

¿Es Argentina un modelo de políticas redistributivas?

Nora Lustig (Universidad de Tulane) y Carola Pessino (CEMA)

Proyecto: *Compromiso con la Equidad (CEQ)*

Twitter @noralustig

Agosto 2013

La desigualdad y la pobreza en Argentina se redujeron de manera bastante espectacular entre 2003 y 2009. El coeficiente de Gini para el ingreso disponible (después de impuestos y transferencias directos) disminuyó de 0,52 a 0,45 (recuérdese que cuanto más cercano a cero sea el Gini, mayor igualdad) y la tasa de pobreza (medida con la línea internacional de 2,50 dólares de poder de paridad de compra por día) disminuyó de 23 a 5,5 por ciento ([Lustig y Pessino, 2013](#)). (La pobreza está medida con una línea ajustada por la tasa de inflación estimada por fuentes independientes, por cierto.) Durante 2003-2009, el crecimiento del PIB per cápita fue notable y el gobierno aumentó el gasto social del 13 al 20,6 por ciento del PIB ([Lustig y Pessino, 2013](#)).

¿Cuánto de la disminución de la desigualdad y la pobreza se debió a mejores oportunidades de mercado relacionadas con el crecimiento económico y cuánto a la expansión de las transferencias del gobierno? Respondemos a esta pregunta desagregando los cambios en la desigualdad y la pobreza en dos componentes: el “componente mercado” y el “componente redistribución” ([Lustig y Pessino, 2013](#)). Mientras que para el período 2003-2006, la disminución de la desigualdad y la pobreza fue impulsada por el mercado, en el período 2006-2009 más del 40 por ciento de la disminución de la desigualdad y cerca del 90 por ciento de la disminución de la pobreza se debieron a políticas redistributivas (Tabla 1). La intervención redistributiva principal fue la “moratoria previsional” - en esencia, un programa de pensiones no contributivas de gran escala - que contribuyó al aumento del número de pensionados por vejez de 3,6 a 6,3 millones entre 2003 y 2009, con el mayor aumento siendo entre las mujeres (Gráficas 1 y 2).

El cuadro optimista de las políticas redistributivas argentinas, sin embargo, se empaña significativamente cuando se toma nota de lo siguiente. La redistribución vinculada a la moratoria previsional crea distorsiones (en particular, genera incentivos para que los trabajadores evadan pertenecer a la seguridad social formal) y ha sido parcialmente financiada por los jubilados del sector formal que, aunque muchos no sean pobres en sentido estricto, están muy lejos de ser ricos. Además, el fuerte aumento del gasto público durante la década de 2000 se ha financiado con impuestos volátiles y distorsionantes como el impuesto a las exportaciones, el impuesto inflacionario y el uso de las reservas internacionales y de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional. En suma, el gobierno argentino se ha embarcado en un proceso de redistribución que genera pérdidas injustas a los jubilados del sector formal, genera distorsiones significativas y que será muy difícil de sostener en términos fiscales. Asimismo, como el impuesto inflacionario es regresivo y la inflación real es mayor que la publicada por fuentes oficiales, la

redistribución en términos efectivos probablemente sea mucho menor si se tomara en cuenta el impacto de los impuestos, en particular, el impuesto inflacionario.

Cambios en la Desigualdad y la Pobreza: Componentes Mercado y Redistribución

La Tabla 1 muestra que en el caso de la desigualdad, entre 2003 y 2009, el cambio en el “componente redistribución” explica el 12 por ciento del cambio en el coeficiente de Gini para el ingreso disponible. Sin embargo, dentro del periodo, hay dos patrones claramente distintos. Entre 2003 y 2006, el cambio en el índice de Gini se debe enteramente al “componente mercado”. De hecho, este último más que compensó por la reducción del papel de la redistribución. En otras palabras, si la desigualdad medida a partir de la renta neta de mercado en el año 2006 hubiera sido igual a la de 2003, habría habido *más* desigualdad en 2006 porque el gasto público fue menos redistributivo en dicho año que en 2003. En contraste, entre 2006 y 2009, más del 40 por ciento de la disminución en la desigualdad de la renta disponible se explica por el componente de redistribución. La historia de la pobreza es similar, pero aún más contundente: cerca del 90 por ciento de la disminución de la pobreza entre 2006 y 2009 se debe a las políticas redistributivas.¹

Tabla 1. Contribución de la redistribución a los cambios en la desigualdad y la pobreza

Gini	2009/2003	2006/2003	2009/2006
Cambio en el Gini de Ingreso de Mercado Neto	-0.064	-0.041	-0.023
Cambio en el Gini de Ingreso Disponible	-0.073	-0.033	-0.040
Cambio Atribuible a la Redistribución	-0.009	0.008	-0.017
Cambio Atribuible a la Redistribución %	12.33%	-24.24%	42.50%
Tasa de Pobreza (US\$2.50 PPA/día)	2009/2003	2006/2003	2009/2006
Cambio en la Pobreza con respecto al Ingreso de Mercado Neto	-0.153	-0.148	-0.005
Cambio en la Pobreza con respecto al Ingreso Disponible	-0.177	-0.135	-0.042
Cambio atribuible a la Redistribución	-0.024	0.013	-0.037
Cambio atribuible a la Redistribución %	13.56%	-9.63%	88.10%

Fuente: Lustig and Pessino (2013), Table 3

Nota: Un cambio porcentual negativo significa que la contribución de la redistribución cayó, es decir, en ausencia de una reducción de la desigualdad con respecto al ingreso de mercado neto (pobreza), la desigualdad con respecto al ingreso disponible (la pobreza) habría sido mayor en el segundo período.

¹ Debido a los efectos del comportamiento, las cifras del Gini de ingreso de mercado neto y la pobreza en la Tabla 1 no necesariamente representan lo que los índices de desigualdad y pobreza (en términos de ingreso de mercado neto) habría sido en ausencia de transferencias. Sin embargo, debido a que tenemos información sobre los niveles de desigualdad y pobreza con respecto a las transferencias antes y después de la implementación o expansión de varios de los principales programas de transferencia, podemos suponer que el ingreso de mercado observado (neto de impuestos) antes y después que los programas se introdujeron refleja—entre otras cosas—respuestas de comportamiento a los programas. Debido a que nos estamos centrando en los efectos marginales de incidencia, las respuestas de comportamiento deberían reflejarse en el ingreso de mercado medido en 2006 y, con mayor fuerza, en 2009.

El Aumento en el Componente Redistribución: La “Explosión” de las Pensiones No Contributivas

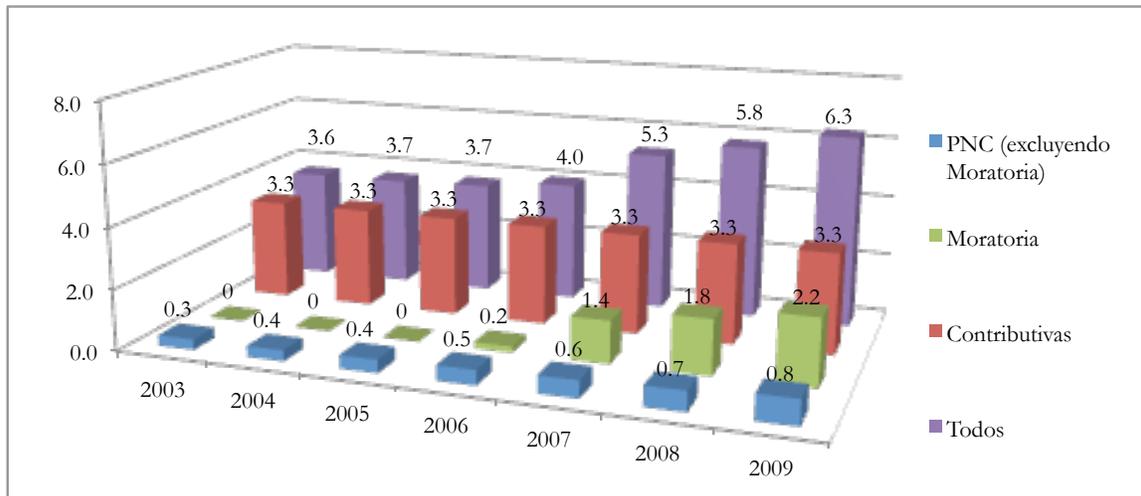
La gran contribución del “componente redistribución” a la reducción de la desigualdad y de la pobreza entre 2006 y 2009 se debió principalmente a la fuerte expansión de las pensiones no contributivas. En particular, se debió a la denominada moratoria previsional, lanzada a mediados de la década de 2000 (y, en menor medida, a las pensiones asistenciales para la población pobre). El gasto en el programa de moratoria se elevó de aproximadamente 0,4 por ciento del PIB en 2003 al 2,4 por ciento en 2009 (Lustig y Pessino, 2013). El número de beneficiarios pasó de ser insignificante en 2003, a alrededor de 200.000 en 2006, a cerca de 2.200.000 a finales de 2009 (Gráfica 1).

La población objetivo de la moratoria de pensiones consiste en mujeres de sesenta años o más y hombres sesenta y cinco años o más que no tenían derecho a recibir la pensión de la seguridad social formal, ya sea porque nunca habían contribuido al sistema o porque no habían contribuido lo suficiente. Se la llama "moratoria" porque a los beneficiarios se les permite “ponerse al día” en sus pagos a la Seguridad Social una vez que alcanzan la edad de jubilación. Aunque los beneficiarios devuelven parte de lo que deberían haber aportado y esa cantidad se resta de la pensión moratoria durante los cinco primeros años, estos pagos llegan a ser menores que la cantidad acumulada que se habría pagado a través del sistema de seguridad social para los mismos beneficios.

Si bien es cierto que el número de beneficiarios de la moratoria previsional disminuirá con el tiempo y eventualmente llegará a cero (ya que la moratoria se aplica sólo a las personas que nacieron antes de 1975), la cohorte de los jubilados beneficiados por la moratoria ha recibido un importante impulso a sus ingresos. La Gráfica 1 muestra la evolución de los tres tipos de pensiones que existen en Argentina: asistencia social, moratoria y las pensiones contributivas. El aumento en el total de jubilados de 3,6 a 6,3 millones entre 2003 y 2009 se explica casi en su totalidad por el aumento de jubilados con pensiones no contributivas, la gran mayoría por la moratoria previsional. La proporción de beneficiarios con asistencia social o pensiones no contributivas aumentó de cerca de 10 a casi 50 por ciento del total de jubilados con pensiones, con la “tajada del león” siendo de pensiones de moratoria.

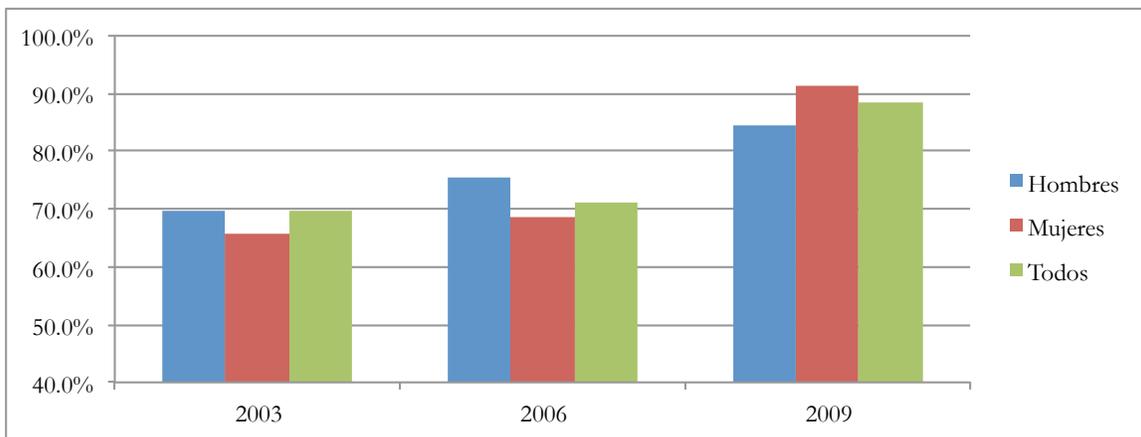
Comparando 2003 y 2009, encontramos que la tasa de cobertura de personas en edad de jubilación aumentó de 69,6 a casi 88,6 por ciento (Gráfica 2). El mayor aumento se registró entre las mujeres, cuya cobertura aumentó del 65,8 al 91,3 por ciento. De hecho, en 2009, la tasa de cobertura de mujeres superó a la de los hombres por más de 6 puntos porcentuales.

Gráfica 1. Evolución de la Asistencia Social, Moratoria y Pensiones Contributivas 2003-2009 (Millones de Personas)



Fuente: Lustig and y Pessino (2013), Figure 1. PNC: pensiones no contributivas

Gráfica 2. Porcentaje de personas de 65 años o más que reciben algún tipo de pensiones: 2003, 2006 y 2009



Fuente: Lustig and Pessino (2013), Figure 2.

¿Es Argentina un Modelo de Políticas Redistributivas?

Sin lugar a dudas, entre 2006 y 2009, el gobierno argentino logró una notable reducción de la desigualdad y la pobreza a través de sus programas de transferencias, en particular la moratoria previsional. En comparación con otros países de la región, Argentina se destaca tanto por la magnitud de la redistribución como por la eficacia redistributiva: es decir, la reducción de la desigualdad y la pobreza lograda por cantidad gastada en transferencias como porcentaje del PIB (Lustig et al., 2013).

Entonces, ¿es Argentina un modelo de políticas redistributivas? Ayudar a las personas mayores—especialmente a las mujeres en tercera edad que no tuvieron oportunidad de trabajar o trabajar por años suficientes, debido a la división del trabajo al interior del hogar— a evitar la pobreza es una política redistributiva perfectamente razonable y deseable. Sin embargo, hay varias razones por las que la política redistributiva del gobierno argentino no se debe tomar como modelo.

1. La Redistribución entre los Jubilados es Injusta y Distorsiva

La redistribución vinculada a la moratoria previsional ha sido parcialmente financiada por los jubilados en el sistema de seguridad social formal que reciben una pensión superior a la mínima, debido a que sus beneficios no han sido adecuadamente ajustados por inflación (la verdadera inflación, no la oficial). Aunque las personas que reciben una pensión superior a la mínima no son pobres, definitivamente no son ricos; muchos pertenecen al grupo vulnerable a caer en la pobreza o las clases medias bajas. Por lo tanto, si se considera quién se ha visto obligado a ponerle el hombro a esta política pública, al menos en parte, el programa de moratoria previsional tiene un alto grado de injusticia. Los indicadores de desigualdad y pobreza—todos los cuales muestran una disminución significativa—no captan esta injusticia porque las pérdidas infligidas a los perdedores son más que compensadas por los mayores ingresos de los ganadores. Además, al no ajustar las pensiones según la inflación, el gobierno está violando la ley de seguridad social y creando incentivos a no contribuir al sistema formal siempre que esto pueda ser evitado o eludido.

2. La Sostenibilidad Fiscal de las Políticas Redistributivas es Muy Cuestionable

El fuerte aumento del gasto público durante la década de 2000 ha sido cada vez más financiado por impuestos distorsionantes y mecanismos de recaudación inadecuados, tales como el impuesto inflacionario y el uso de reservas internacionales y derechos especiales de giro del FMI. Desde que Argentina dejó de pagar a sus acreedores internacionales durante la crisis de 2001-2002, no tiene acceso a fuentes externas de financiamiento y, por lo tanto, el gobierno tiene que recurrir a fuentes internas. De 2000 a 2009, los impuestos aumentaron en 9,9 puntos porcentuales del PIB; la mayor parte de este aumento se explica por los impuestos del Seguro Social (34 por ciento), los impuestos a la exportación (28 por ciento) y un impuesto a las transacciones financieras (18 por ciento) ([Lustig y Pessino, 2013](#)). Las primer y última fuentes pueden tener importantes efectos distorsionantes y los impuestos a la exportación dependen de la suerte de los volátiles precios de las materias primas; la historia ha demostrado que esta última es una fuente poco confiable de ingresos estables.

La vulnerabilidad de las finanzas públicas se ha visto agravada porque desde que los ingresos fiscales no han sido suficientes para cubrir los mayores niveles de gasto público, el gobierno ha tenido que recurrir a fuentes menos ortodoxas. Estas incluyen el uso de los derechos especiales de giro del FMI, los intereses devengados por el fondo creado con los bienes confiscados a las cuentas de seguridad social individuales y el impuesto inflacionario. Hay que señalar que el impuesto inflacionario es mucho más alto de lo que las estadísticas oficiales de inflación podrían llevar a pensar dada la sistemática subestimación del cambio en el nivel de precios, práctica que llevó a una censura por parte del Fondo Monetario Internacional en febrero de este año. Como el impuesto inflacionario tiende a ser regresivo, la redistribución real en Argentina puede ser significativamente inferior a lo que los análisis estándar de incidencia señalan.

3. Fuerte Incremento de la Dependencia de la Asistencia Social

Por último, la cantidad total de beneficiarios de transferencias sociales del gobierno aumentó enormemente durante la década: en los 90 menos del 10 por ciento dependía de la ayuda social. Con la crisis del 2002, entendiblemente esa ayuda llega al 24 por ciento en el 2003. Hoy, ya superada la crisis, 43 por ciento de la población depende de la asistencia social, con niveles de pobreza similares a los de los 90. O sea, antes la misma pobreza se sostenía casi sin transferencias, la gente tenía un trabajo digno o ganaba lo suficiente en el mismo, hoy una proporción grande de ellos depende para subsistir de la asistencia social.

Referencias:

- Lustig, Nora and Carola Pessino. 2013. Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions. [*CEQ Working Paper No. 5*](#), August.
- Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2013. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview. [*CEQ Working Paper No. 13*](#), August.