalariados no registrados y cuentapropistas que trabajan hasta 35 horas semanales.

Asimismo, teniendo en cuenta que la situación de desempleo vigente en 2006 cambió en 2008 (la tasa de desocupación se redujo de 9,5% durante el segundo semestre de 2006 a 8,2% en el primer semestre de 2008 en el total de aglomerados urbanos), las simulaciones se llevaron a cabo para ambos años. En particular, para realizar los ejercicios correspondientes a 2008, se simuló la reducción en el desempleo estimando la probabilidad de que un individuo desocupado pase a estar ocupado a partir de la aplicación de un modelo Probit. Luego, a partir de una ecuación minceriana de ingresos, se estimaron los salarios de los nuevos ocupados y se reconstruyó el ingreso familiar. Esto hace que los indicadores de pobreza e indigencia de partida en estos ejercicios sean diferentes de los de 2006.

Por último, los ejercicios se realizaron bajo dos supuestos diferentes en relación a la situación del PJJHD, en un escenario de extensión del SCE. En primer lugar, se supuso que tal extensión se haría independientemente de la existencia del PJJHD, por lo cual se consideró que los actuales beneficiarios de este programa continuarían percibiendo el beneficio de \$150. Por el contrario, en un segundo escenario, se supuso que la extensión se haría en reemplazo del PJJHD, por lo que la totalidad de los actuales beneficiarios del PJJHD migrarían al nuevo esquema.⁴³ En este caso, por lo tanto, los costos de implementación de este programa surgen de descontar el monto correspondiente al PJJHD.

A continuación se detalla el conjunto completo de los programas simulados (**Ver cuadro Programas de transferencias monetarias simulados en páginas 206 y 207**).

6. Sistema contributivo de asignaciones familiares: alcance y características de los hogares cubiertos

Aproximadamente 2,7 millones de hogares de un total de 11,6 millones percibía, en 2006, asignaciones familiares a través del sistema contributivo. Esto representa el 23% del total de hogares y aproximadamente la mitad de los hogares que tienen niños y adolescentes menores (que suman alrededor de 5,7 millones).

Los motivos por los cuales un hogar puede quedar excluido de este beneficio son tres: (1) ausencia de niños; (2) presencia de niños pero sin jefe o cónyuge ocupado en un puesto registrado en la seguridad social o jubilado o desocupado con seguro de desempleo (grupo que, a la vez, puede ser diferenciado según los ingresos sean inferiores o superiores al máximo que establece el sistema contributivo para acceder a este beneficio); o (3) presencia de niños, con jefe o cónyuge en la seguridad social pero percibiendo ingresos laborales superiores al tope del sistema contributivo.

Como se muestra en el Cuadro 3, el 69% de los hogares totales no cubiertos por el sistema contributivo no cumple con el primer requisito mientras que 30% no cumple con el segundo (el 29% posee ingresos inferiores al tope del sistema contributivo) y sólo 1% no lo hace con el tercero. Por lo tanto, excluyendo aquellos hogares sin presencia de personas menores, casi el 94% de los ho-

⁴³ Por lo tanto, a estos individuos se les descontó el monto correspondiente al PJJHD de los ingresos familiares y se les sumó el del nuevo esquema.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS SIMULADOS

Continúa en página siguiente

Nº DE SIMULACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA TRANSFERENCIA	AÑO
TRANSFERENCIA A LOS HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES		
I	\$60 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
II	\$60 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
III	\$155 + \$30 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
IV	\$155 + \$30 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
V	\$155 + \$60 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
VI	\$155 + \$60 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
VII	\$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
VIII	\$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
IX	\$155 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
X	\$155 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
XI	\$155, \$200 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2006
XII	\$155, \$200 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2006
XIII	\$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2008
XIV	\$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2008
XV	\$155 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2008
XVI	\$155 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2008
XVII	\$155, \$200 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO I	2008
XVIII	\$155, \$200 + \$100 POR HIJO. UNIVERSO II	2008
XIX	\$60 POR HIJO. SÓLO A LOS HOGARES POBRES	2006
XX	\$155 + \$60 POR HIJO. SÓLO A LOS HOGARES POBRES	2006
XXI	ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN HOGARES	2006
XXII	ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN MENORES DE 18 AÑOS	2006
XXIII	ERRADICACIÓN DE LA INDIGENCIA EN MENORES DE 18 AÑOS	2006
XXIV	REASIGNACIÓN DEL COSTO DE ESQUEMAS PARA MENORES DE 18 A MENORES DE 6 AÑOS. UNIVERSO I	2006
XXV	REASIGNACIÓN DEL COSTO DE ESQUEMAS PARA MENORES DE 18 A MENORES DE 6 AÑOS. UNIVERSO II	2006
TRANSFERENCIA A LOS ADULTOS MAYORES SIN JUBILACIÓN NI PENSIÓN		
I	JUBILACIÓN MÍNIMA (\$470) A VARONES MAYORES DE 64 AÑOS Y MUJERES MAYORES DE 59 AÑOS	2006
II	JUBILACIÓN MÍNIMA (\$470) A VARONES MAYORES DE 64 AÑOS Y MUJERES MAYORES DE 59 AÑOS POBRES	2006

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS SIMULADOS

Nº DE SIMULACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA TRANSFERENCIA	AÑO
TRANSFERENCIA A LOS DESOCUPADOS SIN SEGURO DE DESEMPLEO		
I	\$225 A TODOS LOS JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS	2006
II	\$225 A TODOS LOS JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL A TIEMPO PARCIAL	2006
III	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS	2006
IV	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS MAYORES A 24 AÑOS	2006
V	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL A TIEMPO PARCIAL	2006
VI	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEG. SOCIAL O CUENTA PROPIA, A TIEMPO PARCIAL	2006
VII	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEG. SOCIAL A TIEMPO PARCIAL, MAYORES A 24 AÑOS	2006
VIII	\$225 A TODOS LOS JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS	2008
IX	\$225 A TODOS LOS JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL A TIEMPO PARCIAL	2008
X	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS	2008
XI	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS MAYORES A 24 AÑOS	2008
XII	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL A TIEMPO PARCIAL	2008
XIII	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEG. SOCIAL O CUENTA PROPIA, A TIEMPO PARCIAL	2008
XIV	\$225 A TODOS LOS DESOCUPADOS O NO REGISTRADOS EN LA SEG. SOCIAL A TIEMPO PARCIAL, MAYORES A 24 AÑOS	2008

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).

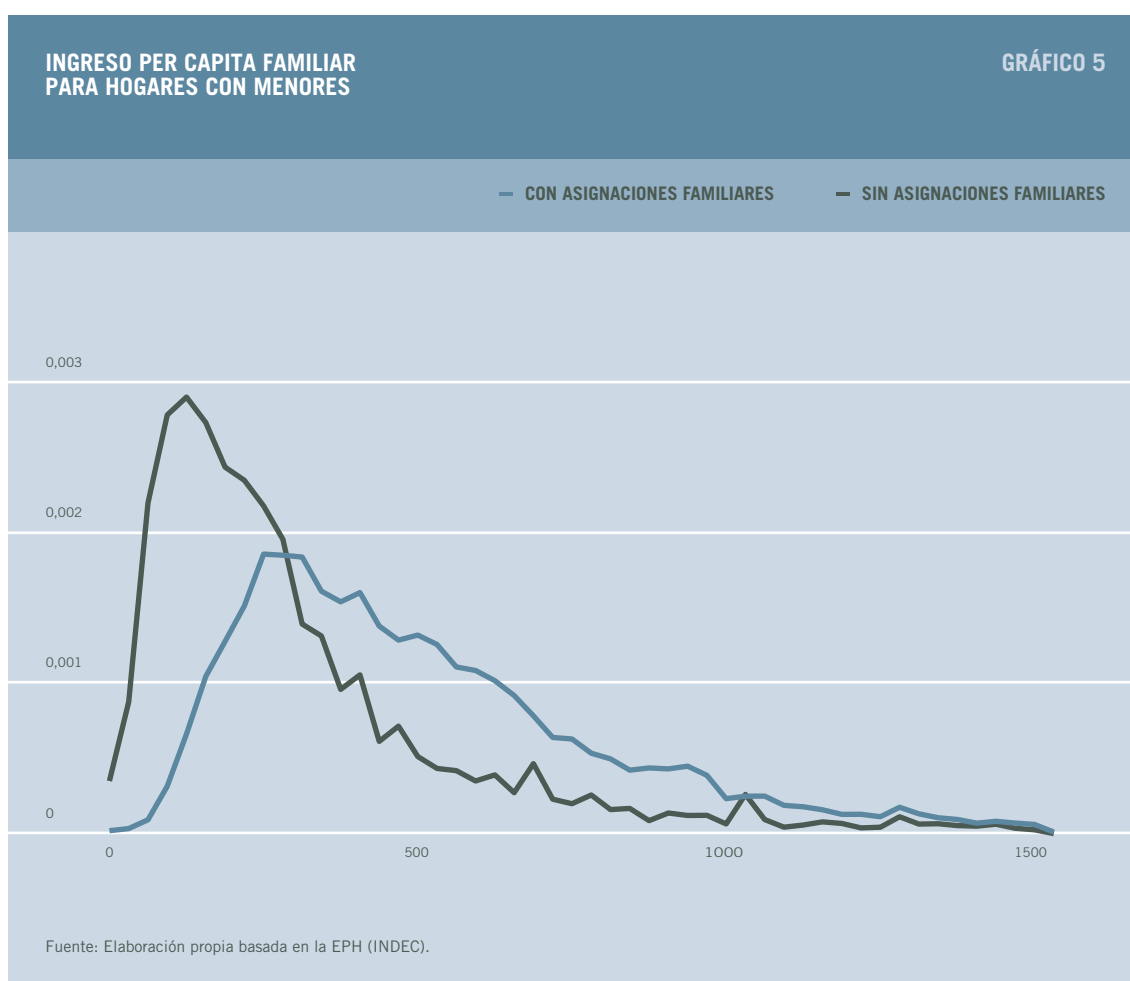
gares no obtiene asignaciones familiares cuando, en realidad, accederían a este beneficio si el jefe o cónyuge estuvieran insertos laboralmente como asalariados registrados.⁴⁴ Si se restringe el análisis a los hogares pobres, la importancia del primer factor se reduce, como era esperable, dado que sólo el 31% de estos hogares no tiene personas menores mientras que el 69% restante no accede a este beneficio exclusivamente por no tener un miembro (a cargo de los niños) que esté inserto en el mercado de trabajo formal.

Los hogares cubiertos por asignaciones familiares presentan características diferentes de las del resto de los hogares con presencia de personas menores. En el Cuadro 4 se observa que el 13%

⁴⁴ Registrados como desocupados con seguro o como jubilados.

de los hogares del primer grupo era pobre durante el segundo semestre de 2006, cifra que se compara con el 46% en el resto de los hogares con personas menores de 18 años (valor correspondiente al Universo II).⁴⁵ Prácticamente no hay hogares indigentes en el primer grupo mientras que alrededor del 17% del segundo grupo se encuentran en esta situación.

El ingreso promedio de los hogares cubiertos es de alrededor de \$2200 y la mediana de \$1800; las cifras correspondientes a los hogares no cubiertos son \$1500 y \$980, respectivamente. Asimismo, mientras el 56% de los hogares pertenecientes al primer grupo se ubica en la primera mitad de la distribución del ingreso per cápita familiar (IPCF), este valor se incrementa al 81% en el resto de los hogares con niños. Esto se visualiza claramente en el Gráfico 5, donde se muestran las funciones de densidad de Kernel separadamente para cada uno de estos dos grupos. Allí se observa el “corrimiento hacia la derecha” de la distribución correspondiente a los hogares que perciben asignaciones familiares, en relación con el resto de los hogares con personas menores de 18 años.



⁴⁵ Es importante recordar que los beneficiarios en los esquemas que serán analizados bajo el universo II, donde no hay restricción de ingresos, son todos aquellos no incluidos en el sistema contributivo de asignaciones familiares.

Si se analiza la inserción laboral de los jefes/cónyuges también se verifican diferencias significativas entre ambos grupos. Como era esperable, en el primer grupo casi todos los jefes/cónyuges son asalariados registrados en la seguridad social (de allí derivan la percepción de asignaciones familiares) mientras que un porcentaje muy reducido son inactivos con jubilación. Por el contrario, cerca del 66% de los jefes en el segundo grupo de hogares se encuentran ocupados en puestos asalariados no registrados en la seguridad social o son cuentapropistas. Sólo el 6% son patrones y una cifra similar son desocupados (Cuadro 4).

Si se restringe el análisis a los hogares no cubiertos que perciben ingresos inferiores al máximo establecido en el sistema contributivo para acceder a este beneficio (Universo I), se observa todavía con más claridad que estos hogares se ubican entre los más pobres de la población. El 87% se concentra en la primera mitad de la distribución del IPCF y el 72% de los jefes/cónyuges se desempeñan como cuentapropistas o como asalariados no cubiertos en la seguridad social (Cuadro 4, Universo I).

Antes de analizar los resultados de las simulaciones propuestas resulta interesante estudiar el impacto, en términos de pobreza y desigualdad, de un incremento en el monto de las asignaciones familiares focalizado exclusivamente en los beneficiarios del esquema contributivo. Para ello se simularon de manera conjunta los dos aumentos otorgados durante 2007 en el monto de la asignación (el primero de ellos en el mes de enero, que implicó pasar de \$60 a \$72 por hijo, y luego el otorgado en el mes de octubre), los que incrementaron el beneficio de \$60 a \$100 para los tramos más bajos de ingresos a la vez que extendieron el tope para acceder a este beneficio desde \$2600 a \$4000.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados. Allí se observa que el impacto en la incidencia de la pobreza e indigencia entre personas y hogares es muy reducido. En todos los casos, las tasas experimentan una reducción del orden del 4% y el índice de Gini del IPCF se mantiene sin cambios.

Existen tres factores que están relacionados con este resultado. En primer lugar, sólo el 23% de los hogares totales es alcanzado por el sistema contributivo; en segundo lugar, un porcentaje significativo de hogares incluidos en el sistema contributivo no es pobre (87%); por último, podría suceder que el incremento en el ingreso familiar asociado al aumento en las asignaciones no fuera suficiente como para sacarlos de la pobreza. En el Cuadro 6 se muestra el porcentaje de hogares beneficiarios pobres que salen de esta situación luego del aumento en el beneficio. Como allí se observa, sólo el 28% de estos hogares experimenta este tipo de transiciones mientras que el 72% restante permanece estable en la situación inicial. Ello se explica por el reducido incremento del beneficio en relación con la brecha inicial de la pobreza.

Ante este panorama, un dato alentador es que la gran mayoría de los hogares cubiertos no son pobres; sin embargo, existen hogares pobres aún percibiendo esta asignación y los aumentos en el valor de la misma no son suficientes como vía de escape de la situación.

Ello sugiere que para lograr reducciones significativas en estos indicadores es necesario avanzar hacia un esquema más amplio de transferencias a la niñez y constituirlo en un régimen de carácter

universal (no contributivo) para los menores, tal como se analiza en la sección siguiente. En este sentido, es importante recordar que esquemas de este tipo apuntan a alcanzar a hogares ubicados en su gran mayoría en la mitad inferior de la distribución del ingreso. De hecho, un porcentaje significativo de ellos estarían cubiertos por el sistema contributivo si el grado de informalidad laboral fuera inferior al existente en el país.

7. Transferencias monetarias a los hogares con presencia de personas menores de 18 años

Como fue mencionado en Metodología, los ejercicios se llevarán a cabo tomando como base el año 2006 y 2008 a partir de los ajustes allí detallados. En primer lugar se simulan transferencias monetarias basadas en el esquema de asignaciones familiares vigente en 2006, en los montos otorgados por el Plan Familias y una combinación de ambos. La ventaja de estos ejercicios es que los montos simulados son consistentes con los de la base de microdatos utilizados; la desventaja es que están desactualizados. Por este motivo se llevaron a cabo otras simulaciones donde se “corrige” la situación de partida actualizando el valor de las asignaciones familiares, o sea que se modifican inicialmente los montos por este concepto y se reconstruye el ingreso de los hogares que están incluidos en el sistema contributivo. Sobre esta situación, luego se llevan a cabo otros ejercicios.

A continuación, se realiza el análisis para 2008, donde sólo se actualizó la población. Por lo tanto, la situación de pobreza inicial difiere de la de 2006 por este motivo y también porque se actualizaron los montos de asignaciones familiares. Estos ejercicios tienen por finalidad estimar de una manera más actualizada los costos y los valores absolutos de individuos y hogares en situación de pobreza e indigencia. Sin embargo, como ya se mencionó, dado que no se pudieron actualizar los ingresos, la estructura ocupacional ni el valor de la línea de pobreza, los ejercicios pueden arrojar resultados que no son exactos. En particular, en estos ejercicios se está subestimando la cantidad de hogares que perciben asignaciones familiares, dado que no se corrigió la base de datos con el fin de incorporar el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social, tal como ocurrió desde 2006 hasta la actualidad.

7.1. Alcance, focalización y cobertura del programa

Se comenzará analizando los esquemas basados en el año 2006. Para ello, a continuación se presenta el número de personas y hogares (en millones) para el total del país, el total de pobres e indigentes, el de beneficiarios en cada uno de los dos universos de hogares y el de beneficiarios pobres e indigentes (**Ver cuadro Beneficiarios de transferencias a los hogares con presencia de menores en página 211**).

Como allí se observa, en 2006 residía en el país aproximadamente un total de 12 millones de hogares, 39 millones de personas y 12 millones de personas menores de 18 años; de este total, alrededor de 5 millones eran pobres y 1,8 millones eran indigentes. También puede observarse que la universalización de las asignaciones implicaría llegar a una cantidad de personas menores que resulta superior al total de niños pobres, 6,2 millones en el Universo I y 6,7 en el Universo II. Sin

BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES (EN MILLONES)									
				UNIVERSO I (CON RESTRICIÓN INGRESOS)			UNIVERSO II (SIN RESTRICIÓN INGRESOS)		
	TOTAL	POBRES	INDIGENTES	BENEF. TOTALES	BENEF. POBRES	BENEF. INDIGENTES	BENEF. TOTALES	BENEF. POBRES	BENEF. INDIGENTES
ESQUEMAS PARA MENORES DE 18 AÑOS									
HOGARES	11,6	2,3	0,7	2,7	1,4	0,5	3,0	1,4	0,5
PERSONAS	38,9	10,7	3,5	13,0	7,4	2,9	14,5	7,4	2,9
MENORES DE 18	12,1	5,0	1,8	6,2	3,9	1,7	6,7	3,9	1,7
ESQUEMAS PARA MENORES DE 15 AÑOS									
HOGARES	11,6	2,3	0,7	2,4	1,3	0,5	2,7	1,3	0,5
PERSONAS	38,9	10,7	3,5	11,9	7,0	2,8	13,2	7,1	2,8
MENORES DE 15	9,9	4,1	1,5	5,0	3,2	1,4	5,5	3,2	1,4
ESQUEMAS PARA MENORES DE 6 AÑOS									
HOGARES	11,6	2,3	0,7	1,4	0,8	0,3	1,5	0,8	0,3
PERSONAS	38,9	10,7	3,5	7,3	4,5	1,8	8,0	4,5	1,8
MENORES DE 6	3,9	1,4	0,5	1,9	1,2	0,5	2,1	1,2	0,5
Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).									

embargo, el número de niños pobres beneficiarios es claramente inferior, alrededor de 3,9 millones. Asimismo, esta política implicaría alcanzar a cerca de 3 millones de hogares, una cifra similar a la de los hogares cubiertos por el sistema contributivo.

A partir de esta información es posible construir tres indicadores: alcance, focalización y cobertura. El alcance se refiere al porcentaje de niños y adolescentes menores cubiertos por este programa en relación con el total de personas en este tramo etario; la focalización indica qué porcentaje de niños y adolescentes menores beneficiarios son pobres/indigentes; la cobertura indica el porcentaje de niños y adolescentes menores pobres/indigentes que están alcanzados por el programa. A continuación se muestran dichos indicadores para cada uno de los dos universos en el caso de las transferencias a los menores de 18 años (**Ver cuadro Alcance, focalización y cobertura de transferencias a hogares con presencia de menores en página 212**).

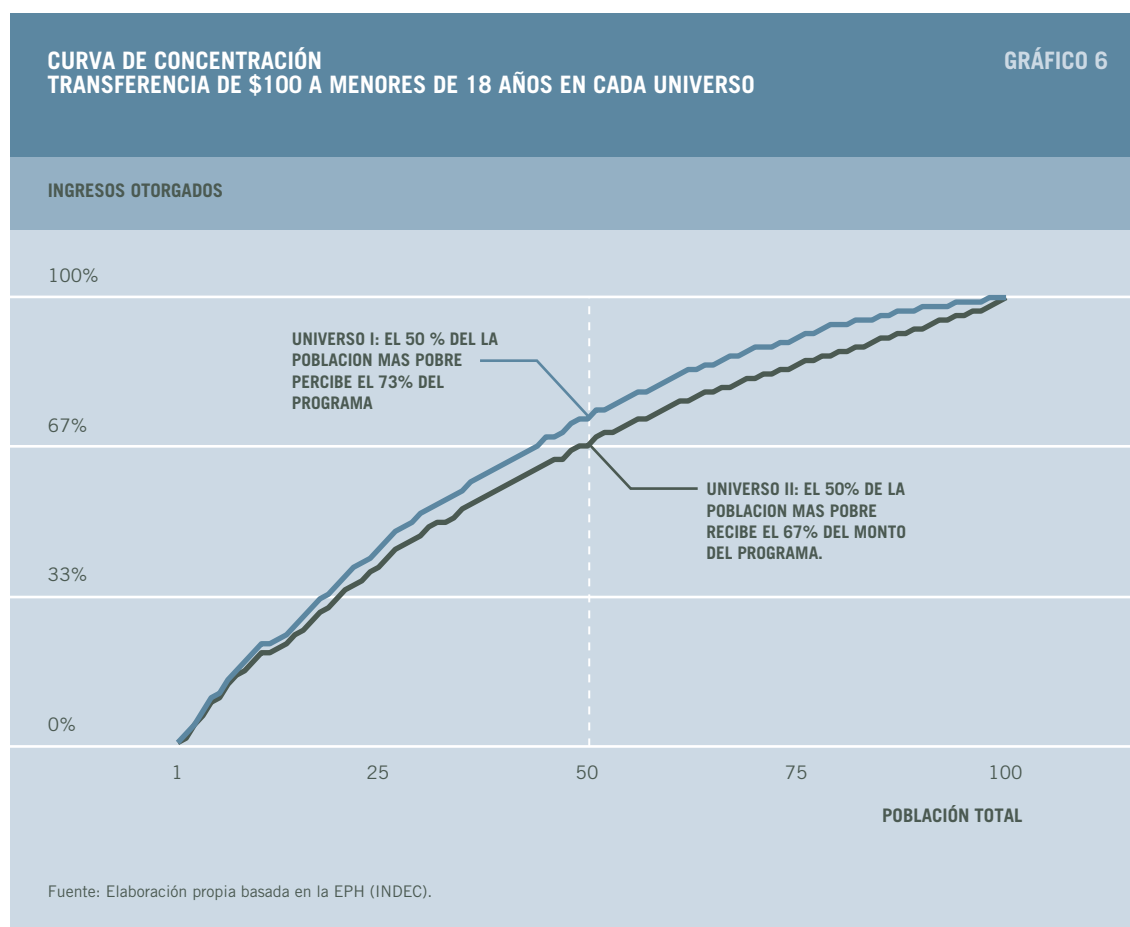
El alcance del programa es algo superior al 50%, lo que indica que aproximadamente la mitad de los niños y adolescentes menores no están cubiertos por el esquema contributivo. Como era esperable, el Universo I logra una mejor focalización en los pobres/indigentes que el Universo II,

ALCANCE, FOCALIZACIÓN Y COBERTURA DE TRANSFERENCIAS A HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES								
	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL		BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL	
UNIVERSO I CON RESTRICCIÓN DE INGRESOS				UNIVERSO II SIN RESTRICCIÓN DE INGRESOS				
POBRES	3,9	1,1	5	POBRES	3,9	1,1	5	
	78%	22%	100%		78%	22%	100%	
	64%				58%			
NO POBRES	2,2	4,9	7,1	NO POBRES	2,8	4,3	7,1	
	36%				42%			
TOTAL	6,2	5,9	12,1	TOTAL	6,7	5,4	12,1	
	51%	49%	100%		56%	44%	100%	
	100%				100%			
INDIGENTES	1,7	0,1	1,8	INDIGENTES	1,7	0,1	1,8	
	93%	7%	100%		93%	7%	100%	
	27%				25%			
NO INDIGENTES	4,5	5,8	10,3	NO INDIGENTES	5,1	5,2	10,3	
	73%				75%			
TOTAL	6,2	5,9	12,1	TOTAL	6,7	5,4	12,1	
	51%	49%	100%		56%	44%	100%	
	100%				100%			
Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC). ■ ALCANCE ■ COBERTURA ■ LOCALIZACIÓN								

debido a que la restricción de ingresos hace que se reduzca sólo la cantidad de beneficiarios pertenecientes a hogares no pobres. Sin embargo, las diferencias no son demasiado significativas. En particular, en el primer universo el 64% de los beneficiarios son pobres mientras que en el segundo el 58% se encuentra en esa situación. En el caso de la indigencia, las cifras son más parecidas entre sí, 27% y 25%, respectivamente. En un esquema universal como el aquí planteado la focalización sobre los indigentes es menor que sobre los pobres.

Estos datos indican que si bien existe un porcentaje importante de hogares que serían beneficiarios sin ser pobres, la mayoría lo son en ambos universos, incluso en aquel que no requiere ningún tipo de control ni monitoreo adicional al no estar cubierto por el esquema contributivo.

Compatible con ello, en el Gráfico 6 se presenta la distribución de los beneficios según percentiles de IPCF. Allí se observa que, en el Universo I, la mitad inferior de la distribución concentra el 73% del total de beneficios mientras que en el Universo II esa cifra se reduce levemente al 70%.



Por último, bajo este esquema queda cubierto el 78% de las personas menores pobres. Mientras el 22% restante –que constituye el error de exclusión– pertenece a hogares con padre o madre perceptores de asignaciones familiares pero que obtienen ingresos totales por debajo de la línea de pobreza. Un análisis más detallado de este grupo indica que muchos de ellos son subocupados, trabajando en promedio 24 horas semanales. En la casi totalidad de estos casos, sólo uno de los dos padres está registrado en la seguridad social. El ingreso total familiar promedio es \$920 mientras que el valor de la línea de la pobreza es de \$1270. Por el contrario, la casi totalidad de los niños y adolescentes indigentes sería alcanzada por este programa (sólo el 7% de ellos quedaría excluido).

7.2. Impacto sobre la pobreza, indigencia y desigualdad

Este análisis se inicia tomando como base la situación de pobreza y el esquema de asignaciones familiares vigente en 2006 (esquemas I al VI). El Cuadro 7 muestra que los diferentes programas tienen impactos significativos sobre los niveles de indigencia y, en menor intensidad, sobre la pobreza.

En el esquema I la tasa de pobreza en menores de 18 años disminuye alrededor del 10% (pasando del 41,4% al 37,1%) mientras que la indigencia lo hace en un 50% (pasando del 14,7% al 7,3%). A medida que avanzamos en los siguientes esquemas con montos de transferencia mayores, el impacto positivo sobre ambos indicadores se incrementa. En el caso de la simulación VI (\$155 más \$60 por hijo adicional), la reducción de la pobreza es del 18% (del 41,4% al 33,8%) mientras que en el caso de la indigencia es del 66% (del 14,7% al 5%).

Es interesante notar que si bien la extensión de las asignaciones familiares (esquemas I y II) o del Plan Familias (esquemas III y IV) tienen similar impacto tanto sobre la pobreza como sobre la indigencia de las personas menores de 18 años, ello no es así cuando la transferencia se restringe a los niños menores de 6 años. En este caso, un monto inicial mayor es más efectivo que una suma fija por hijo. En efecto, mientras en el esquema III la pobreza se reduce en este grupo etario en un 14% (pasando de 36,9% a 31,6%), en el otro caso sólo lo hace en un 8% (de 36,9% a 33,9%). Las disminuciones en el caso de la indigencia son del 42% (de 12,7% a 7,3%) y del 25% (de 12,7% a 9,5%), respectivamente. Ello se explica por la diferente composición de los hogares en relación con la cantidad de personas menores, dado que para todos aquellos con hasta 4 hijos el esquema III otorga un beneficio mayor que el esquema I.

Asimismo, considerando este esquema, el cuadro que se expone a continuación muestra que el índice de Gini del IPCF se reduce levemente pasando de 0,479 a 0,469 en el caso de los menores de 18 años. La brecha de la pobreza disminuye con mayor intensidad –de 0,42 a 0,364–, mientras que en el caso de la indigencia pasa de 0,465 a 0,427. No obstante, la distancia a la línea de la pobreza (diferencia monetaria promedio entre los ingresos familiares y el valor de la canasta básica) sigue siendo elevada: alrededor de \$330 (el ingreso familiar medio de los pobres es del \$630 y el valor de la canasta es de aproximadamente \$960) (**Ver cuadro Impacto sobre la pobreza y la desigualdad en página 215**).

Como es esperable, cuando tomamos como base la situación de 2008 –con los montos actualizados de asignaciones familiares– el impacto sobre la pobreza e indigencia crece significativamente (Cuadro 8). Tal como se observa en todas las simulaciones (XIII–XVIII), la incidencia de la pobreza en personas menores se reduce en un rango de 22% –31% mientras que la indigencia lo hace en un 80%–87%.

El esquema de \$100 fijo por hijo (esquemas XIII y XIV) tiene similar impacto en la reducción de la indigencia en niños menores de 6 años que el esquema combinado de \$155 iniciales más \$60 por hijo adicional (esquemas V y VI) y, en ambos casos, la disminución es de alrededor del 45%. Sin embargo, el primer esquema parece ser más efectivo que el segundo para reducir la indigencia entre los niños y adolescentes menores de 18 años. Nuevamente, el mayor tamaño de las familias con menores de 18 años en relación con aquellas familias que sólo tienen menores de 6 años puede explicar este impacto diferencial.

Además, cuando se compara el esquema del monto fijo de \$100 con el que comienza con \$155 y luego continúa con \$100 por hijo adicional, se observa que las diferencias en el impacto sobre la

IMPACTO SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SIMULACIÓN I Y II

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL	(I). \$60 POR HIJO. UNIVERSO I			(1) \$60 POR HIJO. UNIVERSO II		
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18
BRECHA POBREZA	0,420	0,403	0,374	0,364	0,403	0,374	0,365
BRECHA INDIGENCIA	0,465	0,441	0,427	0,427	0,441	0,427	0,427
DIST. A LA LÍNEA DE POBREZA	401	384	347	335	384	347	335
DIST. A LA LÍNEA DE INDIGENCIA	183	166	138	130	166	138	130
GINI IPCF	0,479	0,476	0,471	0,469	0,476	0,471	0,469
INGRESO MEDIO HOGARES POBRES	567	587	624	633	587	623	632
INGRESO MEDIO HOGARES INDIGENTES	260	272	271	269	272	271	269
VALOR DE LA LÍNEA DE POBREZA	969	971	971	968	971	970	967
VALOR DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA	444	439	410	399	439	410	399

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

pobreza no parecen ser significativas pero sí lo son en el caso de la indigencia, especialmente entre los niños menores de 6 años. Sin embargo, aquí es necesario tener en cuenta si se prioriza la compatibilidad de los montos con los del sistema contributivo o con los de las políticas sociales vigentes. Esto último resulta importante considerando la posible migración desde los programas existentes hacia los aquí propuestos. En este sentido, el esquema de \$155 + \$100 por hijo adicional puede ser entendido como un programa que respeta el sistema contributivo más un adicional (los \$55 para el primer hijo) para estos hogares que, en general, son más pobres que los que ya están cubiertos. De esta manera, ningún hogar reduciría su ingreso en concepto de transferencias monetarias (y habría que mantener los montos por los otros conceptos del Plan Familias).

En general, en todos los casos simulados se obtienen los mismos resultados en los dos universos supuestos, con y sin restricción de ingresos. Ello sugiere el impacto nulo de otorgar el beneficio a hogares cuyos padres obtienen ingresos superiores a los máximos estipulados en el sistema de asignaciones contributivas. Sin embargo, el aspecto a tener en cuenta son las posibilidades reales con las que cuenta el país para poder aplicar algún mecanismo de exclusión basado en los ingresos. En particular, dado el grado de informalidad y de no registración en el mercado de trabajo, ésta no parece ser una tarea sencilla y existen altas chances de que los costos administrativos superen al ahorro monetario de esta exclusión.

Finalmente, tomando como base las simulaciones para 2008, los diferentes esquemas permiten, en valores absolutos, sacar de la pobreza a aproximadamente 400 mil hogares y 1,4 millones de niños y adolescentes menores de 18 años (Cuadro 8). Similares cifras se observan en el caso de la indi-

gencia, donde la disminución es algo mayor en el caso de las personas menores y levemente inferior en el caso de los hogares. Este resultado es el reflejo de la mayor concentración de personas menores en los hogares más pobres.

7.3. Costos directos del programa

En todos los esquemas dirigidos a las personas menores de 18 años el costo directo⁴⁶ de implementación representa como máximo el 1,5% del PIB en 2006 (Cuadro 7) y algo menor (1,4%) cuando lo comparamos con el PIB ajustado a 2008 (Cuadro 8), cifras que sugieren que estos programas son fiscalmente viables. A esta altura resulta importante mencionar que en estos ejercicios no se ha descontado el costo del Plan Familias debido a que en la base de microdatos no fue posible identificar con exactitud a sus beneficiarios. Por lo tanto, en caso que se decidiera sustituir este plan por alguno de los esquemas aquí simulados debiera tenerse en cuenta que los costos netos serían inferiores a los aquí reportados.⁴⁷

La diferencia de costos entre el Universo I y el II en cada esquema es de alrededor de \$500 mil al año en 2008. La mayor focalización del primer universo también se manifiesta en términos de costo-beneficio de los esquemas: el costo de reducir en 1 punto porcentual la pobreza o de sacar a una persona de esta situación es sistemáticamente mayor en el Universo II. Finalmente, estos indicadores son similares en los esquemas de \$100 por hijo (XIII) y de \$155 + \$100 (XV) por hijo adicional, mientras que el costo en relación con la reducción de la pobreza suele ser algo mayor en el esquema de \$155, \$200 + \$100 por hijo adicional. Por lo tanto, este caso (que fue pensado como una versión menos onerosa que en el esquema XV) no siempre resulta ser más eficiente.

7.4. La dimensión regional

Hasta aquí el análisis ha sido realizado para el conjunto de la población del país. Sin embargo, las importantes heterogeneidades que se observan en materia distributiva y de pobreza en las diferentes regiones del país hacen que sea relevante analizar el impacto de los esquemas propuestos teniendo en cuenta esta dimensión. En efecto, tal como se muestra a continuación en el cuadro, mientras en el año 2006 la pobreza en menores de 18 años era del 41% para el promedio del país, ésta ascendía a 60% en el NEA y a 53% en el NOA. La reducción en su incidencia como consecuencia de la aplicación del programa es inferior en las regiones que registran tasas más elevadas, lo que indica la mayor distancia a la línea que, en promedio, tienen los hogares que allí residen. Dado que aquí se simula una suma fija por persona menor, la distribución de los beneficios guarda relación directa con la de los niños en el país e inversa con la tasa de cobertura de asignaciones familiares ([Ver cuadro Impacto de las transferencias a los menores según región del país en página 217](#)).

Finalmente, en los cuadros que siguen se observa que, en relación con lo dicho, el alcance del programa es mayor en aquellas regiones donde la precariedad es más elevada, como el NOA y el

⁴⁶ Sin considerar los costos administrativos de implementación.

⁴⁷ También sería inferior el impacto sobre la pobreza y la indigencia.

**IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS A LOS MENORES SEGÚN REGIÓN DEL PAÍS
MENORES DE 18 AÑOS
SIMULACIÓN I. UNIVERSO I.**

REGIÓN	TASA DE POBREZA INICIAL MENORES	INCLUIDAS LAS TRANSFERENCIAS	VARIACIÓN	DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS	DISTRIBUCIÓN DE LOS MENORES
GBA	40%	36%	-9%	32%	31%
NOA	53%	47%	-10%	17%	15%
NEA	60%	56%	-7%	10%	8%
CUYO	39%	33%	-15%	9%	9%
PAMPEANA	36%	32%	-12%	30%	31%
PATAGONIA	22%	19%	-12%	3%	5%
TOTAL	41%	37%	-10%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

NEA. Allí también se alcanza una focalización más alta, debido a que, con mayor frecuencia que en otras regiones, los niños no cubiertos por el sistema de seguridad social pertenecen a hogares pobres. Por ejemplo, en el NEA el 75% de los niños que serían beneficiarios de esta política universal (sin restricción de ingresos) son pobres, mientras que la focalización asciende al 79% bajo el Universo I. Un comportamiento similar presenta el NOA.

**ALCANCE, FOCALIZACIÓN Y COBERTURA DE TRANSFERENCIAS
A HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES POR REGIÓN**

	MENORES DE 18 AÑOS. SIMULACIÓN I			UNIVERSO I			UNIVERSO II		
	ALCANCE	FOCALIZACIÓN	COBERTURA	ALCANCE	FOCALIZACIÓN	COBERTURA	ALCANCE	FOCALIZACIÓN	COBERTURA
TOTAL PAÍS	51%	64%	78%	56%	58%	78%			
GBA	53%	60%	79%	58%	55%	80%			
NOA	56%	74%	79%	60%	69%	79%			
NEA	57%	79%	76%	61%	75%	76%			
CUYO	50%	62%	79%	54%	57%	79%			
PAMPEANA	48%	59%	78%	53%	54%	78%			
PATAGONIA	31%	51%	72%	44%	36%	72%			

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).

7.5. Otros ejercicios adicionales

Además de los esquemas ya analizados, se llevaron a cabo otras simulaciones con diferentes criterios (Cuadro 9). Las dos primeras (esquemas XIX y XX) simulan transferencias monetarias sólo a los hogares pobres, en el primer caso de \$60 por hijo y en el segundo de \$155 más \$60 por cada hijo adicional. Si se comparan estos resultados con los correspondientes a las mismas simulaciones para el total de la población (esquemas II y VI), se observa que el costo en relación al PIB se reduce casi a la mitad: en el primer ejercicio se pasa de 0,7% a 0,4% mientras que en el segundo de 1,3% a 0,7%.

Esto indica que algún mecanismo de focalización sobre los más pobres puede tener un impacto importante en los costos del programa. Esta reducción es claramente superior a la observada cuando el criterio de focalización se establece a partir de las restricciones de ingresos del esquema contributivo (Universo I *versus* Universo II). Esto estaría reflejando que, si bien la gran mayoría de los hogares con presencia de niños y sin asignaciones familiares obtienen ingresos inferiores al máximo establecido por este régimen,⁴⁸ aproximadamente la mitad no son clasificados como pobres. Otra manera alternativa de interpretarlo sería afirmando que los ingresos totales de estos hogares superan el valor de la línea de la pobreza sin ser extremadamente elevados.

En línea con estos ejercicios, las tres simulaciones siguientes –presentadas en el mismo cuadro– intentan medir los costos de erradicar la pobreza en hogares y en personas menores y de eliminar la indigencia, respectivamente. En el primer caso, el programa implica destinar recursos equivalentes al 1,7% del PIB, en el segundo al 1,5% y en el tercero al 0,2%. En los dos primeros casos los costos resultan similares, por ejemplo, al del esquema XVI (Cuadro 8), donde luego del programa la pobreza en personas menores continuaba siendo de alrededor del 30%.

A partir de estas reflexiones se pueden realizar tres comentarios. El primero ya fue mencionado y se relaciona con las capacidades reales de las que se dispone para llevar a cabo algún mecanismo de focalización y el costo de su implementación. En segundo lugar, se plantea si este tipo de transferencias deben estar dirigidas sólo a los pobres o si son un derecho universal para todos los niños. En este sentido, es importante recordar que casi todos los que no son cubiertos por el esquema contributivo calificarían para acceder a este esquema, si estuvieran insertos en el mercado de trabajo formal, lo que muestra claramente una situación de inequidad horizontal. El tercer comentario se refiere a si la pobreza o indigencia medidas por ingresos son las únicas dimensiones a considerar en este tipo de programas, o si se requiere avanzar hacia una batería de indicadores más completa, con que incluya una mirada multidimensional de estos procesos.

Finalmente, las simulaciones XXIV y XXV (Cuadro 9) plantean reasignar el costo total de una transferencia de \$60 a los niños y adolescentes menores de 18 años sólo entre los niños menores de 6 años. Los resultados de estos esquemas se comparan, por lo tanto, con los esquemas I y II, respectivamente (Cuadro 7). Resulta interesante notar que en este grupo etario la pobreza dismi-

⁴⁸ Aun cuando el máximo era de \$2600 en 2006.

nuye significativamente, alrededor de un 30%, sin que se altere la intensidad de la reducción de la pobreza entre los jóvenes menores de 15 y 18 años. En estos esquemas, los hogares recibirían en promedio alrededor de \$270. Entonces, en el caso de la indigencia, su incidencia disminuye un 70% entre los menores de 6 años (antes lo hacía en un 50%) aunque lo hace a expensas de una menor reducción en el resto de las personas menores.

8. Transferencias monetarias a adultos mayores

En esta sección se analiza el impacto de los dos esquemas alternativos definidos en la sección 5. En el primero de ellos, se otorga una transferencia equivalente al valor de la jubilación mínima vigente en 2006 (\$470) a todos aquellos varones mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años que no perciben una jubilación o pensión, o cuyo monto es inferior al que se está simulando (en este último caso, sólo se otorga la diferencia).⁴⁹ En el segundo caso, se restringe la transferencia sólo a los adultos mayores pobres.

Como se muestra en el siguiente cuadro, en 2006 había 4,7 millones de adultos mayores en el país (aproximadamente 14% del total de población), de los cuales cerca de 500 mil vivían en situación de pobreza (11,7%, cifra que se compara con el 27% de pobreza para el total de los individuos) y alrededor de 170 mil, en la indigencia (3,5%).

BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS A ADULTOS MAYORES (EN MILLONES)						
	TOTAL	POBRES	INDIGENTES	BENEF. TOTALES	BENEF. POBRES	BENEF. INDIGENTES
ESQUEMA PARA TOTAL MAYORES						
HOGARES	11,6	2,3	0,7	2,1	0,4	0,1
PERSONAS	38,9	10,7	3,5	6,1	1,6	0,5
ADULTOS MAYORES	4,7	0,5	0,2	2,4	0,5	0,2
ESQUEMA PARA MAYORES POBRES						
HOGARES	11,6	2,3	0,7	0,3	0,3	0,1
PERSONAS	38,9	10,7	3,5	1,3	1,3	0,4
ADULTOS MAYORES	4,7	0,5	0,2	0,5	0,5	0,2
Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).						

⁴⁹ Estos adultos mayores eran inactivos, desocupados u ocupados como asalariados no registrados o cuentapropistas.

Asimismo, casi 1,4 millones de adultos mayores no percibían ni jubilaciones ni pensiones⁵⁰ (36% del total de este grupo etario), mientras que alrededor de 970 mil tenían ingresos por estos conceptos, inferiores al valor de la jubilación mínima establecida en 2006. Por lo tanto, esto suma un total de aproximadamente 2,4 millones de adultos mayores viviendo en 2,1 millones de hogares que serían beneficiarios de la transferencia aquí simulada. Como se hizo en el esquema anterior, a partir de estos datos es posible construir indicadores de alcance, cobertura y focalización, tal como se muestran a continuación.

ALCANCE, FOCALIZACIÓN Y COBERTURA DE TRANSFERENCIAS A ADULTOS MAYORES								
	BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL		BENEFICIARIOS	NO BENEFICIARIOS	TOTAL	
POBRES	0,5	0,05	1	INDIGENTES	0,2	0	0	
	91%	9%	100%		98%	2%	100%	
	21%				7%			
NO POBRES	1,9	2,2	4,1	NO INDIGENTES	2,2	2,3	4,5	
	79%				93%			
TOTAL	2,4	2,3	4,7	TOTAL	2,4	2,3	4,7	
	51%	49%	100%		51%	49%	100%	
	100%				100%			

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

■ ALCANCE ■ COBERTURA ■ LOCALIZACIÓN

Aquí se comprueba lo dicho anteriormente respecto de que en el primer esquema se cubren a aproximadamente 2,4 millones de adultos mayores con un alcance del 50%. En particular, se cubre al 91% de los adultos mayores pobres. El error de exclusión estaría explicado, al menos en parte, por los bajos montos por jubilación que reciben algunos adultos, lo que los ubica en situación de pobreza.⁵¹ Finalmente, el indicador de focalización indica que ésta no es muy elevada: sólo el 20% del total de los beneficiarios son pobres. Esto se debe a que, si bien los beneficiarios no pobres tienen una jubilación o pensión significativamente inferior a la mínima (en promedio de \$370), o di-

⁵⁰ En la EPH no es posible diferenciar entre beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, este dato puede estar refiriéndose mayormente a pensionados que perciben un beneficio inferior al de la jubilación mínima.

⁵¹ Este grupo vivía en hogares con ingresos medios de \$760; percibían, en promedio, un haber jubilatorio de alrededor de \$552 (superior a la jubilación mínima) y el valor de la línea era de \$975.

rectamente no perciben este beneficio, viven en hogares que tienen un ingreso promedio de alrededor de \$1500 y un valor inferior al de la línea de pobreza. Esto significa que estos individuos no están en situación de pobreza gracias a la existencia de otros ingresos en el hogar; incluso, en muchos casos, esas otras fuentes de recursos monetarios provienen de otros perceptores. Esta situación puede estar evidenciando una dificultad en el acceso a la vivienda por parte del adulto mayor o de los otros miembros de la familia.

En el Cuadro 10 se presentan los resultados de los dos esquemas simulados. Se observa que la pobreza en hogares y personas no sufre una reducción significativa (13% en el primer caso y 9% en el segundo) debido a que el grupo etario considerado representa un reducido porcentaje de la población total; la tasa de indigencia cae un 16% en los hogares y un 11% en los individuos. Sin embargo, estos indicadores experimentan reducciones muy significativas en el caso de los adultos mayores: la pobreza se reduce 76% (queda con una tasa del 2,8%) y prácticamente se elimina la indigencia. Por otra parte, el índice de Gini del IPCF pasa de 0,479 a 0,459 en el primer esquema y a 0,469 en el segundo.

Finalmente, en el Cuadro 10 también se detalla el costo de estos esquemas. El primero de ellos implica un esfuerzo fiscal del orden del 1,4% del PIB, y los hogares beneficiados recibirían, en promedio, una asignación de \$380 mensuales. Este costo es similar al de algunos esquemas de transferencias diseñados para los niños y adolescentes menores de 18 años. En el caso de restringir el programa a los adultos mayores pobres, el costo se reduce a una tercera parte (0,4% del PIB), a la vez que el monto promedio del beneficio asciende a \$480.⁵² Sobre estos esquemas, se subrayan dos comentarios: por un lado, como ya fue mencionado para el caso de las transferencias a los niños y adolescentes, para llevar a cabo alguna restricción de ingresos es necesario contar con la información requerida; por otro lado, hay que tener en cuenta que los adultos mayores que no son pobres tampoco perciben ingresos elevados y que muchos de ellos dependen de otras fuentes de recursos, como ya se mostró anteriormente.

Por último, debe recordarse que probablemente este costo esté sobreestimado debido al crecimiento de los haberes jubilatorios y la extensión de la cobertura que se verificaron durante 2007 y 2008, procesos que no han podido ser tenidos en cuenta aquí. De alguna manera, el primero de los dos ejercicios puede ser interpretado como una evaluación de la moratoria jubilatoria operada en el país, la que fue detallada en la sección 3.⁵³

⁵² Esto se debe a que, en este subconjunto, es más probable encontrar individuos que no perciben ningún ingreso por jubilación o pensión.

⁵³ Una evaluación del costo y cobertura de la moratoria realizada por Boudou *et al.* (2007) estima un total de 1,4 millones de nuevos beneficiarios, un haber neto promedio percibido por cada beneficiario de \$322 mensuales y un costo total equivalente al 1% del PIB para el año 2007. Esto resulta equivalente al costo obtenido en los ejercicios simulados en este estudio.

9. Transferencias monetarias a desocupados

En esta sección se plantean variantes de extensión del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), con una transferencia de \$225 a todos los desocupados, sólo a los jefes de hogar o sólo a los desocupados mayores de 24 años de edad. Como en el caso de las transferencias diseñadas para los niños y adolescentes, también se realizaron ejercicios sobre la base de la situación de 2006 y de 2008. Durante 2006, aproximadamente 1,5 millones de personas se encontraban desocupadas en el país y sin cobrar el seguro de desempleo;⁵⁴ 45% de ellas eran jóvenes menores de 25 años y 23% eran jefes de hogar. Si se incorporan los ocupados a tiempo parcial no registrados en la seguridad social, las cifras se incrementan significativamente, lo que demuestra la precariedad que aún persiste en el mercado de trabajo. En efecto, el total de individuos ahora alcanza a 3,9 millones. Y si se incorporan a este universo los cuentapropistas a tiempo parcial, la cifra de beneficiarios se eleva hasta casi 5 millones.

Por lo tanto, como es esperable, los diferentes ejercicios arrojan resultados muy dispares debido a que cubren a colectivos de diferente tamaño. En particular, existen importantes discrepancias en la cantidad de beneficiarios dependiendo de: (1) si la transferencia monetaria se otorga sólo a los mayores de 24 años, a todos los desocupados o a los jefes de hogar y (2) si sólo va dirigida a individuos en esta situación o se incluye también a los ocupados a tiempo parcial, no registrados en la seguridad social o cuentapropistas.

En efecto, tal como se observa en el siguiente cuadro, cuando se restringe el beneficio a los jefes desocupados (esquema I), se alcanza a sólo al 3% de los hogares, mientras que cuando se lo extiende a todos los desocupados u ocupados no registrados o cuentapropistas (esquema VI), el alcance asciende a 33% de los hogares. El resto de los ejercicios arroja resultados intermedios. El primer esquema sólo cubre el 8% de los hogares pobres mientras que, con el esquema VI, la cobertura llega casi al 52% (**Ver cuadro Alcance, focalización y cobertura de transferencias a desocupados en página 223**).

En términos de focalización, el esquema I –dirigido a los jefes desocupados– es el que claramente alcanza con mayor éxito este indicador, debido a que la transferencia va dirigida en un 53% a los hogares pobres. En el esquema II –donde se incorporan los jefes no registrados– la focalización disminuye a 39%, porque a diferencia del caso anterior el jefe obtiene algún ingreso laboral. Los esquemas V y VI son los que arrojan el menor valor en este indicador y lo mismo sucede con la indigencia.

En relación al impacto de estos esquemas, puede observarse en el Cuadro 11 (donde se supone que se mantiene sin cambios el PJJHD) que en todos los casos la mejora en el bienestar de la población es débil. La mayor reducción en la pobreza se obtiene en el esquema VI (debido a su mayor alcance), con el 20% en hogares y personas. Y, en cambio, la disminución menos significativa se ve

⁵⁴ Se trata de personas que tampoco estaban comprendidas por el PJJHD.

ALCANCE, FOCALIZACIÓN Y COBERTURA DE TRANSFERENCIAS A DESOCUPADOS							
INDICADORES	JEFES DESOCUPADOS	JEFES DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL	TOTAL DESOCUPADOS	DESOCUPADOS MAYORES 24 AÑOS	DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL	DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS + CUENTA PROPIA A TIEMPO PARCIAL	DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL, MAYORES 24 AÑOS
	I	II	III	IV	V	VI	VII
ALCANCE							
% HOGARES BENEFICIARIOS / TOTAL DE HOGARES	3%	9%	11%	7%	27%	33%	19%
FOCALIZACIÓN							
% HOGARES POBRES BENEFICIARIOS / TOTAL HOGARES BENEFICIARIOS	53%	39%	41%	41%	32%	31%	33%
% HOGARES INDIGENTES BENEFICIARIOS / TOTAL HOGARES BENEFICIARIOS	30%	18%	17%	20%	11%	11%	12%
COBERTURA							
% DE HOGARES POBRES BENEFICIARIOS / TOTAL HOGARES POBRES	8%	18%	24%	15%	44%	52%	32%
% DE HOGARES INDIGENTES BENEFICIARIOS / TOTAL HOGARES INDIGENTES	14%	26%	30%	21%	47%	55%	36%
Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH (INDEC).							

rifica en el esquema I, donde el beneficio se restringe sólo a los jefes de hogar desocupados (la reducción es de tan sólo 2%). Ello se explica totalmente por su menor alcance, dado que –como puede apreciarse– la focalización en este caso es superior a la del resto de los esquemas. Por otra parte, el impacto en la indigencia es superior: bajo el esquema I se logra una reducción del 10% mientras que en el VI es del 40%.

En el Cuadro 12 se presentan las mismas simulaciones pero suponiendo que los actuales beneficiarios del PJJHD migran hacia este nuevo programa. Por supuesto, su impacto en términos de reducción de la pobreza e indigencia se eleva en relación con las simulaciones anteriores. En particular, el esquema IV logra reducir un 30% la pobreza y casi un 60% la indigencia en hogares, alcanzando a 5,7 millones de individuos. Los resultados no se modifican sustancialmente cuando se toma como base el año 2008 (Cuadro 13).

En los Cuadros 11 y 12 se detallan los costos de implementación de estos esquemas tomando como base 2006. Como ya se mencionó, en el primero de ellos se supone que el PJJHD se man-

tiene sin cambios, mientras que en segundo se plantea la migración completa de los beneficiarios al nuevo programa. En el Cuadro 11, el rango varía entre 0,1% (esquema I) y 2,1% del PIB (esquema VI). Dado que un hogar puede recibir más de un beneficio (excepto en los dos primeros esquemas dirigidos exclusivamente a los jefes de hogar), los montos promedio de estas transferencias pueden ser levemente superiores a \$225 mensuales (\$292 es el máximo registrado en el esquema VI). Cuando se incorporan los actuales beneficiarios del PJJHD al nuevo programa, los costos netos varían entre 0,3% (esquema I) y 2,2% del PIB (esquema VI).

Finalmente, cuando se toma como base 2008 (Cuadro 13), el costo de alcanzar a todos los desocupados es de 0,5% del PIB (esquema XX) y se eleva a 2% cuando se suman los ocupados no registrados y los cuentapropistas (esquema XIII). Por lo tanto, los esquemas de transferencias para los desocupados parecen ser fiscalmente asequibles, incrementándose sustancialmente los costos cuando se incorporan potenciales demandantes de programas de este tipo, como pueden ser los trabajadores no registrados o los cuentapropistas.

10. Estrategias de implementación de los programas

Para llevar adelante los programas analizados es necesario tener en cuenta que el país ya posee experiencia previa en la implementación de transferencias monetarias a los hogares. Sería conveniente, por lo tanto, considerar los aprendizajes y experiencias adquiridos en este proceso para potenciar los efectos positivos de los esquemas propuestos y disminuir los posibles errores cometidos en el pasado.

En el caso de las transferencias a los hogares con niños y adolescentes menores de 18 años, el proceso de selección de los beneficiarios podría implicar el requisito de presentar la partida de nacimiento y el DNI de cada hijo y de los padres, de modo de corroborar el vínculo familiar y de evitar duplicaciones. Luego, a partir del DNI de los padres puede cruzarse esta información con la obtenida de los registros administrativos de la seguridad social con el objetivo de verificar que el hogar no sea beneficiario de asignaciones familiares. En el caso en que se tome la decisión de establecer algún tope máximo a los ingresos, estos mismos registros podrían ser usados a tal fin, pero sólo para aquellos individuos que trabajan en el sector formal. En este sentido, tal como se mencionó, cualquier decisión de establecer algún requisito adicional a la presencia de niños en el hogar debería considerar los posibles costos administrativos que puede implicar y compararlos con la reducción del monto total de las transferencias.

Con el propósito de aumentar la transparencia en el otorgamiento de los beneficios, éstos deberían ser transferidos a los hogares a través del sistema bancario, con el otorgamiento de una tarjeta de débito, como ya se hace con otros programas de transferencias monetarias, como el PJJHD y el Plan Familias. También podría realizarse una devolución del impuesto al valor agregado (IVA) en el consumo de ciertos bienes, como alimentos o útiles escolares con el fin de incrementar el poder adquisitivo del beneficio.

11. Algunas consideraciones adicionales

Esta sección tiene por objetivo reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con los esquemas de transferencias monetarias a los hogares que están presentes en el debate internacional y que aún no han sido abordados directamente en este documento.

-¿Condicionalidades o derechos de los niños?

El primer debate se relaciona con el establecimiento o no de condicionalidades en el otorgamiento de transferencias a los hogares con niños y adolescentes menores de 18 años. Los argumentos a favor se vinculan con que las condicionalidades, cuando están asociadas a la asistencia escolar y a los controles periódicos de salud para niños y embarazadas, pueden constituirse en un mecanismo que promueva la acumulación de capital humano y permita romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, aquí se plantea la necesidad de cambiar la idea de “condicionalidad” por la de un derecho universal de los niños al acceso de estos servicios básicos.

Entendido de esta manera, para su cumplimiento es necesario tener en cuenta la oferta de centros de salud y de educación existentes en las zonas de residencia de los beneficiarios y su calidad. También es importante considerar que los montos que recibirían los hogares con niños, a través de los esquemas simulados, seguramente no serán suficientes para lograr plenamente los objetivos que se establecen en este tipo de programas, como son, entre otros, la eliminación del trabajo infantil y el abandono escolar. Para esto no sólo se requiere montos superiores a los simulados sino una **política integral** que incorpore otros elementos, más allá de la transferencia monetaria.

Por otro lado, como Medeiros *et al.* (2008) y Reis y Camargo (2007) sugieren, la condicionalidad en sí misma no parece tener un impacto adicional al de la transferencia. Es decir que parece ser el incremento en el ingreso familiar más que los requisitos establecidos el factor que podría estar favoreciendo una mayor asistencia a la escuela y a los controles de salud de los niños y jóvenes. Esto sugiere que no sólo las transferencias dirigidas a los niños y adolescentes menores pueden tener impacto en las decisiones de los hogares respecto de la oferta de trabajo y de la asistencia escolar sino también otras que incrementen los ingresos familiares y que permitan nuevos arreglos en el interior de las familias. Como también se menciona en Medeiros *et al.* (2008), muchas veces la existencia de condicionalidades se justifica más por el mayor consenso que ello genera sobre estos programas que por el efecto independiente que realmente poseen.

Por lo tanto, para lograr plenamente el objetivo de acumulación de capital humano y mejoramiento en las condiciones de salud de los niños y adolescentes es necesario asegurar la existencia de, por lo menos, los siguientes factores: transferencias monetarias a los hogares, una política activa por parte del Estado que brinde servicios de calidad, y todos los medios necesarios para que los hogares puedan hacer una demanda efectiva de estos servicios.

-¿Transferencias monetarias a la niñez o a emprendimientos productivos?

Otro debate importante se vincula con el otorgamiento de una transferencia monetaria a los ho-

gares con niños y adolescentes menores *versus* una transferencia monetaria para llevar adelante algún tipo de emprendimiento productivo. En primer lugar, parece poco adecuado plantear la discusión considerando estos dos esquemas como alternativos cuando, en realidad, podrían ser complementarios teniendo en cuenta las heterogéneas situaciones por las que atraviesan los individuos y las familias más vulnerables.

En este sentido, una ventaja del primer esquema es que la transferencia por niño no sólo implica un aumento del ingreso familiar en los hogares de bajos recursos sino que les asegura un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Esto tiene gran importancia porque los hogares más pobres son los que, en general, experimentan mayor inestabilidad en sus ingresos.⁵⁶ Por lo tanto, en los hogares que perciben una transferencia monetaria para desarrollar algún tipo de actividad económica, el beneficio a la niñez puede entenderse como la garantía de un monto mínimo de ingreso familiar que se mantiene independiente de los resultados económicos de los emprendimientos.

Asimismo, este tipo de actividades suele desarrollarse fuera del mercado de trabajo formal. Por lo tanto, la transferencia a la niñez debe ser entendida en concepto de asignaciones familiares, de las cuales esos hogares serían beneficiarios si estuvieran insertos en la formalidad.

Así concebido, este programa no se contrapone con medidas más focalizadas, para hogares o grupos más vulnerables, que atienden necesidades más específicas. Por el contrario, como ya se mencionó, debería ser parte de **un programa más integral de reducción de la pobreza** que incorpore como ejes centrales: la asistencia escolar, la eliminación del trabajo infantil y la preservación/mejoramiento de la salud. De todas maneras, la cobertura de este programa seguramente es difícil de alcanzar por otros esquemas que impongan mayores condicionalidades o que tengan otra operatoria, requisitos y controles. Por último, dado que se trata de una transferencia a todos los niños no cubiertos por el sistema contributivo se garantiza una mayor transparencia del programa.

-¿Cuándo salir del programa?

Otro aspecto ampliamente debatido en la literatura, como fue mencionado en la sección 1, es la duración de los beneficios y los mecanismos de salida de estos programas, en el caso en que ellos sean considerados como transitorios. En general, se argumenta que una larga duración de los mismos puede generar dependencia por parte de los hogares, lo que los lleva a no buscar o considerar fuentes alternativas de ingresos, especialmente aquellas provenientes del mercado de trabajo.

Este aspecto es particularmente relevante en el caso de las transferencias a la niñez debido a que, en otro tipo de esquemas, suele estar más claramente definido el criterio de salida (por ejemplo, el caso del seguro de desempleo que deja de percibirse cuando el individuo encuentra empleo) o

⁵⁵ Beccaria y Groisman (2006).

se trata de programas transitorios (como es el caso de las transferencias a los adultos mayores que no perciben jubilación).

En algunos esquemas, los beneficiarios dejan de ser elegibles, y por lo tanto deben abandonar el programa cuando los ingresos familiares superan cierto límite establecido. Sin embargo, puede ocurrir que esta situación no sea perdurable en el tiempo debido a la elevada inestabilidad del empleo e ingresos, y a la precariedad que enfrentan este tipo de hogares. Por otro lado, puede suceder que en el actual contexto laboral y social, esta restricción genere cierto desincentivo al trabajo, dado que el beneficiario debe optar entre continuar percibiendo un beneficio estable o aceptar un empleo precario e inestable.

Pero más allá de esto, quizá el aspecto más relevante lo constituya en qué medida los objetivos de estos programas son consistentes con su diseño, donde el criterio de salida (al igual que el monto de la transferencia) es una parte fundamental. Muchos de ellos establecen como objetivo eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza e incrementar el capital humano de niños y jóvenes, pero esto implica necesariamente la continuidad de los programas por un extenso período de tiempo.

En el caso de Argentina, es probable que una cuestión previa a esta discusión la constituya la reflexión sobre cómo expandir la cobertura a partir de los programas ya existentes y de otros a implementar, tal como se ha propuesto en este documento.

12. Políticas de transferencias monetarias y mercado de trabajo

Se suele argumentar que las transferencias monetarias a los hogares pueden tener ciertos impactos (que son considerados negativos) sobre el mercado de trabajo. Algunos de ellos son: (1) desincentivo a la participación en el mercado de trabajo debido al incremento en los ingresos familiares que otorga la transferencia; (2) reducción de los incentivos por parte del trabajador a la registración en el sistema de seguridad social; y (3) presión al alza de salarios por el mayor costo de oportunidad que tienen quienes obtienen un beneficio de este tipo. Estos efectos, a la vez, pueden estar interrelacionados entre sí.

Sin embargo, en términos conceptuales existen otros argumentos válidos que pueden contraponerse a aquellos. Respecto de (1), es cierto que existe la posibilidad de que un individuo que logra obtener cierto nivel de ingresos (individual o familiar) decida trabajar menos o incluso dejar de trabajar, lo que sugiere una curva de oferta de trabajo con pendiente negativa. Sin embargo, es válido recordar que la teoría predice esta relación sólo a niveles altos de ingresos. Por lo tanto, lo que aquí parece razonable pensar es que, para que esta posibilidad se verificara, el monto de la transferencia que recibe el individuo o el hogar debería ser relativamente elevado, como para generar efectivamente un efecto desincentivo al trabajo.

Por otro lado, una búsqueda de trabajo de mayor duración no necesariamente se encuentra asociada con una menor intensidad de la búsqueda (problemas de *moral hazard*). Este debate puede

ser enmarcado en el que se ha venido dando especialmente en los países europeos respecto del impacto de los beneficios por desempleo. También allí se ha planteado que éstos aumentan la duración del desempleo como consecuencia de una búsqueda menos intensa de trabajo. Sin embargo, nuevos estudios⁵⁶ han mostrado que, si bien la extensión del desempleo se incrementa frente a la percepción del seguro, ello redundará en un mejor “*matching*” entre las características de los trabajadores y de los puestos a los que acceden, lo que genera una mayor estabilidad en el puesto y reduce los flujos desde el empleo hacia el desempleo. Por lo tanto, aun en ese contexto donde los montos otorgados son sensiblemente superiores a los que se plantean aquí, no existe evidencia clara sobre el impacto neto de este tipo de transferencias.

Además podría argumentarse que si los montos de estas transferencias son lo suficientemente importantes como para generar desincentivos a participar en el mercado de trabajo también existe la posibilidad de que generen el efecto contrario. Es decir que la percepción de este beneficio permita “levantar” barreras a la entrada a ciertas actividades y emprendimientos productivos, o activar ciertas decisiones económicas que, de otra manera, no se podrían llevar a cabo. En este sentido, las transferencias podrían sustituir (parcialmente) la falta de acceso al crédito que experimentan estos hogares.

Por último, en relación al argumento (1), puede considerarse que no necesariamente la reducción en la participación en el mercado de trabajo es siempre un hecho negativo. La evaluación en estos términos deberá tener en cuenta otros aspectos, por ejemplo, cuál es el miembro del hogar que reduce su participación en el mercado de trabajo, la calidad del puesto y el tipo de tarea a la que renuncia. Respecto de lo primero, no parece ser un aspecto negativo que, frente a la percepción de esta transferencia, los jóvenes o niños del hogar decidan abandonar el mercado de trabajo, especialmente (en el caso de los jóvenes) si se desarrollan en puestos de trabajo que no cumplen con los requisitos mínimos como para ser considerados trabajos decentes.⁵⁷

Finalmente existe otro debate respecto de la posible vinculación entre la participación de los padres en el mercado de trabajo y los logros educativos de niños y jóvenes. En este sentido, se plantea que la mayor intensidad laboral de los mayores, y por ende el menor tiempo dedicado al hogar, atenta contra el rendimiento escolar de niños y adolescentes.⁵⁸

Estos argumentos sugieren entonces que una correcta evaluación del impacto de estos programas no debiera basarse exclusivamente en criterios de eficiencia económica sino en una visión más

⁵⁶ Ehrenberg y Oaxaca (1976) son los primeros en tomar en cuenta el efecto del seguro sobre los resultados posdesempleo, en particular, sobre los salarios obtenidos. Algunos otros estudios son: Belzil (2001), van Ours y Vodopivec (2006), Tatsiramos (2006) y Fitzenberger, B. y R. Wilke (2007).

⁵⁷ Existe una amplia literatura que sugiere una correlación negativa entre la participación en el mercado de trabajo y la asistencia escolar en el caso de los jóvenes. En particular, se verifica que aquellos jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos se enfrentan con la necesidad de aportar a los ingresos familiares insertándose, por ello, tempranamente en el mercado de trabajo y desertando de la escuela. Véase, por ejemplo, Gallart *et al.* (1993), Jacinto (1996), Feldman (1996), Miranda y Salvia (2001), Filmus *et al.* (2001), Marchionni *et al.* (2007).

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Arends-Kuenning y Duryea (2006).

amplia, que considere otras dimensiones que hacen al bienestar de las personas, por ejemplo, la producción en el hogar sin valor monetario.

Respecto del argumento (2), el efecto real que pueden tener las transferencias sobre el incentivo del trabajador de permanecer en la informalidad depende de, por un lado, si efectivamente es el asalariado quien toma voluntariamente esa decisión o si, por el contrario, se encuentra en esa situación frente a la ausencia de alternativas. Por otro lado, incluso en el primer caso, seguramente la decisión estará influenciada por la diferencia entre los ingresos que obtendría el trabajador en un puesto registrado y los ingresos que obtendría en un puesto informal. En este sentido, muchas veces aquella hipótesis parte de la idea de que el trabajador informal recibe como salario neto los aportes que el empleador deja de hacer al sistema de seguridad social (algo que, al igual que otras características, debiera implicar salarios más elevados que en el sector formal), argumento que en general no es verificado a partir de la evidencia empírica.⁵⁹

De todas maneras, es necesario tener en cuenta que el argumento (2) puede ser relevante sólo en aquellos casos en los que la percepción de la transferencia es incompatible con la condición de estar ocupado. Esto podría suceder, en principio, con los esquemas de transferencias a los desocupados que, como se planteó, se enfrentan a la existencia de un amplio conjunto de trabajadores informales que, a estos fines, no se diferenciarían de los desempleados. Sin embargo, no es el caso de una transferencia universal a los hogares con niños.

En relación con el argumento (3) cabe mencionar, nuevamente, que el impacto que las transferencias puedan tener sobre los salarios depende crucialmente de los montos de cada uno de ellos. En este sentido, es más probable que el impacto se verifique en el caso de los trabajadores con bajos ingresos, muchos de los cuales obtienen ingresos por debajo del salario mínimo debido a que se desempeñan como trabajadores informales. En este caso, las transferencias no parecen tener un efecto negativo.

En la gran mayoría de los casos los argumentos no están basados en evidencia empírica, por lo menos no para el caso argentino.⁶⁰ Si bien resulta difícil contar con evidencia directa sobre el impacto negativo que la transferencia puede tener sobre los incentivos a participar en el mercado de trabajo, existen ciertos datos que permiten suponer que dicho efecto (de existir) no sería relevante. Los montos promedio de transferencia en los diferentes esquemas dirigidos a hogares con niños o desocupados son de alrededor de \$200/\$300. El ingreso promedio de un asalariado registrado era, en 2006, de \$1300, de un no registrado era de \$560 y de \$800 en el caso de un cuentapropista. Estos datos sugieren que la transferencia no compensa el salario que se podría obtener, en promedio, estando el trabajador ocupado (aun como no registrado en la seguridad social). Tampoco compensaría la diferencia entre estar registrado o no registrado, por lo cual no parece haber un efecto de desincentivo a la registración, al menos no por parte del empleado. Incluso, en el caso de las transferencias a los hogares con niños, si

⁵⁹ Beccaria y Groisman (2008).

⁶⁰ Medeiros *et al.* (2008) plantean que, en el caso de Brasil, el potencial desincentivo a trabajar asociado a este tipo de transferencias no es verificado con los datos.

el valor de éstas se iguala al de las asignaciones familiares del sistema contributivo, no habría preferencias por permanecer en la no registración.

En relación a ello, los resultados del módulo de informalidad aplicado a la EPH del aglomerado Gran Buenos Aires durante el cuarto trimestre de 2005 sugieren que la registración/no registración no es una decisión que toma el trabajador. En particular, el 95% de los asalariados informales respondió que se encuentra en esa situación debido a que “el patrón sólo lo aceptaba trabajando en negro”, lo que indica el carácter claramente involuntario de esta situación por parte del trabajador.⁶¹ Modificar los incentivos por parte del empleador a no registrar la relación laboral evidentemente es un objetivo que escapa al alcance de los esquemas aquí propuestos.

Finalmente, se ha argumentado que las transferencias monetarias a los adultos mayores que no perciben jubilación pueden desincentivar el pago de aportes previsionales por parte de los trabajadores. Y también se afirma que el efecto podría ser todavía más importante si el beneficio se otorga a través del sistema contributivo, tal como ocurrió con el proceso de moratoria de las jubilaciones. Nuevamente, no se cuenta con información directa que permita validar o refutar este argumento pero, tal como se mencionó, la decisión de registración o no en el sistema de seguridad social (y, por lo tanto, el pago de aportes) no parece ser una medida tomada por el trabajador sino por el empresario.

En el caso de los trabajadores independientes, el módulo de informalidad reveló que el 60% no hace aportes jubilatorios regularmente.⁶² El 77% de ellos plantea como motivo la falta de dinero para hacer frente a ese pago, mientras que el 23% no lo hace por otras razones. Estos datos tampoco parecen sugerir que la razón del incumplimiento de las obligaciones previsionales esté asociada mayormente a algún efecto desincentivo o a la falta de credibilidad en el sistema. De todas maneras, es importante tener en cuenta que este módulo fue aplicado con anterioridad a la reforma mencionada, lo cual no permite verificar el efecto que ésta pueda haber tenido.

Por el contrario, podría plantearse que este tipo de transferencias monetarias a los hogares puede alcanzar un impacto positivo sobre el mercado de trabajo. Por un lado, como ya se mencionó, se pueden producir nuevos arreglos intrafamiliares que activen ciertas decisiones de participación económica o pueden ayudar a iniciar emprendimientos productivos (seguramente el impacto dependerá del monto del beneficio). Además, si este tipo de transferencias va acompañada de una política activa de empleo (como puede ser el caso de los programas dirigidos a las personas desocupadas), mediante la oferta de capacitación y entrenamiento o con ayuda en la búsqueda de empleo, es probable que tenga consecuencias favorables para el mercado de trabajo.

⁶¹ MTEySS y Banco Mundial (2008).

⁶² Bertranou y Casali, coords. (2007) presentan un análisis de la situación de los trabajadores independientes en Argentina y discuten los factores que estarían favoreciendo o desincentivando su adhesión a los regímenes nacionales de Autónomos y Monotributo.

13. Reflexiones finales

Dada la magnitud de los problemas sociales que continúa teniendo Argentina, el logro de niveles razonables de bienestar sólo a partir de la buena *performance* macroeconómica y del mercado de trabajo constituye una meta de difícil cumplimiento, al menos en el corto plazo.

El extenso período caracterizado por elevados niveles de desigualdad, desempleo y precariedad ha generado un grado de vulnerabilidad social sin antecedentes en el país, el cual requiere importantes esfuerzos por parte del Estado para alcanzar su completa reversión. Si bien las políticas ejecutadas desde 2002 han sido importantes, la desigualdad existente antes de la devaluación de la moneda hace que éstas resulten insuficientes para alterar profundamente el panorama de fragmentación social vigente. Por lo tanto, el objetivo de llevar a valores reducidos los niveles de pobreza vigentes requiere implementar políticas públicas que atiendan explícitamente las necesidades más urgentes de la población.

Por supuesto que esto no supone relativizar el rol importante que tiene la continuidad de la estabilidad macroeconómica y, fundamentalmente, el dinamismo de la demanda de empleo para mejorar el nivel de bienestar de la población. Tampoco se desconoce el rol del mercado de trabajo como eje de integración social. Sin embargo, en el contexto de vulnerabilidad social, aun los universos más favorables no parecen ser suficientes para reducir a grados razonables los niveles de privación de un conjunto importante de la sociedad.

El propósito del trabajo ha sido evaluar el impacto de diferentes políticas de transferencias monetarias sobre el bienestar de la población. Las alternativas que se analizaron han sido: la asignación universal por hijo, las transferencias monetarias para adultos mayores que no perciben jubilaciones ni pensiones y las transferencias para los desocupados que no acceden al seguro de desempleo. A partir de la evidencia obtenida ha sido posible dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal que significa llevar a cabo estos esquemas.

Aquí no se han discutido, debido a que escapa ampliamente el alcance del trabajo, cuáles serían las fuentes de financiamiento que podrían utilizarse para encarar programas de este tipo. Pero un resultado importante del estudio es que, en general, todos los esquemas parecen ser fiscalmente viables.

Los ejercicios realizados también permiten concluir que la asignación universal por hijo tiene un alto impacto en la reducción de los niveles de indigencia de ese grupo etario. En ese sentido, es interesante notar que, en la mayoría de los hogares beneficiarios de esta transferencia, el jefe se encuentra ocupado pero en un puesto no registrado en la seguridad social. Es por este motivo que las políticas que focalizan sólo sobre los jefes desocupados o aquellas que finalmente tienen impacto mayoritariamente sobre los ocupados en puestos cubiertos dejan a un conjunto muy importante de la población fuera de su alcance. Este resultado, por lo tanto, refuerza la importancia de basar la política pública en criterios universales, y no sólo en relación a la inserción de los jefes de hogar en el mercado de trabajo.

Es importante remarcar que estos esquemas están pensados en conexión directa con el sistema contributivo, en el sentido de que se propone que sean una universalización del sistema de asignaciones familiares ya existente. Ello resulta consistente con la idea de fortalecer al sistema de seguridad social como eje de la inclusión social.

Asimismo, las transferencias a los hogares con niños y adolescentes menores no sólo suponen un aumento del ingreso familiar en hogares con bajos recursos sino que les aseguran un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Esto tiene gran importancia porque los hogares más pobres son los que, en general, experimentan mayor inestabilidad en sus ingresos.

Por otra parte, la universalización de derechos que implica un esquema de este tipo evita la estigmatización que ciertos programas pueden generar potencialmente en los beneficiarios, a la vez que no parecen generar desincentivos a la aceptación de un puesto registrado en la seguridad social por parte del trabajador (si es que efectivamente existen casos donde esta decisión es tomada por el asalariado y no por el empleador). Asimismo, el impacto positivo en términos de reducción de la indigencia de esquemas de este tipo parece ser superior al potencial desincentivo a la búsqueda de empleo que pueda generar, como así también a posibles errores de inclusión. En este sentido, aproximadamente el 60% de los hogares beneficiarios es pobre, mientras que cerca del 70% de los beneficios se ubica en la mitad inferior de la distribución del ingreso.

Se vuelve necesario avanzar hacia **un sistema de protección social integrado y coordinado** —que tome en cuenta no sólo esquemas de transferencias monetarias sino también el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda— de modo de maximizar el impacto positivo de los beneficios que reciben las familias, de suprimir duplicaciones y de direccionar correctamente los fondos. Sin embargo, una de las condiciones iniciales para ello es la disponibilidad de información confiable y actualizada, que permita una adecuada evaluación de impactos y costos, y promueva en los hacedores de política una correcta toma de decisiones.

Anexo I

Simulaciones y ejercicios de transferencias monetarias

A continuación se presentan los cuadros que fueron citados a lo largo de este trabajo, durante la exposición y el análisis de los programas simulados de transferencias monetarias.

**ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL,
NIVEL EDUCATIVO Y RAMA DE ACTIVIDAD EXCLUYE PLANES DE EMPLEO**

CUADRO 1

TOTAL DE ALGOMERADOS URBANOS. II SEMESTRE 2003 - II SEMESTRE 2006

	II SEM. 2003	I SEM. 2004	II SEM. 2004	I SEM. 2005	II SEM. 2005	I SEM. 2006	II SEM. 2006	VARIACIÓN 2003/2006	CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO
EMPLEO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	16%	100%
CATEGORÍA OCUPACIONAL									
ASALARIADO REGISTRADO	39,6	40,8	40,5	41,2	41,9	43,6	44	29%	72%
ASALARIADO NO REGISTRADO	31,5	32	32,1	32,2	31,7	31,2	31,2	15%	29%
CUENTA PROPIA	22,4	21,5	21,6	21,4	20,9	20,1	19,4	1%	1%
PATRÓN	4	4	4,4	4	4,3	4,1	4,2	21%	5%
TRABAJADOR FAMILIAR	1,8	1,7	1,4	1,1	1,3	1,1	1,1	-26%	-3%
NS/NR	0,7	-	-	-	-	-	-		
% ASAL. NO REG. /TOTAL ASAL.	44,3	44	44,2	43,9	43,1	41,7	41,4		
NIVEL EDUCATIVO									
HASTA PRIMARIA INCOMPLETA	7,1	7,2	6,9	6,7	7,1	6,8	6,9	13%	6%
PRIMARIA COMPLETA	21,7	22,5	22,4	22,5	21,5	21,4	20,5	10%	13%
SECUNDARIA INCOMPLETA	18,3	17,4	17,3	17	17	16,9	17	8%	9%
SECUNDARIA COMPLETA	20,5	20,8	21,3	21,4	21,1	21,9	21,9	24%	31%
TERCIARIA INCOMPLETA	13,6	14	13,9	14	14,1	14,2	14,5	23%	20%
TERCIARIA COMPLETA	18,8	18,1	18,3	18,4	19,3	18,7	19,2	18%	22%
NS/NR	0,1	-	-	-	-	-	-		
RAMA DE ACTIVIDAD									
INDUSTRIA	14,4	14,6	14,9	14,9	14,4	14,7	14,2	15%	13%
CONSTRUCCIÓN	7,4	8	8,1	8,2	8,8	8,6	8,9	39%	18%
COMERCIO	24,7	25	25,4	24	24,3	23,9	24,4	15%	23%
TRANPORTE	7	6,8	7,3	7	7	6,7	6,6	8%	4%
SISTEMA FINANCIERO	9,6	9,7	9,2	10,3	9,7	10,3	10,2	23%	14%
SERVICIOS PERSONALES	6,7	6,4	6,4	6,3	6,5	6,5	6,7	15%	6%
SERVICIO DOMÉSTICO	8,1	7,9	7,9	8,1	8	8	8,1	17%	9%
SECTOR PÚBLICO	14,3	13,4	13,6	13,5	13,5	13,9	13,7	11%	10%
OTRAS RAMAS	7,2	7,8	7	7,5	7,5	7,2	6,9	12%	6%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**ESTRUCTURA DE LOS HOGARES, TASAS ESPECÍFICAS DE POBREZA.
ENCUESTAS ORIGINALES (SECCIÓN CRUZADA).
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. PERÍODO 2003-2006.**

CUADRO 2.A

	PROMEDIO PERÍODO				2 SEM 2003		2 SEM 2006		2003	2006
	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	VARIACIÓN TASA POBREZA
CARACTERÍSTICAS DEL JEFE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
NIVEL EDUCATIVO										
HASTA PRIMARIA COMPLETA	43%	40%	61%	45%	50%	61%	40%	31%	65%	-38%
SECUNDARIA INCOMP.										
SECUNDARIA COMPLETA	33%	27%	32%	33%	35%	32%	34%	17%	29%	-53%
UNIVERSITARIA INCOMP.										
UNIVERSITARIA COMPLETA	24%	8%	7%	23%	12%	8%	26%	5%	6%	-63%
EDAD										
HASTA 24 AÑOS	4%	31%	4%	5%	40%	5%	4%	20%	5%	-50%
25 A 40 AÑOS	29%	34%	34%	28%	42%	33%	30%	23%	35%	-46%
41 A 65 AÑOS	47%	30%	49%	44%	40%	48%	46%	21%	50%	-47%
MÁS DE 65 AÑOS	21%	16%	12%	23%	23%	14%	20%	10%	10%	-57%
GENERO										
VARÓN	69%	29%	70%	68%	38%	70%	69%	19%	67%	-50%
MUJER	31%	28%	30%	32%	34%	30%	31%	20%	33%	-41%
REGIÓN										
GBA	56%	27%	53%	57%	35%	54%	54%	18%	52%	-48%
NOA	8%	40%	12%	8%	49%	11%	8%	30%	12%	-39%
NEA	4%	45%	7%	4%	53%	6%	4%	34%	8%	-36%
CUYO	6%	29%	6%	6%	41%	6%	6%	20%	6%	-50%
PAMPEANA	24%	25%	21%	23%	33%	21%	24%	16%	20%	-52%
PATAGONIA	2%	19%	2%	2%	27%	2%	3%	13%	2%	-54%
VARIABLES LABORALES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
CATEGORIA OCUPACIONAL DEL JEFE										
ASALARIADO REGISTRADO	31%	13%	14%	28%	20%	16%	33%	7%	12%	-65%
ASALARIADO NO REGISTRADO	20%	48%	33%	21%	58%	33%	18%	33%	32%	-43%
CUENTA PROPIA	15%	35%	19%	14%	43%	17%	15%	27%	21%	-38%
PATRÓN	3%	10%	1%	2%	15%	1%	4%	6%	1%	-57%
DESOCUPADO	5%	60%	11%	6%	66%	12%	3%	53%	10%	-20%
INACTIVOS CON JUBILACIÓN	19%	14%	9%	21%	18%	11%	18%	8%	8%	-57%
INACTIVOS SIN JUBILACIÓN	7%	49%	12%	7%	59%	12%	8%	41%	16%	-30%
MAYOR 65 AÑOS	2%	52%	3%	2%	66%	4%	2%	39%	3%	-41%
MENOR 65 AÑOS	5%	48%	9%	5%	56%	8%	6%	41%	13%	-26%
TIEMPO DE TRABAJO DEL JEFE DE HOGAR										
SUBOCUPADOS	11%	60%	25%	16%	68%	29%	8%	43%	21%	-37%
OCUPADOS PLENOS*	46%	23%	40%	44%	31%	37%	48%	14%	42%	-53%
SOBREOCUPADOS	43%	22%	35%	41%	30%	33%	44%	14%	37%	-54%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**ESTRUCTURA DE LOS HOGARES, TASAS ESPECÍFICAS DE POBREZA.
ENCUESTAS ORIGINALES (SECCIÓN CRUZADA).
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. PERÍODO 2003-2006.**

CUADRO 2.A

(Continuación)

	PROMEDIO PERÍODO				2 SEM 2003		2 SEM 2006		2003 2006	
	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	VARIACIÓN TASA POBREZA
COMPOSICIÓN DEL HOGAR	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
FAMILIAS SIN PRESENCIA DE MENORES	51%	14%	25%	51%	20%	28%	51%	9%	24%	-55%
UNIPERSONAL VARÓN MAYOR 65 AÑOS	2%	11%	1%	2%	17%	1%	2%	11%	1%	-34%
UNIPERSONAL MUJER MAYOR 65 AÑOS	5%	6%	1%	6%	6%	1%	5%	3%	1%	-53%
UNIPERSONAL VARON MENOR 65 AÑOS	5%	14%	2%	4%	21%	2%	4%	12%	3%	-43%
UNIPERSONAL MUJER MENOR 65 AÑOS	5%	9%	1%	5%	11%	2%	5%	7%	2%	-37%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA SOLA. JEFE MAYOR 65	6%	15%	3%	6%	21%	4%	6%	5%	1%	-77%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA SOLA. JEFE MENOR 65	8%	14%	4%	7%	20%	4%	8%	7%	3%	-63%
HOGAR CON/SIN NÚCLEO FAMILIAR CON OTROS FAMILIARES, NO FAMILIARES Y MULTIPERSONAL NO FAMILIAR	21%	17%	13%	19%	26%	14%	21%	12%	13%	-55%
FAMILIAS CON PRESENCIA DE MENORES	49%	43%	75%	49%	54%	72%	49%	30%	76%	-44%
HOGAR NUCLEAR INCOMPLETO CON JEFE VARON	2%	47%	3%	2%	55%	2%	2%	33%	3%	-40%
HOGAR NUCLEAR INCOMPLETO CON JEFA MUJER	9%	53%	17%	10%	64%	17%	9%	40%	20%	-37%
CON 1 NIÑO	4%	35%	5%	4%	48%	6%	4%	25%	6%	-48%
CON 2 NIÑOS	3%	54%	5%	3%	66%	5%	3%	37%	5%	-43%
CON 3 NIÑOS	1%	73%	3%	1%	79%	3%	1%	64%	4%	-19%
CON MÁS DE 3 NIÑOS	1%	91%	4%	1%	91%	3%	1%	84%	4%	-8%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA	38%	40%	54%	37%	52%	53%	37%	27%	53%	-47%
CON 1 NIÑO SIN OTROS FAMILIARES	8%	20%	6%	9%	32%	7%	8%	11%	5%	-67%
			COMPOSICIÓN POBRES			COMPOSICIÓN POBRES			COMPOSICIÓN POBRES	VARIACIÓN TASA POBREZA
DISTANCIA A LA LINEA DE POBREZA										
ENTRE 0 Y 0,25			15%			19%			15%	-20%
ENTRE 0,25 Y 0,50			23%			26%			21%	-16%
ENTRE 0,5 Y 0,75			31%			28%			29%	5%
ENTRE 0,75 Y 0,9			18%			17%			20%	15%
ENTRE 0,9 Y 1			12%			10%			14%	39%
TASA DE POBREZA EN HOGARES			28%			36%			19%	-47%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**ESTRUCTURA DE LOS HOGARES, TASAS ESPECÍFICAS DE POBREZA
(POOL DE PANELES).
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. PERÍODO 2003-2006.**

CUADRO 2.B

	PROMEDIO PERÍODO				2 SEM 2003			2 SEM 2006			
	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	TASA DE SALIDA	TASA DE ENTRADA
CARACTERÍSTICAS DEL JEFE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
NIVEL EDUCATIVO											
HASTA PRIMARIA COMPLETA	42%	40%	60%	45%	47%	60%	40%	35%	62%	29%	11%
SECUNDARIA INCOMP.- SECUNDARIA	33%	28%	33%	32%	34%	31%	34%	21%	31%	36%	8%
UNIVERSITARIA INCOMP.- UNIVERSITARIA COMPLETA	25%	9%	8%	23%	13%	8%	26%	6%	7%	53%	3%
EDAD											
HASTA 24 AÑOS	4%	35%	5%	5%	44%	6%	3%	26%	4%	37%	11%
25 A 40 AÑOS	30%	34%	36%	30%	40%	34%	31%	29%	39%	28%	8%
41 A 65 AÑOS	45%	30%	47%	42%	38%	46%	47%	23%	47%	34%	9%
MÁS DE 65 AÑOS	22%	15%	12%	24%	22%	15%	19%	12%	10%	44%	5%
GENERO											
VARÓN	69%	29%	70%	68%	37%	71%	69%	22%	68%	34%	8%
MUJER	31%	27%	30%	32%	32%	29%	31%	23%	32%	32%	6%
REGIÓN											
GBA	53%	25%	47%	51%	33%	49%	53%	20%	46%	34%	7%
NOA	8%	41%	12%	8%	47%	11%	8%	36%	14%	27%	12%
NEA	5%	47%	8%	5%	55%	9%	5%	43%	9%	23%	14%
CUYO	7%	31%	7%	7%	41%	8%	7%	25%	8%	37%	8%
PAMPEANA	25%	27%	24%	25%	29%	21%	24%	21%	22%	37%	7%
PATAGONIA	3%	20%	2%	3%	29%	2%	3%	13%	1%	44%	6%
VARIABLES LABORALES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
CATEGORIA OCUPACIONAL DEL JEFE											
ASALARIADO REGISTRADO	31%	14%	15%	30%	19%	17%	34%	10%	15%	47%	5%
ASALARIADO NO REGISTRADO	20%	49%	34%	19%	57%	31%	19%	41%	35%	25%	14%
CUENTA PROPIA	15%	35%	19%	14%	43%	17%	17%	32%	24%	33%	12%
PATRÓN	3%	9%	1%	2%	12%	1%	3%	8%	1%	34%	5%
DESOCUPADO	4%	59%	9%	5%	61%	8%	3%	59%	7%	31%	11%
INACTIVOS CON JUBILACIÓN	20%	13%	10%	22%	19%	12%	18%	9%	7%	45%	4%
INACTIVOS SIN JUBILACIÓN	7%	50%	12%	8%	60%	14%	6%	41%	12%	33%	12%
MAYOR 65 AÑOS	2%	54%	4%	3%	64%	5%	1%	55%	3%	36%	15%
MENOR 65 AÑOS	5%	48%	8%	5%	59%	9%	5%	37%	8%	32%	11%
TIEMPO DE TRABAJO DEL JEFE DE HOGAR											
SUBOCUPADOS	12%	56%	25%	15%	62%	27%	10%	45%	22%	25%	11%
OCUPADOS PLENOS*	43%	24%	38%	44%	30%	39%	43%	19%	39%	31%	6%
SOBRECUPADOS	45%	23%	37%	41%	28%	34%	46%	18%	39%	36%	8%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**ESTRUCTURA DE LOS HOGARES, TASAS ESPECÍFICAS DE POBREZA
(POOL DE PANELES)
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. PERÍODO 2003-2006.**

CUADRO 2.B

(Continuación)

	PROMEDIO PERÍODO				2 SEM 2003		2 SEM 2006		2003 2006	
	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	COMPOSICIÓN TOTAL	TASA POBREZA ESPECÍFICA	COMPOSICIÓN POBRES	VARIACIÓN TASA POBREZA
COMPOSICIÓN DEL HOGAR	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
FAMILIAS SIN PRESENCIA DE MENORES	51%	14%	25%	51%	20%	28%	51%	9%	24%	-55%
UNIPERSONAL VARÓN MAYOR 65 AÑOS	2%	11%	1%	2%	17%	1%	2%	11%	1%	-34%
UNIPERSONAL MUJER MAYOR 65 AÑOS	5%	6%	1%	6%	6%	1%	5%	3%	1%	-53%
UNIPERSONAL VARON MENOR 65 AÑOS	5%	14%	2%	4%	21%	2%	4%	12%	3%	-43%
UNIPERSONAL MUJER MENOR 65 AÑOS	5%	9%	1%	5%	11%	2%	5%	7%	2%	-37%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA SOLA. JEFE MAYOR 65	6%	15%	3%	6%	21%	4%	6%	5%	1%	-77%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA SOLA. JEFE MENOR 65	8%	14%	4%	7%	20%	4%	8%	7%	3%	-63%
HOGAR CON/SIN NÚCLEO FAMILIAR CON OTROS FAMILIARES, NO FAMILIARES Y MULTIPERSONAL NO FAMILIAR	21%	17%	13%	19%	26%	14%	21%	12%	13%	-55%
FAMILIAS CON PRESENCIA DE MENORES	49%	43%	75%	49%	54%	72%	49%	30%	76%	-44%
HOGAR NUCLEAR INCOMPLETO CON JEFE VARON	2%	47%	3%	2%	55%	2%	2%	33%	3%	-40%
HOGAR NUCLEAR INCOMPLETO CON JEFA MUJER	9%	53%	17%	10%	64%	17%	9%	40%	20%	-37%
CON 1 NIÑO	4%	35%	5%	4%	48%	6%	4%	25%	6%	-48%
CON 2 NIÑOS	3%	54%	5%	3%	66%	5%	3%	37%	5%	-43%
CON 3 NIÑOS	1%	73%	3%	1%	79%	3%	1%	64%	4%	-19%
CON MÁS DE 3 NIÑOS	1%	91%	4%	1%	91%	3%	1%	84%	4%	-8%
HOGAR NUCLEAR COMPLETO DE PAREJA	38%	40%	54%	37%	52%	53%	37%	27%	53%	-47%
CON 1 NIÑO SIN OTROS FAMILIARES	8%	20%	6%	9%	32%	7%	8%	11%	5%	-67%
			COMPOSICIÓN POBRES			COMPOSICIÓN POBRES			COMPOSICIÓN POBRES	VARIACIÓN TASA POBREZA
DISTANCIA A LA LINEA DE POBREZA										
ENTRE 0 Y 0,25			15%			19%			15%	-20%
ENTRE 0,25 Y 0,50			23%			26%			21%	-16%
ENTRE 0,5 Y 0,75			31%			28%			29%	5%
ENTRE 0,75 Y 0,9			18%			17%			20%	15%
ENTRE 0,9 Y 1			12%			10%			14%	39%
TASA DE POBREZA EN HOGARES			28%			36%			19%	-47%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**HOGARES SIN ASIGNACIONES FAMILIARES.
SEGUNDO SEM. 2006. TOTAL PAÍS.**
CUADRO 3

	TOTAL	POBRES
SIN PRESENCIA DE MENORES EN EL HOGAR	69%	31%
HOGARES CON MENORES, SIN JEFE O CÓNYUGUE EN PUESTOS REGISTRADOS / JUBILADOS / SEGURO DESEMPLEO, CON INGRESOS INFERIORES AL MÁXIMO	29%	69%
HOGARES CON MENORES, SIN JEFE O CÓNYUGUE EN PUESTOS REGISTRADOS / JUBILADOS / SEGURO DESEMPLEO, CON INGRESOS SUPERIORES AL MÁXIMO	1%	0%
HOGARES CON MENORES, SIN JEFE O CÓNYUGUE EN PUESTOS REGISTRADOS / JUBILADOS / SEGURO DESEMPLEO, CON INGRESOS SUPERIORES AL MÁXIMO	1%	0%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**COMPARACIÓN ENTRE HOGARES CON MENORES
SEGÚN PERCIBAN O NO ASIGNACIONES FAMILIARES.
SEGUNDO SEM. 2006. TOTAL PAÍS.**

CUADRO 4

	CON ASIGNACIONES FAMILIARES		SIN ASIGNACIONES FAMILIARES
		UNIVERSO I (CON RESTRICCIÓN DE INGRESOS)	UNIVERSO II (SIN RESTRICCIÓN DE INGRESOS)
	(i)	(ii)	(iii)
TOTAL DE HOGARES	2675479,0	2708706,0	3030864,0
Nº DE HOGARES POBRES	336002,0	1398056,0	1406313,0
Nº DE HOGARES NO POBRES	2339477,0	1310650,0	1624551,0
POBRES (EN PORCENTAJE)	13%	52%	46%
NO POBRES (EN PORCENTAJE)	87%	48%	54%
Nº DE HOGARES INDIGENTES	33870,0	519295,0	519543,0
Nº DE HOGARES NO INDIGENTES	2641609,0	2189411,0	2511321,0
INDIGENTES (EN PORCENTAJE)	1%	19%	17%
NO INDIGENTES (EN PORCENTAJE)	99%	81%	83%
CATEGORÍA OCUPACIONAL DEL JEFE O CÓNYUGE			
ASALARIADOS REGISTRADOS	96%	0%	4%
ASALARIADO NO REGISTRADO	0%	43%	38%
CUENTA PROPIA	0%	29%	27%
PATRÓN	0%	5%	6%
DESOCUPADO	0%	6%	6%
INACTIVO	4%	16%	19%
TOTAL	100%	100%	100%
INGRESO TOTAL FAMILIAR (PREVIA SIMULACIÓN)			
PROMEDIO	2162,0	1169,0	1528,0
MEDIANA	1800,0	870	980
PERCENTIL 25	1200,0	500	550
PERCENTIL 75	2700,0	1500,0	1800,0
DISTRIBUCIÓN DECÍLICA SEGÚN IPCF			
DECIL 1	5%	35%	32%
DECIL 2	11%	21%	19%
DECIL 3	13%	15%	14%
DECIL 4	15%	10%	10%
DECIL 5	12%	6%	6%
DECIL 6	13%	4%	5%
DECIL 7	12%	4%	5%
DECIL 8	10%	2%	3%
DECIL 9	7%	2%	4%
DECIL 10	3%	1%	3%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**IMPACTO DEL AUMENTO EN EL MONTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES
ENTRE 2006 Y 2007. TOTAL PAÍS.**

CUADRO 5

	CON ASIGNACIONES REG. 2006	CON ASIGNACIONES REG. 2007	VARIACIÓN RESPECTO A SITUACIÓN INICIAL
INDICADORES	(i)	(ii)	(iii)=(ii)/(i)
TASA DE POBREZA (HOGARES)	19,60	18,90	-4%
TASA DE INDIGENCIA (HOGARES)	6,50	6,30	-2%
TASA DE POBREZA (PERSONAS)	27,50	26,20	-4%
TASA DE INDIGENCIA (PERSONAS)	9,00	8,60	-4%
Nº DE HOGARES POBRES	2.272.196,00	2.190.994,00	-4%
Nº DE PERSONAS POBRES	10.683.470,00	10.205.696,00	-4%
BRECHA POBREZA	0,42	0,42	0%
BRECHA INDIGENCIA	0,47	0,47	1%
DISTANCIA LÍNEA POBREZA EN \$	401,00	398,00	-1%
DISTANCIA LÍNEA INDIGENCIA EN \$	183,00	184,00	0%
GINI IPCF	0,48	0,48	0%
INGRESO MEDIO HOGARES POBRES	567,00	562,00	-1%
INGRESO MEDIO HOGARES INDIGENTES	260,00	255,00	-2%
VALOR LÍNEA DE POBREZA	969,00	960,00	-1%
VALOR LÍNEA DE INDIGENCIA	444,00	439,00	-1%

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

**TRANSICIONES DESDE LA POBREZA LUEGO DEL AUMENTO
EN EL MONTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES
ENTRE 2006 Y 2007. TOTAL PAÍS.**

CUADRO 6

	CANTIDAD	BRECHA INICIAL	VAR. INGRESO MEDIO
INICIALMENTE POBRES			
NO POBRES	128672	0,075	155
% NO POBRES	28%		
POBRES	336002	0,414	188
% POBRES	72%		
TOTAL	464674		
Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC.			

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES
CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN I A VI. AÑO 2006**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(I) \$60 POR HIJO UNIVERSO I			\$60 POR HIJO UNIVERSO II			\$155+\$30 P/H. UNIVERSO I
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL								
HOGARES	11.596.065							
PERSONAS TOTALES	38.924.061							
MENORES DE 18	12.101.736							
MENORES DE 15	9.942.816							
MENORES DE 6	3.890.682							
TASAS DE POBREZA								
HOGARES	19	18	16	16	18	16	16	17
PERSONAS TOTALES	26	25	22	21	25	22	21	24
MENORES DE 18	39	37	32	31	37	32	31	36
MENORES DE 15	39	36	31	30	36	31	30	35
MENORES DE 6	35	30	27	26	30	27	26	28
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL								
HOGARES		-5%	-14%	-17%	-5%	-14%	-17%	-8%
PERSONAS TOTALES		-6%	-15%	-19%	-6%	-15%	-19%	-8%
MENORES DE 18				-22%			-22%	
MENORES DE 15			-20%	-22%		-20%	-22%	
MENORES DE 6		-15%	-23%	-26%	-15%	-24%	-26%	-20%
TASAS DE INDIGENCIA								
HOGARES	6	5	4	3	5	4	3	5
PERSONAS TOTALES	9	7	4	3	7	4	3	6
MENORES DE 18	14	11	4	3	11	4	3	10
MENORES DE 15	14	10	4	3	10	4	3	9
MENORES DE 6	12	7	3	2	7	3	2	5
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL								
HOGARES		-16%	-44%	-53%	-16%	-44%	-54%	-21%
PERSONAS TOTALES		-20%	-56%	-66%	-20%	-56%	-66%	-26%
MENORES DE 18				-79%			-79%	
MENORES DE 15			-74%	-81%		-74%	-81%	
MENORES DE 6		-45%	-78%	-82%	-45%	-78%	-82%	-56%

CUADRO 7

(Continúa en página siguiente)

\$155+\$30 POR HIJO UNIVERSO I			\$155 + \$30 POR HIJO UNIVERSO II			\$155 + \$60 POR HIJO UNIVERSO I			\$155 + \$60 POR HIJO UNIVERSO II		
MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	
16	15	17	16	15	18	16	15	18	16	15	
21	20	24	21	20	24	22	21	24	22	21	
31	29	36	31	29	36	32	31	36	32	31	
30	29	35	30	29	36	31	30	36	31	30	
25	24	28	25	24	29	27	26	29	26	26	
-18%	-22%	-8%	-18%	-22%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%	
-19%	-23%	-8%	-19%	-23%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%	
	-26%			-26%			-22%			-22%	
-24%	-27%		-24%	-27%		-20%	-22%		-20%	-22%	
-29%	-31%	-20%	-29%	-31%	-18%	-24%	-26%	-18%	-25%	-26%	
3	3	5	3	3	5	3	3	5	3	3	
3	3	6	3	3	7	4	3	7	4	3	
3	2	10	3	2	10	4	3	10	4	3	
3	2	9	3	2	10	4	3	10	4	3	
2	2	5	2	2	6	3	3	6	3	3	
-51%	-58%	-21%	-51%	-59%	-20%	-47%	-54%	-20%	-47%	-54%	
-63%	-72%	-26%	-63%	-72%	-23%	-58%	-65%	-23%	-58%	-65%	
	-84%			-84%			-76%			-76%	
-80%	-86%		-80%	-86%		-73%	-78%		-73%	-78%	
-83%	-87%	-56%	-83%	-87%	-50%	-76%	-79%	-50%	-76%	-79%	

SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN I A VI. AÑO 2006

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(I) \$60 POR HIJO UNIVERSO I			\$60 POR HIJO UNIVERSO II			\$155+\$30 P/H. UNIVERSO I
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)								
HOGARES	2.190.994	2.073.902	1.881.708	1.810.682	2.072.367	1.878.561	1.807.362	2.018.804
PERSONAS TOTALES	10.205.696	9.633.440	8.667.665	8.299.074	9.621.826	8.644.316	8.276.591	9.380.491
MENORES DE 18	4.742.105	4.453.007	3.915.204	3.717.297	4.450.201	3.907.356	3.709.438	4.323.470
MENORES DE 15	3.883.816	3.609.338	3.123.727	3.019.921	3.606.532	3.116.402	3.012.994	3.489.406
MENORES DE 6	1.364.848	1.162.384	1.045.148	1.012.912	1.160.849	1.042.161	1.009.925	1.087.931
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)								
HOGARES	730.732	611.400	407.102	345.902	611.400	407.102	345.902	573.986
PERSONAS TOTALES	3.364.388	2.696.907	1.473.879	1.141.753	2.696.907	1.473.879	1.141.753	2.482.353
MENORES DE 18	1.704.202	1.298.636	534.170	350.694	1.298.636	534.170	350.694	1.172.049
MENORES DE 15	1.404.244	1.030.782	369.524	270.704	1.030.782	369.524	270.704	916.186
MENORES DE 6	471.529	261.244	105.508	83.031	261.244	105.508	83.031	208.965
COSTO								
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		1.399.646	2.457.711	2.754.421	1.486.227	2.600.703	2.926.181	1.399.646
ASIGNACION PROMEDIO POR HOGAR		139	207	226	138	205	223	194
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		194.369.540	507.866.808	623.833.938	205.325.678	531.893.177	653.966.925	271.312.699
COSTO TOTAL		2.332.434.478	6.094.401.696	7.486.007.261	2.463.908.140	6.382.718.122	7.847.603.095	3.255.752.392
% DE PIB (2006)		0,4%	0,9%	1,1%	0,4%	1,0%	1,2%	0,5%
% DE GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		1,1%	2,9%	3,5%	1,2%	3,0%	3,7%	1,5%
RELACION COSTO-BENEFICIO								
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 P.P (EN MILES)								
EN POBREZA EN PERSONAS		863.865	1.176.525	1.221.208	902.530	1.218.076	1.267.787	971.866
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE								
EN POBREZA EN PERSONAS		4.076	3.962	3.926	4.220	4.088	4.068	3.945

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

CUADRO 7

(Continuación)

\$155+\$30 POR HIJO UNIVERSO I			\$155+\$30 POR HIJO UNIVERSO II			\$155+\$60 POR HIJO UNIVERSO I			\$155+\$60 POR HIJO UNIVERSO II	
MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18
1.796.631	1.717.188	2.016.703	1.793.248	1.713.868	2.035.814	1.847.894	1.783.390	2.034.061	1.844.747	1.780.070
8.292.038	7.898.952	9.363.871	8.267.273	7.876.469	9.466.819	8.551.325	8.241.398	9.453.679	8.527.976	8.218.915
3.724.462	3.518.244	4.318.270	3.715.670	3.510.385	4.372.661	3.876.398	3.716.943	4.369.201	3.868.550	3.709.084
2.955.997	2.853.768	3.484.206	2.948.200	2.846.841	3.536.688	3.095.749	3.020.330	3.533.228	3.088.424	3.013.403
975.497	945.057	1.085.482	972.510	942.070	1.124.296	1.031.653	1.011.787	1.122.543	1.028.666	1.008.800
357.913	303.339	573.986	357.665	303.091	587.053	387.075	339.051	587.053	386.827	338.803
1.235.018	956.461	2.482.353	1.234.026	955.469	2.572.673	1.425.779	1.185.477	2.572.673	1.424.787	1.184.485
413.311	266.716	1.172.049	413.063	266.468	1.227.887	529.620	401.956	1.227.887	529.372	401.708
275.679	201.895	916.186	275.431	201.647	968.104	375.207	312.414	968.104	374.959	312.166
80.120	60.576	208.965	80.120	60.576	236.897	112.480	96.884	236.897	112.480	96.884
2.457.711	2.754.421	1.486.227	2.600.703	2.926.181	1.399.646	2.457.711	2.754.421	1.486.227	2.600.703	2.926.181
260	278	193	258	276	177	229	244	177	227	241
640.043.489	766.777.371	287.030.859	671.934.792	806.356.871	247.646.645	562.366.795	671.911.255	262.329.915	590.364.002	706.345.564
7.680.521.864	9.201.328.448	3.444.370.309	8.063.217.501	9.676.282.456	2.971.759.739	6.748.401.542	8.062.935.062	3.147.958.979	7.084.368.026	8.476.146.774
1,2%	1,4%	0,5%	1,2%	1,5%	0,5%	1,0%	1,2%	0,5%	1,1%	1,3%
3,6%	4,3%	1,6%	3,8%	4,6%	1,4%	3,2%	3,8%	1,5%	3,3%	4,0%
1.248.865	1.285.102	1.016.038	1.298.425	1.342.064	949.444	1.231.460	1.283.907	996.190	1.278.767	1.339.044
4.014	3.989	4.092	4.160	4.154	4.022	4.079	4.105	4.186	4.223	4.266

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES
CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN XIII A XVIII. AÑO 2008**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2007	(XIII) \$100 POR HIJO UNIVERSO I			(XIV) \$100 POR HIJO UNIVERSO II			
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6
MAYORES DE 59								
HOGARES	11.836.658							
HOGARES CON MENORES	5.825.439							
PERSONAS TOTALES	39.736.449							
MENORES DE 18	12.356.067							
MENORES DE 15	10.151.556							
MENORES DE 6	3.971.928							
TASAS DE POBREZA								
HOGARES	19	18	16	16	18	16	16	17
PERSONAS TOTALES	26	25	22	21	25	22	21	24
MENORES DE 18	39	37	32	31	37	32	31	36
MENORES DE 15	39	36	31	30	36	31	30	35
MENORES DE 6	35	30	27	26	30	27	26	28
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL								
HOGARES		-5%	-14%	-17%	-5%	-14%	-18%	-8%
PERSONAS TOTALES		-6%	-15%	-19%	-6%	-15%	-19%	-8%
MENORES DE 18				-22%			-22%	
MENORES DE 15			-20%	-22%		-20%	-22%	
MENORES DE 6		-15%	-23%	-26%	-15%	-24%	-26%	-20%
TASAS DE INDIGENCIA								
HOGARES	6	5	4	3	5	4	3	5
PERSONAS TOTALES	9	7	4	3	7	4	3	6
MENORES DE 18	14	11	4	3	11	4	3	10
MENORES DE 15	14	10	4	3	10	4	3	9
MENORES DE 6	12	7	3	2	7	3	2	5
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL								
HOGARES		-16%	-44%	-53%	-16%	-44%	-53%	-21%
PERSONAS TOTALES		-20%	-56%	-66%	-20%	-56%	-66%	-26%
MENORES DE 18				-79%			-79%	
MENORES DE 15			-74%	-81%		-74%	-81%	
MENORES DE 6		-45%	-78%	-82%	-45%	-78%	-82%	-56%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)								
HOGARES	2.319.801	2.117.273	1.921.009	1.848.526	2.115.711	1.917.796	1.845.135	2.061.061
PERSONAS TOTALES	10.908.553	9.836.095	8.849.663	8.473.475	9.824.281	8.825.832	8.450.520	9.578.069
MENORES DE 18	5.113.115	4.546.847	3.997.509	3.795.506	4.543.993	3.989.492	3.787.473	4.414.721
MENORES DE 15	4.188.889	3.685.310	3.189.293	3.083.329	3.682.456	3.181.812	3.076.252	3.562.981
MENORES DE 6	1.465.023	1.186.823	1.067.101	1.034.201	1.185.261	1.064.052	1.031.152	1.110.863
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)								
HOGARES	746.094	624.160	415.524	353.038	624.160	415.524	353.038	585.912
PERSONAS TOTALES	3.435.451	2.753.421	1.504.239	1.165.130	2.753.421	1.504.239	1.165.130	2.534.035
MENORES DE 18	1.740.347	1.325.929	545.142	357.816	1.325.929	545.142	357.816	1.196.508
MENORES DE 15	1.433.981	1.052.370	377.051	276.173	1.052.370	377.051	276.173	935.218

CUADRO 8

(Continúa en página siguiente)

(XV) \$155+ \$100 POR HIJO UNIVERSO I			(XVI) \$155 + \$100 POR HIJO UNIVERSO II			(XVII) \$155 + \$200+100 POR HIJO UNIVERSO I			(XVIII) \$155+100+200 POR HIJO UNIVERSO II		
MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	
16	15	17	16	15	18	16	15	18	16	15	
21	20	24	21	20	24	22	21	24	22	21	
31	29	36	31	29	36	32	31	36	32	31	
30	29	35	30	29	36	31	30	36	31	30	
25	24	28	25	24	29	27	26	29	26	26	
-18%	-22%	-8%	-18%	-22%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%	
-19%	-23%	-8%	-19%	-23%	-7%	-16%	-19%	-7%	-16%	-19%	
	-26%			-26%			-22%			-22%	
-24%	-27%		-24%	-27%		-20%	-22%		-20%	-22%	
-29%	-31%	-20%	-29%	-31%	-18%	-24%	-26%	-18%	-25%	-26%	
3	3	5	3	3	5	3	3	5	3	3	
3	3	6	3	3	7	4	3	7	4	3	
3	2	10	3	2	10	4	3	10	4	3	
3	2	9	3	2	10	4	3	10	4	3	
2	2	5	2	2	6	3	2	6	3	3	
-51%	-58%	-21%	-51%	-59%	-20%	-47%	-54%	-20%	-47%	-54%	
-63%	-72%	-26%	-63%	-72%	-24%	-58%	-65%	-24%	-58%	-65%	
	-84%			-84%			-76%			-76%	
-80%	-86%		-80%	-86%		-73%	-78%		-73%	-78%	
-83%	-87%	-56%	-83%	-87%	-50%	-76%	-79%	-50%	-76%	-79%	
1.834.102	1.753.034	2.058.920	1.830.647	1.749.643	2.078.409	1.886.456	1.820.617	2.076.624	1.883.243	1.817.226	
8.465.917	8.064.820	9.561.134	8.440.634	8.041.865	9.666.134	8.730.776	8.414.408	9.652.759	8.706.945	8.391.453	
3.802.641	3.592.194	4.409.418	3.793.656	3.584.161	4.464.912	3.957.859	3.795.061	4.461.389	3.949.842	3.787.028	
3.017.924	2.913.586	3.557.678	3.009.959	2.906.509	3.611.218	3.160.708	3.083.676	3.607.695	3.153.227	3.076.599	
995.950	964.884	1.108.366	992.901	961.835	1.147.959	1.053.328	1.033.021	1.146.174	1.050.279	1.029.972	
365.282	309.587	585.912	365.028	309.333	599.262	395.074	346.043	599.262	394.820	345.789	
1.260.269	976.020	2.534.035	1.259.253	975.004	2.626.352	1.455.164	1.209.790	2.626.352	1.454.148	1.208.774	
421.732	272.167	1.196.508	421.478	271.913	1.253.581	540.527	410.174	1.253.581	540.273	409.920	
281.241	205.996	935.218	280.987	205.742	988.276	382.885	318.767	988.276	382.631	318.513	

SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN XIII A XVIII. AÑO 2008

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2007	(XIII) \$100 POR HIJO UNIVERSO I			(XIV) \$100 POR HIJO UNIVERSO II			
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6
COSTO								
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		1.428.667	2.508.828	2.811.608	1.517.081	2.654.878	2.987.012	1.428.667
ASIGNACION PROMEDIO POR HOGAR		139	207	227	138	205	224	194
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		198.401.558	518.475.649	636.870.824	209.592.174	543.018.923	667.647.065	276.939.812
COSTO TOTAL		2.380.818.695	6.221.707.787	7.642.449.886	2.515.106.086	6.516.227.077	8.011.764.781	3.323.277.741
% DE PIB 2006 (EXTRAPOLADO CON CRECIMIENTO POBLACIONAL 2006-2008)		0,90%	1,10%	0,40%	1,00%	1,20%	0,50%	1,10%
% DE GASTO PÚBLICO SOCIAL 2006 (EXTRAPOLADO CON CRECIMIENTO POBLACIONAL 2006-2008)		2,90%	3,50%	1,20%	3,00%	3,70%	1,50%	3,60%
RELACION COSTO-BENEFICIO								
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 P.P. (EN MILES)								
EN POBREZA EN PERSONAS		1.619.605	1.575.116	1.559.684	1.676.737	1.624.994	1.618.538	1.567.584
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE								
EN POBREZA EN PERSONAS		2.220	3.022	3.138	2.320	3.129	3.259	2.498

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

CUADRO 8

(Continuación)

(XV) \$155+ \$100 POR HIJO UNIVERSO I			(XVI) \$155 + \$100 POR HIJO UNIVERSO II			(XVII) \$155 + \$200+100 POR HIJO UNIVERSO I			(XVIII) \$155+100+200 POR HIJO. UNIVERSO II		
MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18	
2.508.828	2.811.608	1.517.081	2.654.878	2.987.012	1.428.667	2.508.828	2.811.608	1.517.081	2.654.878	2.987.012	
260	278	193	258	276	177	229	244	177	227	241	
653.399.415	782.778.659	292.993.247	685.975.342	823.201.988	252.782.196	574.099.376	685.930.572	268.523.337	602.657.306	719.869.892	
7.840.792.982	9.393.343.904	3.515.918.960	8.231.704.107	9.878.423.853	3.033.386.349	6.889.192.515	8.231.166.861	3.222.280.044	7.231.887.672	8.638.438.704	
1,40%	0,50%	1,20%	1,40%	0,40%	1,00%	1,20%	0,50%	1,10%	1,30%		
4,30%	1,60%	3,80%	4,60%	1,40%	3,20%	3,80%	1,50%	3,30%	4,00%		
1.596.903	1.586.713	1.627.740	1.652.953	1.651.910	1.604.966	1.620.986	1.633.168	1.669.575	1.677.932	1.693.812	
3.210	3.303	2.609	3.335	3.446	2.442	3.163	3.300	2.566	3.285	3.432	

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES
CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN XIX A XXV.
EJERCICIOS ADICIONALES. AÑO 2006**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(XIX) 60 POR HUIO. SOLO A HOGARES POBRES		
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL				
HOGARES	11.596.065			
HOGARES CON MENORES	5.706.343			
PERSONAS TOTALES	38.924.061			
MENORES DE 18	12.101.736			
MENORES DE 15	9.942.816			
MENORES DE 6	3.890.682			
TASAS DE POBREZA				
HOGARES	19,6	19,0	18,1	17,8
PERSONAS TOTALES	27,5	26,6	25,4	24,9
MENORES DE 18	41,4	40,0	37,9	37,1
MENORES DE 15	41,3	39,7	37,4	36,9
MENORES DE 6	36,9	33,9	32,7	32,3
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL				
HOGARES		-3%	-7%	-9%
PERSONAS TOTALES		-3%	-8%	-9%
MENORES DE 18		-3%	-8%	-10%
MENORES DE 15		-4%	-9%	-11%
MENORES DE 6		-8%	-11%	-13%
TASAS DE INDIGENCIA				
HOGARES	6,5	5,9	4,7	4,3
PERSONAS TOTALES	9	8	5,8	5,2
MENORES DE 18	14,7	12,7	8,4	7,3
MENORES DE 15	14,8	12,6	8	7,3
MENORES DE 6	12,7	9,5	6,9	6,5
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL				
HOGARES		-9%	-28%	-34%
PERSONAS TOTALES		-11%	-35%	-42%
MENORES DE 18		-14%	-43%	-50%
MENORES DE 15		-15%	-46%	-51%
MENORES DE 6		-25%	-46%	-49%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)				
HOGARES	2.272.196	2.202.463	2.103.034	2.067.534
PERSONAS TOTALES	10.683.470	10.349.278	9.872.910	9.684.577
MENORES DE 18	5.007.379	4.841.239	4.586.143	4.489.375
MENORES DE 15	4.102.381	3.945.048	3.715.741	3.665.432
MENORES DE 6	1.434.840	1.318.990	1.271.349	1.255.044

[illegible]

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS HOGARES
CON PRESENCIA DE MENORES. SIMULACIÓN XIX A XXV.
EJERCICIOS ADICIONALES. AÑO 2006**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(XIX) 60 POR HUI. SOLO A HOGARES POBRES		
		MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)				
HOGARES	749.239	679.547	540.733	495.660
PERSONAS TOTALES	3.487.189	3.095.169	2.274.558	2.035.494
MENORES DE 18	1.778.621	1.537.127	1.019.510	886.924
MENORES DE 15	1.468.101	1.248.198	796.821	724.837
MENORES DE 6	492.907	370.314	268.412	253.265
COSTO				
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		771.195	1.298.146	1.398.056
ASIGNACION PROMEDIO POR HOGAR \$		91	149	168
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		70.414.738	192.863.474	234.708.437
COSTO TOTAL		844.976.861	2.314.361.690	2.816.501.249
% DE PIB (2006)		0,10%	0,40%	0,40%
% DE GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		0,40%	1,10%	1,30%
Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).				

CUADRO 9

(Continuación)

			(XX) 155+ 60 POR HIJO. SÓLO A HOGARES POBRES	(XXI) ERRADICAR LA POBREZA EN HOGARES	(XXII) ERRADICAR POBREZA DE MENORES DE 18	(XXIII) ERRADICAR LA INDIGENCIA DE MENORES DE 18	(XXIV) REASIGNAR EL COSTO DE \$60/HUO A MENORES DE 18 A MENORES DE 6. ESCENARIO I	(XXV) REASIGNAR EL COSTO DE \$60/HUO A MENORES DE 18 A MENORES DE 6. ESCENARIO II
MENORES 6	MENORES 15	MENORES 18						
605.151	424.085	381.109			195.826	195.826	543.832	543.832
2.694.370	1.700.652	1.492.593			385.753	385.753	2.278.949	2.278.949
1.300.968	716.995	603.415					1.030.957	1.030.957
1.031.792	540.634	486.245					786.668	786.668
259.680	170.319	155.597					140.731	140.731
771.195	1.298.146	1.398.056	2.319.801	1.742.315	553.413	1.381.443	1.517.081	
186	242	259	401	462	207	267	264	
143.655.814	314.422.645	362.525.288	931.306.845	804.105.553	114.587.814	368.966.848	400.464.934	
1.723.869.767	3.773.071.734	4.350.303.453	11.175.682.146	9.649.266.631	1.375.053.770	4.427.602.176	4.805.579.202	
0,30%	0,60%	0,70%	1,70%	1,50%	0,20%	0,70%	0,70%	
0,80%	1,80%	2,10%	5,30%	4,60%	0,60%	2,10%	2,30%	

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS ADULTOS MAYORES:
MUJERES ADULTAS MAYORES DE 59 AÑOS Y HOMBRES ADULTOS MAYORES DE 64 AÑOS.
SIMULACIÓN I Y II.**

CUADRO 10

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(I) JUBILACIÓN MÍNIMA A LOS ADULTOS MAYORES	(II) JUBILACIÓN MÍNIMA SÓLO A LOS ADULTOS MAYORES POBRES
HOGARES Y POBLACIÓN TOTAL			
HOGARES	11.596.065		
PERSONAS	38.924.061		
ADULTOS MAYORES (1)	4.666.160		
ADULTOS MAYORES CON JUBILACIÓN O PENSIÓN	2.993.434		
ADULTOS MAYORES CON JUBILACIÓN O PENSIÓN INFERIOR A LA MÍNIMA	963.625		
ADULTOS MAYORES SIN JUBILACIÓN O PENSIÓN	1.672.726		
TASAS DE POBREZA			
HOGARES	20	17	17
PERSONAS	28	25	25
ADULTOS MAYORES	12	3	3
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-13%	-13%
PERSONAS		-9%	-9%
ADULTOS MAYORES		-76%	-76%
TASAS DE INDIGENCIA			
HOGARES	7	5	5
PERSONAS	9	8	8
ADULTOS MAYORES	4	0	0
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-16%	-16%
PERSONAS		-11%	-11%
ADULTOS MAYORES		-91%	-91%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES POBRES	2.272.196	1.965.383	405.179
PERSONAS POBRES	10.683.470	9.711.579	1.573.213
ADULTOS MAYORES	546.961	129.787	129.787
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES INDIGENTES	749.239	627.822	627.822
PERSONAS INDIGENTES	3.487.189	3.110.084	3.110.084
ADULTOS MAYORES	163.748	14.703	14.703
COSTO			
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		2.071.176	405.179
ASIGNACIÓN PROMEDIO POR HOGAR \$		380	479
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		787.442.682	193.930.946
COSTO ANUAL EN \$		9.449.312.181	2.327.171.356
% DE PIB (2006)		1,40%	0,40%
% DE GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		4,50%	1,10%
RELACION COSTO-BENEFICIO			
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 P.P (EN MILES) EN POBREZA EN PERSONAS		3.779.725	930.869
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE EN POBREZA EN PERSONAS		9.723	255

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC. (1) Adultos mayores: comprende varones y mujeres inactivos, asalariados no registrados, cuenta propistas y desocupados mayores de 64 en el caso de los varones y mayores de 59 en el caso de las mujeres.

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS A LOS DESOCUPADOS
MANTENIENDO EL PJHD SIN CAMBIOS. AÑO 2006**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(I) JEFES DESOCUPADOS	(II) JEFES DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL
VALORES ABSOLUTOS. TOTAL PAIS			
HOGARES	11.596.065		
PERSONAS	38.924.061		
TASAS DE POBREZA (%)			
HOGARES	20	19	19
PERSONAS	28	27	27
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-2%	-6%
PERSONAS		-1%	-3%
TASAS DE INDIGENCIA (%)			
HOGARES	7	6	5
PERSONAS	9	8	8
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-9%	-17%
PERSONAS		-6%	-13%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES POBRES	2.272.196	2.226.588	2.142.245
PERSONAS POBRES	10.683.470	10.562.196	10.311.488
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES INDIGENTES	749	685	622
PERSONAS INDIGENTES	3.487.189	3.282.220	3.044.150
COSTO			
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		353	1.065.119
ASIGNACIÓN PROMEDIO POR HOGAR \$		225	225
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		79.400.700	239.651.775
COSTO ANUAL EN \$		952.808.400	2.875.821.300
% DE PIB (2006)		0,10%	0,40%
% DE GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		0,50%	1,40%
RELACION COSTO-BENEFICIO			
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 P.P (EN MILES)			
EN POBREZA EN PERSONAS		3.028.544	2.999.695
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE			
EN POBREZA EN PERSONAS		8	8
BENEFICIARIOS DIRECTOS		353	1.065.119

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

CUADRO 11

(III) DESOCUPADOS	(IV) DESOCUPADOS MAYORES 24 AÑOS	DESOCUPADOS MAYORES 45 AÑOS	(V) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL	(VI) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS + CUENTA PROPIA A TIEMPO PARCIAL	(VII) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL, MAYORES 24 AÑOS
18	19	19	16	15	17
26	27	27	23	22	25
-8%	-4%	-2%	-18%	-23%	-11%
-7%	-3%	-1%	-16%	-20%	-9%
5	6	6	4	4	5
7	8	9	6	5	7
-22%	-14%	-6%	-36%	-43%	-25%
-19%	-11%	-4%	-34%	-41%	-22%
2.100.551	2.181.515	2.235.546	1.854.749	1.743.873	2.010.858
9.984.983	10.357.239	10.577.108	8.942.234	8.542.226	9.685.264
587	646	706	482	425	558
2.808.207	3.110.187	3.352.221	2.309.419	2.047.007	2.715.763
1.316.568	801	286	3.079.212	3.839.872	2.218.752
261	235	229	283	292	251
343.798.825	188.474.616	65.558.691	870.227.496	1.121.984.871	556.617.205
4.125.585.899	2.261.695.394	786.704.295	10.442.729.957	13.463.818.455	6.679.406.458
0,60%	0,30%	0,10%	1,60%	2,10%	1,00%
1,90%	1,10%	0,40%	4,90%	6,40%	3,20%
2.295.141	2.688.764	2.847.295	2.332.809	2.446.133	2.601.481
6	7	7	6	6	7
1.527.995	838	291	3.867.678	4.986.600	2.473.854

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS A LOS DESOCUPADOS,
TRANSFIRIENDO BENEFICIARIOS DEL PJJHD AL NUEVO PROGRAMA. AÑO 2006**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2006	(I) JEFES DESOCUPADOS	(II) JEFES DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL
VALORES ABSOLUTOS. TOTAL PAIS			
HOGARES	11.596.065		
PERSONAS	38.924.061		
TASAS DE POBREZA (%)			
HOGARES	19,6	18,7	18,0
PERSONAS	27,5	26,5	25,9
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-5%	-8%
PERSONAS		-3%	-6%
TASAS DE INDIGENCIA (%)			
HOGARES	646%	544%	489%
PERSONAS	896%	782%	719%
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-16%	-24%
PERSONAS		-13%	-20%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES POBRES	2.272.196	2.168.473	2.084.855
PERSONAS POBRES	10.683.470	10.317.865	10.066.955
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES INDIGENTES	749.239	630.353	567.166
PERSONAS INDIGENTES	3.487.189	3.045.649	2.799.721
COSTO			
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		1.092.970	1.775.270
ASIGNACIÓN PROMEDIO POR HOGAR \$		235	235
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		256.505.195	416.756.172
COSTO BRUTO ANUAL EN \$		3.078.062.335	5.001.074.061
BENEFICIARIOS PJJHD		787.131	787.131
MONTO PJJHD		150	150
COSTO PJJHD (ANUAL)		1.416.835.800	1.416.835.800
COSTO NETO DEL PJJHD ANUAL EN \$		1.661.226.535	3.584.238.261
COSTO BRUTO / PIB (2006)		0,5%	0,8%
COSTO BRUTO / GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		1,5%	2,4%
COSTO NETO / PIB (2006)		0,3%	0,5%
COSTO NETO / GASTO PÚBLICO SOCIAL (2006)		0,8%	1,7%
RELACION COSTO-BENEFICIO			
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 P.P (EN MILES)			
EN POBREZA EN PERSONAS		1.762.909	2.258.591
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE			
EN POBREZA EN PERSONAS		4.544	5.814
BENEFICIARIOS DIRECTOS		1.140.023	1.852.250

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

CUADRO 12

(III) DESOCUPADOS	(IV) DESOCUPADOS MAYORES 24 AÑOS	(V) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL	(VI) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS + CUENTA PROPIA A TIEMPO PARCIAL	(VII) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL, MAYORES 24 AÑOS
17,6	18,3	15,5	13,8	16,9
25,0	26,0	22,3	20,3	24,3
-10%	-7%	-21%	-30%	-14%
-9%	-5%	-19%	-26%	-11%
462%	511%	372%	277%	434%
662%	739%	535%	395%	635%
-28%	-21%	-42%	-57%	-33%
-26%	-18%	-40%	-56%	-29%
2.041.508	2.123.912	1.797.441	1.601.044	1.958.967
9.729.359	10.114.902	8.693.851	7.917.632	9.464.579
535.779	592.630	431.285	321.126	503.594
2.578.295	2.875.271	2.081.315	1.535.946	2.470.703
1.965.557	1.512.475	3.604.315	4.323.560	2.854.885
265	242	291	300	257
520.903.268	365.579.122	1.047.332.121	1.299.089.264	733.721.718
6.250.839.212	4.386.949.467	12.567.985.453	15.589.071.172	8.804.660.614
787.131	787.131	787.131	787.131	787.131
150	150	150	150	150
1.416.835.800	1.416.835.800	1.416.835.800	1.416.835.800	1.416.835.800
4.834.003.412	2.970.113.667	11.151.149.653	14.172.235.372	7.387.824.814
1,0%	0,7%	1,9%	2,4%	1,3%
3,0%	2,1%	5,9%	7,4%	4,2%
0,7%	0,5%	1,7%	2,2%	1,1%
2,3%	1,4%	5,3%	6,7%	3,5%
1.969.642	2.029.106	2.180.265	1.993.626	2.356.937
5.067	5.224	5.605	5.124	6.061
2.315.126	1.624.796	4.654.809	5.773.731	3.260.985

**SIMULACIÓN TRANSFERENCIAS A LOS DESOCUPADOS
MANTENIENDO EL PJJHD SIN CAMBIOS AÑO 2008**

INDICADORES	SITUACIÓN INICIAL 2008	(VII) JEFES DESOCUPADOS	(IX) JEFES DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL
VALORES ABSOLUTOS TOTAL PAIS			
HOGARES	11.836.658		
PERSONAS	39.736.449		
TASAS DE POBREZA (%)			
HOGARES	185	182	175
PERSONAS	259	255	249
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-2%	-5%
PERSONAS		-1%	-4%
TASAS DE INDIGENCIA (%)			
HOGARES	60	56	51
PERSONAS	84	80	74
VARIACIÓN (%) RESPECTO DE LA SITUACIÓN INICIAL			
HOGARES		-6%	-15%
PERSONAS		-5%	-12%
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES POBRES	2.185.105	2.155.273	2.070.912
PERSONAS POBRES	10.284.792	10.162.975	9.913.523
HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTES (VALORES ABSOLUTOS)			
HOGARES INDIGENTES	711.388	667.790	605.194
PERSONAS INDIGENTES	3.338.569	3.172.111	2.938.082
COSTO			
HOGARES BENEFICIARIOS TOTALES		262.961	989.835
ASIGNACION PROMEDIO POR HOGAR \$		225	225
COSTO TOTAL MENSUAL EN \$		59.166.225	222.712.875
COSTO TOTAL		709.994.700	2.672.554.500
% DE PIB		0,1%	0,4%
RELACION COSTO-BENEFICIO			
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 PP (EN MILES)			
EN POBREZA EN PERSONAS		1.918.905	2.868.119
COSTO POR REDUCCIÓN DE 1 POBRE			
EN POBREZA EN PERSONAS		5.828	7.198
BENEFICIARIOS DIRECTOS		302.472	1.029.346

Fuente: Elaboración propia basada en la EPH (INDEC).

CUADRO 13

(X) DESOCUPADOS	(XI) DESOCUPADOS MAYORES 24 AÑOS	(XII) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL	(XIII) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS + CUENTA PROPIA A TIEMPO PARCIAL	(XIV) DESOCUPADOS Y NO REGISTRADOS A TIEMPO PARCIAL. MAYORES 24 AÑOS
173	178	152	150	164
243	251	218	217	235
-6%	-3%	-17%	-19%	-11%
-6%	-3%	-16%	-16%	-9%
49	54	40	38	46
70	76	57	54	66
-18%	-10%	-33%	-36%	-23%
-17%	-9%	-32%	-36%	-21%
2.043.088	2.111.006	1.803.580	1.777.184	1.943.604
9.673.269	9.973.194	8.671.016	8.629.779	9.320.054
585.246	637.564	477.753	453.999	548.102
2.774.780	3.037.111	2.267.808	2.131.548	2.639.915
1.147.942	679.343	2.981.139	3.782.130	2.140.587
257	233	279	289	250
294.591.993	158.543.779	831.890.415	1.094.389.573	534.225.655
3.535.103.919	1.902.525.343	9.982.684.984	13.132.674.870	6.410.707.865
0,5%	0,3%	1,5%	2,0%	1,0%
2.300.851	2.433.994	2.459.586	3.155.027	2.643.234
5.781	6.106	6.186	7.935	6.645
1.309.298	704.639	3.697.291	4.863.954	2.374.336

Anexo II

Nomenclador de hogares del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPV) 2001

El nomenclador de hogares que se utiliza en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 establece la siguiente clasificación:

NOMENCLADOR DE HOGARES DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS (CNPV) 2001	
HOGAR UNIPERSONAL	
HOGAR MULTIPERSONAL FAMILIAR	
HOGAR NUCLEAR	
Hogar nuclear completo	
Hogar nuclear completo de pareja sola	
Hogar nuclear completo de pareja e hijos	
Hogar nuclear incompleto	
HOGAR EXTENDIDO	
Hogar nuclear completo con otros familiares	
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros familiares	
Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros familiares	
Hogar nuclear incompleto con otros familiares	
Hogar sin núcleo familiar con otros familiares	
HOGAR COMPUESTO	
Hogar nuclear completo con otros no familiares (con o sin otros familiares)	
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros no familiares (con o sin otros familiares)	
Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros no familiares (con o sin otros familiares)	
Hogar nuclear incompleto con otros no familiares (con o sin otros familiares)	
Hogar sin núcleo familiar con otros no familiares (con otros familiares)	
HOGAR MULTIPERSONAL NO FAMILIAR (JEFES Y OTROS NO FAMILIARES)	

Definiciones básicas:⁶³

Se considera *hogar* al grupo de personas que comparten una misma vivienda. Los hogares pueden ser unipersonales y multipersonales, según la cantidad de individuos que habitan en ellos. Los hogares multipersonales se clasifican en familiares y no familiares.

Se considera *hogar familiar* a aquel donde dos o más miembros del hogar están emparentados entre sí por sangre, adopción o matrimonio.

⁶³ Para mayor detalle, puede consultarse http://www.indec.gov.ar/censo2001s2_2/datos/defifami.doc.

Estos a la vez son *hogar nucleares*, cuando se presentan algunas de las siguientes formas de familia: (i) pareja sin hijos; (ii) pareja con uno o más hijos; (iii) un progenitor (padre o madre) con uno o más hijos. Por lo tanto, *hogar no nuclear* es aquel donde no están presentes (o no existen) cónyuge e hijos.

Además, el hogar nuclear es *completo* cuando ambos cónyuges están presentes e *incompleto* cuando falta alguno de ellos.

Por otro lado, las familias nucleares pueden estar constituidas, además, por otros parientes que no pertenecen al núcleo (abuelos, hermanos, primos, etc.) o por otros no parientes (amigos, etc.), lo que da lugar a los conceptos de *familia extendida* y *familia compuesta* respectivamente.

Por último los *hogares multipersonales no familiares* son aquellos donde no hay ninguna relación de parentesco entre sus integrantes (por ejemplo, el hogar integrado por amigos).

- ARENDTS-KUENNING, M. y S. DURYEA (2006), "The effect of parental presence, parents' education, and household headship on adolescents' schooling and work in Latin America", en *The Journal of Family and Economic Issues*, 27(2): 263-286.
- BANCO MUNDIAL (2007), *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- BECCARIA L., V. ESQUIVEL y R. MAURIZIO (2005), "Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina", en *Desarrollo Económico* N° 178, Argentina, ISSN: 0046-001X.
- BECCARIA, L. y M. GONZÁLEZ (2006), "Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina", en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 146, julio-septiembre.
- BECCARIA, L. y F. GROISMAN (2006), "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, N° 89: 133-156.
- BECCARIA, L. y R. MAURIZIO (2006), "Factors associated to poverty mobility in Greater Buenos Aires", Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- BECCARIA, L. y F. GROISMAN (2008), "Informalidad y Pobreza: una relación compleja", en Beccaria, L. y F. Groisman (eds.) *Argentina Desigual*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BELZIL, C. (2001), "Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: job matching vs. unobserved heterogeneity", en *Journal of Applied Econometrics*, 16:5, pp. 619-636.
- BERTRANOU, F. L. GASPARINI, F. CROSTA, F. HAIMOVICH, A. HAM, B. ÁLVAREZ y R. SÁNCHEZ (2007a), "Un piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales", OIT (*mimeo*).
- (2007b), "Un piso de Protección Social para Argentina: una discusión sobre sus costos fiscales e impactos sociales", OIT (*mimeo*).
- BERTRANOU, F. y J. PAZ. (2007), *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, OIT, Oficina Buenos Aires.
- BERTRANOU, F. y P. CASALÍ (coords.), (2007), *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-OIT.
- BOUDOU, A., V. D'ELIA y E. LO VALVO (2007), "El plan de inclusión previsional. Resultados preliminares", en *Estudios Especiales de la Seguridad Social*, ANSES.
- CAFFERATA, A., H. CHITARRONI y E. CIMILLO (2006), "El índice combinado de transferencia (ICT): un ejercicio de discriminación sobre la población beneficiaria del PJYJHD", SIEMPRO-SISFAM.
- CAMPOS, L. (2004), "El Programa para el Adulto Mayor Más", Mesa de Políticas Sociales Instituto de Estudios y Formación Central de los Trabajadores Argentinos, CTA.
- CELS (2003), "Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derechos?", documento de trabajo.
- (2007), "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", Colección Investigación y Análisis N° 4.
- CORTÉS R., F. GROISMAN y A. HOSOWSZKI (2003), "Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefas y jefes". Documento presentado en el 6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- CRUCES, G., N. EPELE y L. GUARDIA (2008), "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina", Serie Políticas Sociales N° 142, CEPAL, Santiago de Chile.
- CRUCES, G. y L. GASPARINI (2008), "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura", Documento de Trabajo N° 77, CEDLAS.
- (2008), "Plan Familias: Integrando a la población vulnerable", *mimeo*.
- CRUCES, G., H. ROVNER y A. SCHIJMAN (2007), "Encuesta de percepción de planes sociales en Argentina", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Banco Mundial, Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- DAMILL, M., R. FRENKEL y R. MAURIZIO (2002), "Argentina: A decade of currency board. An analysis of growth, employment and income distribution", Employment Paper 2002/42, International Labour Office, Geneva.
- DAMILL, M., R. FRENKEL y R. MAURIZIO (2003), "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa", Serie Financiamiento del Desarrollo N° 135, CEPAL, Chile.
- (2007), "Macroeconomic policy changes in Argentina in the turn of the century", International Institute for Labour Studies of the International Labour Organization, OIT, Ginebra.
- D'ELIA, V. (2007), "Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión previsional", Estudios Especiales de la Seguridad Social, ANSES.
- DIRECCIÓN DE GASTO PÚBLICO Y PROGRAMAS SOCIALES (2007), "Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2006, Serie Gasto Público", Documento de Trabajo N° GP/18.
- EHRENBERG, R. y R. OAXACA (1976), "Unemployment Insurance, Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain", en *American Economic Review*, 66:5, pp. 754-776.

ESCOBAR, A. y M. GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2004), "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en las zonas rurales", en Hernández, B. y M. Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades*, México, INSP.

ESQUIVEL, V. y R. MAURIZIO (2005), "The Social Impact of the Crisis. Long-Term Perspective and Future Scenarios". Ponencia presentada en Ethics and Debt: Reflections on the Argentine Experience. The Argentina Observatory, Graduate Program in International Affairs, New School University, New York.

FELDMAN, S. (1996), "El trabajo de los adolescentes en Argentina. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?", en Konterllnik, I. y C. Jacinto *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, Losada, Buenos Aires.

FILMUS, D., A. MIRANDA y J. ZELARAYÁN (2001), "En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral", Trabajo presentado en el 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

FITZENBERGER, B. y R. WILKE (2007), "New insights on unemployment duration and post unemployment earnings in Germany: Censored Box-Cox Quantile Regression at Work", IZA Discussion Paper N° 2609.

GALASSO, E. y M. RAVALLION (2004), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefes", en *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18(3).

GALLART, M., M. MORENO y M. CERRUTI (1993), "Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación", CENEP, Buenos Aires.

GASPARINI L., M. MARCHIONNI y W. SOSA ESCUDERO (2005), "Characterization of Inequality Changes through Microeconomic Decompositions: The Case of Greater Buenos Aires", en Bourguignon, F. y F. Ferreira (eds.), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics*, Oxford University Press.

GASPARINI, L. F. CROSTA, F. HAIMOVICH, B. ALVAREZ, A. HAM y R. SÁNCHEZ (2008), "Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales", Documento CEDLAS N° 71.

GOLBERT, L. (2004), "¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados", Serie Políticas Sociales N° 84, CEPAL, Buenos Aires.

GOLBERT (2006), "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefes de Argentina". Documento presentado en la Reunión de Expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Chile.

JACINTO, C. (1996), "Transición laboral de los jóvenes, políticas públicas y estrategias de los actores". Documento presentado en el 2do. Congreso Nacional de Sociología del Trabajo, organizado por ASET, Buenos Aires.

MACHIN, S. (1998), "Childhood Disadvantage and Intergenerational Transmissions of Economic Status", en A. Atkinson y M. Hill (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, London: Suntory and Toyota International Centers For Economics and Related Disciplines, London School of Economics.

MARCHIONNI, M., G. BET y A. NAVARRO (2007), "Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información", Documento de trabajo N° 61, CEDLAS, La Plata.

MAURIZIO, R. (2007), "Macroeconomic regime, trade openness, unemployment and inequality: the Argentine Experience", IDEAS Working Paper N° 03/2009.

MAURIZIO, R., B. PERROT y S. VILLAFañe (2007), "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad", Serie Estudios 6. Trabajo, ocupación y empleo, Ministerio de Trabajo.

----- (2008), "How important were social and labour market policies in reducing poverty across different families in Argentina? A dynamic approach". Documento presentado en Income Distribution and the Family Conference, Kiel (Alemania), 1 al 3 de septiembre.

MEDEIROS, M., T. BRITTO y F. VERAS SOARES (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and The Bolsa Familia", Documento de Trabajo N° 46, International Poverty Centre, Brasilia.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007), "Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo. Balance del 2007".

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2004), "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, Ocupación y Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - BANCO MUNDIAL (2008), *Aportes a una nueva visión de la informalidad en la Argentina*, Argentina.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD (2008a), Programas y Acciones de Empleo de Transferencia Directa, Secretaría de Empleo.

----- (2008b), Informe Resumen Programas Jefes de Hogar, Secretaría de Empleo.

MIRANDA, A. y A. SALVIA (2001), "Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de determinantes a través de regresiones", Cuadernos del CEPED N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

OIT - IPEC (2007), *Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América latina*.

OIT (2006), “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia.

— — — (2007), *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reformas*, Oficina Santiago de Chile.

REIS, M. y J. CAMARGO (2007), “Rendimentos Domiciliares com Aposentadorias e Pensões e as Decisões dos Jovens Quanto à Educação e à Participação na Força de Trabalho”, Texto para Discussão N° 1262, IPEA, Brasil.

RIBAS, R., F. V. SOARES y G. HIRATA (2008), “The Impact of CCTs. What we know and what we are not sure about”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America”, Brasil.

TATSIRAMOS, K. (2006), “Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability”, IZA Discussion Paper N° 2280.

UNICEF (2005), “Pobreza infantil en países ricos”, Report Card N° 6, Instituto de Investigaciones Innocenti, Italia.

VAN OURS, J. y M. VODOPIVEC (2006), “Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does not Affect the Quality of Post-Unemployment Job: Evidence from a Natural Experiment”, IZA Discussion Paper No. 2171.

VILLATORO, P. (2007), “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, CEPAL, Chile.

VILLATORO, P. (2008), “CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America”, Brasil.

VINOCUR, P. y L. HALPERÍN (2004), “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”, Serie Políticas Sociales N° 85, CEPAL, Buenos Aires.

YASCHINE, I. y L. DÁVILA (2008), “Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme?”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America”, Brasil.

Ejes prioritarios del Programa de Trabajo Decente Argentina 2008-2011

Articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo

Mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad,
con énfasis en la promoción del empleo decente
para la juventud y el desarrollo económico local

Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil

Ampliar la cobertura de la protección social

Fortalecer un diálogo social efectivo para que los mandantes
promuevan las dimensiones del trabajo decente
en las políticas sociolaborales

Contribuir a la reducción de la economía informal y
del empleo no registrado