

Las prioridades en el gasto público y el combate a la indigencia: el caso de Argentina

Autor: PABLO AGUSTIN LAVIGNE

Tutor: JORGE STREB

Miembros del Comité Evaluador:

MARIANA CONTE GRAND – UCEMA

JULIO ELIAS – UCEMA

ARIEL MELAMUD – ASAP

AGOSTO – 2013

Las prioridades en el gasto público y el combate a la indigencia: el caso de Argentina

PABLO AGUSTÍN LAVIGNE*
Universidad del CEMA

Agosto 2013

El gasto público en Argentina se ha expandido notablemente durante los últimos años, de la mano de un discurso oficial de tono progresista. A pesar de ello, todavía persiste un porcentaje de la población -no poco significativo- que no puede obtener los ingresos suficientes para asegurar su subsistencia. Al realizar un cálculo técnico del porcentaje de población en situación de indigencia, se pone de manifiesto cuán insignificante resulta -en términos de recursos presupuestarios- la cantidad de dinero necesaria para igualar los ingresos de la población indigente con los requisitos para cubrir la canasta básica medida como el conjunto de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes. Esto evidencia la falta de jerarquías en el gasto público, que convalida erogaciones sin importar su eficiencia igualadora, dejando en claro que la desigualdad social en Argentina no es una prioridad política desde el punto de vista de los recursos presupuestarios.

Clasificación JEL: H30, H50, I32, I38.

Palabras clave: Gasto Publico, Redistribución, Pobreza, Indigencia, Política Fiscal, Priorización, Progresividad.

"Las administraciones serán juzgadas por su éxito o fracaso en reducir la presencia de pobreza según su medición oficial. Aun cuando una sola familia esté por debajo de la línea oficial de pobreza, ningún político podrá reclamar la victoria en la lucha contra la pobreza o ignorar el repetido y solemne reconocimiento de las obligaciones de la sociedad para con sus miembros más pobres".

James Tobin, Premio Nobel de Economía en 1981.

* Este trabajo se realiza para ser presentado como tesis de finalización de la Maestría en Economía de UCEMA. Pablo Agustín Lavigne: Universidad del CEMA, Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina; pal09@cema.edu.ar. Agradezco mucho los comentarios de Jorge Streb, Mariana Conte Grand, Julio Elias, Ariel Melamud y Federico Bove, quienes me ayudaron a mejorar sustancialmente el presente trabajo.

I. Introducción

El por qué de la imposibilidad de que cierto conjunto de la población pueda acceder a un ingreso mínimo se debe a múltiples factores, entre los que se destacan las diferentes condiciones iniciales que poseen las diversas personas. Estas condiciones les impiden la acumulación de capital físico y humano que les permitan incrementar su productividad y, como consecuencia, obtener un mayor ingreso.

Aquí es donde aparece la principal función del Estado¹ desde el punto de vista de la equidad: intentar igualar las condiciones iniciales de los diversos estratos de su población, lógicamente generando la menor distorsión posible. Como analiza Fields (2005), estas políticas redistributivas pueden generar efectos muy positivos: por ejemplo, en los países de Europa el coeficiente de Gini de distribución de ingreso bruto es similar a la media de América Latina (0,5), pero una vez que se agregan los impuestos y las transferencias, el coeficiente de Europa desciende notablemente (0,3).

En definitiva, los bienes públicos los pagan en mayor medida quienes más ingresos tienen y los usufructúan los más pobres. De acuerdo a este enunciado, las políticas públicas deben apuntar a que los diversos gastos que el Estado realiza se orienten a las clases más bajas, siempre que cierto porcentaje de la población se halle en circunstancias de vulnerabilidad.

Luego de la crisis de fines del 2001, los distintos gobiernos argentinos han debido enfrentar un importante desafío en el plano social: en octubre de 2002 el 24,7% de la población quedó en situación de indigencia, mientras que en 2001 la cifra era del 12,2%. Asimismo, en octubre de 2002, más del 50% del país quedó debajo de la línea de la

¹ Richard Musgrave (1985) pensaba que el Estado tenía tres brazos en los que basaba su intervención económica: asignación, distribución y estabilización.

pobreza, medida como el nivel de ingreso ó consumo mínimo necesario para alcanzar la canasta de pobreza (INDEC 2002).

En los años posteriores a la crisis, el país exhibió un crecimiento sostenido que, junto con diversas políticas sociales, permitieron una drástica reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Así y todo, a partir del año 2007, la combinación de las políticas económicas expansivas del gobierno -tanto fiscales como monetarias- y el alza generalizada en los precios internacionales de los alimentos originaron un efecto inflacionario que impactó en los sectores sociales más bajos. Especial impacto tuvo la inflación en aquella población que recibe planes sociales, ya que el ajuste de las transferencias estuvo por debajo de la inflación acumulada. En el II se ilustra el impacto de la inflación sobre la Asignación Universal por Hijo. En promedio, ajustando el valor del subsidio con la inflación de las provincias (ver apéndice A), el monto de la asignación, en pesos constantes de noviembre de 2009, fue del 91% del valor inicial.

Por otra parte, la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para morigerar la publicación de cálculos de inflación ocasionó un inconveniente adicional para definir el costo de la canasta básica de alimentos, eje fundamental para trazar las líneas de pobreza e indigencia. Los cálculos de inflación de consultoras privadas y de algunas direcciones de estadísticas provinciales² han -al menos- duplicado los valores oficiales publicados desde el inicio de la intervención del INDEC. Dicho organismo marca que, hacia fines del año 2011, la indigencia se había reducido al 1,7% de la población y la pobreza al 6,5%. No obstante, debe considerarse que estos datos, al subestimar la inflación, sesgan los valores de la canasta básica, con la consecuencia lógica de subestimar la proporción de la población que se ubica por debajo de los límites de pobreza e indigencia.

² Las provincias de Santa fe, Córdoba, Neuquén, San Luis, Chubut y Jujuy.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner posee como eje comunicacional de su discurso la integración social y la profundización de un modelo económico redistributivo.³ La pobreza y la indigencia son un foco prioritario y, prueba de ello, es que Argentina es el país con mayor presupuesto social en relación al PBI, de América Latina. Un interrogante que surge es si ésta política ha resultado efectiva y en qué medida ha dado una solución a los problemas de indigencia y reducción de la pobreza. En vistas de ello, el presente trabajo de investigación intentará analizar cuál sería el costo fiscal de realizar una transferencia monetaria a cada persona indigente de manera de otorgarle el ingreso que le falta para acceder a la canasta básica calculada en base al relevamiento de las direcciones provinciales de estadísticas (ver apéndice A). Asimismo, debido a que todo gobierno posee por definición una restricción presupuestaria, se propondrán ejemplos para obtener los recursos necesarios para dichas transferencias, centradas en la restricción de gastos que sean menos progresivos (ver Apéndice C).

En línea con lo expuesto, el primer objetivo de este trabajo es estimar una línea real de indigencia y de pobreza para, a partir de allí, estimar el número objetivo de personas que se encuentran dentro de cada subgrupo social. Para ello, es menester realizar una descripción de los diversos conceptos y visiones acerca de la definición de indigencia y pobreza.

Luego se analizará si el direccionamiento del gasto público guarda relación con el objetivo de reducción de pobreza e indigencia, o si las erogaciones posteriores se apartan del objetivo que se marcó como prioritario desde el eje discursivo de equidad social.

³ Para más detalle, ver últimos discursos ante la Asamblea Legislativa 2010, (<http://www.parlamentario.com/articulo-4598.html>); 2011, (<http://parlamentario.com/noticia-34737.html>); 2012, (<http://www.parlamentario.com/noticia-42989.html>)

II. Definiciones de pobreza e indigencia

“La pobreza es una significativa privación en el bienestar”, esta es la definición de pobreza con la que el Banco Mundial comienza su capítulo inicial del World Development Report (2000/2001). Pero luego de esta definición, el mismo reporte se pregunta: ¿Qué es precisamente “privación del bienestar”? Este interrogante permite abordar el concepto de pobreza de una manera algo más amplia, permitiendo en sus respuestas un enfoque más abarcativo del término.

Esta amplitud incorpora nuevos conceptos a las tradicionales visiones de pobreza medida en términos de ingreso ó consumo. Se analiza un segundo enfoque que caracteriza al bienestar de una manera multidimensional contemplando la falta de ciertas necesidades básicas, y una tercera visión, donde se encuentran los conceptos elaborados por Amartya Sen (1982), quien considera al bienestar como distintas capacidades de interactuar en una sociedad. Bajo esta última visión, la pobreza es una privación de estas capacidades, que van más allá de lo simplemente monetario ó de la falta de acceso a necesidades básicas.

Si bien para este trabajo tomaremos como aproximación de pobreza el concepto basado en la falta de ingresos ó consumo, haremos una breve explicación de las tres acepciones.

A. Pobreza medida en términos de bienestar

Esta forma de calcular la pobreza es la más tradicional y basa su método en la teoría del consumidor de la microeconomía clásica. Un agente representativo elige su consumo entre las diferentes opciones que dispone y que valúa según sus preferencias particulares. Este consumo le reporta una determinada utilidad y elige consumir de manera que pueda maximizar esta utilidad. Evidentemente, esta elección que maximiza su utilidad está sujeta a un presupuesto determinado que se lo da el ingreso que obtiene (Watts 1964).

La pobreza es, en esta visión, la falta de ingreso que le permite a un agente determinado realizar el consumo mínimo que le reporte una cantidad mínima de utilidad ó bienestar. Un indicador clave en esta aproximación es lo que se denomina “línea de pobreza” que es el nivel de ingreso ó consumo mínimo del que cada agente debe disponer para no ser considerado pobre. Supongamos un individuo i , que consume la totalidad de sus ingresos en los bienes incluidos en Q_i y cuyo precio se denota con P_i . El consumo de estos bienes le reporta una determinada utilidad:

$$(1) y_i = P_i Q_i$$

$$(2) u_i = f(y_i)$$

También definimos a z^p como el nivel mínimo de bienestar del que debe disponer un agente determinado para no ser considerado pobre. Asimismo, ese nivel de consumo está dado por el ingreso y^p .

$$(3) z^p = u^p(y^p)$$

De esta manera, la pobreza está definida por la suma de todos los individuos que no dispongan de los ingresos necesarios para realizar el consumo que les permita obtener un nivel mínimo de bienestar z^p :

$$(4) \sum_{i=1}^n i, \text{ donde } y_i < y^p$$

Adicionalmente, la brecha de pobreza se define como la sumatoria del ingreso faltante a las familias pobres para alcanzar el ingreso de la línea de pobreza:

$$(5) (\sum_{i=1}^n y^p - \sum_{i=1}^n y_i), \text{ donde } y_i < y^p$$

La idea general de las líneas de pobreza, como se ha comentado anteriormente, es poder estimar los recursos necesarios para hacer frente a necesidades mínimas. Esta visión se enfoca en encontrar el ingreso mínimo necesario para solventar esas necesidades.

El primer paso es poder estimar el costo de los alimentos necesarios para obtener un mínimo nivel calórico ó energético. Estos gastos varían de acuerdo a la edad de la persona, sexo, lugar geográfico, etc. Esta canasta básica de alimentos se conoce también como Línea de Indigencia. En la metodología de cálculo del INDEC (2002), se puede leer: “El punto de partida de dicha metodología es el cómputo del valor de la Canasta Básica de Alimentos, o conjunto de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes. El valor monetario de esta canasta corresponde a la Línea de Indigencia. Para determinar dicha canasta, se consideran inicialmente los valores recomendados por los nutricionistas respecto de las cantidades mínimas de calorías y otros nutrientes –por ejemplo, proteínas, hierro o ciertas vitaminas– que requieren personas de distinto género y edad, y que realizan actividades de diferente intensidad”.

Una vez obtenida la línea alimentaria o de indigencia, se busca estimar la línea de pobreza global, la cual tienen en cuenta gastos alimentarios y no alimentarios, como pueden ser servicios, alquileres, etc. El método más utilizado es dividir la línea de indigencia (ó línea de pobreza alimentaria) por la proporción del gasto en alimentos del total del gasto familiar, más conocido como la inversa de la curva de Engel (supongamos que el gasto en alimentos es 45% del total del ingreso, la cuenta que se realiza es: línea de indigencia / 0,45). Para obtener la proporción del gasto alimentario, los institutos de estadísticas tienen reparos para no distorsionar la medición: no tomar la proporción del decil de ingreso más bajo, ya que la proporción del gasto en alimentos es muy alta, ó de los deciles de ingresos más altos, ya que en este caso son muy bajos. Se pueden observar en el cuadro siguiente los valores que arroja el coeficiente de Engel para los diferentes países de América Latina, obtenidos de la metodología empleada por el INDEC (2002).

Cuadro 1. Inversa del coeficiente de Engel en América Latina

País	Inversa del coeficiente de Engel
Metodología oficial	
Argentina	2,07
Chile	2,00
México	2,50
Uruguay	2,99
Otras experiencias	
Perú	1,93
Paraguay	2,13
CEPAL	2,00

Fuente: Indec, Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina.

Este tipo de metodología responde a las líneas de pobreza nacionales; cada país calcula sus respectivas líneas de acuerdo a sus costos internos, costumbres ó necesidades energéticas de su población, que varían con el clima y geografía. Pero, para poder realizar comparaciones internacionales, el Banco Mundial ha calculado una línea de pobreza extrema y una línea de pobreza global. En ambos casos se toman en cuenta los denominados precios de Paridad de Poder de Compra (también conocido como PPP), los cuales arrojan resultados de \$1 dólar por día para la pobreza extrema y \$2 dólares por día para la línea de pobreza global (Banco Mundial 2000/2001).

B. Pobreza no medida en términos de bienestar

En esta visión, no se tiene en cuenta sólo la escasez de recursos monetarios para abordar las diferentes necesidades, sino también las privaciones en otras dimensiones. Lo que se busca con este método es abordar la pobreza en forma multidimensional: un ejemplo claro es que una persona puede ser pobre en términos monetarios o de ingresos, pero no ser pobre en términos de salud o educación, es decir, estar saludable y no ser analfabeto. También se

considera en esta visión el acceso a bienes que no están valuados en el mercado, como ser los bienes públicos. No obstante, ningún método pone en debate el nivel mínimo de consumo que debería obtener una persona y que está dado por la línea de indigencia (Jean-Yves 2001).

El objetivo de esta metodología es analizar la pobreza y la indigencia considerando aspectos que exceden lo meramente económico, y que hacen al bienestar. La metodología utilizada para aproximar una medición, es la utilización de índices que evalúan distintos grados de cumplimiento de diversas necesidades básicas.

C. Método de las capacidades

Esta nueva visión ha sido elaborada por Amartya Sen (1982) y está basada en las posibilidades que tienen los diversos individuos de funcionar en una sociedad. La libertad juega un papel crucial: una persona puede tener las capacidades para no ser pobre, pero optar por no lograr ciertas funcionalidades. De manera más específica "...existen poderosas razones para juzgar la ventaja individual en función de las capacidades que tiene una persona, es decir, de las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar. Desde esta perspectiva, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos..." (Sen 2000).

Esta metodología ha cobrado mucho interés en los últimos años y requiere ampliar más el concepto de las necesidades básicas, que se podría entender como el medio que requieren los individuos para poder hacer uso de las diferentes capacidades.

Los métodos de las necesidades básicas y de las capacidades, si bien abarcan la pobreza en una forma multidimensional, encierran dificultades para su medición objetiva y

seguimiento. Por ejemplo, ¿cómo se pueden medir las diferentes capacidades? Además requieren la utilización de encuestas más sofisticadas que las comunmente utilizadas y poseen diversos problemas de comparabilidad (Banco Mundial 2000/2001).

III. Situación actual de la indigencia y pobreza

Cuando se analiza el desempeño de un país en los aspectos sociales, sobre todo en lo relativo a pobreza e indigencia, se lo vincula casi de manera directa a la dinámica que se observa en las variables macroeconómicas más relevantes, como son el crecimiento económico, el empleo y el nivel de inflación.

Se espera que un mayor crecimiento tenga un efecto directo en el bienestar de la población vía mayores niveles de empleo, mayores salarios y menores niveles de vulnerabilidad social. De manera inversa, en épocas recesivas, sería esperable un agravamiento de los problemas sociales de la mano de la destrucción de empleos y de un debilitamiento de las condiciones laborales. En materia inflacionaria, los sectores pobres e indigentes son muy vulnerables ya que tienen menos herramientas para cubrirse de la suba de precios, debido a la mayor rigidez nominal de sus ingresos y al mayor saldo en efectivo que suelen conservar (Ver, por ejemplo, De Gregorio 2003 y Ahumada y otros 1993). Entonces, la evolución de la pobreza e indigencia es, en la mayoría de los casos (según veremos más adelante), el reflejo del desempeño económico de la economía como un todo (Banco Mundial 2005).

Argentina ha tenido un comportamiento económico errático en las últimas dos décadas, con períodos de estancamiento, hiperinflación, crecimiento a tasas elevadas, caídas

drásticas, recuperaciones, etc. El rasgo característico del comportamiento de la economía Argentina durante las últimas décadas ha sido la volatilidad y, como su reflejo, han sido influenciados los indicadores sociales. No es objeto de este estudio analizar las causas del crecimiento argentino, pero es necesario mencionar que un crecimiento inestable del PBI reduce sistemáticamente la tasa media de crecimiento de los países (Ramey y Ramey 1995).

En este sentido, se puede separar el comportamiento de la pobreza y la indigencia de las últimas dos décadas en dos grandes períodos.

A. Período 1989 – 2002

Los problemas de pobreza, a escala relevante, comienzan a partir del año 1989 (Banco Mundial 2005). El hecho que rompió con la situación a la que el país estaba acostumbrado fue la crisis económica vivida en los últimos años de la década del '80. Esta crisis tuvo su punto cúlmine en los episodios de hiper inflación (1989-1990), cuando los índices de precios exhibieron tasas de variación superiores al 10.000% anual (el record fue alcanzado en marzo de 1990, con una variación de 20.262%, con respecto a marzo de 1989).

A pesar de que no se dio un incremento masivo del desempleo -pasó del 6.3% al 8.6% entre mayo de 1988 y mayo de 1990-, los indicadores sociales reflejaron un franco deterioro. En 1985 la pobreza en el Gran Buenos Aires (las estadísticas de otros aglomerados urbanos surgen algunos años después) era del 8% y para octubre de 1989 había llegado al 47%. Este deterioro social, sin ser acompañado por un desempleo masivo, marca que la vulnerabilidad social estuvo asociada a los efectos de la inflación sobre el salario real y el poder de compra de las clases más bajas. Generalmente, en torno a la línea

de pobreza e indigencia hay una elevada concentración de población, por lo que pequeños cambios en los precios o en los ingresos generan un gran cambio en los indicadores.⁴

Luego del descalabro de 1989, el gobierno de Carlos Menem llevó adelante un plan de estabilización cuyo objetivo principal fue reducir los índices de inflación. Este plan surtió efecto y la economía comenzó a normalizarse (Gerchunoff y Llach 2010). Con ello se retomó el crecimiento de los niveles de actividad, la desocupación fue cediendo y comenzó a notarse una paulatina reducción de la pobreza y la indigencia. Entre 1989 y 1994, la pobreza pasó de 47,3% a 16,1%, y la indigencia de 16,5% a 3,5%. Si bien las mejoras fueron contundentes, no se volverían a alcanzar las tasas de pobreza de un dígito registradas en las décadas previas.

Los indicadores sociales durante este período tuvieron un nuevo punto de quiebre con la crisis del Tequila de 1994. A partir de ese año, hasta el comienzo de la recesión en 1998, se dio un comportamiento singular; si bien se recuperó el crecimiento económico, la tasa de desocupación se mantuvo elevada y los indicadores sociales mostraban un deterioro continuo. Este comportamiento se explica a partir del enunciado que indica que, dado un determinado crecimiento económico, la pobreza será mayor de acuerdo a la dispersión que haya en la distribución del ingreso (Fields 2005).

Hacia fines del año 2001 se produjo otro punto de quiebre con la crisis del año 2001/2002. El PBI experimentó una brutal caída, de más del 10%, y la desocupación saltó al 22%. El tipo de cambio pasó de una paridad de 1 peso por dólar, que se había mantenido desde enero de 1991, a 1,40 en enero de 2002 y, luego de dejar flotar el peso, a 3,80 en

⁴ A modo de ejemplo, si la canasta básica aumentara en un 10%, ceteris paribus, la indigencia se incrementaría (para el cuarto trimestre de 2011) del 4% al 5%.

junio de 2002. Meses después se estabilizaría en torno a los 3,00 pesos por dólar. El salto en el tipo de cambio produjo un pasaje a precios, elevando la inflación desde un valor cercano al 0%, característico del periodo de convertibilidad, a un 40% anual en 2002. En cuanto a los indicadores sociales, la caída en los niveles de empleo y la suba en los precios hicieron crecer exponencialmente los índices de pobreza e indigencia. Entre 2001 y 2002 la pobreza pasó de 32,7% (mayo de 2001) a 54,3% (octubre de 2002) marcando el mayor valor histórico. La indigencia mostró un comportamiento análogo, pasando de 10,3% a 24,7%. Esta crítica situación social fue aminorada por la masificación de los planes sociales “jefas y jefes de hogar” orientados a desocupados, que brindaron una red de contención para -al menos- conseguir lo mínimo vital para la subsistencia (Banco Mundial 2005).

B. Período 2003 – 2011

A partir del segundo semestre del 2002, devaluación, elevada capacidad ociosa y aumento de los términos de intercambio mediante, comienzan a percibirse los inicios de la recuperación (Ver, por ejemplo, Levy Yeyatti y Cohan 2011 y Laspina 2007), que llevó a un crecimiento elevado e ininterrumpido hasta el segundo semestre del 2008. El correlato del crecimiento económico elevado fue una drástica disminución del desempleo y de los indicadores de vulnerabilidad social.

Los indicadores sociales muestran que en octubre de 2002 se registró el mayor valor de la tasa de pobreza, con un 54,3% de la población por debajo de la línea de pobreza. En el caso de la indigencia, el mayor valor histórico se alcanzó en el primer semestre de 2003, con un 27,7%. La desocupación, por su parte, alcanzó su máximo valor -22%- en mayo de

2002. Recordemos que la extrema fragilidad social fue, en cierta manera, atenuada por los planes sociales.

Luego de cuatro años de crecimiento económico a un promedio del 8,8%, la tasa de desocupación fue disminuyendo hasta ubicarse, hacia fines del 2006, en el 9,8%. Del mismo modo, la pobreza y la indigencia cayeron al 19,2% y 8,7% respectivamente para fines de 2006.

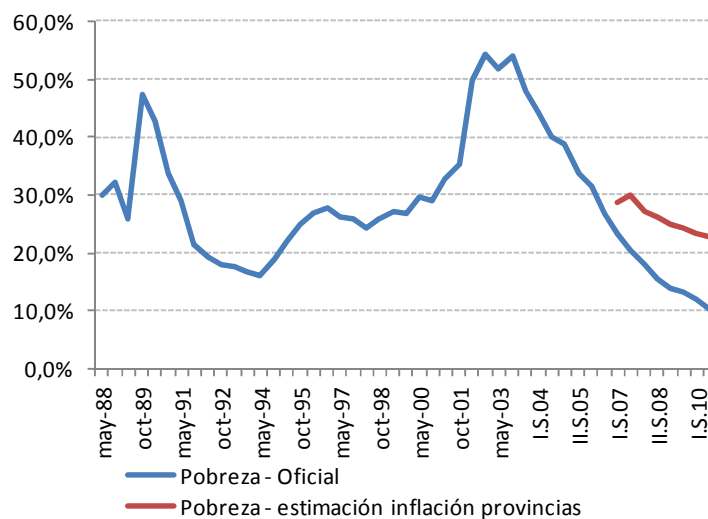
Pero para el año 2007 comienzan a surgir los primeros síntomas de un recalentamiento en la economía, reflejados en una suba de la tasa de inflación del 9,8%, en 2006, al 21,1%, en 2007. Durante los primeros días del año 2007 se produce la intervención en el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) por parte del gobierno.⁵ Esta intervención generó sospechas acerca de las mediciones efectuadas por el organismo, especialmente aquellas relacionadas con los índices de precios y, de manera consecuente, con toda medición que surgiere de estos. En definitiva, el efecto de la subestimación de precios trasciende el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se derrama a los demás indicadores que lo requieren como insumo, como ser la canasta básica y la canasta total, ó también las mediciones de pobreza e indigencia que utilizan dichas canastas. El resultado de ello fue una subestimación de las tasas de pobreza e indigencia. Como el objetivo de este trabajo es poder cuantificar la brecha de indigencia para conocer su costo fiscal, se han calculado las canastas básicas de acuerdo a la evolución de los índices de precios de seis provincias que mantuvieron sus mediciones de precios en forma independiente (ver apéndice A).⁶ Con las

⁵ Para más detalle, ver notas: <http://edant.clarin.com/diario/2007/02/04/opinion/o-02801.htm>; <http://edant.clarin.com/diario/2007/02/01/um/m-01355726.htm>; <http://www.lanacion.com.ar/880558-los-limites-reales-de-una-intervencion>; y minuta de prensa del FMI: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1230.htm>, entre otras.

⁶ Las provincias son: Córdoba, Santa Fe, Neuquén, San Luis, Chubut y Jujuy.

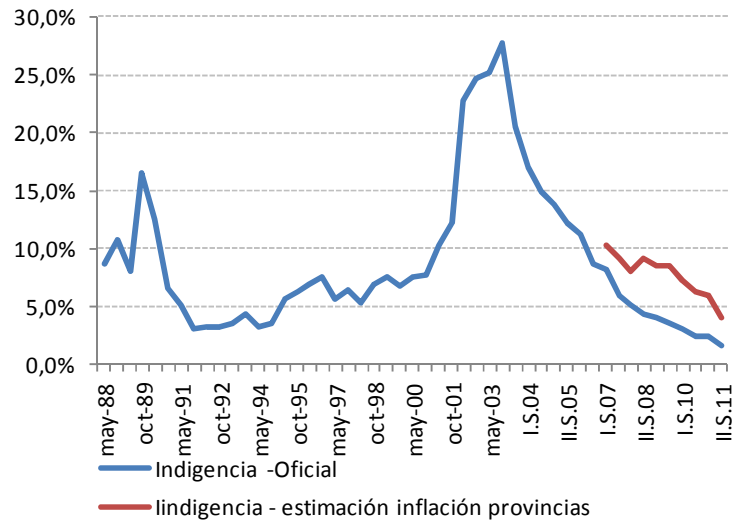
estimaciones de las canastas se ha procedido a calcular, en base a la Encuesta Permanente de Hogares, la cantidad de personas por debajo de estas líneas. Estos resultados indican que, a partir de 2007, se desaceleraron las tasas de mejora en las mediciones de pobreza e indigencia, producto de una menor influencia de los indicadores de actividad -la desocupación cayó entre 2007 y 2010 un 0,2%- y una mayor influencia de la elevada inflación. Este período culmina en 2011 con una tasa de indigencia de alrededor del 4% y una tasa de pobreza del 19%. Un punto a destacar es que a medida que se reducen la indigencia y la pobreza, al igual que sucede con la tasa de desocupación, es más difícil lograr mejoras sustantivas en los indicadores. Para este cometido se hace necesaria una mejor focalización de las políticas públicas.

Grafico 1. Personas en hogares pobres según INDEC vs estimaciones propias



Fuente: Elaboración propia en base a EPH e INDEC.

Grafico 2. Personas en hogares indigentes según INDEC vs estimaciones propias



Fuente: Elaboración propia en base a EPH e INDEC.

IV. La función de la política fiscal como igualadora de bienestar, el caso argentino.

La política fiscal (tanto tributaria como de gasto) es la forma que tienen los Estados para llevar adelante una de sus principales funciones: la redistribución del ingreso para mejorar el bienestar de la población más carenciada. El objetivo de la intervención es achicar la desigualdad en la distribución inicial del ingreso de mercado que, debido a múltiples causas, se manifiesta en las diversas sociedades,⁷ reduciendo la pobreza y favoreciendo la equidad. Toda acción del gobierno -siendo sus principales herramientas la imposición y el gasto- modifica el bienestar de la población y tiene un impacto redistributivo (Cruces y Gasparini 2010). Este impacto redistributivo de la acción de los gobiernos es lo que

⁷ Para un estudio de las causas de la pobreza ver, por ejemplo: Banco Mundial, *World Development Report (20010/2000)*, Sena (1981); o estudios de transmisión intergeneracional del ingreso como: Solon (1992).

determina el sesgo de la política fiscal. Un gasto público orientado a los deciles de ingresos más bajos junto con una estructura impositiva progresiva (donde la presión tributaria de los deciles más altos es superior a los más bajos) es lo que, a priori, se asemejaría más a la función redistributiva del Estado descrita precedentemente. Tomando lo anterior como el ideal del deber ser de la política fiscal redistributiva, el accionar de los gobiernos en relación a la orientación de sus gastos e impuestos nos alejan ó acercan respecto de este comportamiento “ideal”. Cuando se analizan las diversas regiones del mundo, se puede afirmar que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo y que Europa es una de las regiones más igualitarias (Goñi, Lopez y Serven 2008). Las diferencias entre ambas regiones se deben a la efectividad del Estado como igualador del bienestar. Antes de impuestos y transferencias, es decir, antes de la acción del Estado, los países europeos poseen coeficientes de Gini similares a los que se pueden observar en América Latina (Goñi, Lopez y Serven 2008).

En el trabajo elaborado por Goñi y otros (2008), se analiza la desigualdad que existe en los países latinoamericanos y se lo compara con los países europeos. A modo de ejemplo, citan casos como los de Irlanda ó el Reino Unido, que poseen Ginis antes de la intervención Estatal de 0,53 y 0,52, respectivamente. Incluso los países nórdicos, ejemplos de igualdad, presentan coeficientes de Gini pre-intervención relativamente elevados, comparables con los de los países latinoamericanos. Los coeficientes de Gini de Dinamarca, Finlandia y Suecia son 0,49, 0,49 y 0,45, respectivamente.

La política de gastos es la herramienta más importante, incluso más que la tributaria, para reducir la desigualdad y combatir la pobreza (además del crecimiento económico per se). Es un supuesto básico que cada gobierno desea la mejor distribución del gasto en

relación a la búsqueda de lo que hemos dicho sería una de las principales funciones del Estado⁸: achicar las desigualdades iniciales entre los diversos estratos de la población, aumentando las oportunidades de los más pobres y reduciendo su vulnerabilidad. Para ello no es suficiente un incremento del gasto público per se, la diferencia principal es la eficiencia en su aplicación (Banco Mundial 2005). Este supuesto se manifiesta y corrobora analizando en detalle el gasto público, conociendo en qué se gasta y sabiendo cuán eficiente es el gasto en pos del objetivo de reducción de pobreza y erradicación de la indigencia.

Haciendo una vista rápida del gasto público consolidado de los últimos años a través de los diferentes gobiernos,⁹ la mayor proporción del gasto público se ha concentrado históricamente en el gasto social, incrementado su participación a partir de los '90 y manteniéndose relativamente constante en torno al 64% del gasto total. En segundo lugar en importancia, encontramos los gastos relacionados con el funcionamiento del Estado. Los demás rubros -servicios de deuda y servicios económicos- han sido históricamente muy volátiles y han estado atados a los efectos de la coyuntura.

En la cuestión que nos concierne, la lucha contra la pobreza e indigencia, el objeto principal de análisis es la evolución del gasto público “social”. En este rubro se concentran las políticas que tienden a la reducción de la desigualdad, debido a que la mayor parte de este gasto es considerado progresivo. Que el gasto público sea progresivo indica que la distribución del ingreso es más equitativa después del gasto (Feldman 2009). Por su parte, el rubro de gastos de funcionamiento del Estado tiene un muy bajo impacto redistributivo

⁸ Para ahondar en este concepto ver, por ejemplo: Saavedra y Arias (2007), Stiglitz (2003) o Musgrave (1985).

⁹ Incluye Gasto del Gobierno nacional y sub nacionales. La dirección de análisis de gasto público y programas sociales solía publicar cada año las series del gasto por finalidad y función. Esta serie llega hasta el año 2009. Gaggero y Rossignolo (2011) han proyectado en base al presupuesto del año 2010, una estimación de esta serie para el año 2010.

mientras que los gastos en servicios económicos (subsidios a energía, transporte, etc.) parecerían ser a priori gastos regresivos (ver apéndice C).

Haciendo una comparación entre los diferentes períodos históricos, el período presidido por Alfonsín es donde se observa una menor participación del gasto público social con respecto al gasto total. Más allá de lo expuesto, en el resto de los períodos de la historia argentina reciente tampoco se observa una jerarquización del gasto público social (ver cuadro 2).

Cuando se compara la evolución de gasto con respecto al PBI, el período de gobierno kirchnerista aparece como la etapa histórica en que el gasto público alcanzó la mayor magnitud en relación al PBI -36% entre 2004 y 2010, es decir, casi 2% por encima del anterior mayor valor, correspondiente al período 2001/2002-. El aumento del gasto público fue aplicado a diversos rubros, siendo el gasto en servicios económicos el principal (+151,2%), seguido por el gasto público social (+55,6%). En términos de gasto público per cápita, durante el último periodo, también se evidencia un fuerte incremento en todos los rubros, en relación al resto de los periodos considerados, destacándose, en orden de importancia, el incremento experimentado por el gasto en servicios económicos, seguido por el gasto público social y funcionamiento del Estado (el orden de los dos últimos depende con qué periodo se compara). En definitiva, analizando la variación del gasto público se observa que, si bien durante el último periodo (2004-2010) el gasto público creció notoriamente, esto no se vio reflejado en el porcentaje destinado al gasto social. En vistas de lo expuesto, pese a las importantes políticas sociales como el aumento de jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo, la composición del gasto total no evidencia una jerarquización del gasto público social, como refleja el gráfico posterior.

Cuadro 2. Evolución del Gasto Público consolidado de los últimos gobiernos, 1984-2010

Como % del PBI

	1984-1989	1990-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2010
Gasto Total	31,2%	31,5%	34,7%	29,3%	36,6%
Funcionamiento del Estado	4,8%	6,0%	6,4%	5,5%	6,4%
Gasto Público Social	16,2%	20,2%	21,8%	19,4%	23,4%
Servicios Económicos	7,3%	3,0%	1,7%	1,9%	4,6%
Deuda Pública	2,9%	2,3%	4,8%	2,5%	2,3%

Como % del Total

	1984-1989	1990-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2010
Funcionamiento del Estado	15,4%	19,0%	18,3%	18,7%	17,5%
Gasto Público Social	51,9%	64,3%	62,8%	66,3%	63,9%
Servicios Económicos	23,5%	9,5%	5,0%	6,4%	12,4%
Deuda Pública	9,3%	7,3%	13,8%	8,6%	6,2%

Gasto público per cápita. En pesos constantes.

	1984-1989	1990-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2010
Funcionamiento del Estado	305	431	477	365	587
Gasto Público Social	1.002	1.460	1.632	1.291	2.153
Servicios Económicos	471	208	130	127	426
Deuda Pública	191	169	358	167	206

Fuente: Elaboración propia en base a OJF (Consultora Orlando Ferreres), INDEC y DAGPyPS.

Según diversos estudios, el gasto público focalizado -es aquel que se orienta directamente a la población más carenciada, como la inversión en cloacas y agua potable ó los planes de empleo y protección social- es el que mayor efecto tiene en la igualación del bienestar (ver, por ejemplo, Banco Mundial 2005, Feldman 2009 y Rivas y otros 2005). Este efecto se vuelve cada vez menos progresivo a medida que el gasto se vuelve más abarcativo y menos focalizado. En el apéndice C se engloban las conclusiones en relación a la progresividad del gasto público social elaborado por Rivas y otros (2010).

Analizando la composición del gasto en los últimos años se observa que ha ganado importancia porcentual el rubro de gasto social, pero en una proporción menor a lo que lo han hecho otros gastos menos progresivos. En el periodo 2000-2001, el gasto público social era el 21,8% del PBI y el 62,8% del gasto total; mientras que en el periodo 2004-2010 ascendió a 23,4% y a 63,9%, respectivamente. Si bien se observa un alza en dicho gasto, al analizar la evolución de otras erogaciones, como por ejemplo las partidas destinadas a servicios económicos (subsidios), no se puede concluir que ello sea una política con foco progresivo, sino que se ha aumentado orgánicamente el gasto, en forma independiente al nivel de progresividad.

Una forma adicional de ver lo anterior es clasificando el gasto público social de acuerdo a su nivel de progresividad, de acuerdo a la metodología aplicada por Rivas y otros (2010), según se detalla en el apéndice C. Como se observa en cuadro siguiente, el gasto público social con mayor índice de progresividad (alto) ha sido el que menos se ha expandido en el último gobierno, con un alza del 14,9%, mientras que el de progresividad media lo hizo en un 66,7%, y el de baja en un 24,1%.

Cuadro 3. Gasto Público Social por periodos, según progresividad. Como % del PBI.

	1984-1989	1990-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2010
Promoción y asistencia pública	0,7%	0,8%	1,1%	1,1%	1,6%
Previsión social	5,9%	8,0%	8,0%	6,8%	7,8%
Atención pública de la salud	1,4%	1,8%	2,1%	1,9%	2,2%
Programas de empleo y seguro de desempleo	0,0%	0,2%	0,3%	1,1%	0,6%
Educación básica	2,3%	2,7%	3,4%	2,8%	3,6%
Alto - hasta 0,75	10,3%	13,6%	14,9%	13,7%	15,8%

Educación y cultura sin discriminar	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%
Agua potable y alcantarillado	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%
Asignaciones familiares	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%	0,7%
Vivienda y urbanismo	0,7%	0,5%	0,4%	0,3%	0,6%
Obras sociales - Prestaciones sociales	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Medio - hasta 0,5	1,8%	1,8%	1,7%	1,3%	2,2%
INSSJyP - Prestaciones sociales	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Otros servicios urbanos	0,7%	0,9%	0,9%	0,7%	0,9%
Obras sociales - Atención de la salud	1,9%	2,0%	2,2%	1,9%	2,2%
Ciencia y técnica	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
INSSJyP - Atención de la salud	0,6%	0,8%	0,8%	0,6%	0,7%
Educación superior y universitaria	0,5%	0,7%	0,9%	0,8%	1,1%
Cultura	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Bajo - resto	4,0%	4,9%	5,2%	4,4%	5,4%

Fuente: Elaboración propia en base DAGPyPS.

Para poder ver con más precisión el impacto de cada período de gobierno en la pobreza, se ha corrido una regresión buscando analizar el cambio en la pobreza (variable dependiente) a través de factores no observables, controlando el cálculo vía factores de influencia directa: inflación, crecimiento del PBI per cápita, desocupación y gasto público, rezagado un periodo. La idea de la ecuación es absorber, mediante variables dummies por periodos presidenciales, estos factores no observables. Un valor negativo indicará la existencia de efectos no controlados por la ecuación que ayudaron a reducir la pobreza. Un valor positivo, indicará la existencia de efectos no controlados por la ecuación que aumentaron la pobreza. Las observaciones están basadas en datos anuales que abarcan el periodo 1983-2010.

Técnicamente sería esperable que dicho indicador sea mayor y más significativo en períodos considerados progresistas y menor en períodos con menor intervención estatal como en la década del '90. No obstante, los resultados obtenidos son diferentes: a partir del

cálculo realizado, se obtiene un valor negativo y significativo únicamente en el período 1990-1999 (presidencias de Menem); indicando que los efectos no observables en el período efectivamente ayudaron a la reducción de la pobreza. Asimismo, resulta llamativo que el coeficiente sea positivo para el periodo 2002-2003 (presidencia Duhalde), indicando que bajo este período de se produjeron factores no contemplados que ayudaron a incrementar la pobreza (como puede ser el caso de la devaluación). Para el período reciente, 2004 en adelante, el factor resulta poco significativo y de coeficiente cercano a cero.

Estos resultados podrían hacer pensar que las variables de control están absorbiendo los cambios en la pobreza, pero ello no se corrobora en las regresiones. Asimismo, las variables gasto público social y PBI per cápita pierden significatividad cuando se agregan las variables dummies.

Cuadro 4. Incidencia de factores de “gobierno”

Ecuación 1			Ecuación 2		
	Coeficiente	t-Statistic		Coeficiente	t-Statistic
Constante	0,199	1,749	Constante	0,329	3,195
PBI per capita	-3,712	-5,110	PBI per cápita	-4,930	-0,341
Inflación	0,003	3,079	Inflación	0,003	3,587
Desocupación	0,624	2,580	Desocupación	0,556	2,245
Gasto Público Social (-1)	1,198	2,048	Gasto Público Social (-1)	-0,206	-0,230
R2	0,685		D. Menem	-0,093	-2,059
			D. De la Rúa	-0,024	-0,418
			D. Duhalde	0,110	1,229
			D. Kirchner	-0,037	-0,631
			R2	0,848	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la política tributaria tampoco resulta progresiva, signada por una muy baja proporción en el total recaudado de los impuestos a la renta y una alta participación de los

impuestos al consumo. Los impuestos al consumo son impuestos regresivos ó en el mejor de los casos neutrales, mientras que los impuestos a la renta tienden a ser progresivos. También influye en la baja eficacia del sistema tributario, la elevada tasa de evasión que existe en Latinoamérica en general (Goñi, Lopez y Serven 2008). Esta característica hace que la política tributaria como herramienta de redistribución no sea efectiva, ya que la desigualdad en los ingresos se mantiene relativamente estable antes y después de dichos impuestos (Gasparini 1998).

V. El costo fiscal de la erradicación de la indigencia

Pero, ¿cómo medir las prioridades de un gobierno en materia de gastos? Es de esperarse que, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias propias, diferentes gastos estén subordinados a la realización de un objetivo principal. Si sabemos que las transferencias focalizadas son lo más eficiente para achicar las brechas de desigualdad, con el target en los deciles de más bajo ingreso, todo objetivo de reducción de la pobreza e indigencia debería priorizar este gasto por sobre, por ejemplo, los programas de subsidios diversos que recaen en los deciles de mayores ingresos.

En la sección anterior hemos descripto el concepto de pobreza e indigencia y el significado de la brecha. También, hemos estimado la cantidad real de indigentes y pobres,¹⁰ subestimada por los organismos oficiales como consecuencia de la subestimación

¹⁰ Para estas estimaciones se han tomado las canastas estimadas en el apéndice A y, dados los ingresos que surgen de la EPH se ha obtenido el porcentaje de Indigentes, Pobres y la brecha de los mismos. La sumatoria de las brechas en cada periodo representan el costo fiscal.

de la canasta básica.¹¹ El objetivo de lo realizado es conocer el costo fiscal de la reducción de la indigencia ó brecha de indigencia, $((\sum_{i=1}^n y^p - \sum_{i=1}^n y_i), \text{donde } y_i < y^p)$, para conocer su magnitud tanto en términos presupuestarios como en relación al producto bruto. Como se aprecia en el cuadro posterior, tomando la canasta oficial y la canasta estimada en este trabajo (ver apéndice A), el costo fiscal de la erradicación de la indigencia resulta bajo, tanto en términos de PBI como en relación al gasto total de administración del Estado.

Cuadro 5. Costo fiscal de la eliminación de la indigencia. Como % del PBI.

	Pesos Necesarios		% del PBI		Pesos por persona		Como % del Gasto Total	
	INDEC	Inflación Provincias	INDEC	Inflación Provincias	INDEC	Inflación Provincias	INDEC	Inflación Provincias
IV-01	1.139.397		0,42%		0,3343		1,64%	
IV-02	3.829.923		1,23%		0,5356		5,41%	
IV-03	3.838.134		0,96%		0,4341		4,25%	
IV-04	2.839.525		0,60%		0,4132		2,66%	
IV-05	2.760.037		0,48%		0,4640		2,07%	
IV-06	2.190.722		0,33%		0,5059		1,28%	
IV-07	1.630.888	2.238.540	0,18%	0,25%	0,5698	0,6177	0,86%	1,18%
IV-08	1.363.271	2.471.031	0,12%	0,22%	0,5534	0,6841	0,53%	0,97%
IV-09	1.004.392	2.552.366	0,08%	0,21%	0,6348	0,8377	0,31%	0,78%
IV-10	826.014	2.433.951	0,05%	0,15%	0,7869	0,9703	0,19%	0,56%
IV-11	686.021	2.146.709	0,04%	0,11%	1,0424	1,3042	0,12%	0,37%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, MECON y estadísticas

Con la mejora en el nivel de actividad y el mayor gasto público, la importancia relativa del costo fiscal de la erradicación de la indigencia se ha ido reduciendo con el tiempo; lo que en 2003 representaba cierta magnitud es en 2011 un monto menor. Con el paso del tiempo y a medida que las mejoras económicas han posibilitado una recuperación de los

¹¹ Ver apéndice A.

indicadores de vulnerabilidad social, las urgencias sociales han ido quedando en segundo plano. Si bien, como hemos comentado anteriormente, este gobierno ha impulsado medidas que promueven una mayor equidad, como la Asignación Universal por Hijo y las jubilaciones a personas sin aportes (Repetto y Potenza dal Masetto 2011), la indigencia continúa presente y resulta significativa en términos de población, aunque no en términos de políticas públicas. La pérdida de jerarquía dentro del presupuesto público se infiere analizando la evolución de otros gastos que podrían considerarse poco prioritarios (el término prioritario se refiere a su efectividad en términos de reducción de indigencia y pobreza) y progresivos, o ni prioritarios ni progresivos. Un ejemplo ilustrativo lo marca el programa presupuestario “fútbol para todos”, que resulta ser un gasto progresivo pero no prioritario: con el total destinado en 2011 se cubrirían el 55,4% de los fondos necesarios para erradicar la indigencia. Otro ejemplo donde el gasto no es ni prioritario ni progresivo, lo marcan las transferencias para cubrir el déficit de la compañía aérea estatal Aerolíneas Argentinas: dichos fondos cubrirían por sí mismos, el total necesario para erradicar la indigencia en Argentina (ver cuadro posterior). A estos ejemplos se pueden sumar otros de gastos, incluso de mayor magnitud, que recaen en forma directa en los deciles de mayores ingresos, como se muestra en el apéndice C. De hecho, los gastos que más se han incrementado desde 2004 al presente, han sido los de Servicios Económicos y, como se muestra en el trabajo de Gaggero y Rossignollo (2011)¹², recaen en mayor proporción sobre los deciles más ricos de ingresos: el 40% del gasto total en servicios económicos es absorbido por los deciles 9 y 10, contra el 6,6% que recae en los deciles 1 y 2.

¹² Ver apéndice C.

Cuadro 6. Costo Fiscal de la eliminación de la indigencia, comparación con gastos diversos. Como % del PBI.

	Futbol Para todos vs Canasta de Provincias				Aerolíneas Argentinas vs Inflación Provincias			
	Pesos Gastados (en miles)	como % del PBI anual	En relación a la brecha de indigencia	Canastas que obtienen	Pesos Gastados (en miles)	como % del PBI anual	En relación a la brecha de indigencia	Canastas que obtienen
2007								
2008					1.064.200	0,10%	43,1%	974.979
2009	135.190	0,01%	5,3%	161.386	2.299.600	0,20%	90,1%	1.915.479
2010	902.380	0,06%	37,1%	930.010	2.254.600	0,16%	92,6%	1.425.533
2011	1.190.150	0,06%	55,4%	912.564	2.898.700	0,16%	135,0%	1.546.629

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, MECON y estadísticas provinciales.

A partir de lo expuesto, se evidencia que el gobierno actual carece de una priorización real de políticas públicas orientadas al gasto social, al igual que en lo fáctico no se evidencia un objetivo primordial de política económica o social orientado a la erradicación de la indigencia. A modo de ejemplo se cita el caso de Brasil, que en el período iniciado en el año 2003 ha subordinando toda política pública al objetivo de reducción de la indigencia a cero bajo el plan “hambre cero” (FAO 2006). Si no existe una prioridad pública en la agenda, que incluya tanto a funcionarios como a los demás actores políticos (FAO 2006), el presupuesto y sus programas carecen de un sentido profundo de transformación social y pueden quedar subordinados a lineamientos políticos discursivos o a objetivos electorales.

VI. Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos desarrollado diversos conceptos de pobreza e indigencia para comprender la coyuntura actual de la Argentina, diez años después de una de las peores crisis de su historia. También, se han analizado las herramientas con las que cuentan los países para intentar reducir la desigualdad y construir una sociedad más justa. Si bien se han logrado avances muy importantes en los últimos años (como la Asignación Universal por Hijo o las jubilaciones a personas pobres sin aportes), el interrogante que subyace, de manera general, es, ¿por qué no se avanzó en una reforma que permita -tanto un sistema tributario como de gasto- más progresivo? Y, en segundo lugar, considerando que el costo fiscal de erradicación de la indigencia es notoriamente bajo en términos presupuestarios según lo descripto precedentemente en esta investigación, ¿por qué el gobierno actual no ha priorizado el gasto en forma eficiente hacia políticas de reducción de la indigencia hasta su erradicación final, en detrimento de aquellos gastos que benefician a los sectores más pudientes?

Cierto es que al imaginar la aplicación de políticas sociales, aparecen complicaciones operativas relacionadas con la implementación. No obstante, el Estado cuenta con una red de contención social que le permitiría aplicarlas sin aumentar en forma considerable su estructura administrativa actual. En vistas de ello, los motivos de la jerarquización de los gastos parecen responder a una lógica política en lugar de social ó económica.

Los datos relevados reflejan que el gobierno carece de una priorización de políticas públicas, al igual que carece de un objetivo prioritario real en materia de política económica ó social, a diferencia de países como Brasil, que han subordinado toda política al objetivo

principal de “hambre cero” (FAO 2006). No importa cuán eficiente sea un gasto en la reducción de la desigualdad y la pobreza si no hay un objetivo mayor y cuantificable de reducirla a un determinado valor. Esto se percibe en el hecho que los gastos que más se han incrementado en la última gestión han sido los que recaen en los deciles superiores, lo cual por lógica no debe obedecer a una intencionalidad política sino más bien a la falta de una clara definición de prioridades (para las prioridades en el combate a la pobreza ver, por ejemplo, Saavedra y Arias 2007).

Un tema adicional es la falta de medición de resultados y de eficiencia. Todo lo que se puede medir, se puede mejorar. Sin indicadores confiables sobre la pobreza e indigencia real, parece ambicioso imaginar mediciones de eficiencia en materia de mejora social. Más aún, bajo dicho contexto, parecería poco probable esperar un análisis periódico de la progresividad del gasto público y que, en base a dicho estudio, se direcciona el gasto en pos de un objetivo prioritario de erradicación de la indigencia y reducción de la pobreza.

La conclusión final de la presente investigación expone cuán insignificante resulta en términos de recursos presupuestarios, el monto que podría igualar los ingresos de la población indigente con la canasta básica; con ello, queda en evidencia la falta de jerarquización del gasto público que termina convalidando diversos tipos de erogaciones, sin importar su verdadera eficiencia igualadora. Esto no debe hacernos perder el foco en relación a la búsqueda de una solución más permanente del flagelo de la pobreza y la indigencia, orientado a la reducción de las diferencias de oportunidades entre los diversos segmentos de la población. La implantación de la Asignación Universal por Hijo es un primer paso en la dirección adecuada, aunque para que las transferencias condicionadas sean efectivas deben prestarse bienes y servicios públicos de calidad.

Apéndice

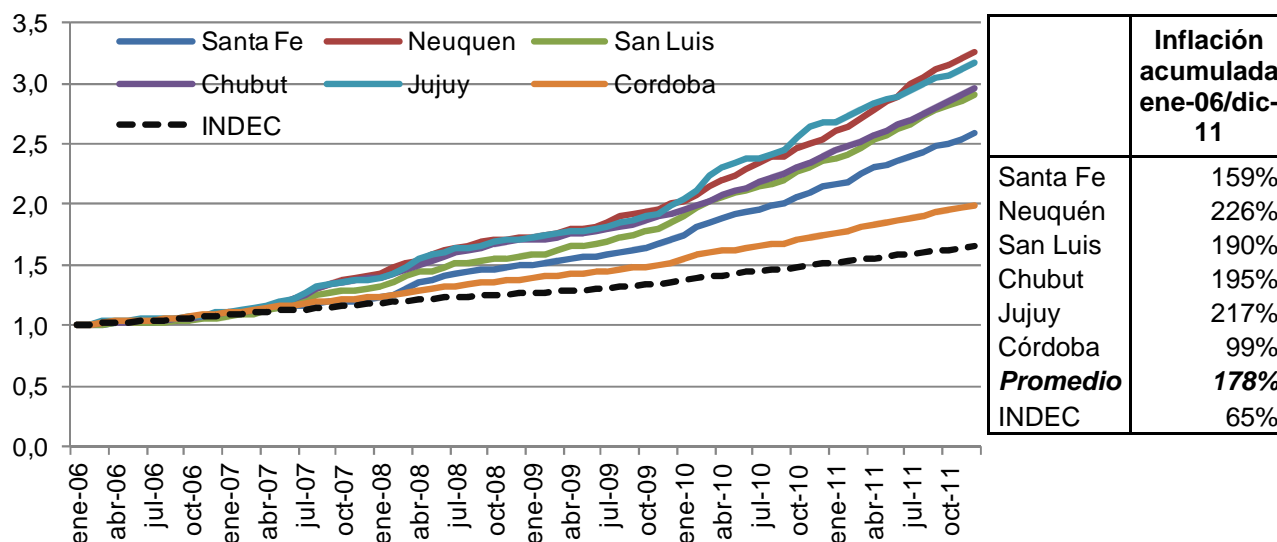
A. Problemas en las mediciones de precios

Como se mencionó en la sección I -conceptos de pobreza-, la estimación de la cantidad de pobres e indigentes requiere de un cálculo anterior acerca de cuál es el valor real de la canasta básica. A su vez, la estimación de la variación de los precios de la canasta se nutre de los relevamientos de precios de los institutos de estadística a nivel nacional ó subnacional, en el caso argentino del Instituto de Estadística y Censos (INDEC). La encuesta madre de toda estimación de precios es la encuesta del Índice de Precios al Consumidor.

Hacia comienzos del año 2007 el INDEC fue intervenido. A partir de entonces se ciernen un manto de sospecha sobre todas sus publicaciones, especialmente sobre aquellas vinculadas a los índices de precios. Si bien no es intención de este trabajo hacer un juicio sobre la causa de la intervención y la veracidad de las estadísticas, sí resulta crítico para la investigación el acceso a valores objetivos de las líneas de pobreza y la proporción de la población que no alcanza este mínimo.

Las publicaciones de precios del INDEC, desde su intervención, han sido llamativamente bajas, si las comparamos contra la evolución de índices alternativos que, hasta fines de 2006, se movían de manera similar a los publicados por el instituto oficial.

Grafico 3. Evolución de índices de precios provinciales vs INDEC. Ene-06 = 1



Fuente: Institutos de estadísticas provinciales e INDEC.

El grafico 3 muestra la evolución de diferentes mediciones de los índices de precios al consumidor en las diferentes provincias en comparación con la elaborada por el INDEC¹³. Evidentemente cada instituto provincial está limitado al relevamiento de su provincia, pero las diferencias en las mediciones son, por lo menos, llamativas. De esta manera, la inflación acumulada entre enero de 2006 y diciembre de 2011 fue muy diferente de acuerdo al indicador que se tome en consideración como válido (ver cuadro).

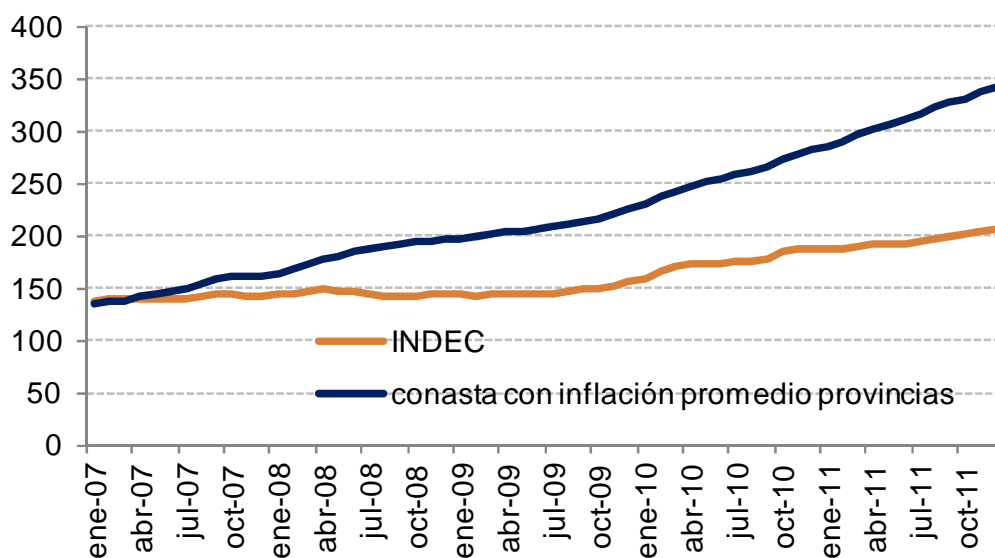
Claramente, con una sub-estimación de los índices de precios y canastas básicas, los números de pobreza e indigencia también resultan subestimados. Por este motivo se ha calculado para el presente trabajo una canasta alternativa que toma la canasta básica obtenida por el INDEC hasta diciembre de 2006, para luego estimar las variaciones

¹³ Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe, Córdoba, Neuquén, San Luis, Chubut y Jujuy.

promedio de los índices de precios al consumidor de las seis provincias mencionadas. El gráfico 4 muestra la diferencia existente entre las dos canastas.

Periodo	Estimación Canasta
Hasta diciembre de 2006	INDEC
Desde enero de 2007 a diciembre de 2011	Promedio variación IPC provincias de Santa fe, Córdoba, Neuquén, San Luis, Chubut y Jujuy.

Gráfico 4. Evolución de la canasta de indigencia. En pesos.

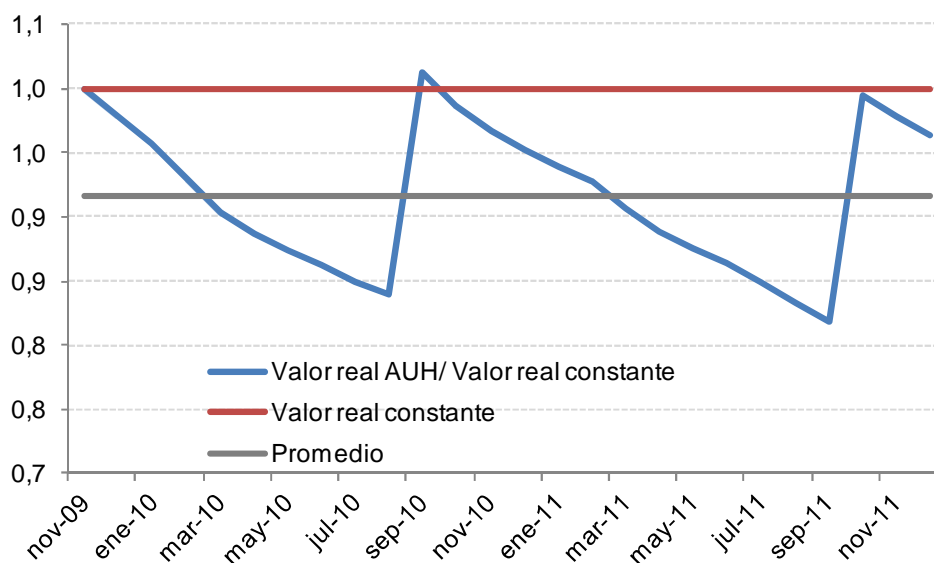


Fuente: INDEC e Instituto de Estadísticas provinciales.

B. Valor real de la Asignación Universal por Hijo

Cuando se implementó la Asignación Universal por Hijo, en noviembre de 2009, el valor transferido por hijo era de 180 pesos. En septiembre de 2010 el valor se ajustó a 220 pesos y luego, en octubre de 2011, a 270 pesos. En términos constantes, es decir, descontando la inflación (de las provincias, que se explica en el apéndice A), el valor de la asignación ha sido, en promedio, un 91% de su valor inicial. El gráfico siguiente muestra el valor de la asignación, en pesos constantes de noviembre de 2009, para cada mes, en relación valor que debería tener la canasta (la línea que marca la unidad) para mantener el valor constante desde el momento de su implementación (en pesos constantes de noviembre de 2009).

Gráfico 5. Evolución del valor real de la Asignación Universal por Hijo. Noviembre de 2009 = 1.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSESS e Instituto de Estadísticas provinciales.

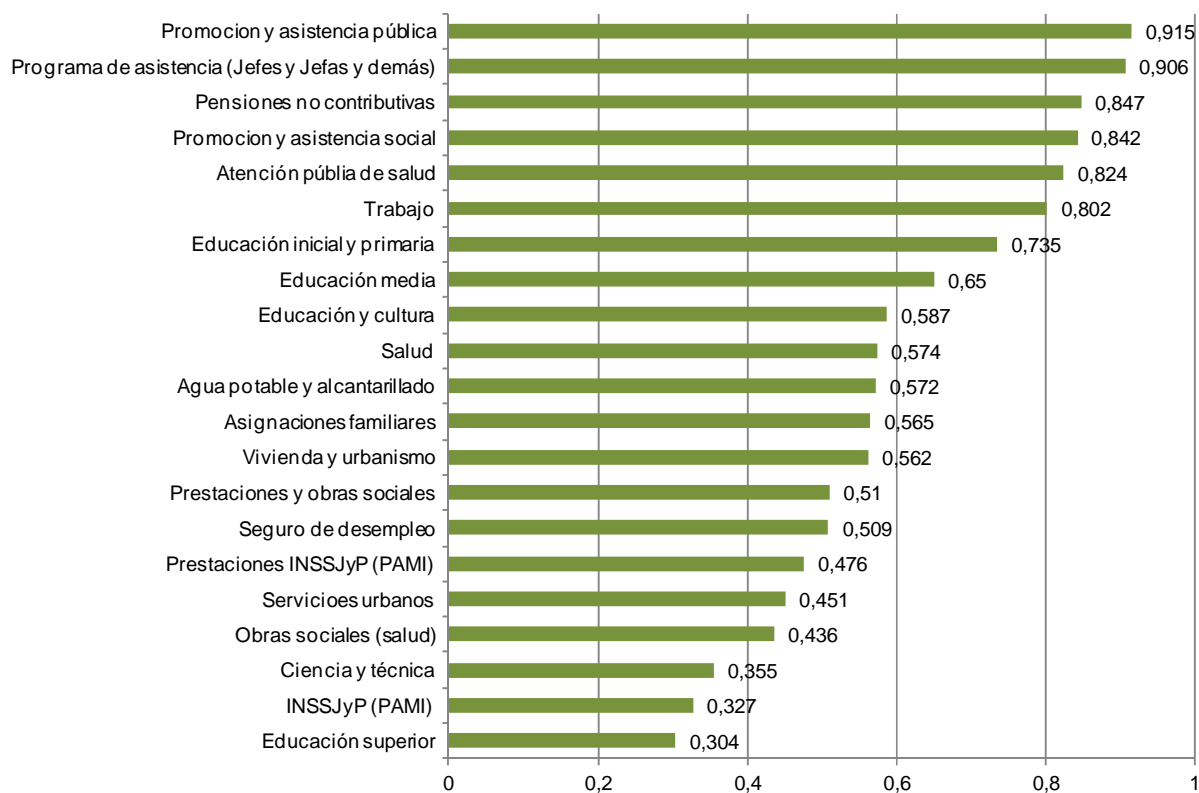
C. Progresividad del Gasto Público

Cuadro 7. Gasto Público Consolidado, por decil de ingreso. Como % del total.

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
GASTO TOTAL	9.8%	9.3%	8.3%	8.8%	9.1%	9.1%	9.7%	9.8%	11.0%	15.2%
Funcionamiento del Estado	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
I.1. Administración general	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
I.2. Justicia	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
I.3. Defensa y seguridad	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
Gasto Público Social	11.8%	10.6%	8.9%	9.1%	9.3%	9.0%	9.4%	9.3%	10.2%	12.5%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	13.2%	12.3%	11.1%	10.7%	9.0%	9.9%	9.3%	8.5%	8.6%	7.4%
II.1.1. Educación básica	16.3%	14.3%	12.8%	11.1%	9.2%	9.5%	8.5%	7.1%	6.3%	4.8%
II.1.2. Educación superior y universitaria	5.0%	6.8%	6.8%	9.6%	8.0%	10.7%	11.2%	12.3%	15.1%	14.5%
II.1.3. Ciencia y técnica	5.1%	7.7%	6.9%	9.2%	8.6%	12.1%	11.8%	12.7%	14.0%	11.9%
II.1.4. Cultura	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	13.8%	12.6%	11.4%	10.8%	9.0%	9.8%	9.1%	8.2%	8.2%	7.0%
II.2. Salud	12.3%	11.5%	10.5%	10.2%	10.0%	9.2%	9.6%	9.7%	8.7%	8.3%
II.2.1. Atención pública de la salud	23.2%	18.7%	12.8%	10.8%	8.7%	7.1%	7.0%	6.4%	3.2%	2.1%
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	4.6%	6.7%	9.1%	9.6%	9.9%	10.6%	11.3%	12.0%	12.9%	13.2%
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	2.7%	4.7%	7.4%	10.0%	14.4%	10.9%	12.7%	12.9%	12.3%	12.0%
II.3. Agua potable y alcantarillado	8.3%	8.4%	9.4%	9.0%	9.6%	9.8%	10.6%	10.7%	11.8%	12.4%
II.4. Vivienda y urbanismo	20.1%	15.8%	8.8%	9.9%	10.9%	12.1%	8.0%	6.4%	4.5%	3.4%
II.5. Promoción y asistencia social	28.2%	22.0%	13.9%	11.6%	8.9%	7.2%	3.6%	2.5%	1.2%	0.9%
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	30.9%	23.6%	14.0%	11.3%	8.3%	6.3%	2.7%	1.7%	0.7%	0.4%
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	12.7%	13.6%	15.0%	14.7%	14.4%	14.0%	8.6%	6.3%	0.5%	0.2%
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	14.0%	13.3%	12.5%	11.8%	11.0%	10.2%	8.2%	6.9%	6.4%	5.7%
II.6. Previsión social	5.6%	5.5%	4.9%	6.8%	9.8%	8.8%	11.1%	11.8%	14.8%	20.8%
II.7. Trabajo	24.4%	18.8%	14.0%	11.5%	7.4%	7.6%	6.9%	4.1%	3.5%	1.9%
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	29.5%	20.6%	11.3%	10.2%	5.9%	7.6%	6.4%	4.0%	2.4%	2.0%
II.7.2. Asignaciones familiares	23.3%	18.4%	14.6%	11.8%	7.7%	7.6%	7.0%	4.1%	3.8%	1.8%
II.8. Otros servicios urbanos	1.2%	2.5%	3.6%	4.7%	6.0%	7.2%	9.0%	11.7%	16.9%	37.1%
Servicios Económicos	2.5%	4.1%	5.3%	7.1%	8.1%	9.2%	11.1%	12.8%	15.8%	24.0%
III.1. Producción primaria	4.0%	6.3%	7.4%	8.4%	9.4%	9.8%	11.0%	12.5%	13.6%	17.5%
III.2. Energía y combustible	2.6%	3.6%	4.9%	7.0%	7.3%	9.0%	10.9%	12.0%	17.1%	25.6%
III.3. Industria	3.6%	5.8%	6.9%	8.0%	9.1%	9.7%	10.8%	12.6%	14.0%	19.5%
III.4. Servicios	2.0%	3.9%	5.3%	7.0%	8.6%	9.5%	11.4%	13.5%	15.2%	23.6%
III.4.1. Transporte	2.1%	4.1%	5.4%	7.1%	8.7%	9.6%	11.5%	13.6%	14.8%	23.0%
III.4.2. Comunicaciones	0.7%	1.6%	3.1%	4.9%	6.4%	8.5%	10.0%	12.2%	21.0%	31.5%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	1.6%	2.9%	4.2%	5.1%	5.9%	7.5%	9.4%	13.1%	17.6%	32.6%
Deuda Pública	0.3%	0.7%	1.0%	1.8%	3.1%	4.1%	5.7%	6.0%	11.0%	66.3%

Fuente: Gaggero Jorge y Rossignolo Darío (2011).

Grafico 6. Índice de progresividad del Gasto por Programa y Función



Fuente: Rivas y otros (2010).

Bibliografía

Ahumada, H., Canavese, A., Sanguinetti, P. y Walter Sosa, E. (1993), “*Efectos distributivos del impuesto inflacionario*”. Economía mexicana, Nueva Epoca.

Amadeo, Eduardo (2011), *País Rico País Pobre*. Editorial Sudamericana.

Banco Mundial (2001), *World Development Report 2000/2001*. Capítulo 2.

Banco Mundial (2005), “*Argentina, a la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social*”.

Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo (2010), *Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingreso en Argentina*. Banco Mundial.

Debraj, Ray (2007), *Development Economics*. New York University.

De Gregorio, José (2003), *El Banco Central y la inflación*. Banco Central de Chile.

Goñi E., Lopez J.H. y Serven L. (2008), *Fiscal redistribution and Income Inequality*, Banco Mundial.

FAO (2006), *Hambre cero: principales lecciones*.

Feldman, German (2009), *El impacto distributivo del gasto publico social en la equidad distributiva*, CIPPEC.

Fields, Gary (2005), *Poverty, Inequality and Economic Growth*. Banco Mundial.

Ferreres, Orlando (2011), *Dos siglos de Economía Argentina*. Fundación norte y sur.

Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011), *Impacto distributivo del presupuesto sobre la equidad*, CEFIDAR.

Gasparini, Leonardo (1998), *Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino*. Fiel.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Emece,

Indec, *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina*.

Laspina, Luciano (2007), *El miedo a flotar puede hundirnos*. Indicadores de Coyuntura.

Levy Yeyatti, Eduardo y Cohan, Luciano (2011), *Latin American Economic Perspectives*. Brookings.

Maurizio, Roxana (2008), *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos*. Universidad Nacional General Sarmiento.

Musgrave, Richard (1985), A Brief History of Fiscal Doctrine, in Auerbach, Alan and Martin Feldstein (Eds.), Handbook of Public Economics, Vol. 1, Elsevier.

Orshansky, Mollie (1965), *Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile*. Council of Economic Adviser EE.UU.

Perry G., Arias O., Lopez J. y Maloney W. (2006), Poverty Reduction and growth: virtuous and vicious circles. Banco Mundial.

Ramey, Garey y Ramey, Valerie (1995), *Cross Country Evidence on the Link between Volatility and Growth*. American Economic Review.

Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011) *Protección social en Argentina*, CEPAL.

Rivas A., Vera A. y Bezem (2010), *Radiografías de la educación argentina*. CIPECC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble.

Rowlings, Laura (2004), *A new approach to Social Assistance: Latin American's Experience with Conditional Cash Transfers Programs*. Banco Mundial.

Saavedra, Jaime y Arias, Omar (2007), *Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas*. Cepal.

Sen, Amartya (1982), *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación*, Oxford, Clarendon Press.

Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Capítulo 4.

Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famine, and essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press.

Solon, Gary (1992), *International Income Mobility in the United States*. American Economic Association.

Stiglitz, Joseph (2003), *Economía del Sector Público*. Antonio Bosch Editores, Tercera Edición.

Watts, Harold W. (1964), *An economic definition of poverty*, Institution for Research on Poverty.

Yves Duclos, Jean (2001), *Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales*, Banco Mundial.