



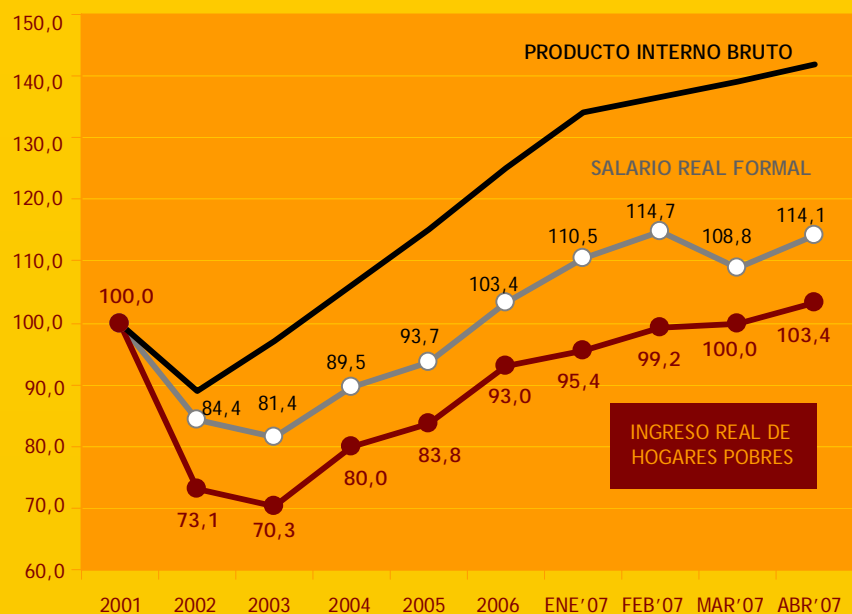
Para mejorar la distribución del ingreso en la Argentina se requiere de un gasto público más focalizado en los pobres.

El análisis de la distribución del ingreso en nuestro país que presentáramos en el número anterior de Empleo y Desarrollo Social mostraba que -más allá de los vaivenes asociados al ciclo económico- era posible identificar un patrón muy regresivo, el cual se ha mantenido de manera relativamente estable a lo largo del tiempo. A la hora de interpretar este fenómeno destacábamos el papel decisivo que tiene el mal funcionamiento del mercado laboral o, más específicamente, la informalidad masiva y la ineficacia de las políticas laborales. En este número procuramos complementar el análisis, indagando en la influencia que la calidad del gasto público tiene sobre la distribución del ingreso en nuestro país.

Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)

Según el Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora el Departamento de Economía de la UCA, el ingreso de estos hogares aumentó un 3,5% en marzo, acumulando en el 1er trimestre un incremento de 8,6%. Por su parte, el costo de la Canasta Básica Total que elabora el INDEC -y constituye el índice de precios relevante para medir la capacidad de compra de los pobres- experimentó una caída del 0,7% en marzo y un incremento del 0,1% en abril, por lo que la capacidad de compra medida a través del Ingreso Real de los Hogares Pobres tuvo un incremento entre febrero y abril del 2007 de 4,3%.

Si bien la mejora en el ingreso real de los hogares pobres se explica en parte por la cuestionada revisión de la Canasta Básica Total, por primera vez desde la crisis la capacidad adquisitiva de los hogares pobres superaría en abril al nivel que tenía en 2001, ubicándose un 3,4% por encima del promedio de ese año. Por su parte, el salario real formal de los trabajadores registrados es un 14,1% superior al de 2001.



Fuente: Elaboración propia (ver UCA - Empleo y Desarrollo Social Nro. 1)

empleo y DESARROLLO SOCIAL

Las intervenciones del Estado inciden de manera decisiva y a través de diferentes mecanismos en el patrón distributivo de un país. Sin dudas, el **gasto social es uno de los mecanismos más explícitos para la redistribución del ingreso** y comprende intervenciones con objetivos de largo plazo (típicamente en educación y salud) y otras que poseen un impacto distributivo más directo y de corto plazo. Entre estas últimas se destacan las *transferencias monetarias directas a las familias*, ya sea a través del sistema de seguridad social o por la vía de programas de tipo asistencial.

En general, se espera que estas transferencias tengan un impacto significativo y rápido a la hora de revertir las desigualdades; alcanza con ver los importantes esfuerzos analíticos que se están realizando para cuantificar estos impactos en la Unión Europea, por ejemplo. En un estudio reciente¹ se sistematiza la información disponible para la Unión Europea y se la compara con las evidencias para Latinoamérica. De este análisis surge que el coeficiente de Gini² en los 15 países más desarrollados de la UE alcanza un valor aproximado de 0,33, una cifra asociada con altos estándares de integración social. A través de algunas simulaciones, el estudio muestra que este resultado se explica por la intervención del Estado, principalmente mediante la redistribución de ingresos vía transferencias monetarias a las familias³. Sin estas transferencias el valor del coeficiente de Gini sería 0,47, es decir, un nivel de desigualdad similar al que prevalece en los países latinoamericanos. Según las conclusiones del trabajo, aproximadamente un 50% de la diferencia entre la distribución personal del ingreso en Europa y Latinoamérica se explicaría por el papel que cumplen las transferencias del Estado en cada caso. **En otros términos, la baja calidad en el gasto social es uno de los factores más relevantes detrás de la mala distribución del ingreso en Latinoamérica.**

En Argentina, la medición oficial del coeficiente de Gini es realizada por el INDEC, en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los datos correspondientes al tercer trimestre de 2006 arrojan un valor de 0,49 para dicho indicador, algo que -al margen de que aspectos metodológicos dificultan la comparación entre países- evidencia un nivel de desigualdad relativamente alto. A pesar de las limitaciones asociadas con la información disponible, se intentó replicar para el caso argentino el análisis descrito para los países europeos, simulando una situación en la que las familias no reciben transferencias monetarias del Estado, esto es, transferencias de

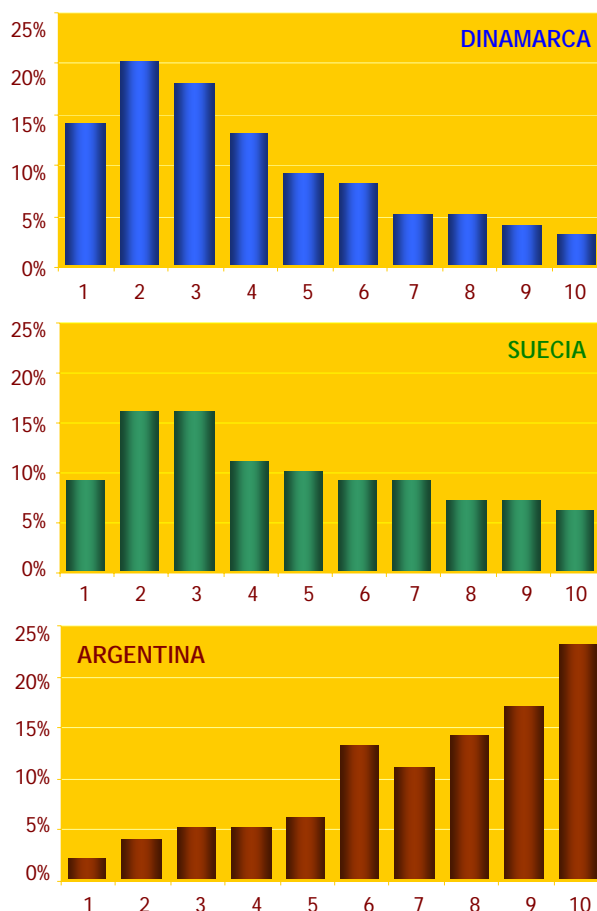
la seguridad social (jubilaciones y pensiones, más subsidios de desempleo) y transferencias asistenciales (Plan Jefas y Jefes de Hogar, más ayuda asistencial). El coeficiente de Gini calculado bajo esta hipótesis resultó ser de 0,54, lo que significa que la desigualdad aumentaría levemente si el Estado dejara de hacer estas transferencias. Se trata de un impacto limitado, que en todo caso no cambia de manera sustancial el patrón distributivo. Si bien esta simulación no es directamente comparable con los cálculos realizados para la UE, las diferencias existentes parecen avalar la hipótesis de que el Estado argentino está lejos de aprovechar el potencial que tienen las transferencias de ingresos.

El bajo impacto distributivo de las transferencias

Para profundizar en el análisis resulta ilustrativo comparar la distribución del gasto social en nuestro país con la de algunos de los países europeos con mayor tradición de equidad -los casos de Dinamarca y Suecia (gráfico 1).

Gráfico 1:

Distribución de las transferencias monetarias por decil de ingreso (% del total de transferencias)



Fuente: elaboración propia en base a EUROMOD e INDEC.

¹ "Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos". Banco Mundial, Washington DC (www.worldbank.org)

² El coeficiente de Gini es la medición de la desigualdad universalmente más conocida. Básicamente, se trata de un indicador que adopta valores que van entre 0, correspondiente a la situación de máxima igualdad y 1, para la situación de máxima inequidad.

³ Esto, debido a que los impuestos en la Unión Europea tendrían un efecto redistributivo prácticamente neutro y hasta regresivo en algunos casos.

A pesar de que la aplicación de metodologías sustancialmente diferentes no permite comparaciones rigurosas y exactas⁴, son muy sugerentes los diferentes órdenes de magnitud en lo que hace al rol del Estado en la distribución del ingreso. En el gráfico anterior se observa que en los países nórdicos las transferencias monetarias están fuertemente concentradas en los primeros cinco deciles del ingreso, mientras que -por el contrario- en Argentina los recursos públicos aparecen muy sesgados en favor de los deciles más altos. Más específicamente, se puede señalar que en el caso de Dinamarca, uno de los países con el sistema de transferencias más redistributivo, el 75% del gasto asistencial y de seguridad social se destina a la mitad más pobre de la población; en el caso de Suecia alcanza al 62% y en Finlandia el 61%. En Argentina, sólo el 22% del gasto social llega a los cinco deciles correspondientes a los menores niveles de ingreso.

¿Porque la intervención pública no mejora la distribución del ingreso en Argentina?

Numerosos factores explican el hecho de que no se aprovechen plenamente las herramientas que dispone el sector público para incidir en la distribución del ingreso. Si enfocamos el análisis en las transferencias monetarias, un hecho para destacar es que la porción del gasto que se canaliza a través de los mecanismos de la seguridad social es mucho más abundante que las erogaciones de tipo asistencial. Según los datos del gasto público consolidado que difunde el Ministerio de Economía, en 2004 el gasto previsional representaba aproximadamente el 75% de la suma de recursos previsionales más gastos asistenciales totales (el cual incorpora prestaciones en especies que no deberían estar incluidas en este análisis).

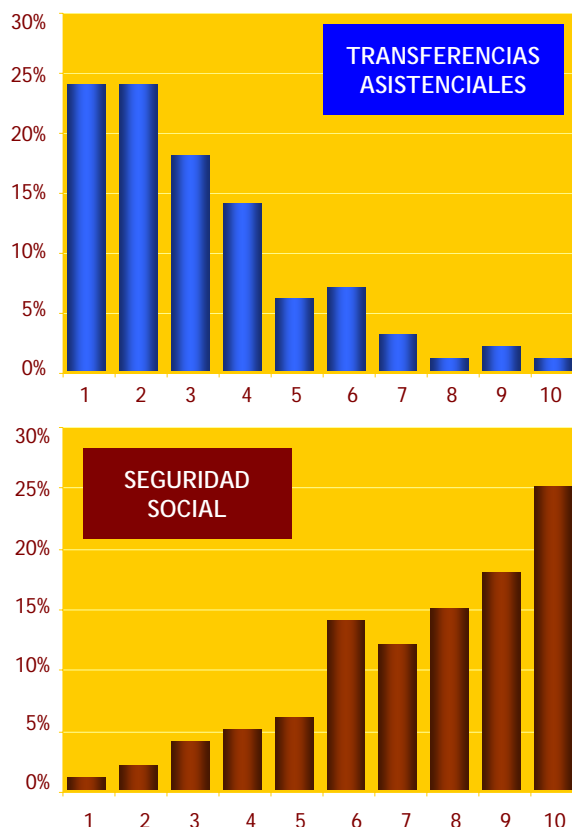
En el Gráfico 2 se muestra una particularidad muy interesante que presentan las transferencias de seguridad social en nuestro país. Mientras que el gasto asistencial llega en un 80% a los segmentos de más bajos ingresos (los primeros 4 deciles), sólo un 12% de las jubilaciones y pensiones estaría llegando a los estratos más pobres de la sociedad. Esto es, la seguridad social tiene un papel protagónico como componente del gasto público total, pero su incidencia en la redistribución del ingreso resulta bastante limitada.

Este resultado no es sorprendente si se analiza en el contexto de los elevados niveles de informalidad que prevalecen en el país. La regla de beneficios prevalente en el sistema de seguridad social argentino -similar a la que aplican los países desarrollados donde el cumplimiento de las normas es masivo- es que el acceso a las jubilaciones, pensiones y subsidios por desempleo está condicionado a la registración laboral. Como el empleo registrado no es un fenómeno universal, sino más bien limitado a aquellas personas con buenos niveles de calificación, los recursos públicos que se canalizan por la seguridad social en la Argentina tienden a concentrarse en los deciles más altos de la escala distributiva. En otras palabras, como la informalidad laboral opera con mayor intensidad entre los pobres, las reglas de seguridad social que vinculan beneficios con empleo registrado diluyen los impactos distributivos del gasto público. Esta inequidad

se ve además potenciada por la gran cantidad de regímenes de privilegio (un fenómeno desconocido en los países desarrollados) y a que más de la mitad del presupuesto de la seguridad social se financia con rentas generales. Los pobres que no acceden a los beneficios de la seguridad social por trabajar en la informalidad sí contribuyen a financiar sus costos por pagar impuestos, como los que por ejemplo gravan al consumo.

Gráfico 2:

Distribución de las transferencias monetarias por tipo (% del total de transferencias)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Algunos casos de políticas públicas recientes

Tanto los niveles actuales como las tendencias que muestran los datos del INDEC sugieren la galvanización de un patrón distributivo altamente regresivo. Esta evidencia no deja lugar a dudas sobre la necesidad de que el Estado asuma un compromiso efectivo para mejorar la equidad. Lo complejo -y en general polémico- es definir los instrumentos más apropiados para llevar a la práctica una estrategia redistributiva. En este sentido, el análisis de algunas experiencias recientes sirve para arrojar luz sobre las dificultades que enfrenta la búsqueda de una sociedad más equilibrada.

La recuperación económica, por caso, ha inducido un importante aumento del empleo registrado: según datos del Ministerio de Economía, el incremento neto del empleo registrado fue de 1,6 millones de puestos de trabajos entre 2003 y 2006. No obstante, este proceso no fue suficiente para revertir el masivo empleo no registrado; según la EPH, hacia fines de 2006 al 47% de los asalariados del sector privado no se le practicaban descuentos jubilatorios, i.e., eran contratados "en negro". Las diferencias entre estas dos mitades del mercado de trabajo no son transitorias; a finales de 2006, el salario promedio en el sector registrado se ubicaba en \$1.950,

⁴ Los datos de Dinamarca, Suecia y Finlandia se obtuvieron de EUROMOD, un modelo de análisis multipaíses para la UE que provee estimaciones del impacto distributivo de impuestos y transferencias. Se basa en la aplicación de las reglas de diseño de los sistemas de transferencias de ingresos sobre las encuestas de hogares de esos países para simular cómo actúan las transferencias. Si bien no tiene en consideración las filtraciones que se dan en la realidad, por tratarse de países con altos niveles de formalidad la simulación es una muy buena aproximación a la situación real. En el caso de Argentina, por el contrario, se trata de un ejercicio que no replica las reglas de diseño de las transferencias monetarias, sino que toma los montos que la gente declara en la EPH del INDEC.

contra \$569 para el empleo no registrado. **La informalidad está demostrando que es capaz de trascender al ciclo económico y consolidarse como la manifestación de una segmentación profunda y estructural del mercado laboral.**

En este contexto, promover aumentos de salarios –a través de ajustes en el salario mínimo o en las escalas de los convenios laborales– no constituye un mecanismo eficaz para mejorar el bienestar de las familias más pobres, ya que su principal fuente de ingreso es el trabajo informal. Por el contrario, muchas veces estos aumentos se traducen en presiones inflacionarias que repercuten negativamente sobre las familias más pobres. La consecuencia es que con un mercado de trabajo segmentado, una estrategia que podría ser justificable para mejorar la distribución del ingreso en otro contexto pierde efectividad o, incluso, termina siendo regresiva.

Otra política implementada recientemente –la cual se justificaría por su supuesta progresividad en términos distributivos– ha sido la moratoria previsional. Se trata de un mecanismo que permite a las personas mayores acceder a una prestación jubilatoria aún cuando no tuviesen suficientes años de aportes. El potencial beneficiario tiene que manifestar ante el Estado haber trabajado sin realizar los aportes legales correspondientes y en base a esa declaración (de veracidad discutible en no pocos casos) éste le otorga la posibilidad de pagar la deuda a través de un plan de facilidades de pago, cuyas cuotas se descuentan de la jubilación a percibir. Con el instrumento funcionando, en pocos meses podrían terminar incorporándose al sistema previsional 1,5 millones de personas, lo que involucraría una masa de recursos de \$4.900 millones anuales durante los primeros cinco años y que se incrementarían a \$13.000 millones cuando termine de operar la moratoria.

¿Cuál es el impacto distributivo de esta medida? Todo parece indicar que se terminaría comprometiendo una enorme masa de recursos sin obtener grandes cambios en la distribución personal del ingreso. En efecto, según la EPH del INDEC, las personas sin cobertura previsional están repartidas de manera bastante proporcional entre todos los deciles de ingreso. Por lo que hay personas mayores pobres y de clase media, pero también una proporción importante de mayores que pertenecen a familias de alto ingreso y que incluso tienen cobertura social porque detentan el derecho a percibir la pensión a la viudez. Es más, dado que el mecanismo de acceso es complejo y tiene sus costos, existe una alta probabilidad de que las personas que primero accedan a estos beneficios sean las correspondientes a los deciles más altos, por tener mayor capacidad, información y medios. En consecuencia, no resulta descabellado imaginar que el impacto directo de la medida termine siendo regresivo.

Es posible obtener similares conclusiones con los subsidios otorgados a las empresas privadas para evitar que suban los precios de los bienes de la canasta básica, el transporte y la energía. Como estos bienes explican una alta proporción de la canasta de consumo de los hogares ubicados en los deciles más bajos de la escala distributiva, se considera que las personas de menores recursos se verán favorecidas si los precios no aumentan. A partir de este argumento se destinan ingentes recursos públicos –se estima que superan los \$6.000 millones– en subsidios

a las empresas a condición de que no incrementen sus precios. Pero lo cierto es que estos bienes no son demandados sólo por pobres. En general, el consumo en términos absolutos tiende a ser más alto en las familias de ingresos medios y altos, ya que cuentan con una mayor capacidad adquisitiva. Por lo que, aún suponiendo que los subsidios efectivamente logran el objetivo de contener los precios, la mayor parte de las transferencias que el Estado realiza con este propósito no terminan siendo absorbidas por los pobres. Peor aún, en determinadas situaciones las familias más humildes quedan excluidas de los beneficios por las barreras al acceso existentes. El caso más ilustrativo es el del gas: todas las familias de ingresos medios y altos se abastecen de la red domiciliaria y hacen uso intensivo de los beneficios de una tarifa que no refleja el costo real del servicio. Por el contrario, muchas familias pobres no tienen acceso a la red y deben comprar el gas en garrafas, pagando un precio que es más de 7 veces más caro.

En el gasto asistencial también se observan importantes filtraciones. Oportunamente señalamos (ver Empleo y Desarrollo Social N°4) que el monto que se destina a los programas asistenciales es suficiente para cubrir la brecha de pobreza. En otras palabras, si las erogaciones del Estado efectivamente llegaran a las familias más humildes no debería haber pobreza en la Argentina. Pero, con más de un cuarto de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza, es evidente que una alta proporción del gasto que realiza el Estado es captada por familias de ingresos medios y altos. Una situación que es el resultado de herramientas de gestión inapropiadas y que dan pie a burocracia, clientelismo y corrupción.

Repensar las intervenciones públicas

Es realmente difícil conseguir mejoras en la distribución del ingreso cuando la informalidad alcanza niveles masivos. En la medida en que persista un significativo volumen de transacciones económicas por afuera de los circuitos legales, éstas no serán alcanzadas por las intervenciones públicas directas. Se trata de un contexto adverso que dificulta que el Estado tenga un rol protagónico en la redistribución de ingresos, pero que de hecho no lo imposibilita. En todo caso, lo que se necesita es **adaptar la estrategia detrás de las intervenciones, teniendo especial cuidado de considerar las restricciones que impone la informalidad.** En otras palabras, es posible mejorar de manera sustancial la distribución del ingreso, pero para ello se necesitan diseños pertinentes, sobriedad y calidad en la gestión.

La experiencia acumulada en nuestro país resulta ilustrativa al respecto. Más allá de las buenas intenciones que justificaran su adopción, políticas públicas mal diseñadas y gestionadas terminaron convirtiéndose en herramientas poco efectivas para mejorar la distribución del ingreso y, lo que es peor aún, generando rentas en favor de los estratos mejor ubicados en la escala distributiva. Regulaciones laborales que discriminan a los trabajadores menos calificados, moratorias que permiten el acceso indiscriminado a los recursos de la seguridad social, subsidios que en el mejor de los casos abaratan los bienes y servicios que consumen familias de ingresos medios y altos, programas asistenciales burocráticos y clientelísticos, constituyen los eslabones de una larga cadena de errores que explican el tradicional fracaso distributivo argentino.