

Informe No. 32553-AR

# **ARGENTINA**

## **A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social**

**Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza**

21 de Octubre de 2005

Unidad de Gestión de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay  
Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica  
Oficina Regional de América Latina y el Caribe



---

**Documento del Banco Mundial**

**EQUIVALENCIAS MONETARIAS**  
**(al 1 de septiembre de 2005)**  
**Unidad monetaria = Peso argentino (AR\$)**  
AR\$1 = US\$0,34

**PESOS Y MEDIDAS**  
Sistema métrico

**EJERCICIO ECONÓMICO**  
1 de enero – 31 de diciembre

**SIGLAS**

|          |  |
|----------|--|
| ALCA     | Área de Libre Comercio de las Américas                               |
| CAMMESA  | Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico              |
| CEDLAS   | Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales               |
| CUCI     | Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional                |
| EPH      | Encuesta Permanente de Hogares                                       |
| GATT     | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio                 |
| GBA      | Gran Buenos Aires  |
| INB      | Índice de necesidades básicas  |
| INDEC    | Instituto Nacional de Estadística y Censos                           |
| INTI     | Instituto Nacional de Tecnología Industrial                          |
| I&D      | Investigación y Desarrollo   |
| IVA      | Impuesto al valor agregado   |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur  |
| OCDE     | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos                  |
| OMC      | Organización Mundial del Comercio                                    |
| PIB      | Producto interno bruto   |
| PIRLS    | Estudio internacional sobre el progreso en la alfabetización lectora |
| PISA     | Programa para la evaluación internacional de estudiantes             |
| PROGRESA | Programa de Educación, Salud y Alimentación                          |
| PTF      | Productividad total de los factores                                  |
| PYME     | Pequeña y mediana empresa  |
| TEU      | Unidades equivalentes a 20 pies                                      |
| TIC      | Tecnología Informática y de Comunicaciones                           |
| TLC      | Tratados de libre comercio   |
| TLCA     | Tratados de libre comercio de las Américas                           |
| UE       | Unión Europea  |

|  |                        |
|--|------------------------|
| Vicepresidenta:                                | : Pamela Cox           |
| Director a cargo de las operaciones en el país | : Axel van Trotsenburg |
| Director Sectorial                             | : Ernesto May          |
| Gerente Sectorial                              | : Mauricio Carrizosa   |
| Economista Principal                           | : James Parks          |
| Jefe de proyecto                               | : Carlos G. Fernández  |

# ARGENTINA

## A LA BÚSQUEDA DE UN CRECIMIENTO SOSTENIDO CON EQUIDAD SOCIAL

### ÍNDICE

|   |             |
|---|-------------|
| <b>AGRADECIMIENTOS.....</b>   | <b>I</b>    |
| <b>PREFACIO .....</b>   | <b>II</b>   |
| <b>RESUMEN.....</b>   | <b>III</b>  |
| <i>A. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en Argentina .....</i>                         | <i>i</i>    |
| <i>B. Buscando las causas de la lentitud del crecimiento y del incremento de la pobreza .....</i> | <i>iii</i>  |
| <i>C. La crisis económica reciente y la recuperación.....</i>                                     | <i>v</i>    |
| <i>D. Políticas estatales .....</i>   | <i>vii</i>  |
| <i>Inversión en infraestructura .....</i>   | <i>viii</i> |
| <i>Políticas fiscales.....</i>  | <i>ix</i>   |
| <i>Políticas comerciales .....</i>  | <i>xi</i>   |
| <i>Políticas educativas.....</i>  | <i>xii</i>  |
| <i>Desarrollo del sector privado .....</i>  | <i>xiii</i> |
| <b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>  | <b>1</b>    |
| <b>2. CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DESIGUALDAD EN ARGENTINA .....</b>                         | <b>6</b>    |
| A. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....   | 8           |
| Evolución del crecimiento: Enseñanzas de la historia.....   | 8           |
| Evolución del crecimiento: volatilidad.....   | 11          |
| Análisis agregado del crecimiento.....  | 13          |
| B. FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....   | 16          |
| C. LA POBREZA EN ARGENTINA.....   | 20          |
| D. TENDENCIAS RECIENTES DE LA DESIGUALDAD.....  | 26          |
| E. VÍNCULOS ENTRE POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO .....                              | 30          |
| Efecto de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico: investigación teórica.....     | 31          |
| Efecto de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico: investigación empírica.....    | 33          |
| Efecto del crecimiento económico en la desigualdad.....   | 34          |
| Efecto del crecimiento económico en la pobreza .....  | 35          |
| <b>3. LA RECIENTE CRISIS ECONÓMICA Y EL PROCESO DE RECUPERACIÓN .....</b>                         | <b>38</b>   |
| A. TENDENCIAS RECIENTES DE LA POBREZA Y EL CRECIMIENTO.....                                       | 39          |
| B. TASAS DE CRECIMIENTO FAVORABLES A LOS POBRES .....   | 43          |
| C. PATRONES DE CRECIMIENTO SECTORIAL DURANTE LA RECUPERACIÓN TRAS LA CRISIS.....                  | 49          |
| D. DESCOMPOSICIÓN DE LAS VARIACIONES DE LA POBREZA POR SECTORES .....                             | 56          |
| <b>4. OPCIONES PARA LA APLICACIÓN DE DETERMINADAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>                    | <b>60</b>   |
| A. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA .....   | 61          |
| Infraestructura, crecimiento económico y pobreza.....   | 61          |
| Inversión en infraestructura en Argentina .....   | 62          |
| Impedimentos en el sector de infraestructura .....  | 64          |
| Aumento de la inversión en infraestructura.....   | 66          |
| B. POLÍTICAS FISCALES.....  | 68          |
| Estabilidad macroeconómica.....   | 69          |
| Política tributaria .....   | 70          |
| Políticas de gastos .....   | 74          |
| C. POLÍTICAS COMERCIALES .....  | 78          |
| Políticas comerciales en el decenio de 1990 .....   | 78          |
| Políticas para una mayor liberalización del comercio .....  | 81          |
| D. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN .....   | 86          |
| Tendencias recientes en el ámbito de la educación .....   | 86          |

|  |            |
|--|------------|
| Retorno de la educación .....                        | 89         |
| Repercusiones de las políticas en la educación ..... | 91         |
| <b>E. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO.....</b>         | <b>93</b>  |
| Normas y calidad de los productos argentinos .....   | 93         |
| Sistema de innovación argentino.....                 | 95         |
| Clima para la inversión.....                         | 96         |
| Consecuencias para la formulación de políticas.....  | 97         |
| <b>5. CONCLUSIONES .....</b>                         | <b>100</b> |
| <b>REFERENCIAS .....</b>                             | <b>102</b> |

## LISTA DE CUADROS

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 2.1: Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita .....   | 9  |
| Cuadro 2.2: Crecimiento tendencial y volatilidad del producto, países escogidos, 1960-99 .....                           | 12 |
| Cuadro 2.3: Estudios recientes sobre el aumento de la productividad total de los factores (PTF).....                     | 15 |
| Cuadro 2.4: Análisis del crecimiento ajustado respecto del capital humano, 1961-2000 .....                               | 16 |
| Cuadro 2.5: Determinantes del aumento del PIB per cápita de Argentina, por decenios.....                                 | 19 |
| Cuadro 2.6: Descomposición de las variaciones del índice de pobreza .....  | 24 |
| Cuadro 3.1: Tasas de pobreza e indigencia, 2001-04.....  | 40 |
| Cuadro 3.2: Descomposición de las tasas de pobreza y extrema pobreza, 2001-04 .....                                      | 42 |
| Cuadro 3.3: Variación porcentual media de los ingresos de los pobres, 2001-04.....                                       | 43 |
| Cuadro 3.4: Perfiles de movilidad por posición inicial, 1996-2003.....   | 47 |
| Cuadro 3.5: Descomposición del crecimiento por sectores, 1994-2004 .....   | 50 |
| Cuadro 3.6: Distribución del empleo por sectores de la economía, 2001-04.....  | 53 |
| Cuadro 3.7: Análisis contable del crecimiento por sectores, 1995-2004 .....  | 54 |
| Cuadro 3.8: Nivel de educación por sector de empleo.....   | 55 |
| Cuadro 3.9: Descomposición de la pobreza por sectores, 2001-04.....  | 57 |
| Cuadro 4.1: Efecto potencial en el crecimiento como resultado de la expansión y mejora de la<br>infraestructura.....     | 62 |
| Cuadro 4.2: Inversión pública en infraestructura .....   | 64 |
| Cuadro 4.3: Dotación de infraestructura productiva de Argentina .....  | 64 |
| Cuadro 4.4: Límite inferior de la inversión anual en infraestructura necesaria en Argentina .....                        | 67 |
| Cuadro 4.5: Incidencia de los impuestos por quintil, 1998.....   | 73 |
| Cuadro 4.6: Incidencia del gasto social .....  | 76 |
| Cuadro 4.7: Elasticidad del gasto público a las fluctuaciones del PIB, 1980-2004 .....                                   | 77 |
| Cuadro 4.8: Indicador de apertura comercial y MERCOSUR, 1991-2000.....   | 79 |
| Cuadro 4.9: Empleo y Comercio.....   |    |
| Cuadro 4.10: Impacto de las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC. Variaciones de los umbrales<br>de pobreza ..... | 85 |
| Cuadro 4.11: Nivel de educación del total de la población de 15 años o más, 1960-2000 .....                              | 87 |
| Cuadro 4.12: PISA 2000: Puntajes medios por país .....   | 88 |
| Cuadro 4.13: Retorno de la educación en Argentina, 1992-2002 .....   | 90 |
| Cuadro 4.14: Destino de las nuevas inversiones efectuadas en Argentina, 2001-04 .....                                    | 94 |
| Cuadro 4.15: Indicadores del clima para la inversión.....  | 99 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 2.1: PIB per cápita, pobreza y desigualdad.....                                     | 6  |
| Gráfico 2.2: Representación de la relación entre desigualdad y pobreza.....                 | 7  |
| Gráfico 2.3: Relación entre el PIB per cápita de Argentina.....                             | 8  |
| Gráfico 2.4: Índice de recuento de la pobreza en el Gran Buenos Aires, 1980-2004 .....      | 21 |
| Gráfico 2.5: Índice de recuento de la pobreza en países de América Latina y el Caribe ..... | 23 |
| Gráfico 2.6: Coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares .....                | 26 |
| Gráfico 2.7: Coeficiente de Gini en países de América Latina y el Caribe.....               | 28 |
| Gráfico 3.1: Curvas de incidencia del crecimiento, .....                                    | 45 |
| Gráfico 3.2: Curvas de incidencia del crecimiento, .....                                    | 45 |
| Gráfico 3.3: Índice de salarios reales, 2002-05.....  | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 3.4: Crecimiento económico por sector, y contribución a las variaciones de la pobreza.....  | 58 |
| Gráfico 3.5: Crecimiento económico por sector, y contribución a las variaciones de la pobreza. .... | 59 |
| Gráfico 4.1: Inversión en infraestructura en Argentina y América Latina.....                        | 63 |
| Gráfico 4.2: Distribución de las rentas fiscales del gobierno federal, 2004.....                    | 71 |
| Gráfico 4.3: Evolución del coeficiente de Gini de concentración.....                                | 80 |
| Gráfico 4.4: Retorno promedio de la educación a lo largo del tiempo.....                            | 89 |

## Agradecimientos

El presente informe fue preparado por un equipo conducido por Carlos G. Fernández Valdovinos (Jefe de proyecto, LCSPE), bajo la dirección general de Mauricio Carrizosa (Gerente Sectorial, LCSPE) y James Parks (Economista Principal, LCC7A). Los miembros del equipo y los temas en que colaboró cada uno de ellos son los siguientes: William Tyler (Consultor), evolución histórica del crecimiento de Argentina; Gary Fields (Cornell University) y María Laura Sánchez (Consultora), movilidad del ingreso personal; Evelina Bertranou (LCSHS) y Melanie Khamis (Consultora), mercados de trabajo; Carlos G. Fernández (LCSPE), Álvaro Vivanco (LCSPE) y Alejandro Guerson (LCSPE), crecimiento sectorial; Marianne Fay (LCSFP), infraestructura; Emily Sinnott (YPP), políticas fiscales; Guido Porto (DECRG) y Pablo Sanguinetti (Consultor), políticas comerciales; Mauricio Santamaría (LCSPP) y Ana María Díaz (LCSPP), políticas educativas, y José Luis Guasch (LCSFP), desarrollo del sector privado.

En el transcurso de varias misiones a Argentina, el equipo se reunió con importantes autoridades, de quienes recibió siempre apoyo, orientación y aliento: Oscar Tangelson (Secretario de Política Económica), Gerardo Hita (Director Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito), Sebastián Katz (Subsecretario de Programación Económica), Carlos Boló Bolaños (Director Financiero, Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito) y Roxana Maurizio (Asesora, Subsecretaría de Programación Económica).

El informe se enriqueció asimismo con los valiosos comentarios de los colegas responsables del examen oficial del documento —Emanuela Galasso (DECRG), Paul Levy (SFRRCR) y José Seligmann (BID)—, así como de los siguientes participantes en reuniones de discusión y/o lectores del documento en sus distintas etapas: Axel van Trotsenburg (Director, LCC7), Juan Gaviria (Jefe Sectorial, LCSFP), Jesko Hentschel (Jefe Sectorial, LCSHD), Carter Brandon (Jefe Sectorial, LCSES), Pablo Fajnzylber (LCSFR), Harry Patrinos (LCSHE), Humberto López (LCRCE) y Jaime Saavedra (LCSPP). Emily Evershed (Consultora) formuló valiosas recomendaciones sobre corrección de estilo. Maritza Bojorge (LCC7A) tuvo a su cargo el formato y la compilación del documento definitivo.

Por último, el equipo se benefició de las sugerencias de funcionarios públicos y otros participantes del sector privado, centros de estudios y la comunidad académica en un seminario organizado en diciembre de 2004 en Buenos Aires. Claudia Nin (LCC7C) y María Emilia Sparks (LCC7C) ayudaron a organizar el seminario. Las conclusiones principales de este informe se presentaron al gobierno en junio. Además, el equipo recibió comentarios por parte de oficiales del gobierno en agosto. Estos comentarios fueron incorporados en el informe.

## **PREFACIo**

Para este informe se prepararon algunos documentos de información técnica básica que se publicaron en un volumen por separado y se facilitan previa solicitud al Jefe de proyecto. También se pueden hallar en el sitio web regional ([www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar)).

En ese volumen se incluyeron los siguientes documentos: “Labor Markets and Pro-Poor Growth”, de Evelina Bertranou y Melanie Khamis; “Poverty, Inequality and Economic Growth”, de Gary Fields; “How is Convergent Mobility Consistent with Rising Inequality? A Reconciliation in the Case of Argentina”, de Gary Fields y María L. Sánchez Puerta; “The Argentinean Competitiveness: Seeking Growth Sustainability — Issues that Merit Attention”, de José L. Guasch; “Trade Policy, Trade Flows, Poverty and Income Inequality in Argentina”, de Guido Porto y Pablo Sanguinetti; “Fiscal Policy Options for Equity and Growth: A Reading of the Economic Literature Relevant to Argentina”, de Emily Sinnott; y “Argentina: The Record of Past Growth”, de William Tyler.

## RESUMEN

1. El presente informe tiene por objeto contribuir al diálogo que se está llevando a cabo con las autoridades argentinas sobre políticas económicas que pueden ser implementadas para lograr un crecimiento duradero con equidad social. El estudio ha sido preparado en estrecha colaboración con las autoridades del Ministerio de Economía y Producción, y refleja la prioridad establecida por el gobierno para analizar determinados temas. El mismo no constituye un examen exhaustivo de las fuentes de crecimiento de Argentina. En particular, no abarca las importantes y complejas cuestiones vinculadas al sector financiero y al desarrollo institucional que se abordan en otros estudios. Antes bien, en él se procura profundizar el análisis de algunos temas escogidos con la colaboración de las autoridades, referentes a la interrelación entre crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza, así como al papel de cada uno de estos factores en la explicación del pobre desempeño histórico de la economía argentina. El objetivo del estudio consiste en identificar algunos tópicos de importancia para la formulación de políticas y para la ejecución de futuros estudios de investigación. No se ha prestado atención especial a las dificultades coyunturales que enfrenta el país en el corto plazo, sino a los factores estructurales de largo plazo y que se consideran determinantes claves de la productividad y la distribución del ingreso. Las conclusiones presentadas en el estudio no son por tanto definitivas, en vista de la selectividad de los temas abordados y las limitaciones respecto de los datos y las técnicas de análisis empleadas. No obstante, se espera que éstas puedan contribuir al debate sobre políticas y ayuden a trazar un programa para próximos estudios.

2. Incrementar el crecimiento económico para reducir la pobreza es uno de los desafíos más difíciles que afronta actualmente la Argentina. En este estudio se analiza inicialmente la evolución histórica del crecimiento económico argentino y la relación entre crecimiento, pobreza y distribución del ingreso. También se presentan algunas políticas clave que podrían contribuir a mejorar los resultados económicos y sociales del país en el futuro. En el informe se sugiere que, en Argentina, el crecimiento se vio afectado por una combinación de perturbaciones externas y de políticas económicas inadecuadas; que el aumento de la pobreza observado en los tres últimos decenios fue provocado por la paralización del crecimiento del ingreso per cápita, sumada a una desigualdad creciente; que el patrón de crecimiento económico no logró reducir la pobreza, ni siquiera en algunos períodos en los que se registraron tasas de crecimiento elevadas; que la volatilidad económica, como se observó dolorosamente en el último ciclo económico, ha afectado particularmente los ingresos de los sectores más pobres; y que, en el futuro, unas políticas bien concebidas podrían ayudar a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza. Estos argumentos se sintetizan en las páginas siguientes.

### **A. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en Argentina**

3. El bajo crecimiento económico del país durante los últimos noventa años ha sido tema de extensos análisis por parte de los economistas. Argentina estaba entre los



países de ingresos más altos del mundo en 1913. Los datos muestran que, en la mayoría de las naciones, el crecimiento económico fue claramente interrumpido por el impacto de la Gran Guerra, las tensiones económicas del período entre-guerras, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, otros países que antes de estos acontecimientos contaban con niveles de vida e historial de crecimiento comparables con la Argentina pudieron retomar su tendencia histórica de crecimiento. No ocurrió así en la Argentina, donde el crecimiento se reanudó con tasas muy inferiores a las observadas en épocas anteriores y la actividad económica comenzó a desacelerarse alrededor de la época de la primera guerra mundial. En el período 1950-2000, el ingreso per cápita de América Latina en su conjunto fue reduciéndose y divergiendo del ingreso de los países industrializados considerados como grupo, mientras que el de Argentina fue aproximándose al promedio de América Latina. En cambio, entre los países industriales se produjo un fenómeno de convergencia donde los países más pobres en un principio (como Japón, Irlanda y Portugal) fueron acercándose paulatinamente a los entonces líderes. Varios países asiáticos también convergieron hacia las naciones más ricas. Dentro del grupo de países latinoamericanos, Argentina sobresalió por su escaso crecimiento económico en promedio, ya que el ingreso per cápita aumentó anualmente apenas 1,1% durante el período de 50 años citado. Sólo dos países latinoamericanos (Venezuela y Bolivia) tuvieron un desempeño inferior. Como consecuencia, Argentina, en su momento un país incuestionablemente avanzado, pasó a ser relativamente pobre.

4. Este es uno de los grandes enigmas de la historia económica argentina. Lamentablemente, no hay respuestas sencillas y del todo convincentes que expliquen la atonía del crecimiento observada desde la primera guerra mundial. De cualquier modo, en el país se produjo el fenómeno sin precedentes de discontinuidad del crecimiento o desarrollo interrumpido. Para decirlo en términos “rostovianos”, Argentina es el único país que alcanzó, sin lugar a dudas, la etapa del “despegue” económico, pero luego abortó el vuelo hacia el crecimiento sostenido.

5. Los últimos decenios han planteado otro enigma importante: la desigualdad se ha venido profundizando sin pausa, lo que se tradujo en un aumento de la pobreza ante el estancamiento, si bien con amplias fluctuaciones, del producto per cápita. Tras alcanzar su nivel máximo en 1974-80, el PIB per cápita retrocedió 22% durante los años ochenta, se incrementó en 42% hasta 1998, disminuyó 22% hasta 2002 y, para 2005, recuperó el nivel de 1998. En suma, el PIB per cápita era en el 2004 similar al de 1974. No obstante, la pobreza era mucho más elevada en el 2004, como consecuencia de la distribución cada vez más despereja del ingreso registrada en los últimos 30 años. Cabe destacar que el aumento de la desigualdad se observó tanto en períodos de crecimiento como de recesión. Además, en forma análoga a lo que ocurrió con la pobreza, las mediciones de la desigualdad en Argentina correspondientes a la última década señalan un desvío con respecto a la tendencia del resto de los países de América Latina. La profundización de la desigualdad ha sido mucho más marcada que en otros países. Argentina solía ser una de las naciones más igualitarias de América Latina, junto con, Venezuela y Uruguay. Actualmente ha dejado de serlo. A pesar de que la región no ha logrado reducir mucho la pobreza, el desempeño de la mayoría de los países latinoamericanos fue mucho mejor que el de Argentina. Por ello, Argentina no es actualmente el país de bajos índices de pobreza

(de acuerdo con los parámetros latinoamericanos) que era a comienzos de los años noventa.

6. Argentina no solamente ha tenido un crecimiento bajo, sino que también su producto y su desempeño económico han sido muy inestables. Los ciclos económicos son comunes en todos los países, pero la economía de Argentina se destaca cuando se la compara con la de otras naciones. Esta pronunciada volatilidad pudo haber contribuido, en efecto, a la lentitud del crecimiento. Algunos análisis empíricos recientes, basados en regresiones comparativas entre países, muestran que un crecimiento muy inestable del producto reduce sistemáticamente la tasa media de crecimiento. Los datos indican que, durante el período 1960-99, la volatilidad del producto de Argentina era mayor que la del resto de los países latinoamericanos o de cualquiera las principales regiones del mundo. La volatilidad argentina alcanzó su punto máximo durante el caótico (para el país) decenio de 1980, superada en ese período únicamente por Perú, país que vivió una década aún más caótica. Con la estabilización y el mayor equilibrio macroeconómico alcanzados en los años noventa la inestabilidad argentina se redujo, aunque siguió siendo más elevada que la de la mayoría de los países.

7. Los indicadores de pobreza y de desigualdad empeoraron considerablemente durante el último, y muy profundo, ciclo económico. El derrumbe económico de Argentina que culminó en el 2002 fue dramático y provocó la más grave crisis política y económica en generaciones. Pocos países han experimentado hechos tan catastróficos desde el punto de vista económico: en el cuatrienio que va desde 1999 a 2002 el PIB retrocedió más del 20%. Los costos humanos de la estrepitosa caída de la actividad económica han sido considerables. La crisis ocasionó fuertes perturbaciones sociales y una importante disminución del bienestar de la población de Argentina. La economía entró en una etapa de franca recuperación en 2003. Apuntalado por un aumento de las exportaciones y por una expansión gradual del gasto de consumo, se inició una recuperación impulsada por un incremento de la demanda agregada. Tal recuperación ha comenzado a producir efectos positivos en el nivel de vida de la población, como lo demuestra la mejora constante de los principales indicadores sociales observada desde 2002. Sin embargo, los avances económicos y sociales partieron de un piso muy bajo y vastos sectores de la población argentina continúan sufriendo grandes privaciones.

## **B. Buscando las causas de la lentitud del crecimiento y del aumento de la pobreza**

8. ¿Por qué ha sido tan lento el crecimiento económico del país? Una teoría lo explica por la falta de aumento de la productividad, reconocido desde hace mucho tiempo como uno de los motores del crecimiento económico sostenido. Numerosos estudios empíricos (los llamados de contabilidad del crecimiento) indican que el aumento de la productividad total de los factores (PTF) parece dominar la acumulación de los factores como “fuente” de crecimiento económico en la mayoría de los países. En cuanto a la Argentina, un gran número de estudios recientes sobre el tema ha intentado medir el incremento de la PTF desde los años cuarenta. Hay algunos rasgos comunes en los principales resultados de esos análisis. En primer lugar, en los períodos más prolongados en los que se calcula la PTF (tres a cinco decenios), su incremento suele ser bajo, apenas por encima del 0,5% anual. En segundo término, las tasas de aumento de la PTF son

bastante irregulares, resultado de la elevada inestabilidad económica argentina señalada anteriormente. Tercero, normalmente las estimaciones del aumento promedio de la PTF son negativas para los caóticos años ochenta y la mayoría positivas para los noventa. Cuarto, como era de prever, cuando se intenta incorporar la acumulación del capital humano como variable explicativa del crecimiento, las estimaciones del aumento de la PTF disminuyen apreciablemente.

9. El “empirismo informal” de los historiadores económicos subraya otros factores: el cierre de la economía en el decenio de 1930, la limitación de acceso a los mercados internacionales de capital, los insuficientes incentivos a la inversión durante gran parte de la posguerra, la inestabilidad macroeconómica, la carga creciente del Estado después de los años treinta y la precariedad de los derechos de propiedad desde 1935 hasta aproximadamente 1952. Se señala que estos acontecimientos claves se deben tener en cuenta al tratar de entender la evolución del crecimiento de Argentina. La experiencia internacional convalida los posibles efectos de esos acontecimientos sobre el crecimiento. Los recientes estudios econométricos comparados entre países, que tratan sobre los factores determinantes del crecimiento, confirman los criterios comúnmente aceptados en los últimos 30 años en el campo de la economía del crecimiento. Más específicamente, mantener la estabilidad macroeconómica, facilitar la inversión privada, fortalecer el marco jurídico e institucional, organizar un sistema de intermediación financiera que funcione bien, fomentar la expansión del comercio y una mayor apertura de los mercados de bienes, y aumentar la formación del capital humano parecen ser medidas cruciales para alcanzar tasas de crecimiento económico más elevadas en Argentina.

10. Junto con el bajo crecimiento promedio Argentina ha experimentado una pobreza creciente. Tomando en cuenta los datos de los últimos 30 años, se observa que la pobreza muestra una tendencia ascendente que alcanzó puntos culminantes en 1989 y 2002, ambos años de crisis. Asimismo, las tasas de pobreza de 2002 fueron las más altas de la historia. Entre 1992 y 2002, 11 millones de personas quedaron sumidas en la pobreza, 3,5 millones de ellas durante el período de crecimiento económico de los años noventa y otros 3,5 millones en la primera etapa de la recesión (1998-2001), mientras que aproximadamente 7,5 millones cruzaron la línea de pobreza durante la crisis de 2001-02. La actual recuperación económica redujo considerablemente el número de pobres en unos 3,3 millones de personas. Lo más llamativo es que la pobreza aumentó aún en periodos de expansión económica. El aumento de la pobreza incluso en algunas épocas de crecimiento resulta excepcional en el marco de la experiencia internacional.

11. Como se señaló anteriormente, las bajas tasas de crecimiento sólo explican una parte de la historia: el incremento de la pobreza se vincula también a una distribución más desigual del ingreso en el tiempo. Surge entonces la pregunta acerca de qué causó la profundización de esa desigualdad. De acuerdo con investigaciones recientes, hay varios factores que ayudan a explicar este fenómeno en los años noventa. Los principales son los siguientes: i) el aumento del retorno relativo de la educación superior; ii) el aumento del retorno de factores no observables en el mercado laboral y la disminución relativa de las horas laborales de los trabajadores no calificados, especialmente importantes entre 1992 y 1998; iii) el incremento del desempleo en el decenio de 1990 y las variaciones de la tasa de actividad a partir de 1996, y iv) una mayor integración en la economía mundial,

que alentó la producción y el empleo en sectores que utilizan recursos naturales, ayudó a reducir el precio relativo del capital e introdujo nuevas tecnologías que requerían un uso intensivo de “mano de obra calificada” (estos dos últimos factores aumentaron la prima por nivel de calificación). También influyeron la disminución del salario mínimo y el aumento del tamaño de las familias.

12. El alto grado de desigualdad en los ingresos pudo haber coartado el crecimiento económico. Efectivamente, hay importantes trabajos teóricos que señalan canales mediante los cuales la desigualdad en los ingresos redundaría en perjuicio del crecimiento económico. Asimismo, en varios estudios empíricos se ha llegado a la conclusión de que existe una relación estadísticamente significativa según la cual una desigualdad pronunciada en los ingresos reduce el crecimiento de los países. Como se afirma en uno de esos estudios, “en los datos reunidos no hay pruebas que el aumento de la desigualdad sea beneficioso para el crecimiento. En realidad, el grueso de las pruebas se orienta en sentido contrario”. Sin embargo, para llegar a una conclusión definitiva es preciso obtener nuevas pruebas. Dada la tendencia ascendente de la desigualdad en Argentina, vale la pena seguir estudiando esta cuestión en futuras investigaciones.

### **C. La crisis económica reciente y la recuperación**

13. Como se indicó previamente, la volatilidad económica de Argentina resulta inusitada en comparación con la de otros países. De acuerdo a estudios empíricos realizados, una alta volatilidad en el desempeño macroeconómico contribuye al aumento de la desigualdad y la pobreza en distintos países. El examen del último ciclo económico arroja luz sobre este vínculo entre volatilidad y pobreza. Después de tres años de recesión continua, tras alcanzar el nivel más alto del producto en 1998, la situación económica y financiera de Argentina se agravó durante el año 2001. Varios intentos por estimular el crecimiento, sanear las finanzas públicas y mejorar el perfil de la deuda fracasaron. El año culminó con la renuncia del presidente De la Rúa, seguida de una rápida sucesión de presidentes nombrados, el anuncio oficial de incumplimiento de pago de la deuda pública y, a principios de 2002, el fin del plan de convertibilidad. La situación social del país, que no era buena en 1998, se empeoró en el 2002, año en que el PIB tuvo un retroceso del 10,8%.

14. Las tasas de pobreza y de pobreza extrema aumentaron rápidamente durante la crisis económica. Según las cifras oficiales, en mayo de 2002 alrededor del 53% de la población era pobre, en comparación con el 35,9% un año antes. Este abrupto incremento de la pobreza también alcanzó a los hogares: el porcentaje de hogares pobres pasó de 26,2% en mayo de 2001 a 41,4% en mayo de 2002. Por otra parte, la pobreza extrema (indigencia) se duplicó con creces en el mismo período. La proporción de hogares que vivía en la pobreza extrema subió del 8,3% en mayo de 2001 al 18% en mayo de 2002. En cuanto a los individuos, la tasa de indigencia se elevó del 11,6% al 24,8% en el mismo lapso.

15. La economía tuvo una recuperación bastante vigorosa en el 2003, cuando el PIB real registró un alza del 8,8%. No obstante, durante la primera etapa de esa recuperación la pobreza y la indigencia continuaron aumentando, aunque sólo levemente.

Por ejemplo, el porcentaje de individuos (hogares) pobres pasó del 53% (41,4%) al 54,7% (42,6%) entre mayo de 2002 y mayo de 2003. La economía tuvo nuevamente un desempeño muy sólido durante el 2004, cuando creció 9.0%. Pero ese año finalmente la recuperación económica comenzó a tener un efecto positivo en el nivel de vida de la población, como lo demuestra la paulatina mejora de los principales indicadores sociales. Las tasas de pobreza e indigencia retrocedieron entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2004. La proporción de individuos (hogares) que vivían en la pobreza descendió al 40,2% (29,8%) a fines del 2004. Al mismo tiempo, la tasa de indigencia de individuos (hogares) bajó al 15.0% (10.7%).

16. Un análisis de descomposición de la variación de la pobreza durante 2001-04 indica que, al igual que cuando se analizan períodos más extensos, la variación de la pobreza fue determinada, en gran parte, por el crecimiento económico. No obstante, en el período 2003-04 el “efecto de distribución” resultó ser tan importante como el “efecto de crecimiento” para explicar los cambios en la pobreza y la pobreza extrema. Para comprender mejor el impacto social de la reciente crisis y posterior reactivación, este informe investiga igualmente la forma en que los pobres compartieron las pérdidas de la recesión y los beneficios del crecimiento. Se observa, como era de esperar, que el crecimiento de la economía durante el ciclo estuvo vinculado estrecha e inversamente a la variación de la pobreza. Aún excluyendo las transferencias del gobierno, el ingreso promedio de la población pobre mostró una correlación positiva con la tasa de crecimiento económico: cayó significativamente durante la crisis y se incrementó durante la reactivación de la economía. Es decir, los datos indican que mientras la crisis afectó más a los grupos pobres de la población que a los ricos, la recuperación posterior favoreció indudablemente a los pobres (es decir, fue pro-pobre en sentido absoluto).

17. Las curvas de incidencia del crecimiento también indican que los pobres se beneficiaron de la reciente recuperación. Las curvas de incidencia permiten observar las variaciones en el ingreso promedio de los hogares a través de los distintos percentiles de toda la curva de distribución del ingreso. En conjunto, las curvas de incidencia muestran que el ingreso de los pobres aumentó (disminuyó) con mayor rapidez que el ingreso promedio de la totalidad de la población durante la reactivación (crisis). Es decir, las conclusiones de los análisis basados en curvas de incidencia del crecimiento indican que la reciente etapa de recuperación económica ha sido un proceso pro-pobre, tanto en sentido absoluto como en el relativo.

18. Como consecuencia de la variación de los precios relativos de los insumos, los cambios observados en los patrones de crecimiento sectorial durante la reciente recuperación pudieron haber contribuido a aumentar el efecto de ésta en los pobres. La razón sería que esa variación modificó la estructura de usos de los insumos de producción y la contribución relativa de cada sector económico a la producción total. Una comparación con el decenio de 1990 sirve de ejemplo. Durante los años noventa las tasas de interés disminuyeron en relación con los salarios y los sectores más dinámicos eran, en la mayoría de los casos, de uso intensivo de capital. En cambio, la depreciación real de la moneda después de la crisis redujo considerablemente el costo de la mano de obra en el país. Por ejemplo, el salario real, tanto en el sector privado como en el sector público,

disminuyó abruptamente tras la crisis. Como resultado, los sectores más intensivos en mano de obra ganaron competitividad después de la depreciación de la moneda.

19. Un examen del patrón de crecimiento sectorial observado durante el período de recuperación que siguió a la crisis de 2001-02 pone de relieve que:

- Los sectores que más contribuyeron al aumento del PIB total en el período de recuperación no son los mismos que explicaron el crecimiento en los años noventa. En la recuperación tuvo mayor importancia relativa la contribución de los sectores productores de bienes, principalmente manufactureros, mientras que en el decenio de 1990 los sectores de servicios fueron los más importantes;
- Los sectores más dinámicos durante la recuperación han demandado relativamente más mano de obra;
- Los sectores de mayor dinamismo han registrado aumentos más elevados de la inversión y la productividad total de los factores;
- Los sectores más dinámicos durante la recuperación requieren relativamente mano de obra poco calificada, en comparación con los sectores que encabezaron el crecimiento en los años noventa.

20. Dado que la participación del ingreso laboral en el ingreso total es más importante entre los pobres, quienes suelen ser también los menos capacitados, el crecimiento pro-pobre de la recuperación pudo haber estado vinculado a la composición sectorial de ésta. De hecho, en el presente informe se estudia si los sectores de uso intensivo de mano de obra y que más crecieron durante la recuperación explican la mayor parte de la variación en la pobreza durante el período. El estudio muestra que, efectivamente, la correlación entre crecimiento sectorial y contribución a la reducción de la pobreza ha sido positiva durante esta etapa. Es decir, que cuanto mayor fue el crecimiento económico del sector (ponderado por la participación del sector en el empleo), mayor ha sido su contribución a la reducción de la pobreza.

21. En términos generales, las principales implicancias en materia de políticas derivadas del análisis del reciente ciclo de crisis y recuperación son las siguientes. Primero, la estabilidad macroeconómica es importante para el crecimiento a largo plazo y también para la reducción de la pobreza. Los niveles de pobreza suelen aumentar drásticamente después de una crisis económica. Argentina no fue la excepción y tras la crisis reciente la pobreza aumentó marcadamente en el país. Así, el número de personas pobres aumentó unos 20 puntos porcentuales hasta alcanzar a más de la mitad de la población total, en tanto que el número de personas en situación de extrema pobreza casi se duplicó. Segundo, se observa que la recuperación fue pro-pobre y un factor importante que determinó ese resultado pudo haber sido la variación de los precios relativos observada después de la devaluación. Como consecuencia, los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB durante la recuperación fueron también los que absorben relativamente más mano de obra y que suelen contratar trabajadores menos calificados. Es probable que estas características de la reciente recuperación hayan sido cruciales para observar los patrones de crecimiento pro-pobre. Esta hipótesis merece un estudio y análisis más profundo, sobre todo a medida que continúa el proceso de recuperación. Tercero, las transferencias del gobierno fueron fundamentales para aliviar

la pobreza y, especialmente, la extrema pobreza. Se comprobó que, sin esas transferencias, las tasas de pobreza y de indigencia habrían sido mayores.

#### **D. Políticas estatales**

22. Sostener la recuperación económica y asegurar que esta beneficie a los más pobres es una cuestión prioritaria para el gobierno. En rigor, uno de los desafíos más difíciles que la Argentina enfrenta actualmente es implementar las políticas necesarias para garantizar que el país tome una senda de crecimiento económico sostenido y equitativo. El repentino empobrecimiento que sobrevino luego de la crisis ha exigido (y exige aún) intervenciones que apoyen la recuperación económica, ayuden a la creación de empleo y mejoren las condiciones de vida de la población.

23. En la última parte de este informe se examinan una serie de políticas estatales que, según trabajos teóricos y empíricos, han resultado eficaces para alcanzar un elevado crecimiento económico. Naturalmente, un análisis de todas las opciones con que cuenta el gobierno en la actualidad supera las posibilidades del presente estudio. Por tanto, este informe se centra en un número limitado de opciones en los campos de: infraestructura, política fiscal, políticas comerciales, formación de capital humano (educación) y desarrollo del sector privado. Un gran número de estudios llegó a la conclusión de que esas políticas son determinantes importantes del crecimiento económico de un país. Pero además de considerar de qué manera esas políticas podrían ayudar a fomentar el crecimiento en Argentina, en el informe se examinan sus posibles efectos sobre la pobreza y la desigualdad.

#### **Inversión en infraestructura**

24. Diversos estudios empíricos concluyen que una mejor calidad y una mayor cantidad de infraestructura producen importantes beneficios en términos de crecimiento económico. De acuerdo con uno de esos estudios, si en Argentina la infraestructura aumentara hasta alcanzar el nivel del líder de la región (Costa Rica), la tasa de crecimiento del PIB podría incrementarse, *ceteris paribus*, en 1,3 puntos porcentuales al año. Asimismo, una mejora de la calidad de la infraestructura podría añadir otros 0,4 puntos porcentuales. Así, la tasa de crecimiento podría subir en total 1,7 puntos porcentuales por año. Análogamente, esos estudios también han demostrado que la infraestructura ejerce una importante influencia para la reducción de la desigualdad. Por ejemplo, si la infraestructura argentina alcanzara el nivel que tiene la de Costa Rica, el coeficiente de Gini disminuiría 0,04, mientras que si llegara al nivel de la infraestructura de la República de Corea el índice de Gini retrocedería 0,06.

25. Los datos históricos indican que, en los años ochenta, la inversión pública argentina en infraestructura se situaba en alrededor del 3% del PIB. Sin embargo, esta cayó a menos del 0,50% del PIB en el decenio de 1990 y siguió descendiendo hasta llegar aproximadamente al 0,25% a comienzos del nuevo milenio. Esta tendencia negativa de la inversión pública en infraestructura se vio compensada sólo parcialmente por una mayor inversión privada en el sector, que ascendió, como promedio, a cerca del 1,2% del PIB en ese período. Por lo tanto, la inversión total promedio en infraestructura durante los años

noventa se mantuvo por debajo del 2% del PIB del país. En comparación con otros países latinoamericanos, con esas tasas de inversión la Argentina se ubicaría muy próxima al promedio de la región en el decenio de 1980, pero estaría muy por debajo de él durante la mayor parte de la década de 1990. En el mismo orden de ideas, análisis de regresión que utilizan datos de distintos países señalan que Argentina tiene mucha menos infraestructura de la que cabría esperar por su nivel de ingreso y sus características socioeconómicas.

26. Invertir la tendencia decreciente de la inversión en infraestructura es necesario para una recuperación sostenida que pueda crear empleo, generar riqueza y mejorar la calidad de vida de los argentinos, en especial aquellos que se encuentran en los deciles de ingresos más bajos. La competitividad de Argentina ha mejorado gracias a la reciente devaluación. Sin embargo, se piensa que los cuellos de botella provocados por la deficiencia de infraestructura están obstaculizando la actividad económica en varias áreas, particularmente en la exportación. Los costos de la energía, el transporte y la logística se cuentan entre los principales obstáculos al crecimiento. Actualmente, los costos de la logística son altos en Argentina, equivalentes al 29% del PIB, mucho más elevados que el promedio de la OCDE y superados en América Latina sólo por Perú. Además, después de la devaluación de 2001, esos costos en pesos han aumentado con mayor rapidez que el índice de precios al consumidor y el índice de precios al productor. En consecuencia, el puerto de Buenos Aires, primordial vía de acceso al país, está perdiendo competitividad como principal vía de ingreso a la región.

27. Las limitaciones fiscales son una de las razones que explican la necesidad de que el sector privado continúe invirtiendo en infraestructura. Puesto que el crecimiento previsto del PIB para el período 2005-10 es del 3,7% anual como promedio, las necesidades de inversión de Argentina ascenderían a aproximadamente 1,4% del PIB al año. Es probable que esta cifra sea un límite inferior, dado que la misma excluye los gastos relacionados con puertos, aeropuertos, transporte urbano y gas, así como los costos de obras de rehabilitación o mejora. Añadiendo un gasto mínimo en mantenimiento de alrededor del 0,8% del PIB se llegaría a una necesidad de inversión total en infraestructura estimada de 2,3% del PIB al año, equivalente a unos AR\$10.000 millones (en pesos argentinos corrientes) por año durante ese período. Sin embargo, conforme a supuestos macroeconómicos coherentes tanto con el programa como con las expectativas de las autoridades, el gobierno federal sólo podría asignar alrededor del 1,1% del PIB por año a gastos de capital. Por lo tanto, el porcentaje del PIB que podría asignarse a la inversión pública en infraestructura en el marco del programa macroeconómico del gobierno no sería suficiente para sostener una tasa de aumento del PIB del 3,7% a mediano plazo.

### **Políticas fiscales**

28. Este informe resalta el hecho de que las políticas fiscales, monetarias y financieras que contribuyen a la estabilidad macroeconómica y evitan crisis financieras o de balanza de pagos son cruciales para el crecimiento a largo plazo. Además, se considera que estas mismas políticas son las más apropiadas para reducir la pobreza. Un gran número de estudios a través de países concluye que la desigualdad aumenta a la par de los



niveles de pobreza absoluta durante las crisis macroeconómicas. Por consiguiente, para lograr una reducción duradera de la pobreza y la desigualdad en Argentina será fundamental mantener la estabilidad macroeconómica como objetivo de las políticas públicas.

29. Dado que en los países latinoamericanos los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el patrimonio tienen poca importancia relativa en la recaudación total de impuestos, es de esperar que el poder redistributivo del sistema tributario en la mayoría de ellos sea muy limitado. Argentina no es la excepción a la regla y la política tributaria, en sí misma, no es un buen instrumento de redistribución en esas condiciones. Su importancia fundamental radica, en cambio, en su capacidad para generar un volumen suficiente de ingresos con los cuales el gobierno pueda hacer frente a la desigualdad y la pobreza (mediante políticas de gasto). Obviamente, es importante distribuir la presión fiscal en forma equitativa entre los deciles de ingreso. Sin embargo, diversos estudios muestran que la política tributaria no es un medio muy eficaz para reducir la desigualdad en los países en desarrollo, dado que es difícil efectuar modificaciones sustanciales en la distribución del ingreso a través del sistema tributario y que la capacidad institucional para administrar el impuesto a la renta de las personas físicas es limitada. Aún más, siquiera un sistema tributario moderadamente progresivo tiene grandes posibilidades de influir mucho en la distribución del ingreso neto de impuestos. Por otra parte, los impuestos que más contribuyen a la recaudación en Argentina son de tasa fija. La progresividad del sistema tributario podría aumentarse, por ejemplo, mediante la eliminación del IVA sobre los productos de primera necesidad. No obstante, una medida semejante entrañaría un alto costo administrativo y la instauración de un sistema de exenciones para determinados productos probablemente aumentaría la evasión fiscal.

30. Las políticas de gasto serían el mecanismo más eficaz para disminuir la desigualdad y combatir la pobreza en las condiciones imperantes en la Argentina hoy. Lo natural es que, para alcanzar este objetivo, las autoridades procuren asegurar que la composición del gasto promueva la reducción de la desigualdad y la pobreza por medio de políticas que aumenten las oportunidades para los pobres y creen redes de protección social bien dirigidas a los beneficiarios previstos. Sin embargo, no siempre el gasto público está orientado con eficacia para favorecer a los más pobres. En el caso de Argentina, un análisis de incidencia del gasto es revelador. En los años noventa el gasto se volcó a los sectores sociales. A pesar de ello, el aumento del gasto social no se tradujo en una menor desigualdad del ingreso. Esto obedeció, en primer lugar, a que no siempre el gasto social fue progresivo. En segundo término, un gran componente del gasto social fue en especie (por ejemplo, la prestación de servicios públicos) de modo que no tuvo un impacto inmediato en los ingresos. En el caso de Argentina, los resultados de los análisis de incidencia indican que algunos programas importantes, como los sistemas de jubilación, educación terciaria y salud, son regresivos. Ello indica la importancia de efectuar periódicamente análisis de incidencia del gasto para determinar quién se beneficia del acceso a los servicios públicos. Las autoridades pueden entonces modificar el gasto para imprimirle un carácter más progresivo.

## Políticas comerciales

31. Argentina ha avanzado mucho hacia la liberalización del comercio desde fines de los años ochenta, con una importante reducción del arancel promedio y del porcentaje de rubros sujetos a licencias de importación y otras restricciones cuantitativas. Suele considerarse que estas reformas estimulan el comercio y el crecimiento económico. Sin embargo, la política comercial aplicada por Argentina durante este período pudo, hipotéticamente, haber afectado al empleo en algunas industrias (y, por ende, a la pobreza y la desigualdad). Entre 1993 y 1998 se produjo una disminución del empleo en la mayoría de las actividades industriales. Es factible vincular este fenómeno, al menos parcialmente, con la apertura comercial ya que el sector se vio obligado a enfrentar la feroz competencia de productores extranjeros, una consecuencia de la política de liberalización y la sobrevaluación de la moneda nacional. Sin embargo, de los resultados presentados en este informe no se desprende la existencia de una correlación significativa (no condicionada) entre los cambios en el empleo y la penetración de las importaciones.

32. Los efectos de las políticas de liberalización comercial también pueden calibrarse analizando la dinámica de los salarios relativos de los trabajadores con diferentes niveles de capacitación. En Argentina el sector de los servicios emplea mucha mano de obra calificada, mientras que el sector manufacturero es de uso intensivo de mano de obra poco calificada (es decir, trabajadores no calificados y semicalificados). Por ello, si las industrias que sufrieron reducciones más marcadas en los niveles de protección empleaban una mayor proporción de trabajadores poco calificados, la liberalización comercial pudo hipotéticamente tener el efecto de reducir los salarios de los trabajadores menos calificados en relación con los de aquellos más calificados. En este informe se analiza si la profundización de la liberalización del comercio que se produjo en los años noventa tuvo alguna repercusión en la distribución de los salarios. Más específicamente, se estudia si los sectores manufactureros en los que se acrecentó la penetración de las importaciones en relación con el valor bruto agregado del sector son, *ceteris paribus*, aquellos sectores en los que se agravó la desigualdad salarial por grupo de calificación. Los resultados indican que, efectivamente, el aumento de la penetración de las importaciones en el sector manufacturero contribuyó a agravar la desigualdad salarial en Argentina en detrimento de los trabajadores menos calificados (no calificados y semicalificados). No obstante, el efecto identificado no parece ser la principal causa de la creciente desigualdad salarial durante el período.

33. Por último, el informe también proporciona resultados claves para analizar el impacto potencial de diferentes iniciativas comerciales en las oportunidades de empleo para los trabajadores relativamente poco calificados. Ello, por supuesto, repercutiría directamente en los indicadores de pobreza y de distribución del ingreso en el país. La enseñanza general es que la liberalización del comercio, en especial de productos agrícolas, puede ser beneficiosa para el país. Un comercio internacional liberalizado, particularmente conforme a los principios de las reformas agrícolas de la OMC, brindaría a Argentina nuevas oportunidades comerciales, lo que probablemente aumentaría el bienestar nacional. Cabe señalar, no obstante, que en toda reforma económica habrá períodos de ajuste y, como resultado, habrá ganadores y perdedores. Es función de las

políticas estatales complementarias impulsar las nuevas oportunidades comerciales y, al mismo tiempo, atenuar los costos más importantes de la transición.

### **Políticas educativas**

34. Una de las tareas más importantes que Argentina debe emprender hoy es la formación de la fuerza de trabajo calificada necesaria para garantizar que el país tomará una senda del crecimiento económico sostenido y equitativo. Según datos recientes, Argentina tiene uno de los sistemas educativos más desarrollados de América Latina. A pesar de la reciente crisis económica, las tasas de matriculación escolar continúan altas. El promedio de años de escolaridad de la población era de 8,8 en 2000, bastante más elevado que el promedio regional. Argentina también aventaja a Europa central y oriental y también a Asia oriental, donde en 2000 la escolaridad promedio era de 8,4 años y 7,6 años, respectivamente. Además, la tendencia del grado de instrucción de la fuerza de trabajo ha sido positiva en los últimos años.

35. En cuanto a la calidad de la educación argentina, los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación obtenidos en 1997 indican que los estudiantes de Argentina estaban entre los más destacados, junto con los de Cuba, Brasil y Chile. No obstante, cuando se los compara con los del resto del mundo, los mismos están muy atrasados. En dos recientes evaluaciones internacionales que incluyeron países de América Latina y del resto del mundo —el Progress in International Reading Literacy Study, PIRLS (Estudio Internacional sobre el Progreso en la Alfabetización Lectora) y el Program for International Student Assessment, PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes)—, los estudiantes de Argentina y otros países latinoamericanos se encontraban entre los de más bajo rendimiento.

36. En el presente informe se examinan los resultados de un estudio reciente sobre el retorno a la educación para los trabajadores pertenecientes a diferentes grupos de ingreso en zonas urbanas de Argentina. En particular, el estudio se pregunta si existen diferencias sistemáticas (heterogeneidad) en la remuneración que reciben en el mercado laboral, por su educación, quienes son pobres y quienes no lo son. Los principales resultados son los siguientes: i) el retorno relativo de la educación superior (nivel universitario) en comparación con el de la primaria completa aumentó considerablemente en los últimos 12 años para todos los niveles de ingreso; ii) el retorno relativo de los niveles intermedios de educación disminuyó a lo largo de todo el período o, en el mejor de los casos, se mantuvo constante; iii) dentro de cada grupo de ingreso, el retorno parece ser mayor para las mujeres que para los hombres; iv) en el caso de las mujeres, es muy claro que quienes pertenecen a los segmentos más altos de la distribución del ingreso obtienen mayores rendimientos; v) en cuanto a los hombres, el análisis basado en el ingreso per cápita arrojó resultados similares a los de las mujeres, pero los análisis efectuados teniendo en cuenta el índice de necesidades básicas no permitieron demostrar que hubiera diferencias significativas en el retorno a la educación entre los distintos grupos, con excepción de los últimos años y para los niveles de educación más elevados, y vi) en ambos análisis se ve claramente que, tanto en el caso de los hombres como de las

mujeres, la heterogeneidad del retorno a la educación sólo se observa en los grupos de ingresos más altos.

37. La heterogeneidad del retorno a la educación es una información clave para el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, la evidencia de que tal retorno favorece más a los segmentos más ricos de la población exige políticas que mejoren la calidad de la educación y faciliten el proceso de búsqueda de empleo para los pobres. Más aún, si ese patrón de rendimiento creciente se mantiene, los grupos de ingreso más bajo verán coartadas sistemáticamente sus posibilidades de movilidad entre los diferentes niveles de la distribución del ingreso y el valor de la educación como medio de combatir la pobreza quedará limitado. Podría así crearse un círculo vicioso si no resultara rentable para los pobres invertir en educación debido a los bajos rendimientos previstos. De acuerdo con la teoría del crecimiento endógeno, ese déficit de inversión en capital humano reduciría a su vez las perspectivas de crecimiento del país.

### **Desarrollo del sector privado**

38. La recuperación económica argentina de 2003-04 ha sido notable. Las condiciones posteriores a la devaluación ofrecieron buenas oportunidades de crecimiento económico. Sin embargo, las oportunidades derivadas de nuevos términos de intercambio rara vez son duraderas, como lo ilustra la experiencia de otros países. Es bastante probable que el tipo de cambio real actual, gracias al cual tanto la exportación como la sustitución de importaciones resultaron muy atractivas, no se mantenga en el mediano plazo. Existe la posibilidad, por lo tanto, de que las empresas que entraron en el mercado o se ampliaron cuando existían esas condiciones no estén en posición de competir en el futuro, a pesar de que inicialmente obtuvieron buenos resultados. Tal situación podría afectar la viabilidad del crecimiento actual y desatar intensas presiones proteccionistas a medida que la ventaja del tipo de cambio se diluya y las empresas abandonen el mercado de exportación o encuentren difícil competir con importaciones más baratas.

39. A fin de mantenerse en el sendero del crecimiento económico, es importante que Argentina aproveche la oportunidad creada por la recuperación para abordar varias cuestiones estructurales decisivas. Las políticas aplicadas al efecto ayudarían a asegurar condiciones más favorables para el desarrollo del sector privado y permitirían al país mejorar su posición para hacer frente a la competencia externa en el mediano plazo. Por ejemplo, el gobierno podría emprender un programa de acción orientado a mejorar el clima para la inversión simplificando y/o reexaminando los procedimientos y regulaciones innecesarios o ineficientes que afecten a la entrada, el funcionamiento y la salida de empresas; renovar los sistemas de medición, normas, pruebas y calidad a fin cumplir con las normas y regulaciones internacionales en materia de calidad; aumentar las innovaciones productivas fortaleciendo el sistema nacional de innovación e intensificando los esfuerzos por promover la inversión privada en investigación y desarrollo; reorganizar los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa para que resulten más efectivos, contribuyan a la integración de la cadena de suministro y reduzcan las barreras a la contratación entre grandes empresas y las PYME; y crear condiciones que favorezcan la exportación mediante la eliminación de medidas de sesgo antiexportador y la elaboración de políticas de promoción de exportaciones. Si bien la

mayoría de estos problemas no se resuelve en el corto plazo, abordarlos en el mediano plazo ayudaría a obtener un crecimiento sostenido y reducir la pobreza y desigualdad en el país.

# 1. IntroducIÓN

1.1. El derrumbe económico de Argentina que culminó en el 2002 fue dramático y provocó la más grave crisis política y económica en generaciones. Pocos países han experimentado hechos tan catastróficos desde el punto de vista económico: en el cuatrienio que va desde 1999 a 2002 el PIB retrocedió más del 20%. Los costos humanos de la estrepitosa caída de la actividad económica también han sido considerables. La crisis ocasionó fuertes perturbaciones sociales y una importante disminución del bienestar de la población de Argentina. La tasa de desempleo llegó al 21,5% de la población económicamente activa en 2002, frente al 14% registrado tres años antes. Simultáneamente, la tasa de pobreza urbana se disparó hasta el 57,5% en octubre de 2002, en comparación con el 36% observado en mayo de 2001. A su vez, la pobreza extrema aumentó del 11,6% a un altísimo 27,5% durante el mismo período. La desigualdad en los ingresos, que venía incrementándose sin pausa desde mediados de los años setenta, alcanzó su punto máximo después de la crisis. Por otra parte, 160.000 personas emigraron del país durante el período 2000-02, frente a un promedio de 12.000 al año desde 1950.

1.2. La economía entró en una etapa de franca recuperación en el 2003. Apuntalado por un aumento de las exportaciones y por una expansión gradual del gasto de consumo, se inició una recuperación impulsada por un incremento de la demanda agregada. La tasa de crecimiento del PIB alcanzó ese año el 8,8%. Las condiciones económicas siguieron siendo favorables durante el 2004, cuando el PIB real aumentó 9%. Debe resaltarse que esta recuperación de la economía fue apoyada por políticas macroeconómicas prudentes. La inflación se mantuvo controlada, alcanzando apenas el 3,7% y el 6,1% en el 2003 y 2004, respectivamente. El superávit primario del gobierno federal se ubicó en el 2,3% y el 3,9% del PIB, respectivamente, en esos dos mismos años. Las provincias también gozaron de una situación fiscal holgada. En el 2003 su superávit primario llegó al 0,9% del PIB, mientras que para 2004 dicho porcentaje se estimaba en 1,4%.

1.3. La recuperación ha comenzado a producir efectos positivos en el nivel de vida de la población, como lo demuestra la mejora constante de los principales indicadores sociales observada desde el 2002. Sin embargo, los avances económicos y sociales partieron de un piso muy bajo y vastos sectores de la población argentina continúan sufriendo grandes privaciones. Las tasas de desempleo descendieron de los niveles máximos alcanzados durante la crisis, pero se mantenían en 12,1% hacia fines del 2004 (16,2% si los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar se clasifican como desempleados). Paralelamente, los salarios reales del sector privado han tenido una tendencia al alza, aunque todavía se encuentran en promedio por debajo del nivel que tenían antes de la crisis. El impacto combinado del aumento del empleo y del salario real generó una disminución de la tasa de pobreza, que llegó al 40,2% en el último trimestre de 2004 (frente al 47,8% observado un año atrás). A pesar de que se redujo entre 2002 y 2004, la desigualdad sigue siendo pronunciada. El considerable porcentaje de la población que continúa viviendo en la pobreza y la elevada desigualdad en la distribución del ingreso subrayan la magnitud del problema social que enfrenta el país.

1.4. Mantener la recuperación económica y asegurar que la misma beneficie a los sectores más pobres es una cuestión de alta prioridad para el gobierno. En rigor, una de las tareas más difíciles que Argentina afronta actualmente es implementar las políticas necesarias para garantizar que el país tomará una senda de crecimiento económico sostenido y equitativo. El repentino empobrecimiento que sobrevino con la crisis ha exigido (y exige aún) intervenciones que apoyen la recuperación económica, ayuden a la creación de empleo y mejoren las condiciones de vida de la población. La finalidad del presente informe es contribuir al diálogo que se está llevando a cabo en el país sobre la forma de alcanzar esos objetivos. Se espera que el estudio suministre al gobierno argentino datos analíticos valiosos y que sus resultados ayuden a diseñar una estrategia que permita lograr un fuerte crecimiento económico en un marco de equidad social.

1.5. El informe ha sido preparado en estrecha colaboración con las autoridades del Ministerio de Economía y Producción, y refleja la prioridad establecida por el gobierno para analizar determinados temas. El mismo no constituye un examen exhaustivo de las fuentes de crecimiento de Argentina. En particular, no abarca las importantes y complejas cuestiones vinculadas al sector financiero y al desarrollo institucional que se abordan en otros estudios. Antes bien, en él se procura profundizar el análisis de algunos temas escogidos con la colaboración de las autoridades, referentes a la interrelación entre crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza, así como al papel de cada uno de estos factores en la explicación del pobre desempeño histórico de la economía argentina. El objetivo del estudio consiste en identificar algunos tópicos de importancia para la formulación de políticas y para la ejecución de futuros estudios de investigación. No se ha prestado atención especial a las dificultades coyunturales que enfrenta el país en el corto plazo, sino a los factores estructurales de largo plazo y que se consideran determinantes claves de la productividad y la distribución del ingreso. Las conclusiones presentadas en el estudio no son por ende definitivas, en vista de la selectividad de los temas abordados y las limitaciones respecto de los datos y las técnicas de análisis empleadas. No obstante, se espera que éstas puedan contribuir al debate sobre políticas y ayuden a trazar un programa para próximos estudios.

1.6. El informe está organizado como sigue. En el Capítulo 2 se examina brevemente la dinámica del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad en Argentina. En la primera sección se destaca el hecho de que ese crecimiento fue muy bajo en la segunda mitad del siglo XX y que, dentro de los países latinoamericanos, sólo Venezuela y Bolivia tuvieron un desempeño inferior en promedio. Asimismo, en esta sección se resalta que otra característica del producto y del desempeño económico del país fue su marcada volatilidad, que bien pudo haber impedido que se alcanzaran tasas de crecimiento más altas, tal como lo demuestran estudios empíricos recientes. En general, el análisis presentado en la sección confirma los criterios comúnmente aceptados en los últimos 30 años en el campo de la economía del crecimiento. Más específicamente, mantener la estabilidad macroeconómica, facilitar la inversión privada, fortalecer el marco jurídico e institucional, organizar un sistema de intermediación financiera que funcione bien, fomentar la expansión del comercio y una mayor apertura de los mercados

de bienes, y aumentar la formación del capital humano son todas medidas cruciales para alcanzar tasas de crecimiento económico más elevadas.

1.7. En las dos secciones siguientes del capítulo se estudia la evolución de la pobreza y la desigualdad. Esta última se profundizó sin pausa en el país en los últimos años, lo que se tradujo en un aumento sostenido de la pobreza ante el estancamiento, si bien con amplias fluctuaciones, del producto per cápita. En la segunda sección se enfatiza el hecho que la pobreza alcanzó en el 2002 un récord histórico y que para llegar a ese punto siguió a lo largo del tiempo una senda en forma de *W*. De acuerdo con el análisis presentado en la sección, las tasas de pobreza siempre han aumentado en períodos de recesión, pero llamativamente también lo han hecho en algunos períodos de crecimiento. El incremento de la pobreza incluso en épocas de crecimiento económico resulta excepcional en el marco de la experiencia internacional. Las principales conclusiones sobre la desigualdad en Argentina se presentan en la tercera sección. Allí se señala que la desigualdad ha aumentado dramáticamente —aunque no de manera uniforme— desde 1990 y que la profundización de la desigualdad se observó igualmente tanto en períodos de crecimiento como de recesión.

1.8. En el Capítulo 3 se examina el último episodio de volatilidad económica en Argentina, un período que comenzó con una abrupta disminución de la actividad económica en el 2002 y que continuó con una recuperación iniciada en 2003. El capítulo presta especial atención a las consecuencias de ese episodio en el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad. En la primera sección del capítulo se estudia el impacto social de la crisis reciente y la posterior recuperación. En la segunda se analiza la forma en que los pobres compartieron las pérdidas de la recesión y los beneficios de la recuperación. Más específicamente, se emplean diferentes metodologías para determinar si la recuperación reciente fue pro-pobre. En la tercera sección se presenta un análisis de la recesión y la recuperación por sector económico, mientras que en la última se identifican los sectores económicos que más contribuyeron a la reducción de la pobreza durante la última reactivación de la economía.

1.9. Las principales conclusiones de este capítulo son las siguientes. En primer lugar, como era de esperar, el crecimiento económico durante el ciclo estuvo vinculado estrecha e inversamente a la variación de la pobreza. En segundo término, el crecimiento tuvo un impacto mayor en el ingreso promedio de los hogares pobres que en el de los ricos. Es decir, los datos indican que el reciente episodio de recuperación económica ha sido pro-pobre. Tercero, el patrón de crecimiento de diferentes sectores económicos pudo haber respondido a la variación de los precios relativos de los insumos luego de la devaluación, siendo los sectores más dinámicos también aquellos que demandaron relativamente más mano de obra durante la recuperación. Cuarto, los sectores económicos que experimentaron mayor crecimiento también contribuyeron más a reducir la pobreza durante la reciente recuperación.

1.10. En el Capítulo 4 se analiza una serie de políticas estatales que podrían ayudar a alcanzar un elevado crecimiento económico. Además de estudiar de qué manera esas políticas podrían fomentar efectivamente el crecimiento, en el capítulo se examinan



igualmente sus eventuales efectos en la pobreza y la desigualdad. Dado que un análisis de todas las opciones con que cuenta el gobierno en la actualidad supera ampliamente las posibilidades del presente estudio, el capítulo se centra en un número limitado de opciones en algunos campos: infraestructura, política fiscal, políticas comerciales, formación del capital humano (educación) y desarrollo del sector privado.

1.11. En la primera sección del capítulo se observa que, en comparación con otros países latinoamericanos, las tasas de inversión en infraestructura de Argentina son mucho más bajas que el promedio. Por ello, una política que promueva el aumento de la inversión en infraestructura sería un medio eficaz de evitar posibles cuellos de botella en la economía. Esta política ayudaría a sostener la actual recuperación económica, fomentar la productividad y la competitividad, y reducir la desigualdad de los ingresos. En la segunda sección se resalta que, frente a una situación de pobreza generalizada, se espera que la política fiscal cumpla un papel importante en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se concluye que la estabilidad macroeconómica es crucial para reducir las tasas de pobreza, dado que los datos disponibles indican que las crisis económicas afectan de manera desproporcionada a los pobres. Otra enseñanza importante extraída de esta sección es que la política tributaria no es un instrumento de redistribución eficiente en los países en desarrollo. En cambio, se sugiere que como mecanismo eficaz para combatir la inequidad y la pobreza podrían utilizarse políticas de gastos gubernamentales dirigidos. En la tercera sección se analiza el impacto potencial de diversas iniciativas comerciales en las oportunidades de empleo para los trabajadores relativamente poco calificados de la Argentina. Se prevé que un aumento de las tasas de empleo de estos trabajadores tendrá consecuencias directas para los indicadores de pobreza y distribución del ingreso. La enseñanza general es que la liberalización comercial podría ser beneficiosa para el país, particularmente la liberalización del comercio de productos agrícolas según los principios de las reformas de la OMC.

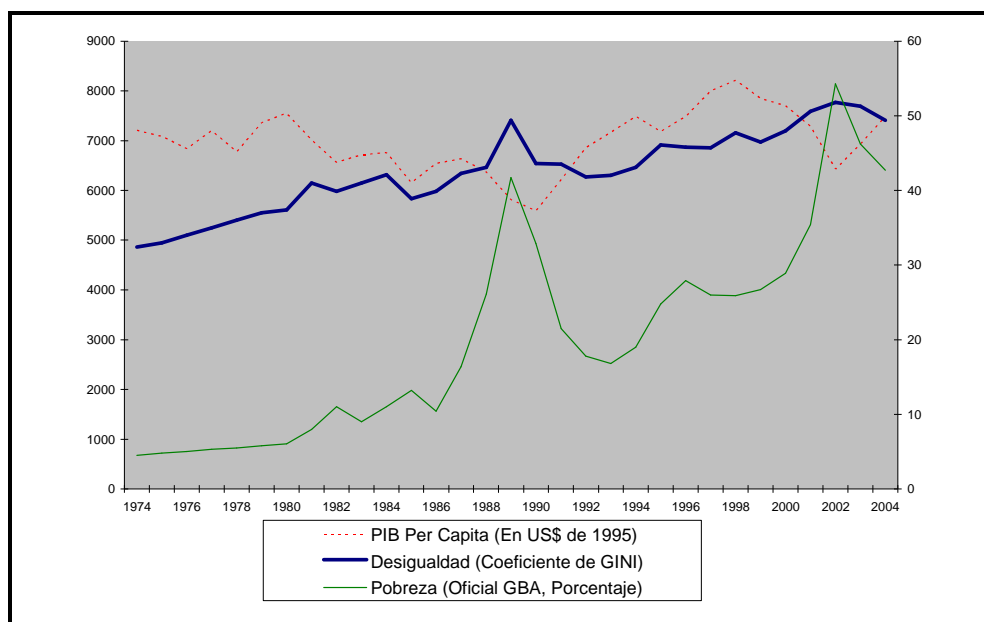
1.12. En la cuarta sección se presentan los resultados de un reciente estudio sobre los retornos a la educación para los trabajadores según distintos grupos de ingreso. Se analiza la heterogeneidad en la remuneración por su educación que reciben en el mercado laboral los individuos pobres y quienes no lo son. La evidencia presentada de que mayores retornos favorecen a los segmentos más ricos de la población exige políticas que mejoren la calidad de la educación y faciliten el proceso de búsqueda de empleo para los sectores más pobres. Por último, en la quinta sección del capítulo se examinan algunas cuestiones fundamentales destinadas a asegurar condiciones propicias para el desarrollo del sector privado. Por ejemplo, se concluye que el gobierno debería adoptar medidas que faciliten un mejor clima para la inversión y los negocios; mejoren la productividad, la calidad de los bienes producidos y la estructura de producción del país; aumenten las innovaciones productivas; contribuyan a la integración de la cadena de suministro; reduzcan las barreras a la contratación entre grandes empresas y la pequeña y mediana empresa (PYME), y fortalezcan los vínculos con las fuentes de conocimiento, tecnología e innovación. Si bien muchos de estos problemas no son fáciles de resolver en el corto plazo, abordarlos a mediano plazo mejorará las perspectivas de alcanzar un crecimiento sostenido y reducir la pobreza y la desigualdad en el país.

1.13. El gobierno argentino ha adoptado una estrategia que hace hincapié en un rediseño de la economía, con el propósito de alcanzar un crecimiento sostenido con inclusión social, objetivo muy apropiado teniendo en cuenta el alto grado de pobreza y desigualdad que existe en el país. Es importante reconocer que el crecimiento es esencial, pero también debe ser lo suficientemente prolongado y debe tener efectos pro-pobre significativos, de manera tal que todos los segmentos de la población puedan experimentar una mejora notable en su nivel de vida y sus medios de subsistencia. En el estudio que se presenta a continuación se realiza un análisis detenido de temas que pueden arrojar luz sobre la forma en que los responsables de la formulación de políticas podrían construir una economía más sólida y equitativa en la Argentina.

## 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO, PoBREZA Y DESIGUALDAD EN Argentina

2.1. En 1913 Argentina era uno de los países con ingresos más elevados del mundo. Es indudable que el crecimiento económico se vio seriamente perturbado en todas las naciones por las crisis desatadas por la gran guerra, las tensiones económicas de entreguerras, la gran depresión y la segunda guerra mundial. Sin embargo, otros países con niveles de vida y tasas de crecimiento similares antes de la primera guerra mundial lograron retomar posteriormente su tendencia histórica de crecimiento. No ocurrió así en Argentina, donde el crecimiento se reanudó con tasas muy inferiores a las observadas en épocas anteriores y el retraso económico comenzó alrededor de la época de la primera guerra mundial. Con una tasa de crecimiento baja e inestable desde entonces, Argentina, en su momento un país incuestionablemente avanzado, pasó en forma inesperada a ser relativamente pobre<sup>1</sup>.

**Gráfico 2.1: PIB per cápita, pobreza y desigualdad, 1974-2004**



Fuente: Personal del Banco Mundial.

2.2. Este es uno de los grandes enigmas de la historia económica argentina. Lamentablemente, no hay respuestas sencillas y del todo convincentes que expliquen la atonía del crecimiento observada desde la primera guerra mundial. ¿Por qué se estancó la economía en los últimos 90 años? La pregunta ha sido objeto de constante análisis y debate entre los historiadores de la economía. Responderla de manera concluyente supera ampliamente las posibilidades del presente estudio. De cualquier modo, en el país se produjo el fenómeno sin precedentes de discontinuidad del crecimiento o desarrollo interrumpido. Para decirlo en

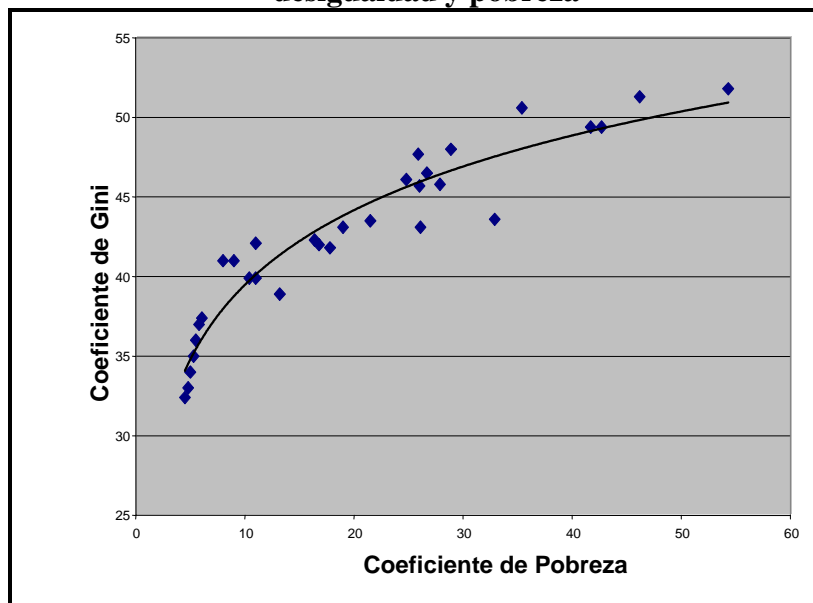
<sup>1</sup> En Argentina el ingreso per cápita aumentó a un ritmo del 2,5% anual en el período 1870-1913, mientras que el incremento del PIB superó el 6% anual. Un crecimiento tan elevado es verdaderamente extraordinario y probablemente en ese entonces no tenía parangón en la historia mundial. Sin embargo, desde los primeros años del siglo XX la tasa de crecimiento del ingreso per cápita no llega al 1% anual.

términos “rostovianos”, Argentina es el único país que alcanzó, sin lugar a dudas, la etapa de “despegue” económico, pero luego abortó el vuelo hacia el crecimiento sostenido.

2.3. Los últimos decenios han planteado otro enigma importante: ¿por qué se ha venido profundizando sin pausa la desigualdad, lo que se tradujo en un aumento de la pobreza ante el estancamiento, si bien con amplias fluctuaciones, del producto per cápita? Tras alcanzar su nivel máximo en 1974-80, el PIB per cápita retrocedió 22% durante los años ochenta, se incrementó en 42% hasta 1998, disminuyó 22% hasta 2002 y para 2005 recuperó el nivel de 1998 (Gráfico 2.1). En suma, el PIB per cápita era en el 2004 similar al de 1974. No obstante, la pobreza era mucho más elevada en el 2004, como consecuencia de un prolongado aumento de la desigualdad. Los datos disponibles desde alrededor de 1980 muestran que la desigualdad de ingreso de Argentina se ha profundizado con los años. En el Gráfico 2.2 presentan los mismo datos sobre desigualdad y pobreza del Gráfico 2.1 para mostrar más claramente el vínculo entre aumento de la pobreza y aumento de la desigualdad.

2.4. En este capítulo se examina brevemente la dinámica del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad en Argentina. En primer lugar, se presenta un análisis de las fuentes del crecimiento económico de los últimos años (los más fáciles de medir) y los factores que contribuyeron a ese crecimiento. Luego, el capítulo revisa algunas de las investigaciones sobre la evolución de la desigualdad y la pobreza en Argentina durante el último decenio y medio. En la parte final del capítulo se aborda la evidencia internacional sobre la relación entre pobreza, desigualdad y crecimiento económico, y sobre las enseñanzas que podrían extraerse para el país.

**Gráfico 2.2: Representación de la relación entre desigualdad y pobreza**



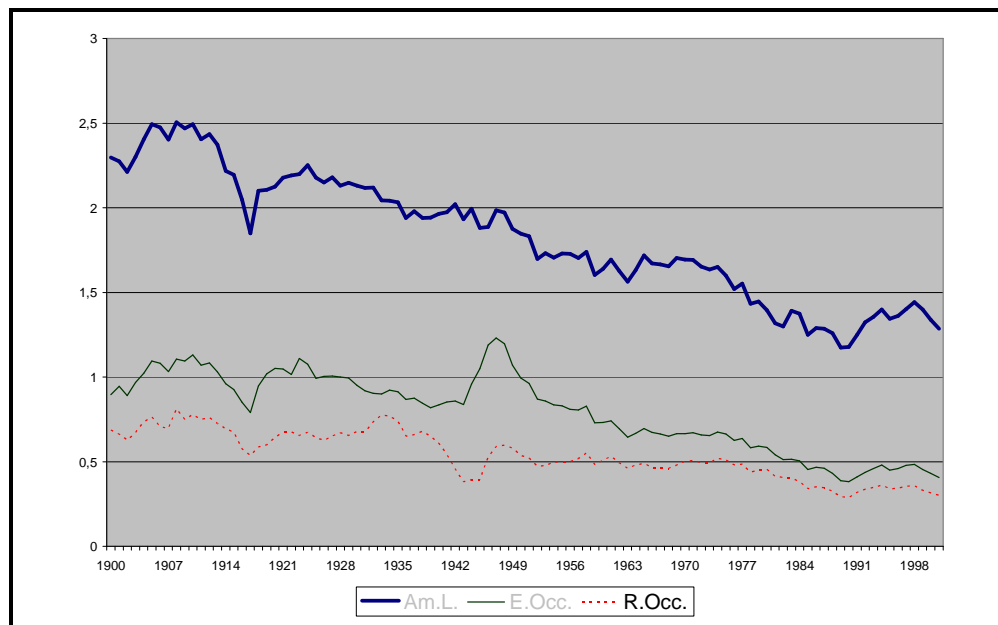
Fuente: Personal del Banco Mundial.

## A. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

### Evolución del crecimiento: Enseñanzas de la historia

2.5. La evolución del crecimiento de Argentina en el largo plazo ha sido objeto de considerable investigación, gran parte de ella destinada a resolver el primero de los enigmas antes mencionados: la pérdida de la preeminencia económica que Argentina ostentaba a principios del siglo XX. Se han elaborado varias hipótesis con respecto al momento y las razones de dicho retroceso. Guido di Tella (1986) propuso la hipótesis del retraso temprano, según la cual el crecimiento disminuyó después de 1914 porque para esa época se había alcanzado los límites de la frontera de producción con la plena ocupación de la pampa. Di Tella y Zymelman (1967) sostienen además que las políticas desacertadas también contribuyeron a los mediocres resultados obtenidos entre 1914 y 1933. Carlos Díaz-Alejandro (1970) presentó la hipótesis del “retraso tardío”, o de que la disminución del crecimiento argentino comenzó en 1929 con el inicio de la gran depresión. Al reexaminar estas hipótesis, della Paolera y Taylor (2003) señalan que durante la primera guerra mundial la recesión dio pie a políticas económicas orientadas al mercado interno que, según Díaz-Alejandro, desalentaron el crecimiento inducido por la exportación. Por último, Sanz Villarroya (2002), utilizando pruebas de raíz unitaria y de quiebres estructurales y tomando Canadá como punto de referencia, señala 1913, 1929 y 1975 como años de quiebre estructural en la economía argentina<sup>2</sup>.

**Gráfico 2.3: Relación entre el PIB per cápita de Argentina**



\*De Europa Occidental (E.Occ.), cuatro “retoños” occidentales (R.Occ.) y América Latina (Am.L.).

Fuente: Personal del Banco Mundial.

<sup>2</sup> Como ya se mencionó, el crecimiento desde mediados de los años setenta ha sido menos que mediocre, de modo que ha resultado prácticamente imposible mejorar las condiciones económicas de la población, más aun cuando la dispersión de ingresos se ha acentuado.

2.6. Taylor (1992) observa además que la fecha exacta del inicio del retraso depende de los países que se tomen como punto de referencia. Sin duda está en lo cierto. En el Gráfico 2.3 se presentan comparaciones con 12 economías de Europa occidental, cuatro “retoños” occidentales (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia), y América Latina. La comparación con las economías de Europa occidental parece indicar una caída relativa más temprana (comienzos del decenio de 1920) que la comparación con los cuatro “retoños” (principios de los años cuarenta). Por su parte, de la comparación con las economías latinoamericanas surge una disminución constante desde los primeros años del siglo XX como mínimo.

2.7. El bajo promedio de crecimiento de Argentina se mantuvo en la segunda mitad del siglo XX. En el Cuadro 2.1 se presentan datos sobre el aumento del ingreso per cápita de varios países durante el período 1950-2000. En este período, el ingreso per cápita de América Latina en su conjunto fue reduciéndose y divergiendo del ingreso de los países industrializados considerados como grupo, mientras que el de Argentina fue aproximándose al de América Latina. En cambio entre los países industriales se verifica una tendencia a la convergencia, ya que los países más pobres en un principio (como Japón, Irlanda y Portugal) fueron acercándose paulatinamente a los entonces líderes. Varios países asiáticos también convergieron hacia las naciones más ricas. Dentro del grupo de países latinoamericanos, Argentina resalta por su escaso crecimiento, ya que el ingreso per cápita aumentó anualmente apenas 1,1% durante el período de 50 años citado. Sólo dos países latinoamericanos (Venezuela y Bolivia) tuvieron un desempeño inferior. Como consecuencia, la posición relativa de Argentina frente al resto de América Latina se ha deteriorado en los últimos 50 años.

**Cuadro 2.1: Crecimiento anual del PIB per cápita de algunos países, 1950-2000 (expresada en porcentajes)**

| Países en desarrollo |       | Países industrializados |     |
|----------------------|-------|-------------------------|-----|
| Argentina            | 1,1   | Australia               | 2,1 |
| Bolivia              | -0,02 | Austria                 | 3,5 |
| Brasil               | 3,0   | Bélgica                 | 2,8 |
| Chile                | 2,2   | Canadá                  | 2,2 |
| Colombia             | 1,8   | Dinamarca               | 2,3 |
| Costa Rica           | 1,7   | Francia                 | 2,9 |
| Ecuador              | 1,5   | Irlanda                 | 3,7 |
| México               | 2,2   | Italia                  | 3,4 |
| Paraguay             | 1,4   | Japón                   | 4,9 |
| Perú                 | 1,2   | Portugal                | 4,0 |
| Uruguay              | 1,2   | Noruega                 | 2,9 |
| Venezuela            | 0,2   | España                  | 3,8 |
| Corea del Sur        | 5,4   | Suecia                  | 2,3 |
| Taiwán               | 6,3   | Reino Unido             | 2,2 |
| Tailandia            | 3,9   | Estados Unidos          | 2,3 |

Fuente: Tyler (2005).

2.8. Es probable que los especialistas continúen debatiendo durante años acerca del enigma del crecimiento argentino. Sin embargo, el debate que se ha desarrollado hasta el

momento, incluso si ha sido en términos de “empirismo informal”, ya permite extraer de la propia historia argentina algunas enseñanzas valiosas:

- **Apertura comercial:** Argentina se beneficia de la apertura comercial y del acceso a los mercados internacionales. Di Tella y Zymelman disienten de Díaz-Alejandro en los beneficios de la apertura comercial: los primeros la condenan como factor que contribuye a explicar el “retraso temprano” de Argentina (es decir, después de 1913), mientras que Díaz-Alejandro señala las políticas de sustitución de importaciones que comenzaron en los años treinta como explicación del “retraso tardío” (es decir, después de 1929). Taylor reconcilia, en alguna medida, esos puntos de vista encontrados añadiendo a la escena la pérdida del acceso al mercado de capitales sufrida por Argentina después de 1914, una grave perturbación para una economía abierta y un hecho crucial para explicar el “retraso temprano” ante la escasez de ahorro interno. En el Capítulo 4 se analizan en detalle las políticas comerciales en el contexto argentino actual.
- **Inversión:** existe una necesidad de asegurar una asignación eficiente de la inversión. Citando a Taylor (2003), “la gran tragedia de la posguerra es que la mayor parte de la más que generosa oferta de ahorro se malgastó en actividades de inversión que estaban sobrevaluadas o eran innecesarias o bien reunían ambas condiciones” y “para el futuro, queda esperar que la inversión argentina ingrese en una cuarta etapa, en la que el ahorro interno y externo sea abundante y los mecanismos de asignación de mercado vuelvan a funcionar eficazmente a fin de encauzar los recursos preciosos para el crecimiento hacia los usos más eficientes”. En el Capítulo 4 se analiza esta cuestión en el contexto argentino actual con referencia a la inversión en infraestructura y capital humano.
- **Estabilidad macroeconómica:** la historia argentina muestra que después de la segunda guerra mundial y hasta comienzos de los años noventa existió: i) una mayor volatilidad de las variables nominales (oferta monetaria, inflación); ii) un equilibrio fiscal más inestable, y iii) una mayor volatilidad de los agregados monetarios reales y del tipo de cambio real<sup>3</sup>. La inestabilidad macroeconómica bien puede ayudar a explicar la baja tasa de crecimiento de Argentina, tal como lo indican los resultados de las ecuaciones econométricas relativas al crecimiento de distintos países comentados más adelante en este capítulo. En el Capítulo 4 se tratan las dificultades de Argentina para mantener la estabilidad macroeconómica actual.
- **Eficiencia del sector público:** el gasto público de Argentina se incrementó abruptamente desde 1934 (6,6% del PIB) a 1949 (13,1%) y luego entre 1971 (12,7%) y 1981 (16,4%)<sup>4</sup>. Berensztein y Spector (2003), por ejemplo, han estudiado la presencia y la carga del Estado en Argentina, así como los efectos negativos que estas tienen sobre el crecimiento. En el Capítulo 4 se analizan los

---

<sup>3</sup> Véase Sturzenegger y Moya (2003).

<sup>4</sup> Las series cronológicas de datos sobre consumo o gasto público están muy fragmentadas, con una brecha a principios de los años ochenta.

actuales problemas argentinos relacionados con el sector público, tanto desde la perspectiva de los impuestos como del gasto.

- Derechos de propiedad: Prados y Sanz Villarroya (2003) utilizan la masa monetaria —excluido el dinero líquido (billetes y monedas en poder del público)— como indicador sustitutivo de los derechos de propiedad en Argentina desde fines del siglo XIX, partiendo del supuesto de que los tenedores de activos se vuelcan al dinero líquido cuando sus derechos de propiedad se ven amenazados. Al relacionar dicho indicador con los acontecimientos históricos, llegan a la conclusión de que esos derechos se debilitaron entre 1935 y aproximadamente 1952, para fortalecerse hasta 1990. Asimismo, estos autores verifican el efecto positivo que la consolidación de los derechos de propiedad ha tenido sobre el crecimiento en el contexto de un modelo dinámico de crecimiento.

2.9. Todas estas enseñanzas giran en torno a variables que han sido aplicadas en estudios macroeconómicos comparados entre países, utilizando datos de los años sesenta en adelante, incluyendo los estudios comentados más abajo.

### **Evolución del crecimiento: volatilidad**

2.10. La historia enseña también que es posible que la volatilidad desaliente el crecimiento y repercuta en la pobreza<sup>5</sup>. Argentina no solamente ha tenido un crecimiento lento, sino que también su producto y su desempeño económico han sido muy inestables. Los ciclos económicos son comunes en todos los países, pero la volatilidad de la economía de Argentina sobresale cuando se la compara con la de otras naciones. Esta pronunciada volatilidad pudo haber contribuido a la lentitud del crecimiento. Por ejemplo, la elevada volatilidad pudo haber obstaculizado el crecimiento al frenar la inversión tanto en capital físico como humano. Algunos análisis empíricos recientes, basados en regresiones de corte transversal de países, muestran que un crecimiento muy inestable del producto reduce sistemáticamente la tasa media de crecimiento de los países<sup>6</sup>. En el mismo orden de ideas, estudios empíricos sobre América Latina, que emplean datos de panel, han mostrado que la volatilidad es una variable significativa para explicar la tendencia de crecimiento en el tiempo y las diferencias de crecimiento económico de un país a otro<sup>7</sup>.

2.11. La elevada volatilidad del producto de Argentina en relación con otros países y regiones puede observarse en el Cuadro 2.2. La primera columna de datos muestra el crecimiento tendencial del PIB per cápita para el período 1960-99, donde la tendencia se ha calculado usando el filtro Baxter-King como técnica de estimación de la misma. Las otras columnas de datos presentan la volatilidad del producto (es decir, la desviación estándar del componente cíclico del producto) para diferentes períodos de tiempo. Durante todo el período 1960-99, la inestabilidad del producto de Argentina fue mayor que la de cualquier otro país latinoamericano o de cualquier región importante en el

---

<sup>5</sup> En el Capítulo 3 se analizan el crecimiento y la pobreza durante el último y muy profundo ciclo de Argentina.

<sup>6</sup> Ramey y Ramey (1995), Hausmann y Gavin (1996) y BID (1995).

<sup>7</sup> Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002).



mundo. La volatilidad argentina alcanzó su punto máximo durante el caótico (para el país) decenio de 1980, superada en ese período únicamente por Perú que vivió una década aún más caótica. Con la estabilización y el mayor equilibrio macroeconómico alcanzados en los años noventa la inestabilidad argentina se redujo, aunque siguió siendo más elevada que la de la mayoría de los países<sup>8</sup>.

**Cuadro 2.2: Crecimiento tendencial y volatilidad del producto, países escogidos, 1960-99**

| Regiones/Países            | # Obs | Crecimiento tendencial <sup>a</sup> | Volatilidad del producto per cápita <sup>b</sup> |               |               |               |               |
|----------------------------|-------|-------------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                            |       | 1960-99                             | 1960-99  | 1960-70       | 1971-80       | 1981-90       | 1991-99       |
| Todos los países           | 106   | 2,35                                | 0,0224   | 0,0195        | 0,0263        | 0,0213        | 0,0149        |
| Países industriales        | 22    | 2,52                                | 0,0140   | 0,0133        | 0,0163        | 0,0138        | 0,0102        |
| Países en desarrollo       | 84    | 2,18                                | 0,0304   | 0,0254        | 0,0363        | 0,0285        | 0,2000        |
| Asia oriental              | 12    | 4,33                                | 0,0296   | 0,0232        | 0,0286        | 0,0257        | 0,0275        |
| Europa oriental            | 3     | 2,17                                | 0,0235   | 0,0122        | 0,0171        | 0,0198        | 0,0300        |
| Oriente Medio              | 9     | 2,83                                | 0,0345   | 0,0435        | 0,0426        | 0,0270        | 0,0133        |
| Asia meridional            | 5     | 2,03                                | 0,0185   | 0,0219        | 0,0232        | 0,0119        | 0,0083        |
| África al sur del Sahara   | 29    | 1,13                                | 0,0350   | 0,0300        | 0,0464        | 0,0308        | 0,0224        |
| América Latina y el Caribe | 26    | 1,42                                | 0,0290   | 0,0208        | 0,0356        | 0,0314        | 0,0162        |
| <b>Argentina</b>           |       | <b>0,88</b>                         | <b>0,0369</b>                                    | <b>0,0350</b> | <b>0,0319</b> | <b>0,0475</b> | <b>0,0307</b> |
| Brasil                     |       | 2,29                                | 0,0228   | 0,0163        | 0,0244        | 0,0283        | 0,0172        |
| Chile                      |       | 2,39                                | 0,0328   | 0,0161        | 0,0456        | 0,0418        | 0,0205        |
| Colombia                   |       | 1,88                                | 0,0127   | 0,0076        | 0,0137        | 0,0092        | 0,0188        |
| México                     |       | 1,97                                | 0,0215   | 0,0158        | 0,0174        | 0,0288        | 0,0252        |
| Paraguay                   |       | 1,59                                | 0,0206   | 0,0109        | 0,0215        | 0,0324        | 0,0112        |
| Perú                       |       | 0,33                                | 0,0360   | 0,0151        | 0,0185        | 0,0635        | 0,0307        |
| Uruguay                    |       | 1,14                                | 0,0294   | 0,0190        | 0,0244        | 0,0465        | 0,0230        |

a. Promedio de variación anual (en porcentaje) del componente permanente (tendencia) del log. Del producto per cápita, estimado utilizando el filtro *bandpass* de Baxter y King.

b. Medida por la desviación estándar del componente cíclico del logaritmo del producto per cápita.

Fuente: Tyler (2005).

2.12. La gran volatilidad de los resultados económicos anuales no es característica exclusiva de las últimas décadas. La evidencia surgida del análisis tomando en cuenta series cronológicas más extensas (1887-1990) también indica que la volatilidad económica argentina fue, por lo general, mayor que la de otros países. Aplicando el mismo filtro *bandpass* de Baxter y King como técnica de estimación de la tendencia, Sturzenegger y Moya (2003) comparan la volatilidad del producto con la de varios otros países, entre ellos los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Australia y Brasil<sup>9</sup>. Durante el subperíodo 1945-90, la inestabilidad del producto de Argentina fue considerablemente más pronunciada que la del Reino Unido, Canadá, Australia y Brasil. Sólo en el caso de Estados Unidos los niveles de volatilidad se acercaron a los de

<sup>8</sup> Las series coprológicas de datos finalizan en 1999. De haberse incluido los años 2001 y 2002, el patrón de alta volatilidad se acentuaría aún más.

<sup>9</sup> Sturzenegger y Moya (2003).

Argentina<sup>10</sup>. Curiosamente, los ciclos argentinos no parecen estar correlacionados con aquellos de los otros países, excepto con los del Reino Unido durante el período 1887-1914 y con los de los cinco países durante el período 1919-39.

### **Análisis agregado del crecimiento**

2.13. Desde hace mucho tiempo se reconoce que el aumento de la productividad es uno de los motores del crecimiento económico sostenido de un país. La medición más sencilla de la productividad —el valor del producto agregado dividido por el factor trabajo— permite establecer con facilidad comparaciones entre países. Estas muestran claramente que los países en desarrollo, entre ellos Argentina, tienen niveles de productividad mucho más bajos que los países industriales más avanzados. El problema con estas mediciones de la productividad de la mano de obra es que no reflejan la contribución de los demás factores de producción y, por lo tanto, sobrevaloran la contribución del trabajo. Los estudios más completos que incluyen los otros factores productivos, en particular el capital, prestan atención especial al concepto de productividad total de los factores (PTF).

2.14. El análisis de la acumulación de factores y la variación de la productividad a lo largo del tiempo puede ayudar a comprender mejor el crecimiento económico de los países. En líneas generales, el aumento del producto per cápita puede expresarse como función de tres importantes determinantes: i) mayor intensidad en el uso del capital físico; ii) mayor intensidad en el uso del capital humano, y iii) aumento de la productividad. No obstante, cabe hacer una salvedad respecto a la causalidad. Si bien se suele suponer que la acumulación de factores y el aumento de la productividad llevan a un incremento del producto, se puede argumentar igualmente que el crecimiento económico puede, por sí mismo, impulsar la acumulación de factores y los aumentos de productividad. De ahí que la productividad y la acumulación de factores tienen un importante elemento de endogeneidad, cuyo entendimiento es fundamental para el análisis del crecimiento económico.

2.15. El marco analítico común para efectuar el análisis de las fuentes de crecimiento económico es una función neoclásica de la producción, comúnmente la Cobb-Douglas. Los supuestos en los que se basa incluyen rendimientos constantes de escala (según los cuales la remuneración a los factores productivos agota el producto) y condiciones competitivas (donde los precios relativos de los factores productivos están determinados por sus productos marginales). Dado que en el marco neoclásico los factores de producción poseen rendimientos decrecientes, el progreso tecnológico es fundamental para incrementar el producto en el largo plazo. Aún cuando por lo general se da por sentado un progreso tecnológico neutral, en el sentido de Hicks, el progreso tecnológico endógeno puede incorporarse en el modelo. En cualquier caso, numerosos estudios empíricos (los así llamado de contabilidad del crecimiento) llevados a cabo en los últimos decenios —surgidos de la obra fundacional de Solow— han puesto de relieve la importancia del incremento de la productividad. Efectivamente, se comprueba que en

---

<sup>10</sup> Durante la segunda guerra mundial (1939-45) ocurrió lo contrario. Es decir, la volatilidad fue mayor en los países empleados para la comparación (todos beligerantes) que en Argentina, excepto Brasil. No obstante, este período debe considerarse atípico.

muchos casos el aumento de la PTF parece dominar la acumulación de los factores como “fuente” del crecimiento económico.

2.16. En el caso de Argentina, un gran número de estudios recientes sobre el tema han intentado medir el incremento de la PTF desde los años cuarenta. En el Cuadro 2.3 se sintetizan los resultados de algunos de ellos, resultados que presentan ciertos rasgos comunes. En primer lugar, en los períodos más prolongados durante los que se calcula la PTF (tres a cinco decenios), su incremento suele ser bajo: apenas por encima del 0,5% anual. Fajnzylber y Lederman (1999) estiman que su contribución al crecimiento del PIB es igual al promedio de América Latina (0,2 de un punto porcentual)<sup>11</sup>. En segundo término, las tasas de aumento de la PTF son bastante irregulares, resultado de la elevada inestabilidad argentina señalada anteriormente. Tercero, normalmente las estimaciones del aumento promedio de la PTF son negativas para los caóticos años ochenta y la mayoría positivas para los noventa<sup>12</sup>. Cuarto, como era de prever, cuando se intenta incorporar la acumulación del capital humano como variable explicativa del crecimiento económico, las estimaciones del aumento de la PTF disminuyen apreciablemente. Por ejemplo, el promedio correspondiente al período 1960-2000 (-0,3%) calculado por Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002) parece indicar que no hubo ningún aumento neto de la PTF en este período.

---

<sup>11</sup> En un análisis basado en comparaciones internacionales, de acuerdo con estimaciones de Hall y Jones, Argentina va a la zaga de Brasil y México en niveles de productividad, si bien todavía supera a los de la mayoría de los países latinoamericanos.

<sup>12</sup> En un estudio reciente (Coremberg, 2004), se estima que las tasas de aumento de la PTF de los años noventa han sido considerablemente más bajas e, incluso, ligeramente negativas. La diferencia estriba en el concepto y la medición de los servicios del capital, los cuales, según Coremberg, crecieron más rápidamente en los años noventa de lo que otros estudios han indicado.

**Cuadro 2.3: Estudios recientes sobre el aumento de la productividad total de los factores (PTF)**

| Autores                              | Período                | Aumento de la PTF (porcentaje anual) | Aumento de la PTF ajustado por el capital humano (porcentaje anual) |
|--------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|---|
| Gomes, Pessoa y Veloso (2003)        | 1950-2000              |                                      | -0,1  |
| Elías (1992)                         | 1940-90                | 0,5                                  |   |
|                                      | 1940-50                | 3,1                                  |   |
|                                      | 1950-60                | 0,8                                  |   |
|                                      | 1960-70                | 0,2                                  |   |
|                                      | 1970-80                | -0,3                                 |   |
|                                      | 1980-85                | -2,6                                 |   |
| De Gregorio y Lee (1999)             | 1960-90                | -0,5                                 |   |
|                                      | 1960-69                | 0,7                                  |   |
|                                      | 1970-79                | 0,6                                  |   |
|                                      | 1980-89                | -2,6                                 |   |
| Kydland y Zarazaga (2002)            | 1950-70                | 1,4                                  |   |
|                                      | 1970-79                | -0,3                                 |   |
|                                      | 1979-90                | -2,1                                 |   |
|                                      | 1991-97                | 5,8                                  |   |
| Hopenhayn y Neumeier (2001)          | 1949-70                |                                      | -1,1  |
|                                      | 1971-80                |                                      | -1,8  |
|                                      | 1981-90                |                                      | -1,8  |
|                                      | 1991-97                |                                      | 3,1   |
| Maia y Nicholson (2001)              | 1962-64/73-75          | 2,2                                  |   |
|                                      | 1973-75/89-91          | -1,3                                 |   |
|                                      | 1989-91/96-98          | 3,5                                  |   |
| Ministerio de Economía (2004)        | 1960-74                | 1,8                                  |   |
|                                      | 1975-90                | -1,6                                 |   |
|                                      | 1991-2000              | 2,4                                  |   |
| Guerson y Vasquez (2002)             | 1960-2000              | 0,4                                  | -1,5  |
|                                      | 1960-80                | 0,8                                  | -1,9  |
|                                      | 1981-90 <sup>a</sup>   | -1,9                                 | -3,4  |
|                                      | 1991-2000 <sup>a</sup> | 3,1                                  | 2,6   |
| Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002) | 1961-70                | 0,96                                 | 0,21  |
|                                      | 1971-80                | 0,24                                 | -0,46   |
|                                      | 1981-90                | -2,43                                | -3,31   |
|                                      | 1991-2000              | 3,05                                 | 2,49  |

a. Para los años 1981-2000 se han usado estimaciones de mano de obra empleada y no de mano de obra total.

Fuente: Tyler (2005).

2.17. Las recientes estimaciones del aumento de capital, trabajo y PTF en Argentina en el período 1960-2000 indican la estrecha relación entre la evolución del crecimiento y de la PTF. En el Cuadro 2.4 se presentan las estimaciones de Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002). Si bien durante los años sesenta el crecimiento económico fue razonablemente sólido, con un incremento del PIB del 3,9%, la mayor parte del mismo obedeció a la acumulación de factores. La acumulación de capital fue particularmente importante y explicó el 52% del crecimiento observado. El incremento de la PTF —una vez ajustado con respecto al aumento del capital humano— fue insignificante. En los años setenta el

panorama fue similar. La acumulación del capital físico fue responsable del 65% del crecimiento registrado. Aún más, la contribución de la PTF al crecimiento fue negativa durante el período. El decenio de 1980 se caracterizó por un crecimiento negativo del PIB, atribuido a varias perturbaciones económicas tanto de origen externo como interno (entre ellas, la crisis de la deuda, la guerra de Malvinas y los crecientes desequilibrios macroeconómicos). La inversión neta fue prácticamente nula y el incremento de la PTF resultó negativo. En cuanto al elevado crecimiento de los años noventa, la acumulación de capital ha sido menos importante que en decenios anteriores (es decir, los de 1960 y 1970), mientras que el aumento de la PTF parece ser la principal explicación de la fuerte expansión económica de la década, incluso si se efectúan ajustes para tener en cuenta la acumulación del capital humano. Una pregunta pertinente es por qué el crecimiento de la PTF fue tan alto en algunos periodos. Desde el punto de vista de las políticas, cabe señalar que los estudios comparativos entre países vinculan el aumento de la PTF con las reformas estructurales. Al comparar, en países latinoamericanos, períodos donde hubo reformas con otros donde no las hubo, Fajnzylber y Lederman llegaron a la conclusión de que el aumento de la PTF fue más rápido durante los períodos de reforma. En este estudio, la clasificación de los períodos se basó en las barreras a las importaciones, la prima del tipo de cambio del mercado negro y la presencia o ausencia de monopolios estatales de las exportaciones<sup>13</sup>.

**Cuadro 2.4: Contabilidad del crecimiento, ajustado por capital humano, 1961-2000 (en porcentajes)**

|                                       | 1961-70       | 1971-80         | 1981-90         | 1991-2000     |
|---------------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|
| <b>PIB</b>                            | 3,88          | 2,95            | -1,50           | 4,57          |
| <b>Trabajo</b><br>(% de contribución) | 1,66<br>(43%) | 1,51<br>(51%)   | 1,78<br>(-119%) | 1,64<br>(36%) |
| <b>Capital</b><br>(% de contribución) | 2,00<br>(52%) | 1,91<br>(65%)   | 0,03<br>(-2%)   | 0,44<br>(10%) |
| <b>PTF</b><br>(% de contribución)     | 0,21<br>(5%)  | -0,46<br>(-16%) | -3,31<br>(221%) | 2,49<br>(54%) |

Fuente: Calderón y colaboradores (2002).

## B. FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

2.18. Naturalmente el aumento de la PTF es sólo uno de los componentes del incremento del PIB, al que también contribuyen, desde el punto de vista de la contabilidad del crecimiento, el aumento del trabajo y la inversión. Es probable que la inversión sea sensible al crecimiento económico y las perspectivas de crecimiento, como parecen indicar el avance de la inversión privada que se verificó en el decenio de 1990 y su

<sup>13</sup> Véase también Tyler (2005) donde se aborda este tema. El autor presenta evidencia sugestiva para Argentina que puede surgir del caso de Brasil, que también experimentó altas tasas de crecimiento de la PTF en los años noventa.

disminución en los últimos años del mismo<sup>14</sup>. Análogamente, es probable que el trabajo también sea sensible al crecimiento económico, como lo hace notar Solimano (2002). Este autor llega a la conclusión de que “las dos variables explicativas más importantes para la migración internacional neta hacia Argentina en el siglo XX (son) el diferencial de ingreso per cápita de Argentina con respecto a las economías de origen de los migrantes y los regímenes políticos argentinos”.

2.19. En consecuencia, desde el punto de vista de las políticas es importante preguntar acerca de los factores que determinan el crecimiento: si se produce mediante aumentos de capital (humano o físico) o de productividad. Los últimos años del decenio de 1980 y de 1990 fueron testigos de un resurgimiento en el interés por el tema del crecimiento económico y de los estudios analíticos sobre el tópico. Este resurgimiento abarcó tanto trabajos teóricos como análisis empíricos. Los progresos en ambas áreas han estado interrelacionados y han contribuido a mejorar la comunicación entre teóricos y empiricistas que emplean métodos econométricos modernos. Gracias a esos avances paralelos, aunque relacionados, se puede comprender mejor hoy las fuentes del crecimiento económico y los procesos de crecimiento de los países.

2.20. El marco empírico de esos estudios deriva principalmente del modelo neoclásico de crecimiento, ampliado y complementado por los modelos de crecimiento endógeno más recientes. La principal pregunta que se plantea en esos análisis comparativos entre países es bastante sencilla: ¿Por qué las tasas de crecimiento varían de un país a otro? En otras palabras, ¿qué explica el crecimiento? Esta pregunta se relaciona también con otras vinculadas a políticas económicas: ¿Qué políticas pueden resultar eficaces para aumentar el crecimiento? ¿Cómo inciden las instituciones en el proceso de crecimiento?

2.21. De un reciente estudio empírico en el que se comparan varios países, efectuado por Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002), han surgido valiosos resultados. Este estudio tiene importantes implicancias para la Argentina, la cual está incluida en la muestra de países utilizada en la investigación. El análisis se centra en los factores determinantes del crecimiento y emplea análisis y regresiones comparativas entre países. La regresión básica estimada, usada comúnmente en otros estudios sobre crecimiento, toma la forma siguiente:

$$(1) \quad y_{i,t} - y_{i,t-1} = \alpha y_{i,t-1} + \alpha_C (y_{i,t-1} - y_{i,t-1}^T) + \alpha_B Z_{i,t-1} + \beta X_{i,j} + \mu_t + \eta_i + \varepsilon_{i,t}$$

donde  $y$  es el logaritmo del producto per cápita,  $y^T$  es el componente tendencial del producto per cápita, la expresión  $(y_{i,t-1} - y_{i,t-1}^T)$  representa la brecha entre el producto efectivo y el potencial al inicio del período,  $Z$  es un conjunto de otras variables de estado inicial,  $X$  es un conjunto de variables de control y de entorno postuladas como determinantes del crecimiento y  $\varepsilon$  es un término de error en forma de residuo de la regresión. Los autores introducen el efecto específico del tiempo,  $\mu_t$ , a fin de permitir la

---

<sup>14</sup> Como sostuvo originalmente Díaz-Alejandro (1970), la integridad de los datos sobre la inversión en Argentina se ve comprometida por las distorsiones de precios, que generaron una importante prima en el precio nacional de los bienes de inversión respecto de los precios internacionales. Tyler (2005) afirma que esta prima se redujo con las reformas de los años noventa, a raíz de las cuales los precios de la inversión han vuelto a converger hacia los niveles internacionales.

introducción y el control de las variaciones en las condiciones internacionales que afectan el crecimiento de los países durante el período considerado. También incluyen una variable específica de cada país,  $\eta_i$ , para captar los factores que afectan al crecimiento del país y que posiblemente están correlacionadas con las variables explicativas. Con la normalización del período en 1, la expresión del lado izquierdo de la ecuación es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita correspondiente al período analizado<sup>15</sup>.

2.22. Se utilizan dos categorías principales de variables explicativas: i) las variables de estado inicial, y ii) las variables de control y de entorno. Entre las de la primera categoría se encuentran el logaritmo del ingreso per cápita al comienzo del período, la brecha inicial entre el producto efectivo y el potencial, y el capital físico y humano existente al inicio del período analizado. Las variables de control y de entorno comprenden las medidas escogidas y aplicadas por gobiernos o agentes privados. Las mismas pueden ser resultado de políticas estatales, instituciones o preferencias privadas. Estas variables de control y de entorno se dividen en las siguientes subcategorías: i) variables estructurales, ii) variables macroeconómicas y iii) variables de las condiciones externas<sup>16</sup>.

2.23. Las estimaciones obtenidas por Calderón, Fajnzylber y Loayza (2002) pueden utilizarse para examinar la experiencia argentina. Específicamente, las estimaciones de parámetros obtenidas de los análisis empíricos se pueden usar para simular variaciones del PIB per cápita de cada país en los distintos períodos que abarca el estudio. En el caso de Argentina, como se observa en el Cuadro 2.5, las variaciones proyectadas entre un decenio y otro coincidieron bastante con las variaciones reales, si bien se subestimaron las fluctuaciones en los resultados observados en los tres períodos comparados, una consecuencia del alto grado de volatilidad de la economía señalado anteriormente.

2.24. *El decenio de 1980 frente al de 1970.* Las comparaciones entre los años ochenta y los setenta (presentadas en la última columna del Cuadro 2.5) parecen indicar que el deterioro de las políticas macroeconómicas fue uno de los factores más perjudiciales para el crecimiento. La tasa de inflación aumentó —reflejo de los desequilibrios macroeconómicos— y hubo volatilidad en el producto y en la aplicación de las políticas. El deterioro del sector bancario comercial, como quedó demostrado por las crisis bancarias y las tensiones conexas, también tuvo efectos negativos sobre el crecimiento. La única variable de política macroeconómica que tuvo un efecto positivo sobre el crecimiento fue la disminución de la sobrevaluación crónica del tipo de cambio observada en los años setenta.

---

<sup>15</sup> La estimación de la ecuación (1) se efectúa sobre una amplia variedad de países con promedios de períodos discretos (por lo general, de cinco o 10 años) aplicando los procedimientos de los mínimos cuadrados ordinarios y/o el método general de los momentos.

<sup>16</sup> A fin de abordar el probable carácter endógeno de las variables explicativas, se han utilizado como instrumento valores retrasados de esas variables.

**Cuadro 2.5: Determinantes del crecimiento del PIB per cápita de Argentina, por decenios**

| Determinantes del crecimiento   | 1990s vs.<br>1980s | 1990s vs.<br>1970s | 1980s vs.<br>1970s |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b><i>Variables de estado inicial</i></b>   | <b>1,85</b>        | <b>1,08</b>        | <b>-0,38</b>       |
| PIB inicial per cápita (en log.)  | 0,15               | 0,16               | 0,01               |
| Brecha inicial (log[PIB real/PIB potencial])  | 1,70               | 0,92               | -0,39              |
| <b><i>Políticas estructurales e instituciones</i></b>   | <b>1,07</b>        | <b>1,67</b>        | <b>0,60</b>        |
| Matriculación en la escuela secundaria (en log.)  | 0,24               | 0,64               | 0,40               |
| Crédito interno privado/PIB (en log.)   | 0,07               | -0,04              | -0,11              |
| Volumen de comercio ajustado para tener en cuenta las diferencias estructurales/PIB (en log.) | 0,56               | 0,80               | 0,24               |
| Consumo del gobierno/PIB (en log.)  | -0,17              | -0,35              | -0,19              |
| Líneas telefónicas per cápita (en log.)   | 0,37               | 0,62               | 0,26               |
| <b><i>Políticas macroeconómicas y de estabilización</i></b>                                   | <b>1,73</b>        | <b>0,12</b>        | <b>-1,60</b>       |
| Tasa de inflación (en log[1+tasa de inflación])   | 0,90               | 0,31               | -0,59              |
| Desviación estándar de la brecha del producto   | 0,37               | -0,07              | -0,44              |
| Índice de la sobrevaluación del tipo de cambio real (en log.)                                 | -0,40              | -0,09              | 0,30               |
| Frecuencia de años con crisis bancarias   | 0,86               | -0,03              | -0,87              |
| <b><i>Condiciones externas</i></b>  | <b>-0,17</b>       | <b>-1,67</b>       | <b>-1,51</b>       |
| Tasa de crecimiento de la relación de intercambio   | 0,31               | 0,05               | -0,26              |
| Cambios del período   | -0,48              | -1,72              | -1,25              |
| <b><i>Variación proyectada:</i></b>   | 4,45               | 1,18               | -3,27              |
| <b><i>Variación real:</i></b>   | 6,71               | 2,40               | -4,32              |

Fuente: Tyler (2005).

2.25. Las políticas estructurales y las instituciones tuvieron un efecto positivo en el crecimiento durante los años ochenta en comparación con el decenio de 1970, si bien la experiencia con las distintas variables fue dispar. El desarrollo del capital humano (número de alumnos matriculados en la escuela secundaria), la mayor apertura comercial y las mejoras de la infraestructura (cobertura de líneas telefónicas) ejercieron una influencia positiva, lo que compensó con creces los efectos negativos de los problemas del sector bancario (crisis y disminución del crédito). Por último, el deterioro de los términos de intercambio tuvo consecuencias negativas para el crecimiento, aunque no resultó tan perjudicial como el agravamiento de las condiciones generales de la economía mundial para Argentina. Debe recordarse que los años ochenta se caracterizaron por la crisis de la deuda del Tercer Mundo y las consiguientes reducciones de los flujos internacionales de capital.

2.26. *El decenio de 1990 frente al de 1980.* Como para la mayoría de los países latinoamericanos, para Argentina los años ochenta fueron una década perdida, con una grave crisis de la deuda externa, crecimiento negativo, turbulencia política e inestabilidad macroeconómica. La economía sufrió hiperinflación y una profunda recesión a fines del decenio, de modo que la salida de una coyuntura económica recesiva contribuyó en gran medida al crecimiento positivo de los años noventa (como se observa en la variable que refleja la brecha inicial del producto, en la primera columna de datos del Cuadro 2.5). Además, las políticas de estabilización lograron reducir la inflación, lo cual a su vez tuvo una importante contribución al aumento del crecimiento del producto per cápita en relación con los años ochenta. La mayor coherencia de las políticas macroeconómicas



redujo la volatilidad del producto y ello, a su vez, resultó beneficioso para el crecimiento. También fueron evidentes las mejoras en el sector bancario. La única variable económica que se estima tuvo un efecto negativo fue la que refleja la política cambiaria. La sobrevaluación de la moneda se acentuó en el período, lo que no solo desalentó el crecimiento en los años noventa, sino que también preparó el terreno para la crisis de 2001-02.

2.27. Las políticas estructurales y las mejoras institucionales también influyeron positivamente en el crecimiento en el decenio de 1990, en comparación con el decenio anterior. Lo mismo puede decirse de las políticas comerciales más abiertas, la infraestructura y la formación del capital humano. La mayor profundización financiera, medida por la relación entre el crédito interno privado y el PIB, ejerció una influencia positiva, aunque reducida, en el crecimiento. Dentro de las variables agrupadas bajo el nombre de “Políticas estructurales” en el Cuadro 2.5, la única que tuvo una constante influencia negativa en el crecimiento fue el gasto público corriente, que indica por lo general la elevada carga del sector público. Además de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales, cuya influencia fue generalmente favorable, la mejora de los términos de intercambio ayudó a acelerar el crecimiento.

2.28. *El decenio de 1990 frente al de 1970.* La comparación de los años noventa con los setenta arroja resultados similares a los de la comparación entre el decenio de 1990 y el de 1980. Sin embargo, las reformas estructurales produjeron un mayor impacto en el crecimiento ya que tuvieron un período más prolongado para mostrar sus efectos positivos. Esto es lo que parece haber ocurrido con las políticas comerciales, las mejoras de la infraestructura y la formación del capital humano.

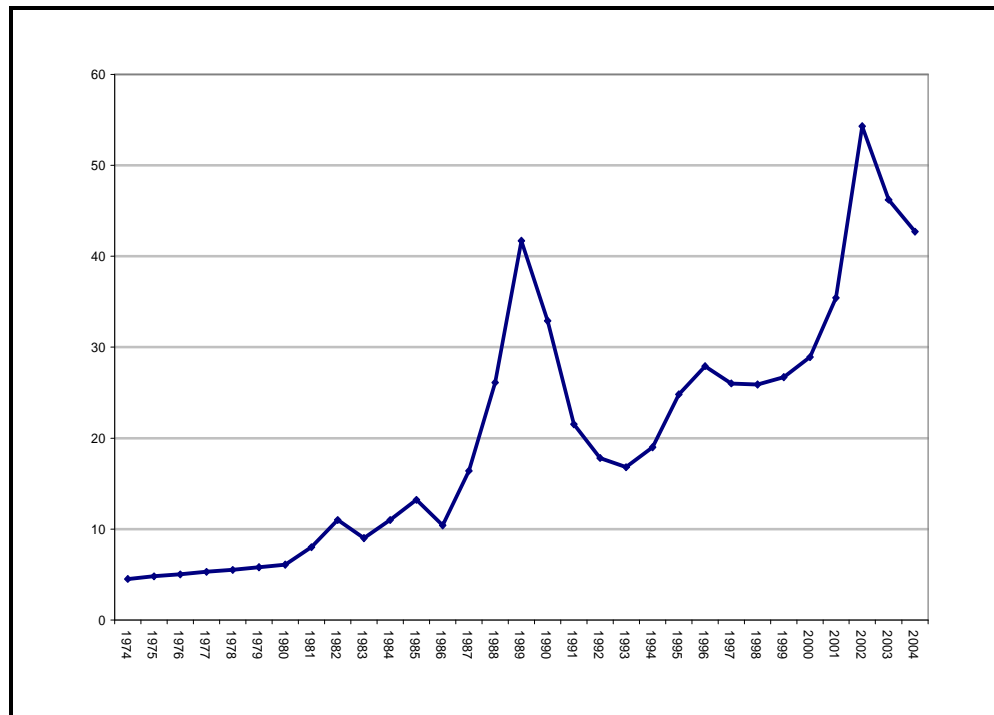
2.29. En el Capítulo 4 se analizan las opciones de Argentina en relación con algunas políticas que inciden en el crecimiento, tanto las estructurales como las macroeconómicas. Se prestará atención especial a las políticas de desarrollo del sector privado y fiscales, la infraestructura, el comercio, y el capital humano.

### **C. LA POBREZA EN ARGENTINA**

2.30. Las enseñanzas derivadas del análisis de la evolución del crecimiento y de las incidencias de las políticas comentadas arriba son fundamentales cuando se aborda el tema de la reducción de la pobreza. Puesto que el crecimiento resultó desalentador en los últimos 90 años, surge la pregunta acerca de su incidencia. En otras palabras, ¿qué ocurrió con la distribución del ingreso y los niveles de pobreza en este tiempo? Se puede hallar evidencia parcial de esto en las estimaciones sobre la distribución del ingreso efectuadas por Galiani y Gerchunoff (2003), basadas en datos de empleo y de los hogares entre 1953 y 1999. Los datos muestran que la distribución del ingreso salarial se mantuvo casi sin variaciones hasta mediados de los años setenta, cuando comenzó a tornarse más desparejo. Por ejemplo, la participación del décimo decil en el ingreso total era del 25,6% en 1953 y del 25,2% en 1974. Aumentó al 34,2% en 1989, para retroceder al 31% en 1999. Con respecto a la pobreza, en el Gráfico 2.4 se observa la evolución del índice de la pobreza en el Gran Buenos Aires en un período más reciente. Se advierte una tendencia

creciente con dos abruptos aumentos, uno en 1989 y el otro en 2002, ambos años de crisis.

**Gráfico 2.4: Índice de pobreza de individuos en el Gran Buenos Aires, 1980-2004**



Fuente: CEDLAS (2004).

2.31. En un estudio de respaldo utilizado para este informe<sup>17</sup> se analiza la evolución de la tasa de pobreza y de la desigualdad en Argentina en los últimos 30 años<sup>18</sup>. Durante este período, la nación sufrió una importante reestructuración económica. De tener un sector público grande, inflación elevada y un alto grado de protección del comercio y el trabajo, el país pasó a privatizar las empresas estatales de petróleo, el transporte y las telecomunicaciones, a tener baja inflación y a contar con bajos niveles de protección comercial. Sin embargo, después de 1999 las graves dificultades financieras empujaron a la economía hacia la recesión. Por ello, es apropiado dividir los acontecimientos de los últimos 15 años en dos períodos: 1989-99 y 1999-2002.

<sup>17</sup> Véase Sánchez Puerta (2005). En su trabajo, la pobreza se mide según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que se realiza dos veces al año y abarca unos 30.000 hogares urbanos. La encuesta es representativa del 71% de las zonas urbanas. Puesto que en Argentina el 87,1% de la población es urbana, la muestra de la EPH representa alrededor del 62% del total de habitantes del país. La encuesta excluye por completo a la población rural, gran parte de la cual probablemente tiene una tasa de pobreza que supera el promedio.

<sup>18</sup> El INDEC fija oficialmente la línea de pobreza. Se la determina en función de una canasta básica alimentaria y un conjunto de bienes y servicios no alimentarios, que sumados son apenas suficientes para que una persona pueda alcanzar un nivel mínimo de bienestar material. La canasta básica alimentaria se armó de acuerdo con los patrones de consumo de alimentos observados en la Encuesta de Ingresos y Gastos llevada a cabo en el Gran Buenos Aires en 1985-86.

2.32. El primer período comenzó en 1989 con el gobierno de Menem. El crecimiento fue negativo y el desempleo alcanzó su punto más alto en 1990 tras la hiperinflación. La tasa de pobreza en el Gran Buenos Aires pasó del 8% en 1985 al 41,2% en 1990. Posteriormente, gracias a los esfuerzos por reestructurar la economía, el crecimiento económico se reanudó hasta 1998<sup>19</sup>. El programa de estabilización fue acompañado de una disminución de la tasa de pobreza, que retrocedió al 22% en 1994. No obstante, las tasas de un dígito registradas en el decenio anterior no se volvieron a alcanzar. El desempleo y la pobreza aumentaron aún más como consecuencia de la crisis del tequila de 1995 y posteriormente la pobreza llegó al 29% en 1998<sup>20</sup> a pesar de la recuperación económica que tuvo lugar entre 1996 y 1998<sup>21</sup>.

2.33. El segundo período se inició en 1999, año en el que la economía entró en una prolongada recesión. Esta fue acompañada de tres años de deflación y terminó con el derrumbe del Plan de Convertibilidad, el incumplimiento de pago de la deuda externa y la fuerte devaluación de enero de 2002. A medida que la economía se estancaba y la crisis económico-financiera se agravaba, la pobreza trepó al 37% en octubre de 2001. Sin embargo, su aumento más abrupto se produjo con el desmoronamiento de la economía a fines del 2001. En octubre de 2002 la tasa de pobreza llegó al 57,5%. Pocos países del mundo han experimentado un alza tan repentina de la tasa de pobreza: más del 50% en apenas un año.

2.34. Lo más asombroso en la Argentina es que la pobreza aumentó incluso en períodos de expansión económica. En un informe donde se documenta la situación socioeconómica argentina, el CEDLAS (2004) presenta la evolución del número de pobres tanto en años de crecimiento como en años de recesión. El estudio señala que entre 1992 y 2003, 11 millones de personas quedaron sumidas en la pobreza: “3,5 millones de ellas durante el período de crecimiento económico de los años noventa y otros 3,5 millones en la primera etapa de la recesión (1998-2001), mientras que aproximadamente 7,5 millones cruzaron la línea de pobreza durante la crisis de 2001-02. La última recuperación económica redujo considerablemente el número de pobres en unos 3,3 millones de personas.”<sup>22</sup>

2.35. Son pocos los casos en que la pobreza no ha aumentado durante las recesiones y ha disminuido con el crecimiento. En un estudio que emplea datos sobre América Latina, Morley (1998) llega a la conclusión de que existe un alto grado de correlación entre pobreza e ingreso y que la reducción de la pobreza depende en gran medida del

---

<sup>19</sup> Entre 1991 y 1998, el aumento anual promedio del PIB real fue del 6,4%. Sólo se registró una variación negativa en el año 1995: -2,8%.

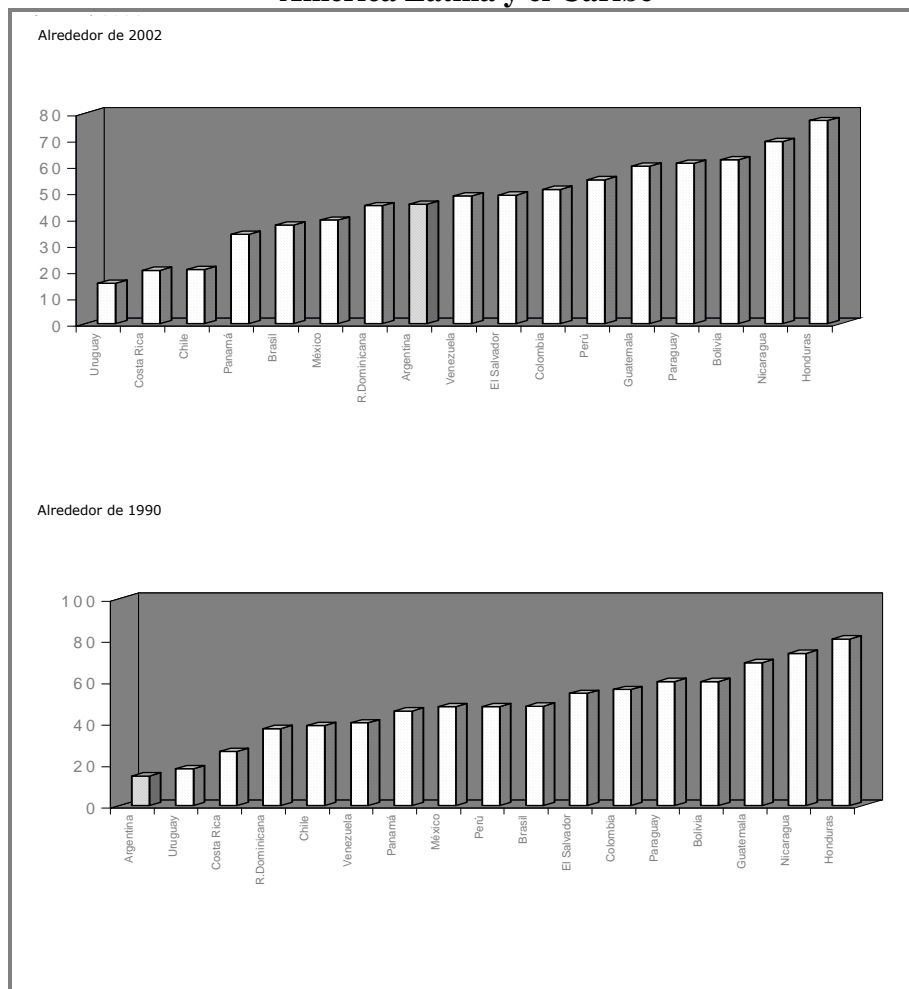
<sup>20</sup> Las tasas de crecimiento del PIB real en esos años fueron 5,5%, 8,1% y 3,9%, respectivamente.

<sup>21</sup> Es interesante observar el aspecto regional de las variaciones de la pobreza en los años noventa. Según Damill y colaboradores (2002), en el período 1990-94 la pobreza se redujo en 48%, pero sólo la mitad de este porcentaje en las dos regiones más pobres, el noreste y el noroeste. En cambio, en el período 1994-98 el incremento de la pobreza tuvo lugar principalmente en el Gran Buenos Aires, Cuyo y la región pampeana.

<sup>22</sup> Cruces y Wodon (2003) también llegan a la conclusión de que entre 1995 y 2002 la pobreza aumentó considerablemente en Argentina. Para tratar de medir los componentes crónicos y transitorios de la pobreza, estos autores incorporan la dinámica en el análisis y descubren que es más alta la proporción de personas que viven en la pobreza crónica que en la pobreza transitoria.

crecimiento económico. Por ejemplo, en los años ochenta, durante la crisis de la deuda, la pobreza total se incrementó en aproximadamente 17% como resultado de una reducción del ingreso per cápita del 10%. El autor destaca que la recuperación del decenio de 1990 redujo la pobreza, aunque no tanto como para compensar las pérdidas sufridas durante la década previa. El CEDLAS (2004) también señala que, a pesar de que la región no ha logrado combatir con mucho éxito la pobreza, el desempeño de la mayoría de los países latinoamericanos es mucho mejor que el de Argentina. Mientras que a principios de los años noventa Argentina era un país con bajos índices de pobreza para los parámetros latinoamericanos, medido de acuerdo con una línea de pobreza comparable internacionalmente, el país ha dejado de pertenecer a ese grupo hacia el 2002 (Gráfico 2.5). Igualmente, aunque la economía ha mostrado indicios de recuperación en los dos últimos años, el ingreso disponible per cápita todavía se encuentra en niveles inferiores a los del decenio de 1990.

**Gráfico 2.5: Índice de pobreza de individuos en países de América Latina y el Caribe**



Fuente: CEDLAS (2004).

2.36. La variación de la pobreza se relaciona tanto con el crecimiento económico como con la variación de la desigualdad. En primer lugar, si la dispersión del ingreso se

mantiene constante, cuanto más alta sea la tasa de crecimiento económico mayor será la reducción de la pobreza. En segundo término, para una tasa de crecimiento dada, cuanto más dispersa sea la distribución del ingreso menor será la reducción de la pobreza<sup>23</sup>. La importancia relativa de cada uno de estos factores en la reducción de la pobreza puede medirse utilizando el análisis establecido por Kakwani (1994). El ejercicio se desarrolla de la siguiente manera. Hay dos distribuciones del ingreso, por ejemplo, para los períodos  $t$  y  $t+1$ . Estas diferirán, en general, en sus medias y su grado de desigualdad. También tendrán, en general, diferentes valores de un índice de pobreza dado,  $P(t)$  y  $P(t+1)$ . El ejercicio construye entonces una distribución sintética intermedia que tiene la media de la distribución  $t+1$ , pero la distribución del período  $t$ . Esta distribución sintética tiene un índice de pobreza, denotado por  $P(*)$ , asociado con ella. Luego, la variación de  $P(t)$  a  $P(*)$  se define como el “efecto del crecimiento” en la variación total de la pobreza entre los dos períodos, mientras que la variación de  $P(*)$  a  $P(t+1)$  se conoce como el “efecto de la redistribución”.

2.37. En el Cuadro 2.6 se presentan los resultados obtenidos por Damill y colaboradores (2002). Estos autores descomponen las variaciones de la pobreza separando el “efecto del crecimiento” y el “efecto de la distribución” para Argentina. El estudio divide los años noventa en dos períodos. Los resultados de la investigación muestran que durante el primero, que va desde 1991 a 1994, el índice de pobreza bajó 10 puntos, casi exclusivamente por el “efecto de crecimiento”. El segundo período, de 1994 a 2000, se caracteriza por un aumento de la pobreza que obedece más al “efecto de la distribución” que al “efecto del crecimiento”, aún cuando ambos fueron significativos. En otro estudio que trata el caso de Argentina en el decenio de 1990, Busso y colaboradores (2004) descomponen la variación de la pobreza en dos partes siguiendo una descomposición alternativa propuesta por Mahmoudi (2001). Los autores analizan las variaciones de la pobreza durante los períodos 1992-98 y 1998-2002. El agravamiento de la desigualdad de ingresos resulta ser más importante que las variaciones del ingreso para explicar el aumento de la pobreza en el período 1992-98. Sin embargo, de 1998 a 2002 se observa lo contrario. Es decir, el “efecto del crecimiento” es mayor que el “efecto de la distribución”.

**Cuadro 2.6: Descomposición de las variaciones del índice de pobreza (en porcentajes)**

| Período | Variación total | Efecto del crecimiento | Efecto de la distribución | Residuo |
|---------|-----------------|------------------------|---------------------------|---------|
| 91-94   | -10             | -10                    | -1,3                      | 1,3     |
| 94-00   | 8,9             | 3,2                    | 6,3                       | -0,6    |
| 91-00   | -1,1            | -5                     | 4,5                       | -0,6    |

Fuente: Damill y colaboradores (2002).

<sup>23</sup> Para datos sobre los efectos del crecimiento en la pobreza, véanse Deininger y Squire (1998), Dollar y Kraay (2002), Bourguignon (2003) y Adams (2003). Para información sobre las consecuencias del aumento de la desigualdad en la pobreza, véase Fields (2005).

2.38. Las principales conclusiones de un análisis de descomposición de este tipo, aplicado a otros países en desarrollo de África, América Latina, Asia oriental y Asia meridional, son las siguientes: la variación de la pobreza está determinada, en gran medida, por el crecimiento económico y, en la gran mayoría de los casos, las variaciones de la desigualdad tienen una importancia secundaria. Argentina se diferencia de la generalidad de los países porque en algunos períodos el “efecto de la distribución” resulta ser más importante que el “efecto del crecimiento” para explicar las variaciones de la pobreza<sup>24</sup>.

2.39. Las implicancias que estas descomposiciones tienen para la formulación de políticas deben analizarse con cautela. Lustig y Kanbur (1999) advierten que no se debe extraer la conclusión apresurada de que existe una divisibilidad implícita entre los dos componentes y de que, de algún modo, el componente de crecimiento podría alcanzarse con independencia del componente de redistribución. Ravallion (1997) ofrece un buen ejemplo de la complementariedad existente entre ambos. Este autor afirma que la desigualdad imperante en un país puede ser tan alta que incrementa la pobreza, a pesar de que con baja desigualdad el país tenga buenas perspectivas latentes de crecimiento. En el mismo sentido se orientan las conclusiones extraídas por De Janvry y Sadoulet (2001). Los mismos usan datos de 12 países latinoamericanos, correspondientes al período 1970-94, para analizar los efectos de un aumento del ingreso en los cambios de la desigualdad y la pobreza urbana y rural. Estos autores concluyen que el incremento del ingreso resulta ser más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad cuando los niveles iniciales de ambos no son muy elevados y cuando los niveles de educación son lo suficientemente altos.

2.40. En síntesis, las principales conclusiones sobre la evolución de la pobreza en Argentina desde 1990 son las siguientes:

- La pobreza de 2002 fue la más alta registrada históricamente.
- La pobreza llegó a ese nivel experimentando subas abruptas vinculadas a las crisis.
- La pobreza siempre se ha incrementado en períodos de recesión, pero también ha aumentado durante algunos períodos de crecimiento. El aumento de la pobreza incluso en algunos momentos de crecimiento económico es un hecho inusitado en la experiencia internacional.
- En cuanto a la importancia relativa del “efecto del crecimiento” y del “efecto de la distribución” en las variaciones de la pobreza en los años noventa, las pruebas son contradictorias. En ocasiones, el “efecto de la distribución” fue más decisivo que el “efecto del crecimiento” para determinar las variaciones de la pobreza, hecho también inusual en la experiencia internacional.

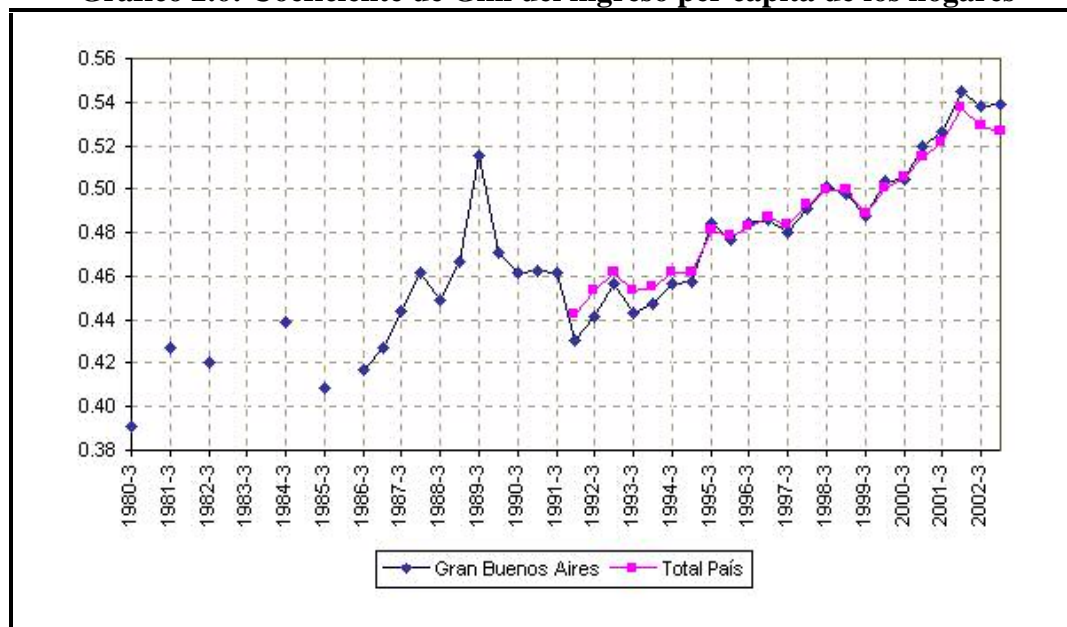
---

<sup>24</sup> La experiencia los países indica que siempre ha sido mucho más sencillo generar crecimiento económico que corregir la desigualdad. Para el caso de Argentina, Busso y colaboradores (2004) procuran estimar de qué manera se puede reducir la pobreza mediante distintas combinaciones de crecimiento y reducción de la desigualdad. Estos investigadores llegaron a la conclusión de que reducir la desigualdad era bastante fácil. Sin embargo, sus simulaciones también demuestran que, en algunas provincias argentinas, ninguna disminución de la desigualdad bastaría, por sí sola, para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza a la mitad.

#### D. TENDENCIAS RECIENTES DE LA DESIGUALDAD

2.41. En las secciones anteriores se han presentado evidencias de que la pobreza aumentó considerablemente en Argentina en los últimos años. La pobreza es un concepto que se refiere a la distribución del ingreso por debajo de un determinado umbral. Por ello las tasas de pobreza pueden subir después de un desplazamiento de toda la curva de distribución de ingresos hacia la izquierda y/o después de un aumento en la dispersión de la distribución del ingreso. En Argentina el ingreso medio ha fluctuado alrededor de una tendencia constante en los últimos 30 años. Si la distribución del ingreso no hubiera variado, este ingreso promedio constante habría implicado una tasa de pobreza estable. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso se profundizó apreciablemente en los últimos 30 años, de modo que la pobreza se agravó en el país. En el Gráfico 2.6 se muestra la evolución del índice de Gini para Argentina a lo largo del tiempo. Se puede observar que en el país la desigualdad se acrecentó dramáticamente, aunque no de manera uniforme. Sobresale el hecho de que, al igual que los niveles de pobreza, la desigualdad aumentó tanto en períodos de crecimiento como de recesión en los años noventa<sup>25</sup>. Como se señaló anteriormente, ese incremento de la desigualdad es otro de los enigmas de la historia económica argentina.

**Gráfico 2.6: Coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares**



Fuente: Sánchez Puerta (2005).

2.42. Damill y colaboradores (2002) examinan la variación de la desigualdad entre la población activa. Estos autores notan que en el período de 1991 a 1994 la desigualdad entre los hogares disminuyó. Por el contrario la misma aumentó a partir de 1994, principalmente como resultado de la suba en la tasa de desempleo. Esta conclusión acerca

<sup>25</sup> La desigualdad se puede calcular empleando diferentes mediciones: la participación de cada decil en el ingreso total, coeficientes de ingreso o índices tales como los de Gini, Theil, Atkinson y entropía generalizada. En esta sección, el análisis se basará en las participaciones en el ingreso total y el índice de Gini del ingreso per cápita de los hogares.

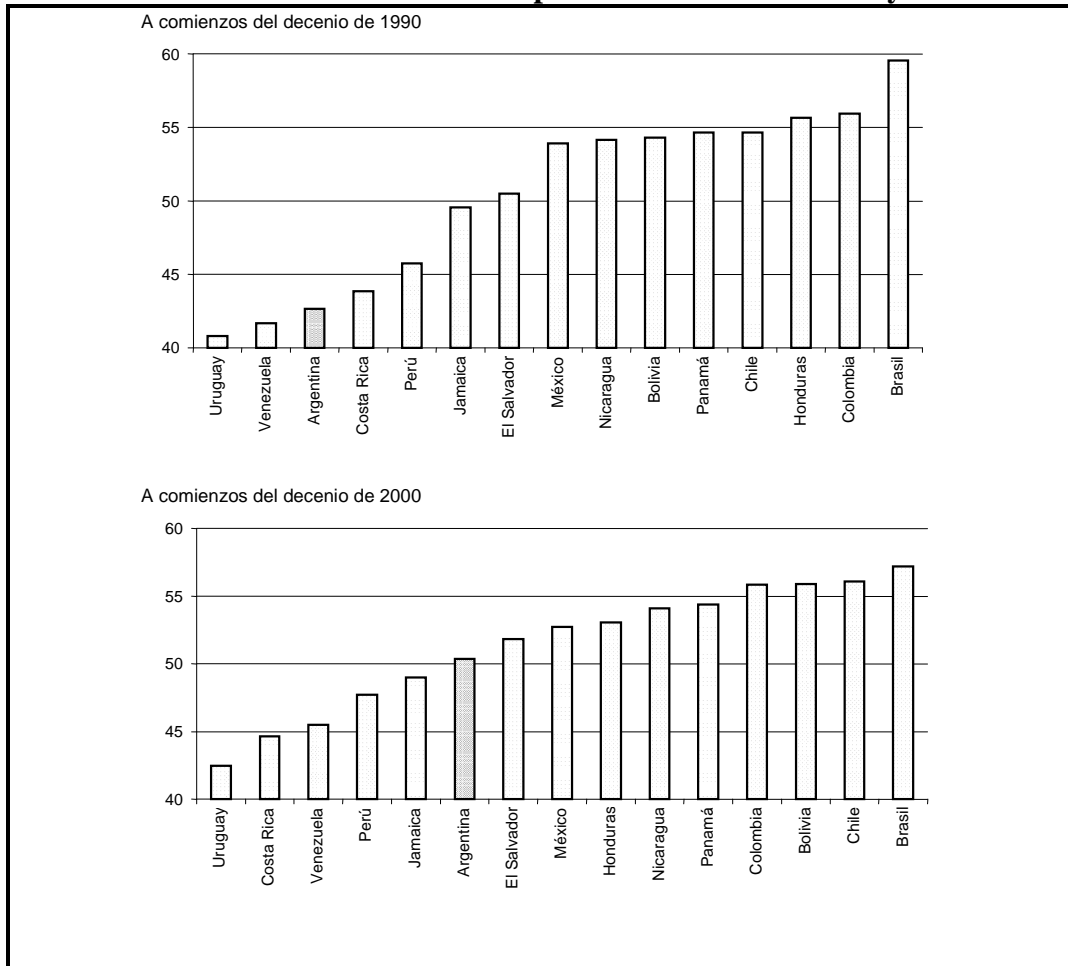
del empeoramiento de la distribución del ingreso salarial durante la segunda parte de los años noventa es confirmada por el Banco Mundial (2000): “al examinar los datos sólo desde 1994, encontramos que el salario real de los trabajadores calificados y no calificados sufrió importantes reducciones, mientras que el de los profesionales ha seguido aumentando”.

2.43. Una investigación del CEDLAS (2004) arrojó resultados similares. Este estudio observa que la proporción del ingreso recibida por el 20% más pobre de la población disminuyó en el tiempo. En 1990 era del orden del 4,6% del PIB total, pero hacia el 2002 se había reducido a menos del 3%. Inversamente, en el mismo período el 20% más rico amplió su participación del 51% al 57% del PIB total. En la investigación también se demuestra que entre 1990 y 2002 el coeficiente de Gini aumentó de 0,46 a 0,53. Fueron muy pocos los años en los que este coeficiente disminuyó: 1992-93, 1998-99 y 2002-03. En conclusión, la desigualdad en Argentina, medida por el coeficiente de Gini o bien por la proporción del ingreso recibida por el 20% más rico y el 20% más pobre de la población, se incrementó sin pausa, aunque no de manera uniforme, desde 1990.

2.44. Como en el caso de la pobreza, las mediciones de la desigualdad en Argentina correspondientes al último decenio muestran un desvío con respecto a la tendencia del resto de los países de América Latina. La desigualdad varió en Argentina mucho más que en otros países. El país solía ser una de las naciones más igualitarias de América Latina, junto con Costa Rica, Venezuela y Uruguay (Gráfico 2.7). La existencia de una gran clase media era un rasgo distintivo de la economía. Lamentablemente, Argentina exhibe hoy un grado de desigualdad más próximo al promedio de la región.



**Gráfico 2.7: Coeficiente de Gini en países de América Latina y el Caribe**



Fuente: CEDLAS (2004).

2.45. Pero, ¿a qué obedeció la tendencia positiva de la desigualdad que se observó a lo largo del tiempo? Para comprender mejor la naturaleza de la desigualdad de ingresos en Argentina, Sánchez Puerta (2005) aplica una metodología de descomposición orientada a evaluar la pertinencia (efecto distributivo) de los siguientes factores: i) cambios en los retornos relativos de la educación superior y de la experiencia; ii) cambios en la dotación de factores no observables y sus remuneraciones; iii) variaciones del número de horas de trabajo y en la situación de empleo de las personas, y iv) transformación de la estructura educativa de la población. Como se mencionó anteriormente, en Argentina la desigualdad de ingresos ha fluctuado mostrando una tendencia creciente que se inició a mediados de los años setenta. El análisis, que se centra en dos períodos muy distintos (1986-1992 y 1992-1998) y utiliza datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Gran Buenos Aires, indica que el primer período no muestra prácticamente cambio alguno en el coeficiente de Gini. Sin embargo, en el segundo hubo una variación dramática de la desigualdad, aun cuando Argentina no había sufrido desastres naturales y gozaba de estabilidad macroeconómica y política.

2.46. Una segunda conclusión es que la pequeña variación de la desigualdad registrada entre 1986 y 1992 fue resultado de la acción de fuerzas moderadas que se neutralizaron

mutuamente. En cambio, para el aumento de la desigualdad que se produjo entre 1992 y 1998 casi todos los efectos enumerados más arriba actuaron en la misma dirección. Tuvieron especial importancia el incremento del retorno relativo de la educación superior, el aumento del retorno de los factores no observables y la disminución relativa del número de horas laborales de los trabajadores no calificados. Resulta sorprendente que los cambios radicales en la estructura educativa<sup>26</sup>, la disminución de la diferencia salarial por cuestiones de género y las subas de la tasa de desempleo no parecen haber tenido más que un leve efecto en la desigualdad de ingresos de los hogares.

2.47. Menéndez y Rozada (2002) también analizan las causas de las variaciones de la desigualdad de ingresos durante el período 1991-2001. Su trabajo intenta explicar la forma en que el comportamiento del mercado laboral influyó en esa desigualdad. Con este propósito, los autores tratan de evaluar el impacto que en la desigualdad de ingresos producen variables tales como: las tasas de retorno de las características socio-demográficas individuales, la tasa de actividad, la tasa de desempleo y la educación formal de los participantes en la fuerza de trabajo. Estos autores llegan a la conclusión de que gran parte de la desigualdad creciente observada en los años noventa se debe al desempleo. Además, descubren que las variaciones en la tasa de actividad empeoraron la distribución del ingreso a partir de 1996.

2.48. Galiani y Sanguinetti (2003) estudian si el rápido y profundo proceso de liberalización del comercio influyó en la estructura salarial argentina durante el período. Ellos encontraron evidencia que indica que aquellos sectores en los que se acrecentó la penetración de las importaciones fueron también aquellos en los que, *ceteris paribus*, más aumentó la desigualdad salarial. No obstante, los propios autores reconocen que la intensificación del comercio exterior sólo puede explicar una parte relativamente pequeña del incremento de la desigualdad salarial observado en los distintos sectores.

2.49. Los vínculos entre la mayor integración de Argentina en la economía mundial y el avance de la desigualdad de ingresos también fueron estudiados por Gasparini y Bebczuk (2001). Los mismos llegan a la conclusión de que la creciente integración en la economía mundial fue un importante determinante del aumento de la desigualdad y que ella actuó por dos vías. La primera fue por el desplazamiento hacia la producción y el empleo en sectores que hacen un uso más intensivo de factores tales como los recursos naturales y los trabajadores calificados, cuya rentabilidad relativa se incrementó por consiguiente. La segunda vía fue mediante la caída del precio relativo del capital y la introducción de nuevas tecnologías que requerían un uso intensivo de “mano de obra calificada”. Estos factores provocaron un alza de la prima por nivel de calificación. Los autores también señalan otros elementos que incidieron en el aumento de la desigualdad: la disminución del poder sindical, la caída del salario mínimo, la suba del desempleo, el aumento del tamaño relativo de las familias más pobres y el incremento de la dispersión de los haberes jubilatorios.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, hubo una gran reducción en la proporción de jóvenes y adultos con educación primaria únicamente y un importante aumento en aquellos con educación universitaria.

2.50. En síntesis, las principales conclusiones acerca de la evolución de la desigualdad en Argentina desde 1990 son las siguientes:

- La desigualdad ha aumentado de manera dramática, aunque no uniforme, durante el período.
- La desigualdad aumentó tanto en períodos de crecimiento como de recesión.
- Algunos de los factores que ayudan a explicar la variación de la desigualdad de ingresos en los años noventa son:
  - El aumento del retorno relativo de la educación superior;
  - La disminución relativa del número de horas laborales de los trabajadores no calificados;
  - El incremento de la tasa de desempleo;
  - La liberalización del comercio;
  - La caída del precio relativo del capital;
  - La introducción de nuevas tecnologías de uso intensivo de “mano de obra calificada”;
  - La caída del salario mínimo;
  - El aumento del tamaño de las familias pobres;
  - La mayor dispersión de los haberes jubilatorios.

2.51. Es probable que el segundo enigma al que se refiere el presente capítulo —las razones del aumento de la desigualdad que dio como resultado mayor pobreza— continúe recibiendo la atención de los economistas. Algunos de los factores señalados como causantes de la desigualdad (por ejemplo, el incremento del rendimiento relativo de la educación superior, la liberalización del comercio y la caída del precio relativo del capital) también pudieron haber contribuido al crecimiento. Esta reflexión nos remite nuevamente a la advertencia sobre la limitada divisibilidad entre crecimiento y distribución. Cabe reconocer que las medidas orientadas a promover el crecimiento podrían tener efectos distributivos e incidir en la pobreza por lo que pueden exigir la adopción de otras políticas complementarias. Más concretamente, dos enseñanzas clave para la formulación de políticas son: i) es preciso responder a las necesidades de especialización, ya que ello podría contribuir a favorecer el crecimiento y mejorar la distribución, y ii) es preciso mejorar la red de protección social para abordar los aumentos transitorios de la pobreza que pueden originarse en las medidas destinadas a fomentar el crecimiento. En el Capítulo 4 se examinan políticas relacionadas con el capital humano y políticas de gasto en apoyo de la red de protección social.

#### **E. VÍNCULOS ENTRE POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

2.52. Este capítulo concluye con un examen de la relación entre las tres variables fundamentales analizadas más arriba, tema que es objeto de numerosas controversias irresueltas. El examen está organizado en torno a cuatro preguntas. Primero, ¿qué nos dice la teoría sobre el efecto de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico? Segundo, ¿qué nos dice la experiencia acerca de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico? Tercero, observando el tema en el sentido inverso, ¿cuál es el efecto del crecimiento económico en la desigualdad? Cuarto, ¿cuál es el efecto del crecimiento económico en la pobreza?

## Efecto de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico: investigación teórica

2.53. Hay numerosas publicaciones sobre la forma en que la desigualdad y la pobreza afectan al crecimiento económico. Los primeros modelos de crecimiento planteaban la posibilidad —a decir verdad, la probabilidad— de que, más allá de cierto punto, crecimiento e igualdad fueran objetivos encontrados. Las primeras publicaciones recurrieron a argumentos basados en el ahorro para desarrollar el tema<sup>27</sup>. Otra corriente empleó como marco el conocido modelo de crecimiento de Harrod-Domar. La principal ecuación de este modelo es que, en equilibrio:

$$(2) \quad s/\theta = g + \delta,$$

donde  $s$  es la tasa de ahorro de la economía,  $\theta$  es la relación capital-producto,  $g$  es la tasa de crecimiento y  $\delta$  es la tasa de depreciación del capital nacional. Se desprende que una tasa de ahorro más alta elevaría la tasa de crecimiento de equilibrio de la economía. Este resultado plantea, a su vez, otra pregunta: ¿qué aumentaría la tasa de ahorro?

2.54. En una serie de trabajos, Kaldor (1956, 1957 y 1958) dio una respuesta. En su modelo basado en las clases, los capitalistas tienen una mayor propensión marginal al ahorro que los trabajadores. Por ello, cuanto más grande sea la participación de los capitalistas en el ingreso nacional, mayor será la tasa de ahorro de la economía. A su vez, estos ahorros se traducirán en una mayor inversión, una mayor formación de capital y, por último, un crecimiento económico más acelerado. De este modo, se puede suponer que una participación más elevada del capital en el ingreso tendrá como corolario mayor crecimiento.

2.55. De manera complementaria, Solow (1956) presentó un argumento similar. En su modelo neoclásico de crecimiento, por el que ganó el premio Nobel, el nivel de equilibrio del ingreso de una economía (pero no la tasa de crecimiento de equilibrio) aumenta con la tasa de ahorro de la economía. Si la propensión marginal al ahorro se incrementa con el ingreso, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso elevará el nivel de equilibrio del ingreso de la economía. Por ello, este modelo también llega a la misma conclusión: mediante el mecanismo del ahorro, una mayor desigualdad es beneficiosa para la tasa (o nivel) de crecimiento del ingreso nacional.

2.56. Inversamente, otros autores<sup>28</sup> han propuesto numerosas vías a través de las cuales la desigualdad podría socavar el crecimiento.

### Captación de rentas

- Una desigualdad elevada aumenta la capacidad de quienes tienen ingresos altos para utilizar su riqueza como medio de asegurarse resultados políticos que los favorezcan. Un comportamiento de esta índole incluye contribuciones políticas, el *lobby* (cabildeo), el amiguismo, los sobornos y otras formas de “captación de

<sup>27</sup> Basu (1997) y Ray (1998) abordan estos modelos con el nivel de un libro de texto.

<sup>28</sup> Véanse Barro (2000), Bénabou (2000), Fields (2001), Thorbecke y Charumilind (2002), y Banerjee y Duflo (2003).

- rentas”. Toda vez que se asignan recursos a estas actividades, es menos lo que queda disponible para la inversión productiva, y ello reduce el crecimiento.
- Una desigualdad elevada fortalece el poder de negociación económica y política de los ricos, tanto en forma directa como por medio de la amenaza implícita de fuga de capitales.
  - Una desigualdad elevada puede impulsar a los pobres a actuar en forma abusiva o tratar de obtener rentas indebidas, a expensas de las clases media y alta.

### **Consecuencias políticas**

- Una desigualdad elevada contribuye a la inestabilidad política y macroeconómica.
- Una desigualdad elevada impulsa al votante medio a favorecer programas sociales de corte populista. Para ayudar a financiar esos programas redistributivos, es posible que se apliquen impuestos sobre el capital, lo que desincentiva la inversión.
- Una desigualdad elevada otorga a los pobres la capacidad de restringir, a través del sistema político, la parte del rendimiento de las inversiones privadas en personal especializado o tecnología que puede recuperar el inversionista.

### **Productividad**

- Una desigualdad elevada sofoca la producción agrícola, porque la productividad de la tierra suele ser más alta en las explotaciones agrícolas pequeñas que en las grandes.
- Una desigualdad elevada da origen a inversiones en educación superior y atención sanitaria avanzada, antes que en educación primaria y secundaria y atención básica de la salud, que benefician a la mayoría. Ello se traduce en bajos niveles de capital humano básico, que obstaculizan el crecimiento económico.
- Una desigualdad elevada del ingreso o en la posesión de activos que podrían usarse como garantía, por ejemplo, la tierra, limita la capacidad de los pobres para adquirir los recursos que necesitan (tierras, animales de tiro, maquinarias, equipamiento y fertilizantes) para manejar eficientemente sus pequeñas explotaciones agrícolas. De este modo, la elevada desigualdad agrava las imperfecciones del mercado de capital que coartan el crecimiento.

### **Intensidad de capital**

- Una desigualdad elevada aumenta la demanda de bienes suntuarios frente a la de bienes básicos. Si los primeros se producen con tecnologías que requieren un uso más intensivo de capital que los segundos, entonces la demanda de factores de producción está sesgada en favor del capital y en contra de la mano de obra, lo que perpetúa la desigualdad inicial.

2.57. Además de estas vías por las cuales una desigualdad pronunciada se traduce en bajo crecimiento, hay también mecanismos mediante los cuales una elevada tasa de pobreza podría reducir el crecimiento económico<sup>29</sup>.

### **Productividad**

- Es posible que la población pobre está tan mal alimentada que se encuentre demasiado débil como para rendir al máximo de su potencial físico. La mala nutrición genera, entonces, baja productividad y, por lo tanto, bajos ingresos.
- Es posible que los pobres no puedan efectuar inversiones que valgan la pena desde el punto de vista económico debido al escaso desarrollo de los mercados de capital.

### **Acumulación del capital humano**

- Es posible que los pobres no puedan permitirse renunciar al trabajo de sus hijos, de modo que no los envían a la escuela y pasan a la generación siguiente el legado de bajo nivel del capital humano.
- Si los pobres constituyen la mayoría de la población de un país, el país puede ser demasiado pobre como para permitirse la construcción de un número suficiente de escuelas, centros de salud y obras de infraestructura física.

2.58. A través de esos mecanismos, la pobreza genera bajo crecimiento y éste, a su vez, continúa generando pobreza. Se trata, en síntesis, de la “trampa de la pobreza”<sup>30</sup>.

### **Efecto de la desigualdad y la pobreza en el crecimiento económico: investigación empírica**

2.59. En cuanto a la pregunta específica acerca de la forma en que la desigualdad económica inicial afecta al posterior crecimiento económico, la primera evidencia empírica fue presentada por Fields (1991). En su estudio determinó que existe una relación negativa entre la desigualdad de ingresos inicial y el crecimiento posterior, pero que dicha relación era estadísticamente insignificante debido a que la muestra tenía un tamaño muy reducido.

2.60. Al trabajar con muestras más grandes en un marco de regresión múltiple, Persson y Tabellini (1992), Alesina y Rodrik (1992, 1994), y Perotti (1992) hallaron una relación estadísticamente significativa según la cual una elevada desigualdad de ingresos reduce el crecimiento económico. Este resultado se vio reafirmado en muchos otros trabajos<sup>31</sup>. Más recientemente, han aparecido algunos estudios donde se ha llegado a la conclusión de que la desigualdad tiene una relación positiva con el crecimiento económico: véanse, por ejemplo, en Brandolini y Rossi (1998) una muestra de países desarrollados y en Li y Zou

---

<sup>29</sup> Véanse Bliss y Stern (1978), Behrman y Deolalikar (1988), Drèze y Sen (1990 y 1995), Dasgupta (1993), Ray (1993), Basu (1997) y Ravallion (2004).

<sup>30</sup> La idea de una trampa de la pobreza se remonta a Myrdal (1944), Nurkse (1953), Nelson (1956) y Leibenstein (1957). Estos autores usaron expresiones como “causalidad acumulada”, “constelación circular de fuerzas” y “trampa del equilibrio de bajo nivel”. Banerjee y Newman (1994) examinan los modelos teóricos de dichas trampas.

<sup>31</sup> Véase la encuesta en Fields (2001).

(1998) y Forbes (2000), análisis de países en desarrollo. Banerjee y Duflo (2003) cuestionaron ambas series de resultados, tanto la relación negativa hallada por algunos como la positiva encontrada por otros. Después de un detenido estudio concluyeron lo siguiente: “No hay pruebas en los datos de que el incremento de la desigualdad sea beneficioso para el crecimiento. A decir verdad, el grueso de la evidencia apunta en sentido contrario”.

2.61. Todos los estudios precedentes se basaron en la desigualdad de ingresos. No obstante, la desigualdad de bienes también ha demostrado ser un factor determinante del crecimiento. Alesina y Rodrik (1994) y Deininger y Squire (1998) establecieron que una mayor desigualdad en la posesión de tierras desacelera el crecimiento ulterior. Este resultado fue reafirmado por Birdsall y Londoño (1997), quienes llegaron además a otras dos conclusiones: una mayor desigualdad educativa también reduce el crecimiento y, con la desigualdad de bienes, la desigualdad de ingresos se torna estadísticamente insignificante.

2.62. También se ha examinado el efecto de la pobreza en el crecimiento económico, pero no se han obtenido resultados concluyentes. Se ha tratado de demostrar la hipótesis de la “convergencia no condicionada” —es decir, que los países pobres suelen ponerse a la altura de los ricos—, aunque sin éxito<sup>32</sup>. No obstante, la evidencia tampoco respalda la hipótesis contraria. Del examen de los datos no surge ningún patrón en los promedios: los países que eran más ricos en un principio crecieron a la misma tasa promedio que los países inicialmente más pobres.

2.63. Determinar por qué algunos países crecen con más velocidad que otros es crucial para la macroeconomía. La evidencia presentada en este trabajo demuestra que la desigualdad y la pobreza no tienen un efecto sistemático en el crecimiento económico. Comprender por qué tienen determinado efecto en algunos países y el efecto contrario en otros es materia que se encuentra en las fronteras de la investigación de la profesión económica, y es preciso continuar realizando pruebas antes de que se pueda alcanzar una conclusión definitiva.

### **Efecto del crecimiento económico en la desigualdad**

2.64. Fields (2005) presenta un examen detallado de la evidencia existente sobre la hipótesis de Kuznets (es decir, la idea de que la desigualdad de ingresos tiende a aumentar en las primeras etapas de desarrollo económico y a disminuir en las últimas). No fue la información empírica presentada por Kuznets (1955) lo que convirtió a su obra en un clásico, ya que disponía de datos sobre sólo cinco países en un único momento histórico. En realidad, fue el hecho de que expuso por primera vez lo que consideró el mecanismo primario mediante el cual el crecimiento afecta a la desigualdad de ingresos: los desplazamientos. De acuerdo con Kuznets, el crecimiento económico trae aparejada la redistribución gradual de la actividad económica: de actividades “tradicionales”, caracterizadas por un nivel relativamente bajo de desigualdad, se pasará a actividades “modernas”, caracterizadas por un nivel de desigualdad relativamente alto.

---

<sup>32</sup> Véase Barro (1991), Ray (1998) y Durlauf y Quah (1999).

2.65. En los estudios de corte transversal, los investigadores han hallado, en general, mayor desigualdad en los países de ingreso mediano que en los más ricos o los más pobres. En la comparación entre países, ello da por resultado una U invertida. Sin embargo, si bien la U invertida se ajusta a los datos transversales mejor que ninguna otra forma de curva, la variación del ingreso nacional explica sólo una pequeña fracción de la desigualdad de ingresos. Por otra parte, la U invertida surge por el método econométrico particular empleado (el de los mínimos cuadrados ordinarios) y porque los países de mayor desigualdad son todas naciones latinoamericanas de ingreso mediano. Si, en cambio, se aplica una estimación de efectos fijos, la forma de U invertida desaparece y se observa que la desigualdad está presente en una amplia gama de ingresos de los países en desarrollo.

2.66. Al estudiar este tema a lo largo del tiempo, la U invertida se ha observado en la historia económica de algunos países, tanto desarrollados como en desarrollo, aunque sólo en una pequeña minoría de casos. La mayor parte de la evidencia apunta en sentido contrario: el patrón dominante es la disminución de la desigualdad con el transcurso del tiempo durante el siglo XX. Centrada en períodos más cortos y en un conjunto mucho más numeroso de países, la investigación de Deininger y Squire (1996) también ha demostrado que la curva de Kuznets no es una regularidad empírica. Alrededor del 10% de los países estudiados son congruentes con la U invertida de Kuznets, otro 10% se ajusta a una U ordinaria y el 80% restante no presenta ninguna tendencia estadística significativa.

2.67. Por último, la hipótesis de Kuznets conduce a la predicción de que la desigualdad disminuiría más a menudo en los “países en desarrollo de ingreso alto” (es decir, aquellos que son más ricos que el punto de inflexión de la sección transversal) que en los “países en desarrollo de ingreso bajo”. Sin embargo, la evidencia demuestra que la desigualdad aumenta la mitad de las veces y disminuye la mitad de las veces en ambos grupos de países, y no se ha descubierto ninguna tendencia empírica que vincule el incremento o la reducción de la desigualdad con la tasa de crecimiento económico de un país o el nivel inicial de desigualdad.

2.68. Con frecuencia se atribuye (erróneamente) a Kuznets la opinión de que la desigualdad debe aumentar antes de reducirse. En realidad, la hipótesis de Kuznets es que la desigualdad suele aumentar antes de reducirse. No obstante, de acuerdo con las conclusiones examinadas en este trabajo, incluso esa hipótesis es discutible.

### **Efecto del crecimiento económico en la pobreza**

2.69. La mayoría de los economistas acepta sin discusión que el crecimiento económico reduce la pobreza absoluta<sup>33</sup>. Algunas de las frases utilizadas en economía reflejan esta convicción: “teoría de la filtración”, “cuando sube la marea, suben todos los botes” y “los gansos voladores”, entre otras. En relación con esta postura, puede hablarse de un

---

<sup>33</sup> La evidencia examinada en esta sección se refiere a la “pobreza absoluta”, es decir, el grado de pobreza cuando se utiliza una línea de pobreza real fija.



“crecimiento favorable a los pobres”, puesto que, cuando la economía crece, los pobres y otros comparten los frutos, en mayor o menor medida<sup>34</sup>.

2.70. En contraposición al “crecimiento favorable a los pobres”, también hay trabajos que sustentan una opinión, que indudablemente goza de menos adeptos, según la cual el crecimiento económico puede agravar la pobreza de los pobres. Por dar un ejemplo, Arthur Lewis (1983), economista ganador del premio Nobel, dio seis razones por las cuales el desarrollo de enclaves podría reducir los ingresos del sector tradicional: i) el desarrollo del enclave puede llevarse a cabo a expensas de los sectores tradicionales; ii) los productos de los enclaves pueden competir con las industrias tradicionales y destruirlas; iii) el nivel salarial del enclave puede ser tan alto que destruya el empleo en otros sectores; iv) el desarrollo del enclave puede provocar una polarización geográfica; v) el desarrollo del enclave puede tener como corolario mejoras generalizadas de la salud pública y, por consiguiente, reducir la tasa de mortalidad, y vi) el desarrollo del enclave puede estimular una migración excesiva desde el campo.

2.71. Actualmente esta postura está encarnada en la labor de los teóricos del crecimiento empobrecedor, quienes han demostrado rigurosamente que es posible que el crecimiento económico agrave la pobreza de los pobres<sup>35</sup>. Determinar si, con el crecimiento, los pobres serán, efectivamente, más pobres todavía, es una cuestión empírica, que se tratará a continuación.

2.72. Treinta años de investigación, que comenzaron con Ahluwalia (1976), han demostrado de manera convincente que, en una sección transversal de países, aquellos con un ingreso per cápita o un consumo más alto tienen menos pobreza. La versión transversal de la hipótesis del empobrecimiento absoluto ha sido desacreditada por completo. En cuanto a la serie cronológica de datos dentro de cada país, los resultados se pueden resumir en forma muy sencilla. Normalmente, aunque no siempre, el crecimiento económico reduce la pobreza absoluta. Por otra parte, donde la pobreza no ha disminuido, por lo general no ha habido crecimiento económico. En consecuencia, el argumento del crecimiento favorable a los pobres constituye, sin lugar a dudas, una mejor descripción general de la relación entre crecimiento y pobreza que la posición del crecimiento empobrecedor.

2.73. Cabe hacer una última observación. Si bien, por un lado, es difícil sostener que se puede reducir la pobreza mediante políticas de distribución en medio del estancamiento económico (y mucho menos, de una contracción económica), el crecimiento que va acompañado de cambios progresivos en la distribución del ingreso tendrá mayor impacto en la reducción de la pobreza que un crecimiento en el que la distribución no se modifique. Por ejemplo, Ravallion (1997), Bourguignon (2002) y Son y Kakwani (2003) examinan la relación entre pobreza, crecimiento y desigualdad, y señalan que el efecto del crecimiento en la pobreza es función decreciente del grado de desigualdad. Por lo

---

<sup>34</sup> La desigualdad se trata, naturalmente, de la medida en que se comparten esos beneficios. En la sección precedente se examinaron pruebas sobre la relación entre crecimiento y desigualdad.

<sup>35</sup> Se puede encontrar un buen resumen en Bhagwati y Srinivasan (1983). El propio Bhagwati ahora desestima esas posibilidades teóricas como la obra de “economistas ingeniosos que buscaban acertadamente alcanzar la fama demostrando lo improbable”. Véase Bhagwati (1991).

tanto, la pobreza será más sensible al crecimiento cuanto más igualitaria sea la distribución del ingreso. Intuitivamente, si los pobres tienen una participación reducida en el ingreso existente, probablemente también tendrán una participación reducida en los nuevos ingresos generados.

2.74. Las conclusiones presentadas en esta sección reafirman la presunción de que es conveniente promover el crecimiento económico para reducir la pobreza. Como se analizó en la sección precedente, puede haber políticas de crecimiento que profundicen la desigualdad y que empujen los ingresos de algunos grupos hasta el nivel de pobreza. Se puso como ejemplo un caso en que la apertura comercial desplaza a los trabajadores poco calificados. Si bien no necesariamente ése es siempre el resultado, se trata de una posibilidad que es preciso considerar para el diseño de redes de protección social o mecanismos de compensación.

### **3. LA RECIENTE CRISIS ECONÓMICA Y EL PROCESO DE RECUPERACIÓN**

3.1. En el capítulo anterior se mostró no sólo que el ritmo de crecimiento promedio ha sido bajo en Argentina, sino que también el desempeño económico ha sido muy volátil, situación que pudo haber contribuido a un crecimiento más lento del producto y a un aumento de las tasas de pobreza. En efecto, recientes análisis empíricos muestran claramente que cuando aumenta la volatilidad del crecimiento de la economía siempre se reducen las tasas medias de crecimiento en los países. En este capítulo se analiza el último episodio de volatilidad económica en Argentina, período que comenzó con una fuerte disminución de la actividad económica en 2002 y que fue seguida por un proceso de recuperación a partir de 2003. Más específicamente, se analiza el impacto de la recesión y el posterior crecimiento económico en los niveles de pobreza del país durante el ciclo 2002-04, incluido el papel de las fluctuaciones en los precios relativos provocadas por la crisis.

3.2. Como se señala en el Capítulo 2, Argentina se destaca por ser un país de crecimiento particularmente lento. Sin embargo, en la década de 1990 se observó un ritmo de crecimiento económico más acelerado al histórico. Numerosos estudios empíricos, basados en datos agregados, muestran que las altas tasas de crecimiento durante ese período se debieron sobre todo a aumentos de la productividad. Lamentablemente, el régimen de convertibilidad terminó en una profunda crisis política y financiera: el PIB se desplomó y la productividad disminuyó significativamente en el 2002. La crisis tuvo graves consecuencias para los pobres. La tasa de pobreza, según las mediciones tradicionales, aumentó del 35,9% en el 2001 al 57,5% en octubre de 2002, duplicándose el número de personas que se encontraban por debajo de la línea de indigencia. El desempleo aumentó igualmente, aunque no tanto como se había previsto, tal vez por los efectos atenuantes del aumento del empleo en el sector público.

3.3. El crecimiento se recuperó a partir de 2003, hasta llegar a un promedio del 8,9% en los últimos dos años. Para 2005, las proyecciones indican otro año de fuerte crecimiento, posiblemente en torno al 7%. En general, la inflación está bajo control (aunque ha aumentado en los últimos meses) y la tasa de cambio se ha mantenido estable. Con esta recuperación han mejorado las condiciones sociales de la población. Aunque todavía son elevados, los niveles de desempleo bajaron al 12,1% a fines de 2004 (cuando los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar se incluyen entre los empleados). Los sueldos reales en el sector privado formal han recuperado en gran medida los niveles que tenían antes de la crisis. Los sueldos del sector informal y la administración pública se mantienen aproximadamente un 25% por debajo de esos niveles, pero actualmente son 18% más altos que en diciembre de 2001. Como consecuencia, el porcentaje de argentinos que vivían en la pobreza había disminuido algo más de un tercio a fines de 2004 con respecto a octubre de 2002. El porcentaje de personas que se encontraban por debajo de la línea de indigencia bajó del 27,5% al 15% durante ese mismo periodo. Sin duda, el episodio más reciente de crecimiento económico fue pro-pobre.

3.4. La economía ha vuelto a los niveles de producción que tenía antes de la crisis y este año probablemente alcanzará el que registraba en 1998, el nivel de referencia más alto en la serie del PIB. No obstante, durante la recuperación económica se ha producido un importante cambio cualitativo. Cuando se analiza por sector económico, es evidente que el patrón de crecimiento observado recientemente es muy diferente al de los años noventa. Como entonces, el crecimiento no ha sido uniforme a través de los distintos sectores de la economía, pero quienes se han beneficiado o visto perjudicados no han sido los mismos sectores económicos que en esa época. Los sectores que registraban tasas de crecimiento por encima del promedio durante el plan de convertibilidad por lo general absorbían mucho capital y empleaban a trabajadores altamente calificados. En cambio, durante la reciente recuperación, el crecimiento ha sido más fuerte en sectores que absorben mucha mano de obra y emplean a trabajadores menos calificados<sup>31</sup>. Este nuevo patrón (sectorial) de crecimiento económico ha sido probablemente un factor fundamental en la disminución de la pobreza y la indigencia en el país.

3.5. Este capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se examina el impacto social de la crisis reciente y posterior recuperación. En la segunda sección se analiza la manera en que los pobres compartieron las pérdidas de la recesión y los beneficios de la recuperación más reciente. Específicamente, se emplean diferentes metodologías para determinar si la reciente recuperación fue pro-pobre. En la tercera sección se presenta un análisis de la recesión y recuperación a nivel sectorial, lo que permite entender mejor qué es lo que hay detrás del desempeño global de la economía argentina y ayuda a identificar los sectores responsables de la creación de empleo durante el reciente período de recuperación económica. En la última sección se señalan los factores y sectores que más contribuyeron a la reducción de la pobreza durante la última reactivación de la economía.

3.6. Las siguientes son las principales conclusiones de este capítulo. Primero, el crecimiento agregado durante el ciclo estuvo inversa y estrechamente relacionado con las variaciones de la pobreza, lo que no causa sorpresa. Segundo, el crecimiento tuvo mayor impacto en los ingresos medios de los pobres que en los ingresos medios de los ricos: es decir, los datos indican que el reciente episodio de recuperación económica fue pro-pobre. Tercero, el patrón de crecimiento en los distintos sectores de la economía fue posiblemente una reacción a las fluctuaciones de los precios relativos de los insumos, con los sectores más dinámicos durante el período siendo igualmente los que por lo general absorben más mano de obra. Cuarto, los sectores económicos que registraron un mayor crecimiento también fueron los que más contribuyeron a la reducción de la pobreza durante el período de recuperación.

#### **A. TENDENCIAS RECIENTES DE LA POBREZA Y EL CRECIMIENTO**

3.7. Después de tres años de recesión continua, la situación económica y financiera de Argentina empeoró durante el año 2001. Diversos intentos para estimular el crecimiento y mejorar las finanzas públicas y el perfil de endeudamiento no dieron

---

<sup>31</sup> Es decir, los sectores que registraron tasas de crecimiento más altas también fueron los que más contribuyeron a la creación de empleo en la economía.

resultado. El año terminó con la renuncia del presidente De la Rúa, seguida de una rápida sucesión de presidentes nombrados, un anuncio oficial de cesación de pagos de la deuda pública y, a principios de 2002, el abandono del plan de convertibilidad. La situación social en el país, que en 1998 no era buena, empeoró en el 2002 luego de la disminución del PIB de 10,8% registrada en ese año.

3.8. En el Cuadro 3.1 se muestran las tendencias de la pobreza y la indigencia en Argentina durante el período en estudio. Se puede observar que la pobreza y la extrema pobreza aumentaron rápidamente durante la crisis económica (y aún después de ésta). La tasa oficial de pobreza muestra que un 53% de la población era pobre en mayo de 2002, en comparación con el 35,9% un año antes. Este marcado aumento también se observó a nivel de los hogares: el porcentaje de hogares pobres se incrementó del 26,2% en mayo de 2001 al 41,4% en mayo de 2002. Además, la extrema pobreza (indigencia) aumentó a más del doble en igual período. El porcentaje de hogares en extrema pobreza subió del 8,3% en mayo de 2001 al 18% en mayo de 2002. En cuanto a las personas, la tasa de indigencia subió del 11,6% al 24,8% en similar período.

**Cuadro 3.1: Tasas de pobreza e indigencia, 2001-04**

| <b>Tasas de pobreza</b>            |                |                |                |                      |                      |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------|
|                                    | <b>Mayo 01</b> | <b>Mayo 02</b> | <b>Mayo 03</b> | <b>2do.Sem. 2003</b> | <b>2do.Sem. 2004</b> |
| <b>Total urbano</b>                |                |                |                |                      |                      |
| <b>Hogares</b>                     | 26,2           | 41,4           | 42,6           | 36,5                 | 29,8                 |
| <b>Personas</b>                    | 35,9           | 53,0           | 54,7           | 47,8                 | 40,2                 |
| <b>Sin ingresos del Plan Jefes</b> |                |                |                |                      |                      |
| <b>Hogares</b>                     | -              | -              | 43,2           | 37,1                 | 30,6                 |
| <b>Personas</b>                    | -              | -              | 55,3           | 48,5                 | 40,9                 |
| <b>Tasas de indigencia</b>         |                |                |                |                      |                      |
|                                    | <b>Mayo 01</b> | <b>Mayo 02</b> | <b>Mayo 03</b> | <b>2do.Sem. 2003</b> | <b>2do.Sem. 2004</b> |
| <b>Total urbano</b>                |                |                |                |                      |                      |
| <b>Hogares</b>                     | 8,3            | 18,0           | 17,9           | 15,1                 | 10,7                 |
| <b>Personas</b>                    | 11,6           | 24,8           | 26,3           | 20,5                 | 15,0                 |
| <b>Sin ingresos del Plan Jefes</b> |                |                |                |                      |                      |
| <b>Hogares</b>                     | -              | -              | 20,5           | 17,2                 | 13,0                 |
| <b>Personas</b>                    | -              | -              | 29,7           | 23,5                 | 18,2                 |

*Fuente:* Bertranou y Khamis (2005).

3.9. La economía registró una fuerte reactivación en el 2003, con un crecimiento de 8,8% del PIB real. Sin embargo, en la primera fase de la recuperación las tasas de pobreza e indigencia continuaron aumentando, aunque ligeramente. Por ejemplo, el

porcentaje de personas (hogares) pobres aumentó del 53% (41,4%) al 54,7% (42,6%) entre mayo de 2002 y mayo de 2003<sup>32</sup>. El año siguiente la economía continuó mostrando un buen desempeño, con un crecimiento del 9% en el 2004. Finalmente, ese año la recuperación económica comenzó a tener un impacto positivo en los niveles de vida de la población, como lo mostró la continua mejora de los principales indicadores sociales. Las tasas de pobreza e indigencia bajaron entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre 2004. El porcentaje de personas (hogares) en situación de pobreza disminuyó al 40,2% (29,8%) a fines de 2004. Al mismo tiempo, la tasa de indigencia de las personas (hogares) también bajó al 15% (10,7%).

3.10. Estas tasas de pobreza e indigencia se basan en el ingreso de los hogares. Sin embargo, en muchos casos las transferencias del gobierno constituían una parte importante de dicho ingreso, lo que representa un sesgo a la baja de los indicadores de pobreza e indigencia. En otras palabras, sin esas transferencias las tasas de pobreza e indigencia podrían haber sido más altas. En las partes inferiores del Cuadro 3.1 figuran las tasas de pobreza e indigencia ajustadas por (excluyendo) los efectos del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Se puede observar que en las cifras ajustadas se mantiene la tendencia negativa de las tasas de pobreza e indigencia. Además, las tasas de pobreza son apenas un poco más altas cuando se excluyen los efectos del programa social<sup>33</sup>. Con todo, el impacto sobre las tasas de indigencia es bastante importante. Las cifras ajustadas son alrededor de tres puntos porcentuales más altas cuando se excluyen las transferencias del gobierno.

3.11. A continuación se descomponen las variaciones en la pobreza (y la extrema pobreza) durante el período reciente de volatilidad económica, separando el “efecto del crecimiento” y “el efecto de la distribución”<sup>34</sup>. En el Cuadro 3.2 se muestran esos resultados. Se consideran tres períodos diferentes: crisis (mayo de 2001 a mayo de 2002), recuperación inicial (mayo de 2002 a mayo de 2003), y recuperación (cuarto trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2004)<sup>35</sup>. Como ya se ha señalado, en el primer período (2001-02) se observa un aumento importante de la pobreza y la extrema pobreza. Al descomponer el aumento de la pobreza, se puede observar que, en gran medida, la variación es atribuible al “efecto del crecimiento”. El “efecto de la distribución” influye en cierta medida, pero no es el principal factor en las variaciones de la pobreza. Sin embargo, ambos efectos son igualmente importantes para explicar los aumentos de las tasas de extrema pobreza.

3.12. La importancia relativa de las variables “explicativas” en la fase inicial del proceso de recuperación (desde 2002 hasta 2003) es muy semejante. El período se caracteriza por un pequeño aumento de las tasas de pobreza, que se explica sobre todo por el “efecto del crecimiento”. La extrema pobreza también aumentó durante este

---

<sup>32</sup> Las tasas de pobreza alcanzaron su nivel máximo en octubre de 2002: 57,5% en el caso de las personas y 45,7% en el de los hogares.

<sup>33</sup> En promedio, el aumento de la tasa de pobreza de las personas y de los hogares es de menos de un punto porcentual.

<sup>34</sup> Véase Bertranou y Khammis (2005), donde se puede encontrar una descripción de la metodología empleada en esta parte.

<sup>35</sup> Véase la sección siguiente donde se señalan las principales fuentes de información para el análisis.

período, pero en este último caso el componente de la distribución tuvo un efecto atenuador en el aumento de la pobreza. Finalmente, en el último período (2003-04) se comprueba que los “efectos del crecimiento” y los “efectos de la distribución” contribuyeron en igual medida a reducir la pobreza. En el caso de la tasas de indigencia, los “efectos del crecimiento”, sumados a un pequeño “efecto de la distribución”, explican la reducción de la extrema pobreza.

**Cuadro 3.2: Descomposición de las tasas de pobreza y extrema pobreza, 2001-04 (en porcentajes)**

| Período           | Variación total | Efecto del crecimiento | Efecto de la distribución |
|-------------------|-----------------|------------------------|---------------------------|
| <b>Pobreza</b>    |                 |                        |                           |
| 2001-02           | 16,9            | 12,9                   | 4,0                       |
| 2002-03           | 1,3             | 0,9                    | 0,4                       |
| 2003-04           | -6,7            | -3,4                   | -3,3                      |
| <b>Indigencia</b> |                 |                        |                           |
| 2001-02           | 13,1            | 6,8                    | 6,3                       |
| 2002-03           | 0,6             | 0,7                    | -0,1                      |
| 2003-04           | -2,9            | -2,3                   | -0,6                      |

*Fuente:* Bertranou y Khamis (2005).

3.13. Las principales conclusiones del análisis relativo a la descomposición de las variaciones de la pobreza en el período más reciente son casi las mismas que las que se presentaron en el Capítulo 2, donde se consideró un período más largo. En otras palabras, las variaciones de la pobreza en los últimos años estuvieron determinadas en gran medida por el crecimiento económico. Este mismo resultado se obtiene cuando se realiza un análisis similar en otros países en desarrollo de África, América Latina y Asia oriental y sudoriental<sup>36</sup>. Sin embargo, Argentina se diferencia de la generalidad de los países porque en ciertos períodos el “efecto de la distribución” resulta ser tan importante como el “efecto del crecimiento” a la hora de explicar las variaciones de las tasas de pobreza y extrema pobreza.

3.14. En general, el episodio más reciente de volatilidad económica tuvo un impacto significativo en los indicadores sociales. Ya sea que se ajusten o no los ingresos de los hogares para tener en cuenta las transferencias del gobierno, las tasas de pobreza y de indigencia aumentaron drásticamente durante la crisis. A la inversa, el impacto combinado de los mayores niveles de actividad económica y de empleo tuvo como resultado una reducción de esas tasas en el 2004. Además, el análisis sobre el crecimiento y la redistribución que se presenta en esta sección indica que el crecimiento económico fue el principal factor determinante de las variaciones de la pobreza en los últimos años. Queda por determinar si la volatilidad tuvo o no un mayor impacto en los ingresos medios de los pobres. En consecuencia, en la siguiente sección se calcula en que medida las recientes tasas de crecimiento han sido favorables a los pobres.

<sup>36</sup> Por ejemplo, véase Datt y Ravallion (1992) con respecto a los casos de Brasil e India.

## B. TASAS DE CRECIMIENTO PRO-POBRE

3.15. Para entender el impacto social de la reciente crisis y reactivación económica es fundamental investigar de qué manera los pobres compartieron las pérdidas (los beneficios) de la recesión (del crecimiento). En esta sección se calculan las variaciones del ingreso promedio de los pobres en los tres períodos siguientes: crisis (mayo de 2001 a mayo de 2002), recuperación inicial (mayo de 2002 a mayo de 2003), y recuperación (cuarto trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2004)<sup>37</sup>. En esta sección, inicialmente se emplea la definición absoluta de la expresión “crecimiento pro-pobre”. Según dicha definición, el crecimiento se considera pro-pobre si, en promedio, sus ingresos aumentan con dicho crecimiento económico. En otras palabras, los pobres se benefician en términos absolutos, lo que se refleja en una reducción de la pobreza<sup>38</sup>.

3.16. En el Cuadro 3.3 se presentan las variaciones porcentuales medias del ingreso de los pobres<sup>39</sup>. Se puede observar que el ingreso de los hogares pobres experimentó una fuerte disminución en el primer período (-36,7%), pero registró un aumento medio de 7,3% durante la primera etapa del proceso de recuperación. La misma dinámica se observó en el período más reciente de la recuperación. Entre 2003 y 2004, el efecto pro-pobre fue incluso mayor, con un aumento del 8,5% en el ingreso medio de los hogares pobres.

**Cuadro 3.3: Variación porcentual media de los ingresos de los pobres, 2001-04**

|   | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 |
|---|---------|---------|---------|
| <b>Ingreso total de los hogares</b>           | -36,7   | 7,3     | 8,5     |
| <b>Excluyendo transferencias del gobierno</b> | -37,3   | -10,3   | 8,6     |

Fuente: Bertranou y Khamis (2005).

3.17. Sin embargo, estas cifras tienen un sesgo ya que los ingresos de los hogares incluyen las transferencias del gobierno en el marco de los programas de asistencia social. En la parte inferior del Cuadro 3.3 se muestran los resultados sin incluir esas transferencias en los ingresos de los hogares. Se observa claramente que la cifra correspondiente al primer período no varía mucho, ya que la disminución de los ingresos medios de los hogares pobres sólo es ligeramente mayor que antes (-37,3%). Sin embargo, el efecto pro-pobre del crecimiento que se había observado anteriormente en el segundo período desaparece: la tasa de crecimiento del ingreso medio es ahora negativa (-10,3%). En consecuencia, el efecto pro-pobre del crecimiento en este período se puede

<sup>37</sup> Las principales fuentes de información para el análisis fueron la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH) y la *Encuesta Permanente de Hogares Continua* (EPH-C). La EPH abarca hasta mayo de 2003, en tanto que la EPH-C es a partir del último trimestre de ese año. Por lo tanto, para el período entre 2001 y 2003 se utilizaron las antiguas EPH correspondientes a mayo. Para el período más reciente, el análisis se basa en las EPH-C correspondientes al último trimestre de 2003 y al tercer trimestre de 2004.

<sup>38</sup> Véase Ravallion y Chen (2003) o Kraay (2004).

<sup>39</sup> Es decir, las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza oficial.



atribuir por completo a las transferencias del gobierno en el marco de los programas de asistencia social. Finalmente, en el último período el ingreso medio de los pobres aumentó 8,6% sin incluir las transferencias del gobierno. Esta tasa sólo es ligeramente superior a la basada en los ingresos que incluyen dichas transferencias.

3.18. En conclusión, si bien la crisis golpeó más a los grupos pobres de la población que a los ricos, la posterior recuperación fue sin duda un episodio de crecimiento pro-pobre. Incluso si se ajustan por (excluyen) las transferencias del gobierno, los ingresos de los pobres muestran una correlación positiva con la tasa de crecimiento de la economía: disminuyeron considerablemente durante la crisis y registraron un repunte con la reactivación económica. Los datos disponibles son dispares únicamente en la etapa de inicial de la recuperación.

3.19. El análisis previo se puede complementar con un estudio de las curvas de incidencia del crecimiento. Este ejercicio consiste en observar las variaciones de los ingresos de los hogares a lo largo de los distintos percentiles de la curva de distribución del ingreso<sup>40</sup>. Para el análisis se consideran los mismos tres períodos que anteriormente (crisis, recuperación inicial y recuperación), y dos medidas de los ingresos (el total del ingreso per cápita de los hogares y el total del ingreso per cápita de los hogares sin incluir las transferencias del gobierno)<sup>41</sup>. Como se ha señalado anteriormente, las transferencias del gobierno en el marco de programas de asistencia social tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar podrían producir un gran impacto en el extremo inferior de la distribución del ingreso y, por lo tanto, resultar en una subestimación (sobreestimación) de los efectos de la recesión (recuperación)<sup>42</sup>.

3.20. En los Gráficos 3.1 y 3.2 se presentan los resultados. En el primero de ellos, se muestran las curvas de incidencia del crecimiento en el período de crisis y de recuperación inicial. Se observa claramente que el período de la recesión se caracteriza por tasas de crecimiento negativas en los ingresos de los hogares a lo largo de toda la distribución. Por lo tanto, la tasa media de crecimiento de los mismos también es negativa (alrededor de -31%). Sin embargo, el gráfico muestra que el efecto negativo de la crisis fue mayor en los percentiles inferiores que en los percentiles superiores de distribución del ingreso. Esto se traduce en una curva de incidencia del crecimiento de pendiente ascendente. La exclusión de las transferencias del gobierno en los cálculos no cambia mucho los resultados.

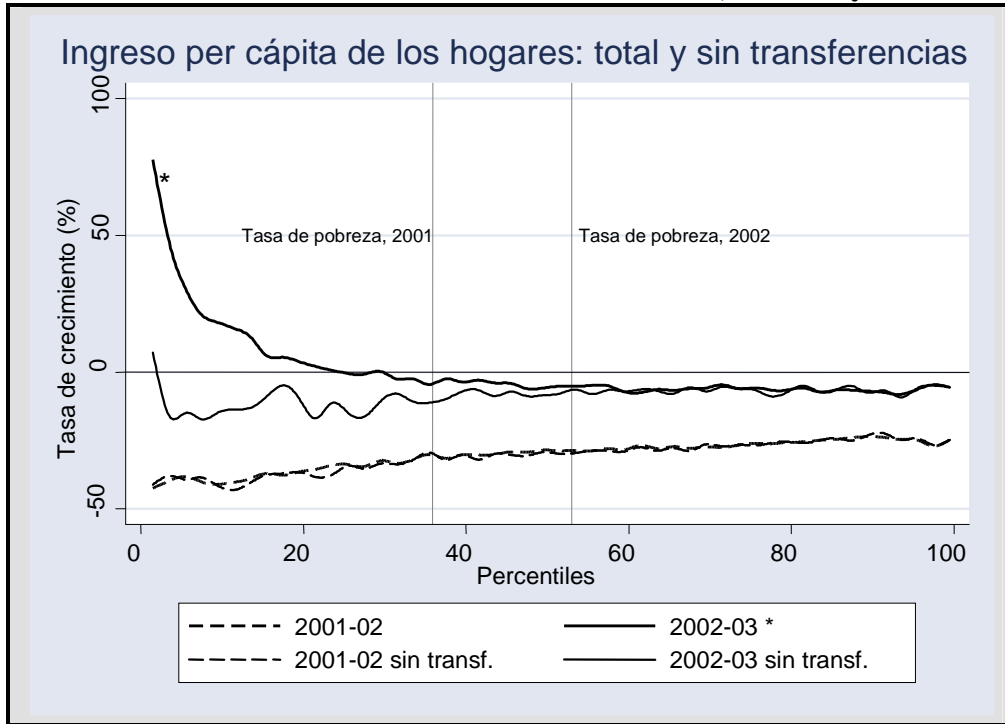
---

<sup>40</sup> En los gráficos de las curvas de incidencia del crecimiento, el eje vertical representa la tasa de crecimiento de los ingresos de los hogares y el eje horizontal los percentiles de la distribución del ingreso en la población. Las líneas verticales dentro de los gráficos son las líneas de pobreza oficiales en un año determinado.

<sup>41</sup> Además, Bertranou y Khamis (2005) presentan estimaciones de las curvas de incidencia del crecimiento teniendo en cuenta diferentes sectores de la economía (manufacturas, construcción y comercio al detalle) y sectores de empleo (formal e informal). Los resultados son similares a los que se presentan en esta sección.

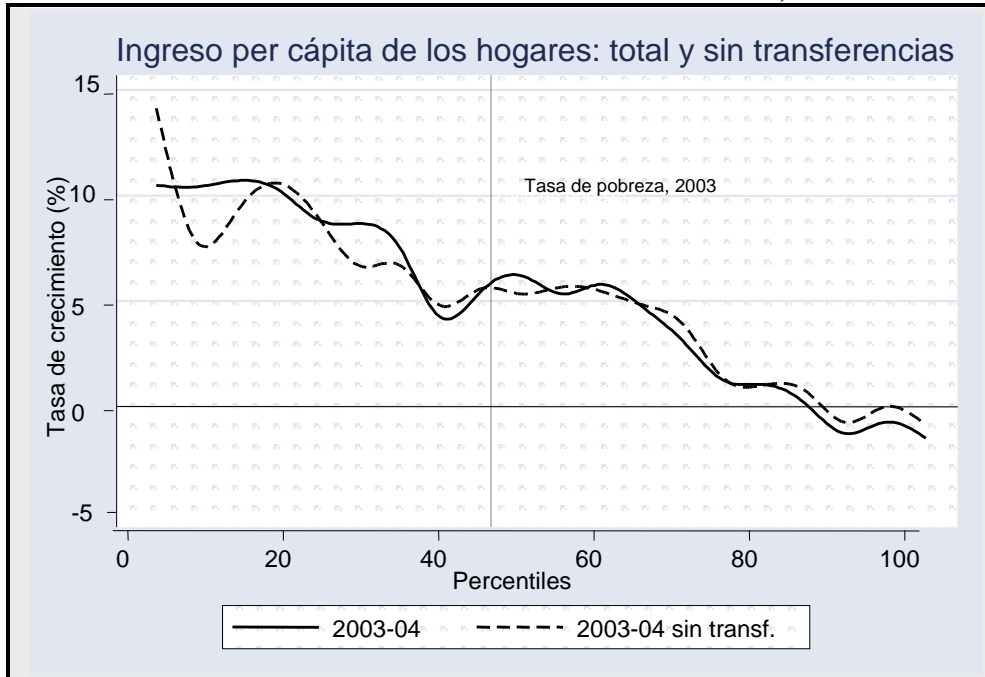
<sup>42</sup> En el análisis presentado se supone que la transferencia en efectivo es la “ganancia neta” derivada del programa. Es decir, se ignora el costo de oportunidad de la participación en el programa y, en consecuencia, se podría sobreestimar el impacto. Véase un análisis de este tema en Galasso y Ravallion (2003).

**Gráfico 3.1: Curvas de incidencia del crecimiento, 2001-02 y 2002-03**



Fuente: Bertranou y Khamis (2005).

**Gráfico 3.2: Curvas de incidencia del crecimiento, 2003-04**



Fuente: Bertranou y Khamis (2005).

3.21. En la etapa inicial de la recuperación se puede observar una curva de incidencia del crecimiento de pendiente descendente, con tasas de crecimiento positivas en los ingresos de los hogares en los percentiles inferiores de distribución del ingreso y negativas en los percentiles superiores. Por lo tanto, la tasa media de crecimiento es de alrededor de cero. La curva de pendiente descendente y las tasas de crecimiento positivas en los percentiles inferiores de la distribución del ingreso permiten calificar inicialmente el crecimiento económico durante este período como pro-pobre. Sin embargo, al excluir las transferencias del gobierno de los cálculos, los resultados cambian considerablemente. La curva de incidencia del crecimiento para el período es ahora casi horizontal<sup>43</sup>. El efecto pro-pobre del crecimiento, con tasas de crecimiento positivas más altas en el extremo inferior de la distribución del ingreso, parece desaparecer cuando el ingreso per cápita de los hogares se ajusta para excluir las transferencias. Por lo tanto, se puede concluir con cierto grado de seguridad que el proceso de crecimiento pro-pobre observado durante las primeras etapas del proceso de recuperación se debe casi por completo al impacto de programas tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

3.22. Con respecto al episodio de crecimiento de 2003-04, los datos disponibles limitaron el análisis al período entre el segundo semestre de 2003 y el tercer semestre de 2004.

3.23. El Gráfico 3.2 muestra una curva de pendiente descendente para este período, con tasas de crecimiento positivas en los ingresos de los hogares a lo largo de casi toda la distribución del ingreso (con excepción de los percentiles más altos). La tasa media de crecimiento de los ingresos de los hogares es positiva y se sitúa en torno al 4,9%. Asimismo, cuando se excluyen las transferencias del gobierno, la curva sigue una tendencia muy similar.

3.24. En general, las conclusiones relativas a las curvas de incidencia del crecimiento son similares a las que se obtuvieron anteriormente. Concretamente, la reciente reactivación de la economía fue sin duda un proceso de crecimiento favorable a los pobres. Además, las curvas de incidencia muestran que durante la etapa de reactivación (crisis) los ingresos de los pobres aumentaron (disminuyeron) más rápidamente que el ingreso medio de toda la población. Es decir, el crecimiento fue pro-pobre en un sentido tanto absoluto como relativo.

3.25. Los cálculos de las tasas de crecimiento pro-pobre y los análisis de la incidencia del crecimiento presentados anteriormente permiten ver las variaciones en el ingreso de personas u hogares anónimos a partir de encuestas o censos transversales. En estos estudios se compara un conjunto de hogares pobres en el año base con otro conjunto en el año final. No se dice nada sobre las variaciones de los ingresos de los hogares inicialmente pobres o ricos. Para determinar en qué situación han quedado esas posiciones iniciales en la distribución del ingreso se requieren datos longitudinales que se

---

<sup>43</sup> Además, la tasa media de crecimiento del ingreso para el período se reduce a -8,6%.

obtienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y se pueden emplear para examinar la movilidad de los ingresos laborales en Argentina<sup>44</sup>.

**Cuadro 3.4: Perfiles de movilidad por posición inicial, 1996-2003**  
**Variaciones de los ingresos laborales iniciales declarados**

|                          | 1996-97 * |            | 1997-98 * |            | 1998-99 * |            |
|--------------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
|                          | Media     | Desv. Est. | Media     | Desv. Est. | Media     | Desv. Est. |
| <b>Quintil más pobre</b> | 207,2     | 494,7      | 264,9     | 501,7      | 243,4     | 479,2      |
| <b>2do. quintil</b>      | 22,2      | 207,6      | 33,3      | 207,0      | 20,8      | 200,2      |
| <b>3er. quintil</b>      | 7,7       | 262,5      | 13,8      | 301,1      | -18,1     | 238,1      |
| <b>4to. quintil</b>      | -25,4     | 376,0      | -39,1     | 368,0      | -36,1     | 345,7      |
| <b>Quintil más rico</b>  | -230,1    | 784,4      | -181,8    | 1016,0     | -319,7    | 1055,3     |
|                          | 1999-00 * |            | 2000-01 * |            | 2001-02 * |            |
|                          | Media     | Desv. Est. | Media     | Desv. Est. | Media     | Desv. Est. |
| <b>Quintil más pobre</b> | 249,3     | 536,3      | 238,1     | 552,8      | 163,6     | 410,4      |
| <b>2do. quintil</b>      | 2,2       | 184,8      | 2,7       | 183,4      | -65,5     | 139,3      |
| <b>3er. quintil</b>      | -18,4     | 232,4      | -23,8     | 196,4      | -126,9    | 204,1      |
| <b>4to. quintil</b>      | -61,2     | 322,0      | -49,4     | 315,0      | -213,7    | 287,7      |
| <b>Quintil más rico</b>  | -314,2    | 882,0      | -331,7    | 980,0      | -606,3    | 846,3      |
|                          | 2002-03 * |            |           |            |           |            |
|                          | Media     | Desv. Est. |           |            |           |            |
| <b>Quintil más pobre</b> | 216,8     | 401,0      |           |            |           |            |
| <b>2do. quintil</b>      | 28,2      | 204,5      |           |            |           |            |
| <b>3er. quintil</b>      | -31,4     | 165,6      |           |            |           |            |
| <b>4to. quintil</b>      | -72,2     | 212,1      |           |            |           |            |
| <b>Quintil más rico</b>  | -301,3    | 591,7      |           |            |           |            |

\* La hipótesis de la igualdad de medios por grupos se rechaza al nivel de significación del 99%.

Fuente: Fields y Sánchez Puerta (2005).

3.26. En el estudio empírico que se presenta en el Cuadro 3.4, la variable dependiente es la variación de los ingresos laborales de un mismo individuo entre mayo de un año y mayo del año siguiente<sup>45</sup>. La razón para elegir esta variable es que se ha demostrado que en los países en desarrollo los ingresos laborales constituyen el factor más importante de variación de los ingresos totales, más que todas las demás fuentes de ingresos combinadas<sup>46</sup>. El papel preponderante de las variaciones de los ingresos laborales para explicar las variaciones de los ingresos totales indica que es importante entender mejor la dinámica de dichos ingresos y de las transiciones en el empleo. En consecuencia, en esta parte del estudio la atención se centra en analizar la manera en que los mercados laborales distribuyen las remuneraciones entre la población.

<sup>44</sup> La encuesta consiste en un panel rotatorio en el que un cuarto de los hogares rota cada período, de manera que se puede hacer un seguimiento de un hogar determinado durante tres períodos.

<sup>45</sup> Las variaciones de los ingresos se calculan a lo largo de un año (de mayo a mayo) para evitar captar las variaciones debidas a la estacionalidad.

<sup>46</sup> Véase Fields y colaboradores (2003a).

3.27. En el Cuadro 3.4 se presenta una de las conclusiones más importantes de este análisis. Se muestra, para Argentina, la relación entre las variaciones de los ingresos laborales de un individuo y los quintiles de ingresos laborales correspondientes al año base<sup>47</sup>. El cuadro comprende siete paneles anuales, desde 1996-97 hasta 2002-03. Se puede observar que la relación entre el quintil de ingresos laborales declarados y el promedio de las variaciones de los ingresos es estadísticamente significativa y negativa, lo que significa que los hogares que declararon un ingreso inicial más bajo experimentaron mayores mejoras al año siguiente, no sólo en pesos sino en porcentajes<sup>48</sup>. Esta conclusión es la misma en todos los paneles considerados, es decir, el resultado también es válido para la crisis reciente y la recuperación. Otra conclusión importante del análisis de los datos de panel es que quienes más se benefician con el crecimiento de la economía son también quienes más ganan o menos pierden cuando la economía se contrae. Esto significa que las variaciones de los ingresos laborales están determinadas por variables estructurales y no son simétricas con respecto al crecimiento<sup>49</sup>. Por último, las comprobaciones también refuerzan la justificación del crecimiento económico. La perspectiva de panel muestra que en las zonas urbanas de Argentina un mayor crecimiento económico hace que el incremento del ingreso medio de los individuos identificados sea mayor.

3.28. Para entender mejor la dinámica de la pobreza durante el período de recuperación, es oportuno analizar el patrón de crecimiento de los distintos sectores de la economía. La hipótesis es que los efectos pro-pobres del crecimiento de la economía con posterioridad a la crisis pudieron haber estado vinculados a un patrón de crecimiento sectorial distinto al que existía antes del colapso. Tal podría ser el caso, por ejemplo, si los sectores que registraron una tasa de recuperación más acelerada absorbieran por lo general más mano de obra que los que han tenido una recuperación más lenta. Además, los efectos favorables del crecimiento sobre los pobres habrían sido mayores si a su vez estos sectores que absorben mucha mano de obra requirieran en general una mayor cantidad de trabajadores menos calificados que el promedio. En las dos secciones siguientes se analizan estas hipótesis.

---

<sup>47</sup> El análisis se realiza utilizando las variaciones de los ingresos laborales expresados en pesos, para determinar las mejoras absolutas de dichos ingresos. Todos los ingresos se expresan en pesos de 1999 al mes. Los ingresos nominales se deflactan por el índice de precios al consumidor de abril para el Gran Buenos Aires, a fin de obtener los ingresos en términos reales. Los ingresos laborales incluyen sueldos o salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia y las entradas de un individuo como propietario o empleador.

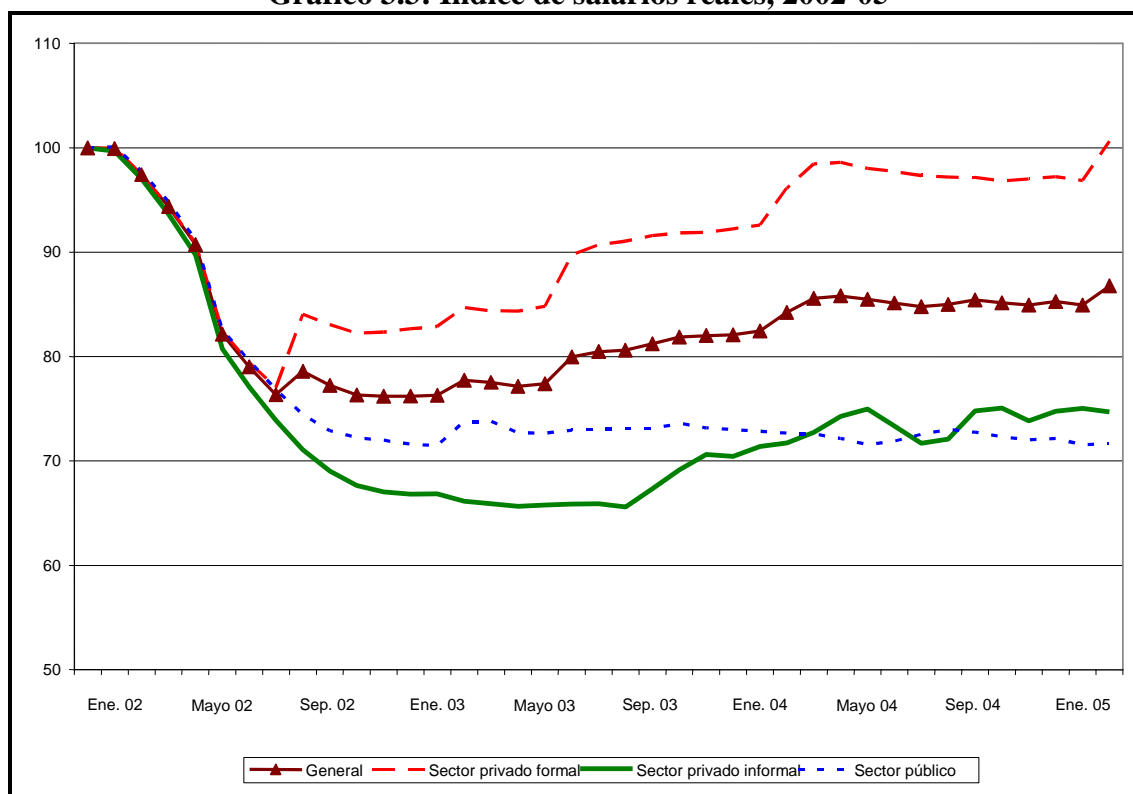
<sup>48</sup> Además, las variaciones de las entradas de los quintiles más bajos suelen ser mayores durante los años con tasas de crecimiento positivas que durante los de crecimiento negativo.

<sup>49</sup> No obstante, un análisis de la movilidad relativa revela que si bien los individuos que declararon los ingresos más bajos en el año base muestran las variaciones de ingresos más favorables, para la mayoría de ellos las mejoras no son suficientes para situarlos en los quintiles más altos de la distribución del ingreso. Es decir, es probable que los individuos más ricos y los más pobres permanezcan en el mismo quintil de ingresos. El mayor cambio de posición se observa en los quintiles de ingreso mediano.

### C. PATRONES DE CRECIMIENTO SECTORIAL DURANTE LA RECUPERACIÓN TRAS LA CRISIS

3.29. Las variaciones de los precios relativos de los insumos podrían producir cambios en el uso de los mismos en el proceso productivo. Por ejemplo, durante los años noventa, las tasas de interés disminuyeron con respecto a los sueldos y los sectores más dinámicos tendían a ser intensivos en capital. En cambio, con la depreciación real de la moneda después de la crisis, el costo de la mano de obra en el país se redujo considerablemente. Como se muestra en el Gráfico 3.3, los salarios reales del sector público y el sector privado disminuyeron marcadamente después de la crisis<sup>50</sup>. Como resultado de ello, los sectores de uso intensivo de mano de obra se volvieron más competitivos después de la depreciación de la moneda. Para entender mejor el ajuste de la economía a la crisis, en esta sección se examinan los patrones de crecimiento sectorial durante la reciente recuperación y se los compara con los observados en los años noventa.

**Gráfico 3.3: Índice de salarios reales, 2002-05**



Fuente: Personal del Banco Mundial.

3.30. Caben destacar las siguientes observaciones claves en lo que respecta al patrón de crecimiento durante el período de recuperación tras la crisis de 2001-02:

<sup>50</sup> Últimamente, los salarios reales del sector privado formal han repuntado en gran medida hasta alcanzar los niveles existentes antes de la crisis. Sin embargo, los salarios del sector informal y del sector público se mantienen aproximadamente 25% por debajo de esos niveles.

- Los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB agregado durante el período de recuperación no son los mismos que explicaron el crecimiento en los años noventa. En la reciente recuperación se observó una importancia relativamente mayor en la contribución de los sectores que producen bienes, principalmente el de manufacturas, mientras que en los años noventa los sectores de servicios fueron los más importantes.
- Los sectores dinámicos durante la recuperación también han absorbido, en términos relativos, más mano de obra.
- Estos sectores han registrado los mayores aumentos de la inversión y de la productividad total de los factores.
- Los sectores más dinámicos durante la recuperación requieren, relativamente, mayor cantidad de trabajadores menos calificados, en comparación con los sectores que impulsaron el crecimiento en los años noventa.

3.31. Estas observaciones ayudarían a explicar cómo se produjo el crecimiento pro-pobre señalado en la sección anterior. Puesto que los ingresos laborales tienen más importancia entre los pobres como proporción del ingreso total, y dado que este grupo de la población tiende a ser menos calificado, se deduce que el crecimiento pro-pobre de la recuperación podría vincularse a la composición sectorial de esa recuperación.

**Cuadro 3.5: Descomposición del crecimiento por sectores, 1994-2004**

|                          | Crec. I<br>1er.Tri.94<br>1er. Tri.95 | Rec. I<br>2do. Tri.95<br>1er. Tri.96 | Crec. II<br>2do. Tri.96<br>3er. Tri.98 | Rec. II<br>3er. Tri.98<br>2do.Tri.01 | Crisis<br>4to. Tri.01<br>4to.Tri.02 | Rec.<br>1er. Tri.03<br>4to.Tri.04 |
|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Total</b>             | 5,14                                 | -3,42                                | 7,12                                   | -2,00                                | -10,71                              | 8,87                              |
| <b>Total - bienes</b>    | 1,80                                 | -1,77                                | 2,45                                   | -1,15                                | -3,56                               | 3,89                              |
| <b>Agricultura</b>       | 0,44                                 | 0,03                                 | 0,21                                   | 0,02                                 | -0,13                               | 0,19                              |
| <b>Pesca</b>             | 0,00                                 | 0,00                                 | 0,01                                   | 0,00                                 | -0,01                               | -0,01                             |
| <b>Minas</b>             | 0,21                                 | 0,26                                 | 0,00                                   | 0,03                                 | -0,04                               | 0,04                              |
| <b>Industria</b>         | 0,66                                 | -1,37                                | 1,33                                   | -0,90                                | -1,82                               | 2,21                              |
| <b>Electricidad</b>      | 0,21                                 | 0,12                                 | 0,16                                   | 0,10                                 | -0,07                               | 0,21                              |
| <b>Construcción</b>      | 0,27                                 | -0,81                                | 0,75                                   | -0,41                                | -1,50                               | 1,26                              |
| <b>Total - servicios</b> | 3,39                                 | -1,43                                | 4,32                                   | -0,48                                | -5,88                               | 3,49                              |
| <b>Comercio Min.</b>     | 0,73                                 | -1,27                                | 1,28                                   | -0,67                                | -2,31                               | 1,56                              |
| <b>Hotelería</b>         | 0,18                                 | -0,07                                | 0,27                                   | -0,06                                | -0,25                               | 0,17                              |
| <b>Transporte</b>        | 0,67                                 | 0,01                                 | 0,77                                   | -0,01                                | -0,70                               | 0,94                              |
| <b>Serv.</b>             | 0,67                                 | 0,00                                 | 0,80                                   | 0,04                                 | -1,20                               | -0,55                             |
| <b>Bienes raíces</b>     | 0,85                                 | -0,19                                | 0,65                                   | -0,03                                | -0,83                               | 0,64                              |
| <b>Adm. pública</b>      | -0,13                                | -0,02                                | -0,02                                  | 0,02                                 | -0,05                               | 0,08                              |
| <b>Educ. y salud</b>     | 0,19                                 | 0,18                                 | 0,25                                   | 0,20                                 | -0,02                               | 0,26                              |
| <b>Otros servicios</b>   | 0,24                                 | -0,07                                | 0,31                                   | 0,04                                 | -0,52                               | 0,39                              |

Fuente: Fernández Valdovinos y colaboradores (2005).

3.32. La primera observación clave es que los sectores que más contribuyeron a la recuperación del producto después de la crisis no son los mismos que explicaron el crecimiento antes de ésta. En el Cuadro 3.5 se presenta un análisis contable del crecimiento agregado, en el que la tasa media anual de crecimiento del PIB se descompone según la contribución de los distintos sectores de la economía. En el cuadro, la suma de las contribuciones al crecimiento de los distintos sectores es igual a la tasa de crecimiento del PIB<sup>51</sup>. Se observa que durante los años noventa, los sectores de servicios fueron los que más contribuyeron al crecimiento agregado, en particular, el comercio al detalle, el transporte, los servicios financieros y los bienes raíces. Los servicios dan cuenta de alrededor de dos tercios de la tasa de crecimiento antes de la recesión. Este patrón también es válido para el período de recuperación tras la recesión que comenzó a inicios de 1995. En cambio, en el período de recuperación tras la crisis de 2002 el patrón de crecimiento se invirtió: éste estuvo impulsado, relativamente, por la producción de bienes más que por la de servicios.

3.33. Alrededor de un cuarto del crecimiento económico total durante la reciente recuperación puede atribuirse al crecimiento del sector industrial, al que corresponden 2,2 puntos porcentuales del 8,9% de crecimiento de toda la economía. El sector de comercio al detalle se situó en segundo lugar, seguido por la construcción en tercer lugar y el transporte en cuarto lugar. Este patrón de crecimiento es muy diferente al observado en los períodos de recuperación de los años noventa, en que el sector industrial explicó una parte mucho más pequeña del crecimiento total durante los dos períodos de recuperación. Este resultado también es válido para los sectores de comercio al detalle, construcción y transporte, que han sido más dinámicos durante la recuperación de la crisis reciente que durante los años noventa.

3.34. La contribución de varios de los sectores de servicios, que impulsaron en gran medida el crecimiento agregado en los años noventa, ha sido mucho menos importante para la recuperación en el período posterior a la reciente crisis. Por ejemplo, durante la recuperación la contribución de los servicios financieros al crecimiento ha sido negativa, mientras que en la década de 1990, ésta fue muy importante durante los períodos de crecimiento positivo. Incluso este sector había ayudado a atenuar las recesiones al registrar crecimientos positivos en épocas en que el PIB agregado había disminuido. Los sectores de salud, educación y otros servicios sociales también contribuyeron al crecimiento total de una manera ligeramente superior (en términos porcentuales) durante los años noventa que durante la recuperación reciente, demostrando también una gran resistencia y capacidad de recuperación durante las recesiones de la década pasada.

3.35. La segunda observación clave de esta sección es que los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB durante la recuperación también absorbieron, relativamente, más mano de obra. En el Cuadro 3.6 se muestra la cantidad de mano de obra empleada por sector según la muestra de la EPH. Los indicadores de mayo de 2001 y mayo de 2002 se pueden considerar como representativos del período de crisis, mientras que los correspondientes a mayo de 2003, el cuarto trimestre de 2003 y el tercer

---

<sup>51</sup> La tasa global de crecimiento de la economía es un promedio, a lo largo de un período determinado, de las tasas trimestrales de crecimiento del PIB con respecto al mismo trimestre del año anterior.



trimestre de 2004 como representativos del período de recuperación. Dos sectores que se identificaron como principales contribuyentes a la recuperación posterior a la crisis se cuentan entre aquellos que han tenido los mayores aumentos en la cantidad de mano de obra empleada: manufacturas y comercio al detalle, y restaurantes y hotelería<sup>52</sup>. Además, los tres sectores que más contribuyeron al crecimiento (manufacturas, comercio al detalle y construcción) representan casi el 52% de la creación de puestos de trabajo durante la recuperación después de la crisis. A esos mismos tres sectores se les atribuye, en promedio, alrededor de la mitad del empleo total<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Solamente los sectores de educación y salud crearon más puestos de trabajo durante la recuperación.

<sup>53</sup> Las principales fuentes de información para el cuadro fueron la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH-C). La EPH abarca hasta mayo de 2003, en tanto que la EPH-C es a partir del último trimestre de ese año. Para el período entre 2001 y 2003, se utilizaron las antiguas EPH correspondientes a mayo. Para el período más reciente, el análisis se basa en las EPH-C correspondientes al último trimestre de 2003 y al tercer trimestre de 2004. Por lo tanto, las cifras del empleo por sector económico correspondientes a mayo de 2003 y al cuarto trimestre de ese año (parte superior del cuadro) no son comparables.

**Cuadro 3.6: Distribución del empleo por sectores de la economía, 2001-04**

|  | Miles de personas             |                    |                        |                            |             |
|--|-------------------------------|--------------------|------------------------|----------------------------|-------------|
|  | Mayo 01                       | Mayo 02            | Mayo 03                | 4to.Tri.03                 | 3er. Tri.04 |
| <b>Primario</b>                              | 91                            | 79                 | 108                    | 120                        | 125         |
| <b>Manufacturas</b>                          | 1.180                         | 1.073              | 1.101                  | 1.182                      | 1.273       |
| <b>Construcción</b>                          | 625                           | 461                | 550                    | 624                        | 689         |
| <b>Comercio, restaurantes y hotelería</b>    | 2.000                         | 1.784              | 1.888                  | 2.093                      | 2.188       |
| <b>Servicios públicos y transporte</b>       | 748                           | 654                | 666                    | 639                        | 677         |
| <b>Servicios financieros y bienes raíces</b> | 803                           | 711                | 826                    | 826                        | 767         |
| <b>Administración pública y defensa</b>      | 585                           | 607                | 617                    | 662                        | 680         |
| <b>Educación y salud</b>                     | 1.055                         | 1.104              | 1.252                  | 1.108                      | 1.185       |
| <b>Otros servicios</b>                       | 1.177                         | 1.147              | 1.148                  | 1.078                      | 1.122       |
|  | Porcentajes                   |                    |                        |                            |             |
|  | Mayo 01                       | Mayo 02            | Mayo 03                | 4to.Tri.03                 | 3er. Tri.04 |
| <b>Primario</b>                              | 1,1                           | 1,0                | 1,3                    | 1,4                        | 1,4         |
| <b>Manufacturas</b>                          | 14,3                          | 14,1               | 13,5                   | 14,4                       | 14,2        |
| <b>Construcción</b>                          | 7,6                           | 6,1                | 6,7                    | 7,3                        | 7,5         |
| <b>Comercio, restaurantes y hotelería</b>    | 24,2                          | 23,4               | 23,2                   | 24,7                       | 25,1        |
| <b>Servicios públicos y transporte</b>       | 9,0                           | 8,6                | 8,2                    | 7,7                        | 7,7         |
| <b>Servicios financieros y bienes raíces</b> | 9,7                           | 9,3                | 10,1                   | 9,7                        | 9,9         |
| <b>Administración pública y defensa</b>      | 7,1                           | 8,0                | 7,6                    | 7,9                        | 7,9         |
| <b>Educación y salud</b>                     | 12,8                          | 14,5               | 15,4                   | 13,8                       | 13,3        |
| <b>Otros servicios</b>                       | 14,2                          | 15,1               | 14,1                   | 13,2                       | 12,9        |
|  | Variación (miles de personas) |                    |                        |                            |             |
|  | Mayo 01<br>Mayo 02            | Mayo 02<br>Mayo 03 | Mayo 03<br>4to.Tri. 03 | 4to.Tri. 03<br>3er.Tri. 04 |             |
| <b>Primario</b>                              | -12                           | 29                 |                        | 5                          |             |
| <b>Manufacturas</b>                          | -107                          | 28                 |                        | 90                         |             |
| <b>Construcción</b>                          | -163                          | 88                 |                        | 65                         |             |
| <b>Comercio, restaurantes y hotelería</b>    | -216                          | 104                |                        | 95                         |             |
| <b>Servicios públicos y transporte</b>       | -93                           | 11                 |                        | 38                         |             |
| <b>Servicios financieros y bienes raíces</b> | -92                           | 115                |                        | -59                        |             |
| <b>Administración pública y defensa</b>      | 22                            | 10                 |                        | 18                         |             |
| <b>Educación y salud</b>                     | 49                            | 148                |                        | 78                         |             |
| <b>Otros servicios</b>                       | -29                           | 1                  |                        | 44                         |             |

*Fuente:* Bertranou y Khamis (2005).

3.36. La tercera observación clave es que los sectores que más han contribuido al crecimiento durante el período de recuperación también han tenido una mayor contribución al crecimiento del capital y de la productividad total de los factores (PTF). En el Cuadro 3.7 se muestran los resultados de un análisis contable del crecimiento a nivel sectorial. En él se observa que los cuatro sectores de crecimiento más acelerado, y que crearon la mayor cantidad de puestos de trabajo en el período de recuperación (industria, construcción, comercio al detalle y transportes), también han sido los mismos en que más han contribuido el capital y la PTF al crecimiento sectorial. De hecho, según este análisis, la mayor parte del crecimiento observado en esos sectores parece estar impulsado en mayor medida por la combinación de mayor inversión y del aumento de la PTF que por aumentos del insumo de mano de obra.

**Cuadro 3.7: Análisis contable del crecimiento por sectores, 1995-2004**  
(expresado en porcentajes anuales de crecimiento)

|                        | Recesión I<br>2do.Trim.95-1er.Trim.96 |         |         |       | Crecimiento<br>2do.Trim.96-3er.Trim.98 |         |         |       | Recesión II<br>4to.Trim.98-3er.Trim.01 |         |         |       | Crisis<br>4to.Trim.01-4to.Trim.02 |         |         |       | Recuperación<br>1er.Trim.03-4to.Trim.04 |         |         |       |
|------------------------|---------------------------------------|---------|---------|-------|--|---------|---------|-------|--|---------|---------|-------|-----------------------------------|---------|---------|-------|---|---------|---------|-------|
|                        | VA                                    | Trabajo | Capital | PTF   | VA                                     | Trabajo | Capital | PTF   | VA                                     | Trabajo | Capital | PTF   | VA                                | Trabajo | Capital | PTF   | VA                                      | Trabajo | Capital | PTF   |
| <b>Total</b>           | -3,4                                  | -0,8    | -3,6    | 0,9   | 7,1                                    | 1,4     | 8,3     | -2,5  | -2,0                                   | 0,4     | 1,1     | -3,5  | -10,7                             | -1,1    | -8,5    | -1,1  | 8,9                                     | 1,1     | 7,5     | 0,3   |
| <b>Total Bienes</b>    | -5,4                                  | -0,9    | -4,3    | -0,3  | 7,7                                    | 1,0     | 5,6     | 1,1   | -3,6                                   | -0,5    | -2,7    | -0,5  | -11,6                             | -1,8    | -8,2    | -1,6  | 12,6                                    | 1,8     | 11,9    | -1,1  |
| Agricultura            | 0,1                                   | 2,8     | 16,5    | -19,2 | 4,5                                    | 3,5     | 19,7    | -18,7 | 0,2                                    | -0,7    | -3,3    | 4,2   | -3,4                              | -1,2    | -0,5    | -1,6  | 4,0                                     | 1,3     | 13,1    | -10,4 |
| Pesca                  | 3,5                                   | 2,0     | 10,7    | -9,3  | 3,6                                    | 0,9     | 7,9     | -5,2  | 4,3                                    | 0,5     | 6,6     | -2,9  | 6,7                               | 3,2     | 27,0    | -23,5 | -8,0                                    | 1,8     | 6,9     | -16,7 |
| Minas                  | 15,7                                  | 0,0     | 9,1     | 6,6   | 0,1                                    | -0,0    | 6,7     | -6,6  | 1,7                                    | 1,0     | 0,2     | 0,5   | -1,8                              | -0,2    | -6,9    | 5,3   | 1,7                                     | 2,8     | 24,6    | -25,7 |
| Industria              | -7,6                                  | -1,4    | -6,4    | 0,1   | 7,7                                    | 0,2     | 3,7     | 3,7   | -5,3                                   | -0,2    | -2,1    | -3,0  | -11,6                             | -1,1    | -7,3    | -3,2  | 14,1                                    | 1,4     | 10,2    | 2,4   |
| Electricidad           | 5,7                                   | -1,4    | -10,5   | 17,7  | 7,0                                    | 0,0     | 3,2     | 3,7   | 4,3                                    | 1,0     | 4,7     | -1,5  | -2,4                              | -0,0    | -6,3    | 4,0   | 6,8                                     | 0,2     | 3,5     | 3,0   |
| Construcción           | -14,3                                 | -1,4    | -4,1    | -8,8  | 14,3                                   | 2,2     | 10,4    | 1,7   | -7,3                                   | -1,5    | -9,4    | 3,6   | -30,7                             | -5,9    | -24,5   | -0,3  | 32,1                                    | 5,0     | 27,4    | -0,4  |
| <b>Total Servicios</b> | -2,3                                  | -0,7    | -3,2    | 1,5   | 7,0                                    | 1,6     | 10,7    | -5,3  | -0,8                                   | 0,8     | 3,0     | -4,5  | -9,1                              | -0,5    | -7,0    | -1,7  | 5,5                                     | 0,8     | 5,5     | -0,8  |
| Comercio               | -8,9                                  | -1,0    | -6,0    | -1,9  | 9,3                                    | 0,9     | 7,3     | 1,1   | -4,9                                   | 0,8     | 3,3     | -9,0  | -17,9                             | -1,1    | -11,2   | -5,6  | 13,2                                    | 1,3     | 12,1    | -0,2  |
| Hotelería              | -3,0                                  | -1,0    | -2,8    | 0,7   | 11,3                                   | 0,7     | 4,7     | 5,9   | -2,4                                   | 0,5     | 1,2     | -4,1  | -9,4                              | -0,6    | -8,1    | -0,7  | 6,4                                     | 1,7     | 16,8    | -12,0 |
| Transporte             | 0,2                                   | -0,9    | -4,4    | 5,5   | 10,2                                   | 0,5     | 4,0     | 5,7   | -0,1                                   | 0,3     | 2,9     | -3,3  | -8,2                              | -0,9    | -9,2    | 1,9   | 10,7                                    | 0,7     | 7,8     | 2,2   |
| Serv. Financieros      | -0,0                                  | -2,9    | -10,8   | 13,7  | 16,4                                   | 0,2     | 7,2     | 8,9   | 0,8                                    | 1,6     | 6,8     | -7,6  | -19,6                             | -1,1    | -4,7    | -13,8 | -10,4                                   | -0,4    | -3,9    | -6,1  |
| Bienes Raíces          | -1,3                                  | -1,5    | -5,4    | 5,6   | 4,5                                    | 1,5     | 11,0    | -8,0  | -0,2                                   | 2,4     | 8,6     | -11,3 | -5,6                              | -0,8    | -8,6    | 3,7   | 4,1                                     | 1,5     | 9,5     | -6,9  |
| Adm. Pública           | -0,4                                  | 4,3     | 15,5    | -20,2 | -0,3                                   | 6,5     | 32,7    | -39,5 | 0,4                                    | 0,5     | 0,2     | -0,3  | -1,0                              | 0,4     | -3,2    | 1,8   | 1,5                                     | 0,1     | 0,9     | 0,4   |
| Salud y Ed.            | 2,5                                   | -0,4    | -1,2    | 4,1   | 3,2                                    | 1,4     | 8,9     | -7,1  | 2,6                                    | 0,9     | 3,6     | -1,8  | -0,2                              | 1,0     | -1,5    | 0,2   | 2,8                                     | 0,5     | 4,5     | -2,2  |
| Servicios Sociales     | -1,3                                  | -1,8    | -7,1    | 7,5   | 5,8                                    | 0,4     | 1,8     | 3,7   | 0,8                                    | 0,3     | 1,3     | -0,8  | -8,8                              | -1,8    | -10,9   | 3,8   | 6,7                                     | 1,1     | 6,9     | -1,2  |

*Nota:* Las tasas de crecimiento se definen con respecto al mismo trimestre del año anterior. La suma de los totales correspondientes a bienes y a servicios no da como resultado el crecimiento del PIB, debido a que se han excluido los impuestos y la intermediación financiera.

*Fuente:* Fernández Valdovinos y colaboradores (2005).

3.37. La cuarta observación es que los sectores más dinámicos durante el período de recuperación demandan trabajadores relativamente menos calificados, en tanto que los sectores que impulsaron el crecimiento durante los años noventa requirieron trabajadores más calificados. Esta observación se puede respaldar analizando el porcentaje de trabajadores con diferentes niveles de educación contratado por cada sector económico, tomando la educación como un factor representativo de habilidades o capital humano. En el Cuadro 3.8 se observa que los cuatro sectores más dinámicos durante el período de recuperación (manufacturas, construcción, comercio al detalle y transportes) son intensivos en trabajo no calificado. En estos sectores, la gran mayoría de trabajadores (85 por ciento en promedio) completan sus estudios secundarios como máximo. Por otra parte, los servicios financieros y de educación y salud, dos sectores de sólido desempeño económico en el pasado, son intensivos en trabajo altamente calificado. Más de la mitad de los trabajadores en estos sectores culminan sus estudios universitarios.

**Cuadro 3.8: Promedio de años de educación por sector de empleo**

| Sector económico                          | Porcentaje de trabajadores con <sup>a</sup> |                            |                               |
|---|---|----------------------------|-------------------------------|
|   | Est. primarios completos (máx.)             | Est. secundarios completos | Est. universitarios completos |
| <b>Primario</b>                           | 46  | 36                         | 18                            |
| <b>Manufacturas</b>                       | 36  | 49                         | 16                            |
| <b>Construcción</b>                       | 56  | 39                         | 6                             |
| <b>Comercio, restaurantes y hotelería</b> | 38  | 46                         | 16                            |
| <b>Servicios públicos y transporte</b>    | 29  | 55                         | 16                            |
| <b>Serv. financieros y bienes raíces</b>  | 9   | 34                         | 56                            |
| <b>Adm. pública y defensa</b>             | 21  | 46                         | 33                            |
| <b>Educación y salud</b>                  | 11  | 22                         | 67                            |
| <b>Otros servicios</b>                    | 50  | 36                         | 14                            |

a. Año 2002.

Fuente: Personal del Banco Mundial.

3.38. En síntesis, los datos disponibles indican que los sectores económicos más dinámicos durante la recuperación tras la crisis de 2001-02 han absorbido, relativamente, más mano de obra, han tenido una mayor contribución del capital y de la PTF al crecimiento, y por lo general requieren trabajadores relativamente menos calificados. Estas características probablemente fueron fundamentales para encontrar el patrón de crecimiento pro-pobre mencionado anteriormente. Esta hipótesis merece un estudio y análisis más profundo, particularmente a medida que la recuperación sigue su marcha. Por encuaneto, la última sección de este capítulo se pasa revista a los factores y sectores que han contribuido en mayor medida a la reducción de la pobreza durante el período de recuperación.

#### D. DESCOMPOSICIÓN DE LAS VARIACIONES DE LA POBREZA POR SECTORES

3.39. Las variaciones de la pobreza también se pueden analizar desde una perspectiva sectorial. En este análisis, se calcula la contribución de un cierto sector de la economía a la variación total de la pobreza en un período determinado<sup>54</sup>. Luego, las variaciones de la pobreza se descomponen en efectos intrasectoriales, intersectoriales (cambios demográficos) y de interacción<sup>55</sup>. Los resultados de esta descomposición alternativa se presentan en el Cuadro 3.9. Obviamente, se mantienen las tendencias generales anteriormente señaladas. Es decir, un aumento de la pobreza durante 2001-02 y 2002-03 y una disminución durante 2003-04.

3.40. Durante el primer período, todos los sectores económicos contribuyeron a la variación observada (incrementos) de la pobreza. Los sectores de manufacturas; construcción; comercio al detalle, restaurantes y hotelería; servicios públicos y transporte, y otros servicios fueron los que más influyeron en el aumento de la pobreza. En cambio, los efectos intersectoriales y de los cambios demográficos hicieron disminuir las tasas de pobreza. Durante el período de recuperación inicial se registró un pequeño aumento de la pobreza. A diferencia de lo que se observó durante la crisis, mientras algunos sectores económicos contribuían al aumento de la pobreza (administración pública, educación, servicios sociales y salud, otros servicios), otros tuvieron efectos atenuadores (industria, construcción, y servicios públicos y transporte). En el período más reciente de la recuperación la pobreza en general estaba disminuyendo. Todos los sectores económicos ayudaron a reducir las tasas de pobreza durante esta fase, pero los que más contribuyeron fueron los de industria, administración pública, servicios financieros y bienes raíces, y transporte.

---

<sup>54</sup> En esta sección el término “sector” se refiere a un sector económico, según la definición establecida en las cuentas nacionales. Sin embargo, también podría implicar el tipo de empleo (formal e informal), la condición de la fuerza de trabajo (empleada, desempleada e inactiva) o la condición en el mercado laboral (empleador, trabajador por cuenta propia, empleado y trabajador no remunerado).

<sup>55</sup> La muestra sólo incluye a personas empleadas. Véase una descripción completa de la metodología empleada en esta sección en Bertranou y Khamis (2005).

**Cuadro 3.9: Descomposición de la pobreza por sectores, 2001-04**

| Sectores económicos <sup>a</sup>           | Mayo 01 a Mayo 02 |        | Mayo 02 a Mayo 03 |        | 4to.Tri.03 a 3er.Tri.04 |         |
|--|-------------------|--------|-------------------|--------|-------------------------|---------|
|  | Proporción        | Contr. | Proporción        | Contr. | Proporción              | Contr.  |
| <b>Primario</b>                            | 1,14              | 1,13   | 1,04              | 3,43   | 1,77                    | -2,45   |
| <b>Manufacturas</b>                        | 14,38             | 17,11  | 13,97             | -39,86 | 13,61                   | -22,39  |
| <b>Construcción</b>                        | 9,57              | 13,44  | 9,15              | -6,22  | 7,62                    | -5,01   |
| <b>Comercio, rest y hotelería</b>          | 23,29             | 25,49  | 22,65             | 9,08   | 21,87                   | -8,00   |
| <b>Serv. públicos y transp.</b>            | 8,75              | 10,73  | 8,27              | -26,46 | 7,11                    | -11,22  |
| <b>Serv. Finan. y b. raíces</b>            | 9,08              | 4,05   | 8,43              | 1,37   | 8,39                    | -15,55  |
| <b>Adm. pública y defensa</b>              | 7,24              | 6,27   | 8,13              | 77,07  | 10,13                   | -23,44  |
| <b>Educación y salud</b>                   | 11,75             | 9,03   | 12,79             | 74,41  | 15,83                   | -10,12  |
| <b>Otros servicios</b>                     | 14,80             | 14,24  | 15,57             | 40,07  | 13,68                   | -10,91  |
| <i>Total, efectos intrasectoriales</i>     |                   | 101,48 |                   | 132,89 |                         | -109,09 |
| <i>Efectos de los cambios demográficos</i> |                   | -1,04  |                   | -52,63 |                         | 6,02    |
| <i>Efecto de la interacción</i>            |                   | -0,44  |                   | 19,74  |                         | 3,07    |

*Nota:* “Proporción” se refiere a la proporción de la población en el primer período. “Cont.” se refiere a la contribución a la variación total de la pobreza. La descomposición se calcula para el índice de pobreza.

a. Según el principal asalariado en los distintos sectores.

*Fuente:* Bertranou y Khamis (2005).

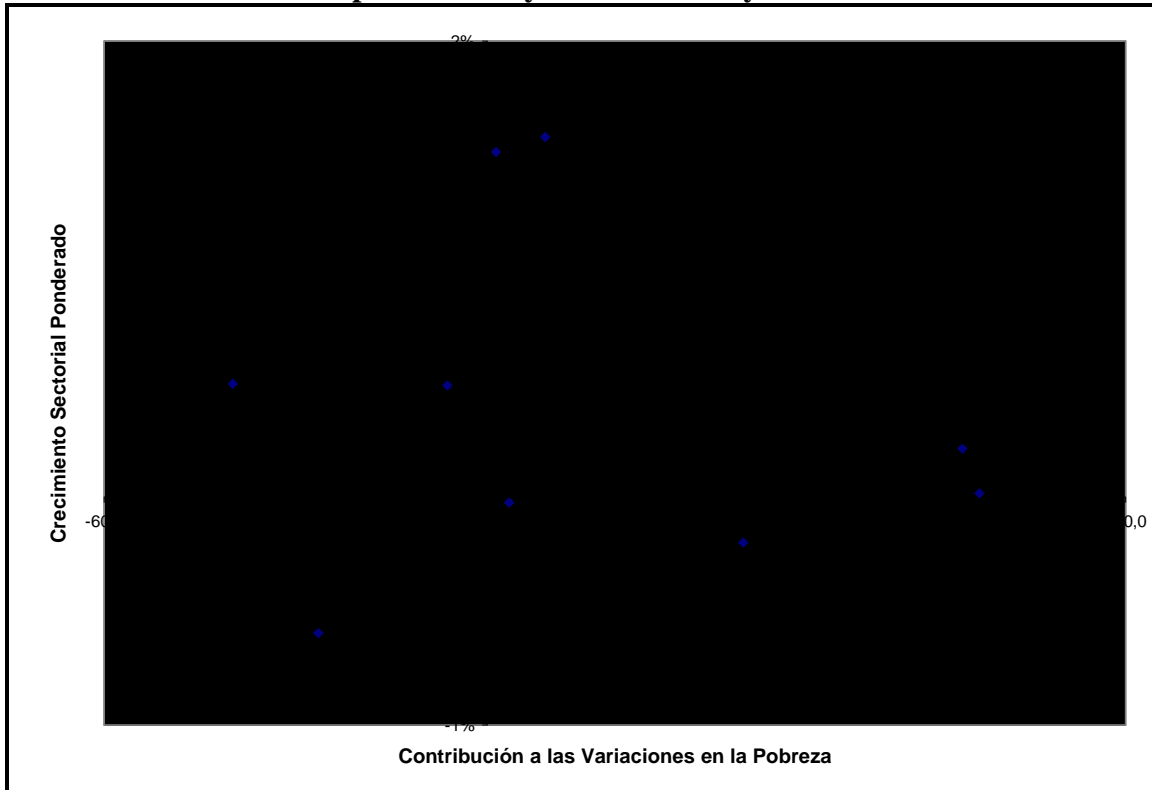
3.41. Cabría preguntarse cuál es la relación entre crecimiento económico, empleo y variación de la pobreza. ¿Los sectores económicos que más crecieron (se contrajeron) son los mismos que más contribuyeron a reducir (aumentar) la pobreza en un período determinado? ¿Cómo afecta a esta relación el empleo en el sector? En la sección anterior se mostraba que los sectores económicos que se han reactivado más rápidamente absorbieron también, relativamente, más mano de obra, ayudando a crear la mayoría de los nuevos puestos de trabajo. Esos mismos sectores suelen requerir trabajadores relativamente poco calificados, una característica del nivel de instrucción de los pobres. En consecuencia, en esta última parte de la sección se examina si a esos sectores que absorben por lo general la mayor cantidad de mano de obra también puede explicar la mayor parte de las variaciones de la pobreza a lo largo del tiempo.

3.42. Los Gráficos 3.4 y 3.5 ayudan a responder estas preguntas. En los gráficos el eje horizontal indica la contribución de cada sector a las variaciones de la pobreza. El eje vertical indica el crecimiento económico del sector, ponderado por la proporción del empleo correspondiente a cada sector a comienzos del período<sup>56</sup>. La justificación es la siguiente. Como se comprueba en numerosos estudios, el crecimiento económico es importante para reducir la pobreza. Los países que han experimentado la mayor reducción de la pobreza son aquellos que han tenido períodos prolongados de crecimiento económico sostenido. No obstante, el tipo o la calidad de dicho crecimiento también es importante. Si el crecimiento se concentra más en sectores que absorben mucha mano de

<sup>56</sup> Los datos sobre el empleo corresponden a las encuestas de hogares de mayo de 2002 y el último trimestre de 2003.

obra, existen más probabilidades de crear un mayor número de puestos de trabajo a medida que la economía se expande. Como resultado, ello puede producir un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

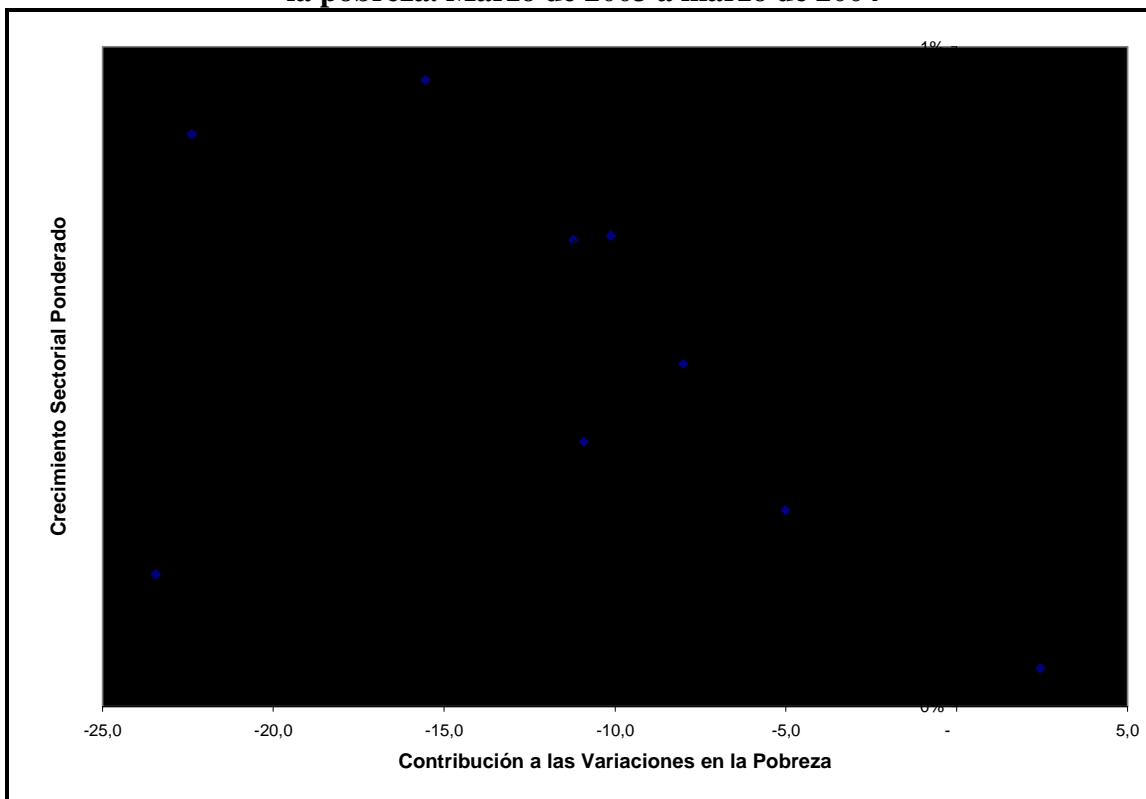
**Gráfico 3.4: Crecimiento económico por sector, y contribución a las variaciones en la pobreza. Mayo de 2002 a mayo de 2003**



*Fuente:* Personal del Banco Mundial.

3.43. Es posible que la correlación entre crecimiento sectorial y contribución a la reducción de la pobreza no sea muy fuerte en la etapa inicial de la recuperación (Gráfico 3.4). Cabe recordar que durante ese período las tasas de pobreza en realidad aumentaron. Sin embargo, la relación es más clara durante la etapa más reciente de la recuperación (Gráfico 3.5). Es decir, mientras mayor fue el crecimiento económico (ponderado) del sector, mayor ha sido su contribución a la reducción de la pobreza. Por lo tanto, el crecimiento económico es un medio valioso para reducir la pobreza, pero podría tener mayores efectos a favor de los pobres si se produjera en aquellos sectores que, relativamente, absorben más mano de obra y requieren mayor cantidad de trabajadores menos calificados. Como se ha señalado antes, la probabilidad de que se observe esta tendencia podría verse impulsada por los precios relativos de los insumos.

**Gráfico 3.5: Crecimiento económico por sector y contribución a las variaciones en la pobreza. Marzo de 2003 a marzo de 2004**



*Fuente:* Personal del Banco Mundial.

3.44. En términos generales, las principales implicancias en materia de políticas derivadas del análisis del reciente ciclo de crisis y recuperación son las siguientes. Primero, la estabilidad macroeconómica es importante para el crecimiento a largo plazo y también para la reducción de la pobreza. Los niveles de pobreza suelen aumentar drásticamente después de una crisis económica. Argentina no fue la excepción y tras la crisis reciente la pobreza aumentó marcadamente en el país. Así, el número de personas pobres aumentó unos 20 puntos porcentuales hasta alcanzar a más de la mitad de la población total, en tanto que el número de personas en situación de extrema pobreza casi se duplicó. Segundo, se observa que la recuperación fue pro-pobre y un factor importante que determinó ese resultado pudo haber sido la variación de los precios relativos observada después de la devaluación. Como consecuencia, los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB durante la recuperación fueron también los que absorben relativamente más mano de obra y que suelen contratar trabajadores menos calificados. Es probable que estas características de la reciente recuperación hayan sido cruciales para observar los patrones de crecimiento pro-pobre. Esta hipótesis merece un estudio y análisis más profundo, sobre todo a medida que continúa el proceso de recuperación. Tercero, las transferencias del gobierno fueron fundamentales para aliviar la pobreza y, especialmente, la extrema pobreza. Se comprobó que, sin esas transferencias, las tasas de pobreza y de indigencia habrían sido mayores.



## **4. OPCIONES para LA APLICACIÓN DE DETERMINADAS Políticas públicas**

4.1. El capítulo anterior mostró que la reciente crisis económica en Argentina derivó en graves trastornos sociales y una marcada reducción del bienestar de la población. El Plan de Convertibilidad fracasó en el 2002 y trajo como consecuencia una cesación de pagos de la deuda pública externa, un aumento de la inflación, una baja de la producción, la devaluación del tipo de cambio y un agravamiento de la ya difícil situación social del país. La economía comenzó a recuperarse en el 2003. Desde entonces la tasa de desempleo ha disminuido, alcanzando el 12,1% a fines del 2004 (14,5% si se considera como desempleados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar). Los salarios reales han repuntado en gran medida, aunque los de los sectores informal y público se siguen situando un 25% por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Como resultado de todo ello, se observó una mejora paulatina de la situación social. Muy importante, como indica la evidencia empírica presentada en el Capítulo 3, la última recuperación fue claramente un proceso de crecimiento pro-pobre.

4.2. No obstante, las mejoras económicas y sociales ocurrieron a partir de una base muy baja y grandes segmentos de la población argentina siguen enfrentando hoy graves dificultades. La tasa de pobreza se mantiene alta y afectaba al 40,2% de la población en el último trimestre de 2004. En esa misma fecha el 15% de la población estaba todavía por debajo de la línea de pobreza extrema. Como consecuencia, uno de los principales desafíos enfrenta actualmente el país es la implementación de políticas apropiadas para emprender un proceso de crecimiento económico sostenido y equitativo. El crecimiento económico vigoroso, basado en una acertada gestión macroeconómica, será crucial para una mayor reducción de la pobreza.

4.3. Recientes estudios empíricos, que incluyen una muestra de varios países, han tratado de determinar los factores o políticas que permitirían lograr un crecimiento económico vigoroso. El marco empírico en esos estudios se deriva principalmente del modelo neoclásico de crecimiento, ampliado y complementado por los modelos más recientes de crecimiento endógeno. Como se indicó en el Capítulo 2, en estos estudios suelen emplearse dos categorías principales de variables explicativas: las variables de estado inicial y las variables de control y de entorno. Las variables de estado inicial incluyen, por ejemplo, el logaritmo del ingreso per cápita al comienzo del período, la brecha inicial entre el producto efectivo y el potencial, y el capital físico y humano existente al inicio del período analizado. Las variables de control y de entorno incluyen las medidas escogidas y aplicadas por los gobiernos o agentes privados y se dividen en las siguientes subcategorías: i) variables estructurales, ii) variables macroeconómicas y iii) variables de las condiciones externas.

4.4. El objetivo de este último capítulo es analizar un grupo selecto de políticas públicas que en la literatura teórica y empírica se han considerado eficaces para producir un alto grado de crecimiento económico. Por supuesto, un análisis de todas las opciones con la que dispone el gobierno actualmente está fuera del alcance del presente estudio. Por lo tanto, la atención se centra en un número limitado de esas opciones en determinados campos: infraestructura, política fiscal, políticas comerciales, formación de capital humano (educación) y desarrollo del sector privado. Como se indicó en el Capítulo 2, numerosos

estudios concluyen que estas políticas son factores determinantes del crecimiento económico. Pero además de considerarse la forma en que esas políticas podrían ayudar a fomentar el crecimiento en la Argentina, en este capítulo también se examinan sus posibles efectos sobre la pobreza y la desigualdad.

#### A. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

4.5. Desde hace mucho tiempo se reconoce que una oferta suficiente de servicios de infraestructura es un ingrediente esencial para la productividad y el crecimiento. Sin embargo, en los últimos años, el rol de la infraestructura en la economía de un país ha recibido cada vez más atención. Desde el punto de vista académico, la literatura cada vez más abundante sobre el tema ha intentado cuantificar el aporte de la infraestructura al ingreso y al crecimiento. Desde el punto de vista de las políticas públicas, el origen de la nueva preocupación puede remontarse a dos acontecimientos a nivel mundial. El primero fue la retirada del sector público de su posición dominante como proveedor de infraestructura. El segundo fue la apertura del sector de infraestructura a la participación privada, lo cual se ha reflejado en la extensa privatización de las empresas de servicios públicos, así como en la multiplicación de las concesiones y otras formas de asociación entre los sectores público y privado. En esta sección se analiza la situación actual de la inversión en infraestructura en Argentina. En primer lugar, se examinan cuales serían las implicancias que, según algunos estudios empíricos, tendría ampliar la infraestructura en el país. Luego, se examinan las tendencias recientes de la inversión en infraestructura, tanto pública como privada. En la tercera parte se analizan algunos impedimentos que podrían obstaculizar la actividad económica. Por último, se discuten las necesidades de inversión en Argentina.

#### **Infraestructura, crecimiento económico y pobreza**

4.6. En varios estudios empíricos se ha investigado el efecto de la infraestructura en el crecimiento económico<sup>57</sup>. En un reciente estudio, Calderón y Servén (2004a) determinan que se obtienen considerables beneficios en términos de crecimiento al mejorar la calidad y la cantidad de infraestructura en un país. Sus resultados se presentan en el Cuadro 4.1<sup>58</sup>. Según ellos, si en Argentina el nivel de la infraestructura aumentara hasta alcanzar el nivel del líder regional (Costa Rica), la tasa de crecimiento del PIB podría incrementarse, *ceteris paribus*, en 1,3 puntos porcentuales al año. Además, la mejora de la calidad de la infraestructura en el país podría agregar otros 0,4 puntos porcentuales. Esto significa que la tasa de crecimiento podría subir en total 1,7 puntos porcentuales por año. Asimismo, una mejora cuantitativa y cualitativa de la infraestructura hasta alcanzar el nivel de Corea podría agregar más de 3 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento anual.

---

<sup>57</sup> Véase una reseña completa de la literatura sobre infraestructura y crecimiento en Calderón y Servén (2004a).

<sup>58</sup> Es posible que las diferencias específicas de cada país no se capten totalmente en los análisis de este tipo y, por ende, los resultados presentados en esta parte deben interpretarse con precaución.

**Cuadro 4.1: Efecto potencial en el crecimiento por una expansión y mejora de la infraestructura (como porcentaje del PIB)**

|                   | Mejora hasta alcanzar los niveles del país líder en América Latina y el Caribe* |                |              | Mejora hasta alcanzar los niveles del país situado en la mediana en Asia oriental y el Pacífico* |                |              |
|-------------------|---|----------------|--------------|--|----------------|--------------|
|                   | <u>Cantidad</u>   | <u>Calidad</u> | <u>Total</u> | <u>Cantidad</u>  | <u>Calidad</u> | <u>Total</u> |
| <b>Argentina</b>  | 1,3   | 0,4            | 1,7          | 2,2  | 0,9            | 3,2          |
| <b>Brasil</b>     | 1,5   | 1,4            | 2,9          | 2,4  | 1,9            | 4,4          |
| <b>Chile</b>      | 1,3   | 0,0            | 1,3          | 2,3  | 0,6            | 2,8          |
| <b>Colombia</b>   | 1,9   | 1,2            | 3,1          | 2,9  | 1,7            | 4,6          |
| <b>Costa Rica</b> |   | Meta regional  |              | 1,0  | 0,5            | 1,5          |
| <b>México</b>     | 1,4   | 0,2            | 1,7          | 2,4  | 0,8            | 3,2          |

\*El país líder en la región de América Latina y el Caribe es Costa Rica. El país situado en la mediana en Asia oriental y del Pacífico es la República de Corea.

Fuente: Calderón y Servén (2004a).

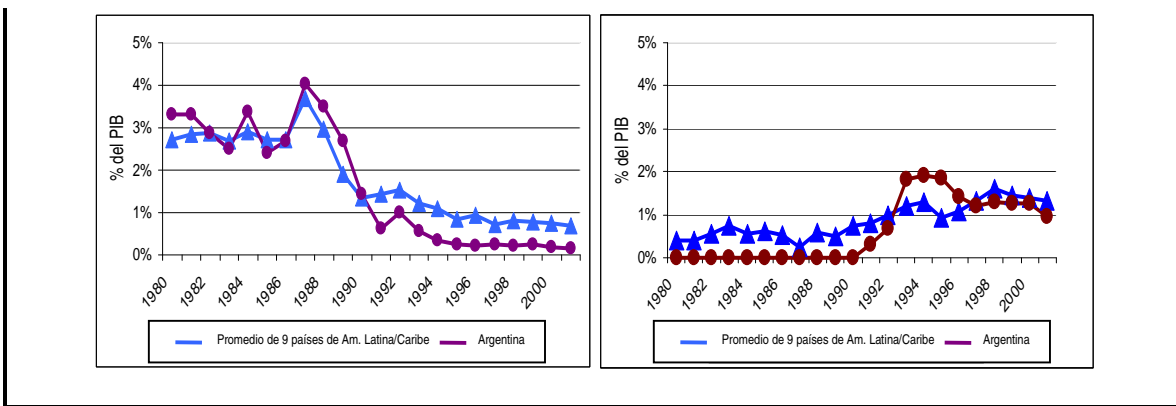
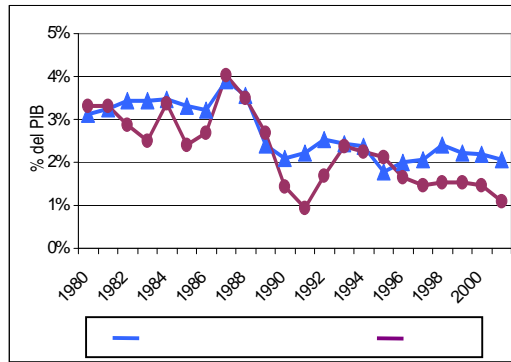
4.7. Calderón y Servén también encuentran un importante efecto de la infraestructura en la pobreza. Ellos señalan que el efecto tiene dos componentes: primero al promover el aumento general del ingreso y segundo al reducir la desigualdad. Esto significa que el crecimiento económico basado en la inversión en infraestructura sería particularmente beneficioso para los pobres. Según estos autores, la mejora del nivel de la infraestructura en Argentina al nivel de Costa Rica reduciría el coeficiente de Gini en 0,04, mientras que una mejora hasta alcanzar el nivel de la República de Corea reduciría el índice en 0,06.

### **Inversión en infraestructura en Argentina**

4.8. ¿Cuál es la trayectoria reciente de la inversión en infraestructura en Argentina? Los datos históricos disponibles en Calderón y Servén (2004b) indican que en 1980 la inversión pública en infraestructura (definida aquí como abastecimiento de agua y saneamiento, transporte, energía y telecomunicaciones) era de cerca de 3% del PIB. No obstante, esta se redujo a menos de 0,5 % del PIB en los años noventa y aún más, a cerca del 0,25%, al comienzo del nuevo milenio (Cuadro 4.1). Esta tendencia negativa de la inversión pública en infraestructura se compensó sólo parcialmente con inversión privada en el sector, la cual ascendió a cerca de 1,2% del PIB en promedio durante ese período. Por lo tanto, en promedio, la inversión total en infraestructura en Argentina durante los años noventa se mantuvo por debajo de 2% del PIB. En comparación con otros países latinoamericanos, estas tasas de inversión colocarían a la Argentina cerca del promedio regional para el decenio de 1980, pero el país estaría muy por debajo del mismo en la mayor parte de los años noventa. Además, los flujos de inversión privada hacia la infraestructura se redujeron significativamente con la reciente crisis económica y parecen haber seguido disminuyendo en los años siguientes. Como más de la mitad de la inversión privada se destinó al sector de telecomunicaciones, los otros sectores sufrieron en forma desproporcionada por causa de la sub-inversión.

### Gráfico 4.1: Inversión en infraestructura en Argentina y América Latina, 1980-2000

a) Inversión total: Argentina está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe



Fuente: Calderón y Servén (2004b).

4.9. Aunque no están disponibles datos oficiales consolidados de la inversión en infraestructura, los planes de inversión presentan una clasificación bastante similar con la definición de infraestructura dada anteriormente. A partir de los planes de inversión para el período 2004-06, se puede concluir que menos de la mitad de la inversión pública de Argentina está destinada a la infraestructura (Cuadro 4.2). El sector de transporte, que representa casi una tercera parte de la inversión pública, absorbe la mayor parte de la inversión destinada a infraestructura, en tanto que los sectores de energía y abastecimiento de agua absorben el 5% cada uno. El sector de telecomunicaciones representa apenas el 0,1% de la inversión pública general<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Las inversiones sociales en programas de ayuda laboral y en los sectores urbano, de vivienda y de educación constituyen la mayor parte del resto.

**Cuadro 4.2: Inversión pública en infraestructura**

|   | Proporción de la inversión pública financiada con fondos federales asignada a infraestructura (%) |
|---|---|
| <b>Transporte</b>                           | 32,7  |
| <b>Energía, combustible y minería</b>       | 5,8   |
| <b>Abastecimiento de agua y saneamiento</b> | 5,3   |
| <b>Comunicaciones</b>                       | 0,1   |
| <b>Infraestructura - total</b>              | 43,9  |

Fuente: Fay (2005).

4.10. Al comparar los servicios de infraestructura de Argentina con los de otros países, es obvio que Argentina no ha invertido lo suficiente en generación de electricidad, telefonía y pavimentación de caminos. Esta comparación puede hacerse empleando los resultados de un análisis de regresión que usa datos para varios países y que fuera realizado por Foster y Yepes (2004). En una muestra de unos 80 países en desarrollo, ellos consideran dos especificaciones alternativas del modelo: una que incluye solamente las variaciones del ingreso per cápita como control y otro que intenta capturar otros factores que fomentan o impiden la expansión de los servicios de infraestructura<sup>60</sup>. Ambos modelos indican que Argentina tiene mucho menos infraestructura que lo que debería dado su nivel de ingresos y sus características socioeconómicas. Los resultados, que se presentan en el Cuadro 4.3, muestra las desviaciones porcentuales entre los índices de cobertura observados y pronosticados. Por ende, un valor negativo indica que Argentina ha alcanzado niveles de cobertura inferiores a los pronosticados por el modelo, en tanto que un valor positivo indica lo contrario.

**Cuadro 4.3: Dotación de infraestructura productiva de Argentina en relación con otros países**

|                        | Cap. de generación de electricidad | Penetración de la telefonía fija | Penetración de la telefonía celular | Penetración de la telefonía general | Dens. de caminos pavimentados |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Modelo simple</b>   | -38,4                              | -40,2                            | -30,1                               | -36,1                               | -97,9                         |
| <b>Modelo completo</b> | -33,4                              | -38,5                            | -47,7                               | -42,8                               | -92,2                         |

Fuente: Foster y Yepes (2004).

### Cuellos de botella en el sector de infraestructura

4.11. Es necesario revertir la tendencia descendente de la inversión en infraestructura para lograr un crecimiento sostenido que permita crear empleo, generar riqueza y mejorar la calidad de vida de los argentinos, particularmente para los que se sitúan en los deciles más bajos de la distribución del ingreso. La posición competitiva de Argentina ha mejorado a causa de la reciente devaluación. Sin embargo, se considera que algunos

<sup>60</sup> Además del PIB per cápita, el modelo ampliado incluye otras variables como urbanización, distribución del ingreso, densidad de población, crecimiento de las zonas urbanas y tamaño medio de los hogares.

cuellos de botella en la infraestructura podrían entorpecer la actividad económica en varios sectores, especialmente en el de exportaciones. La energía, el transporte y la logística se cuentan entre los principales obstáculos para el crecimiento.

### *El sector de energía*<sup>61</sup>

4.12. Mientras que las empresas y los hogares de todo el país dependen de un abastecimiento seguro de energía eléctrica, aproximadamente el 50% de la generación de electricidad de Argentina, a su vez, depende del gas. Este último es también un insumo primario para los productores industriales y para una creciente proporción de proveedores de servicios de transporte, en tanto que las familias calientan sus viviendas y cocinan con gas. Por lo tanto, la escasez, los apagones, la imprevisibilidad en los precios o la falta de capacidad en cualquiera de los dos sub-sectores afectan a todas las áreas de la economía.

4.13. El incremento sin precedentes de la demanda de energía se ha atendido con aumentos en la capacidad de generación de electricidad, producción de gas (que no está regulada) y transporte de gas (que sí está regulado). La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) ha estimado los riesgos de interrupción del suministro en el período 2004-06. Dicha evaluación se preparó con diferentes hipótesis sobre el crecimiento de la demanda, las exportaciones y la disponibilidad de gas. Las proyecciones indicaron que la probabilidad de interrupción en el suministro era “limitada” en el 2004, “factible” en el 2005 y “significativa” en el 2006. Además, se estimó que en el 2007 habría un déficit de suministro si se retrasaban nuevos proyectos de generación y transmisión<sup>62</sup>. El gobierno actualmente encabeza iniciativas orientadas a ampliar la capacidad de generación de electricidad con la construcción de dos plantas de 800 MW, cuyo financiamiento todavía no se ha finalizado y que tal vez no estén en pleno funcionamiento antes de 2007. La capacidad de transporte de gas, que antes era de 120 millones de m<sup>3</sup> diarios, ha tenido un aumento marginal a unos 130 millones de m<sup>3</sup> diarios, pero todavía constituye una limitación.

4.14. Estas limitaciones en la oferta de energía se deben a un gasto público en infraestructura inferior al promedio regional en el último decenio, a una tendencia decreciente de la inversión privada durante los últimos cinco años y a un aumento repentino de la demanda debido a la vigorosa recuperación económica. La demanda de electricidad ha sido impulsada por el crecimiento del PIB y no es muy elástica en función del precio. Esto indica que los ajustes “normales” de los precios tendrán solamente un efecto pequeño para corregir el desequilibrio por sí solos (es decir, los ajustes de precios tendrían que ser muy grandes para tener un efecto significativo) y que, por tanto, el racionamiento a las industrias que no tienen contratos garantizados probablemente aumentará. En consecuencia, será muy importante para las perspectivas de crecimiento

---

<sup>61</sup> Las políticas sociales destinadas a mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos y la accesibilidad financiera de esos servicios se abordan en un documento de información técnica básica preparado para este informe. Véase Fay (2005).

<sup>62</sup> En las proyecciones de CAMMESA se supone que hay una precipitación pluvial promedio. Por lo tanto, el desequilibrio entre la oferta y la demanda se exacerbaría aún más con condiciones hidrológicas deficientes, puesto que la energía hidráulica representa alrededor de 50% de la producción de energía.

económico crear las condiciones que permitan aumentar la inversión en la producción de gas, generación de electricidad y transporte de gas.

### ***Transporte y logística***

4.15. Los costos de logística siguen siendo muy altos en Argentina: se estima que ascienden a casi 29% del PIB. En América Latina ocupan el segundo lugar después de los de Perú, y equivalen casi al triple del promedio de los países de la OCDE. Los elevados costos de transporte y logística de Argentina se deben a un conjunto de factores, entre ellos, la disminución de la inversión en infraestructura de transporte, el acceso deficiente a lugares en las provincias, los niveles de uso sin precedentes y las barreras administrativas para el transporte de mercancías. Antes de la crisis, en un estudio de los costos de logística, excluyendo los inventarios, se comprobó que la ineficiencia del transporte intermodal, el despacho aduanero y las pre-inspecciones agregaban más de US\$800 en costos a un contenedor típico transportado a través de las terminales portuarias de Buenos Aires. Después de la devaluación de 2001, los costos logísticos en pesos han aumentado más rápido que el índice de precios al consumidor y hasta han sobrepasado al índice de precios al productor.

4.16. Una indicación del impacto de los costos de logística en la competitividad de Argentina ha sido el descenso de la posición dominante de Buenos Aires como puerta de entrada a la región del Río de la Plata. Entre 1996 y 2002, Buenos Aires perdió una tercera parte de su posición en el comercio de contenedores. En su lugar, han crecido en importancia los puertos brasileños de Rio Grande y Santos. En 1998, después de cuatro años de importantes inversiones portuarias privadas, las terminales de Buenos Aires, en conjunto, habían crecido hasta cubrir más del 45% del comercio de la región, que llegaba a 2,7 millones de unidades equivalentes a 20 pies (TEU por sus siglas en inglés). En 2002, ese nivel había bajado a 27%, aunque en cifras absolutas de TEU Buenos Aires manipulaba casi la misma cantidad que seis años antes. Si bien el tráfico a través de las terminales de Buenos Aires aumentó 20% en 2003, dicho incremento no fue suficiente para revertir la tendencia de la pérdida de participación en el mercado.

4.17. Para que el PIB crezca de manera sostenible será fundamental contar con un sistema eficiente de logística y transporte de carga. Además, dicho sistema contribuirá a una distribución más equitativa del crecimiento económico, puesto que los altos costos de logística tienen un efecto desproporcionado en la competitividad de las pequeñas empresas y de aquellas con sede en el interior del país. Por ejemplo, Guasch (2003) señala que una disminución de 33% de la carga logística de Argentina produciría un aumento del empleo general de casi 6,5 %.

### **Aumento de la inversión en infraestructura**

4.18. Obviamente, Argentina ha invertido muy poco en infraestructura, pero cabe preguntarse cuál es un nivel de inversión apropiado. Las “necesidades” de inversión dependen del objetivo al que se aspira. Por ejemplo, a Argentina le costaría cerca de 1% del PIB al año por más de 10 años alcanzar el nivel de cobertura de abastecimiento de agua y saneamiento, electricidad y telefonía (líneas principales) de la República de Corea,

todos los cuales son objetivos razonables. Sin embargo, lograr la densidad vial de Corea costaría el equivalente de 264% del PIB, y obviamente no es una meta razonable, dado que la densidad de población de Corea es 44 veces mayor que la de Argentina.

4.19. Fay y Yepes (2004) han estimado la inversión necesaria para satisfacer el aumento previsto de la demanda (de empresas y consumidores) relacionado con determinadas trayectorias de crecimiento. En su modelo se observa que, dado un crecimiento proyectado del PIB para el período 2005-10 de 3,7% por año en promedio, las necesidades de inversión en infraestructura en Argentina se aproximarían a 1,4% del PIB por año. Esta cifra es probablemente un límite inferior, dado que excluye puertos, aeropuertos, transporte urbano y gas, así como los costos de rehabilitación o modernización (la estimación de estos últimos exige datos detallados, que no están disponibles). Al agregar un gasto mínimo de mantenimiento de un 0,8% del PIB se obtiene una estimación de la inversión total en infraestructura de 2,3% del PIB al año, equivalente a cerca de AR\$10.000 millones (en AR\$ corrientes) por año para ese período (Cuadro 4.4).

**Cuadro 4.4: Límite inferior de la inversión anual en infraestructura necesaria en Argentina**

|                      | Proporción del PIB<br>(porcentaje) | En millones de<br>AR\$ corrientes |
|----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Inversión</b>     | 1,44                               | 6.480                             |
| <b>Mantenimiento</b> | 0,83                               | 3.730                             |
| <b>Total</b>         | 2,28                               | 10.210                            |

*Fuente:* Fay y Yepes (2004).

4.20. ¿Cómo se compara esto con lo que se habría podido lograr bajo escenarios fiscales razonables? Los escenarios macroeconómicos compatibles con el programa del gobierno y con las expectativas de las autoridades implican que el gobierno federal podría asignar alrededor de 1,1% del PIB al año a gastos de capital. Esta estimación es bastante sensible a los supuestos de variables macroeconómicas y de asignación de los gastos públicos. as En particular:

- Los gastos de capital siguen siendo una pequeña parte del gasto total, de manera que las pequeñas reducciones en la proporción relativa de otras partidas de gastos importantes crearían el espacio fiscal necesario para impulsar la inversión<sup>63</sup>.
- Las estimaciones son sensibles a los supuestos macroeconómicos básicos que afectan a la evolución de la base imponible, así como a las fluctuaciones en la eficiencia de la recaudación de impuestos.
- Las estimaciones son sensibles a los compromisos fiscales de superávit primario a mediano plazo, que son una función de metas compatibles con la sostenibilidad de la deuda.

<sup>63</sup> Por ejemplo, en promedio, los gastos de capital durante el período 1993-98 representaron sólo el 6% del gasto total del gobierno federal y se redujo aún más a un promedio de 4,4% en el período 1999-2003.



4.21. Por lo tanto, el porcentaje del PIB que podría asignarse a la inversión en infraestructura pública dentro del marco macroeconómico a mediano plazo del gobierno no sería suficiente para atender la necesidad del país de mantener una tasa de crecimiento del PIB de 3,7% a mediano plazo. Estas restricciones indican que existe la necesidad que el sector privado tenga un papel continuo en la inversión en infraestructura. Por desgracia, hoy en día la participación del sector privado en nuevas inversiones para ampliar la capacidad de la infraestructura en Argentina es limitada. Actualmente los inversionistas privados en el sector de energía se han concentrado principalmente en inversiones en determinados gasoductos que son cruciales pero todavía no suficientes. Al mismo tiempo, la población tiene una idea cada vez más desfavorable de la participación del sector privado en la infraestructura<sup>64</sup>.

4.22. Un factor importante para atraer inversión privada en infraestructura y proteger los intereses de los consumidores es la calidad del marco regulador. Argentina enfrenta actualmente el reto de fortalecer su marco regulador y renegociar 63 contratos de concesión regulados por las autoridades federales en los sectores de infraestructura y servicios públicos, que se han visto afectados después de la crisis de 2001-02. Este ha sido un proceso prolongado y difícil y la ley de emergencia promulgada en respuesta a la crisis se ha prorrogado hasta finales de 2005. En la actualidad hay ocho concesiones renegociadas que han sido sancionadas por el Congreso, otras 12 tienen un acuerdo provisional entre el Poder Ejecutivo y los concesionarios en espera de ratificación por el Congreso, 13 llegaron a la fecha de vencimiento y se han sometido a un nuevo proceso de licitación, dos se han rescindido y 28 están todavía pendientes de renegociación. Un completo análisis de las complejas cuestiones que están en juego está más allá del alcance del presente informe. Sin embargo, al elaborar el marco a mediano plazo para la participación privada en el sector de infraestructura, la clave estará en poder atender las preocupaciones sociales de la ciudadanía argentina para acceder a los servicios básicos y, al mismo tiempo, asegurar la existencia de un marco transparente dentro del cual los inversionistas públicos y privados puedan invertir y desarrollar los servicios públicos y la infraestructura. En una sección posterior de este capítulo se analizarán otras políticas que podrían ampliar la competitividad de Argentina y mejorar el clima de inversión en el país.

## **B. POLÍTICAS FISCALES**

4.23. El papel del Estado en el suministro de bienes públicos en los países en desarrollo tiene una importancia crítica. Ante la pobreza generalizada, se espera que la política fiscal cumpla una función importante en combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Sin embargo, eso no implica necesariamente un sector público de gran tamaño: la economía sufre si encara la carga de un sector público extenso pero ineficiente. Esto puede suceder si, por ejemplo, un gobierno establece sistemas impositivos distorsionantes e ineficientes, asume funciones más apropiadas para el sector privado y mantiene programas públicos ineficaces y una burocracia inflada. En ese caso,

---

<sup>64</sup> Los resultados de una encuesta publicados en *El Cronista* (18 de abril de 2005) muestran que la proporción de la población que cree que los servicios públicos deberían regresar a manos del Estado aumentó de 36% en noviembre de 2000 a 78% en marzo de 2005. En forma similar, el 65% de la población parece creer que el Estado ofrecería mejor servicio que las empresas privatizadas.

una reducción del tamaño del sector público tiene un efecto favorable en el crecimiento económico. Por ejemplo, bajo condiciones iniciales de una alta deuda pública o un gran déficit fiscal (o ambos), las grandes reducciones del sector público, han sido asociadas con un auge ulterior de la economía en los países de la OCDE<sup>65</sup>. En esta sección se presenta un análisis de la literatura pertinente sobre la función de la política fiscal en la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza y la desigualdad. La importancia de la estabilidad macroeconómica para el crecimiento y la reducción de la pobreza se discute primero. A continuación, se examina la eficacia de la política tributaria para reducir la desigualdad. Por último, se examina la función de las políticas de gastos.

### **Estabilidad macroeconómica**

4.24. Según lo indica Barro (1990), las políticas fiscales, monetarias y financieras que contribuyen a la estabilidad macroeconómica y a evitar crisis financieras y de la balanza de pagos son indispensables para el crecimiento a largo plazo. Al mismo tiempo, las políticas que promueven un alto grado de crecimiento sostenido tendrán mayor éxito en reducir la pobreza<sup>66</sup>. Además, la estabilidad macroeconómica en sí puede beneficiar también a los pobres. Por ejemplo, numerosos estudios sobre casos en países específicos revelan que la desigualdad y el grado de pobreza absoluta aumentan durante las crisis macroeconómicas<sup>67</sup>.

4.25. Existe evidencia a nivel internacional indicando que la inflación es un cauce decisivo a través de la cual una crisis económica afecta a los pobres. Easterly y Fischer (2001) observan que una alta tasa de inflación tiende a empeorar la desigualdad y a aumentar la pobreza. Estos autores usan datos de encuestas de 31.869 hogares en 38 países y comprueban que los pobres tienen más probabilidades que los ricos de mencionar la inflación como el principal motivo de preocupación nacional. Ellos también observan que una alta tasa de inflación tiende a reducir la proporción del ingreso total del quintil más bajo, a disminuir el salario mínimo y a aumentar la pobreza. Un argumento para explicar este efecto “desigualador” de la inflación es que los ricos están en mejores condiciones de protegerse contra las consecuencias de una mayor inflación. Por ejemplo, los ricos pueden tener acceso a instrumentos financieros que pueden usar para protegerse contra las altas tasas de inflación. En cambio, la cartera de los pobres suele consistir sobre todo en dinero en efectivo. Además, los hogares más pobres suelen depender de ingresos proporcionados por el Estado que no están completamente indexados a la tasa de inflación.

4.26. En la mayoría de los estudios utilizando datos de panel para varios países se ha determinado que la inflación aumenta la pobreza y la desigualdad. En un análisis usando datos para los países de la OCDE I en 1988, Romer y Romer (1998) observan que la inflación tiene un efecto negativo en el ingreso medio del quintil más bajo. Asimismo, López (2003) encuentra una relación positiva entre la inflación y la desigualdad en 61 países en el período 1960-2000. Se han encontrado evidencia de una relación no lineal

---

<sup>65</sup> Véase Perotti (1999).

<sup>66</sup> Véase Dollar y Kraay (2002).

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, Lustig (2000), Baldacci y colaboradores (2002) y Banco Mundial (2001).

entre inflación y pobreza, en que una disminución de la hiperinflación causa una reducción mayor en la desigualdad que el paso de una tasa de inflación baja a una mínima<sup>68</sup>. En América Latina hay alguna evidencia que inflación tiende a ser perjudicial para los pobres. Si bien Cardoso (1992) afirma que quienes están por debajo de la línea de pobreza en América Latina tienen pocas posibilidades de verse afectados por un impuesto de la inflación por causa de sus insignificantes tenencias de dinero en efectivo, ella observa que una mayor inflación está relacionada con menores salarios reales en un grupo de siete países latinoamericanos. En Argentina, después de la caída del régimen de convertibilidad en enero de 2002 la inflación incipiente se ha identificado como uno de los factores detrás del dramático incremento de la pobreza. Rozada y Menéndez (2002) usan un método de micro simulación para identificar la fuente de las variaciones observadas en la desigualdad y la pobreza en Argentina. Para el período inmediatamente posterior al régimen de convertibilidad, los autores reportan que la inflación tuvo un efecto no insignificante en la pobreza. Estos resultados indican que, por lo menos en el corto plazo, la inflación ha aumentado en gran medida la pobreza en el país<sup>69</sup>.

4.27. Argentina actualmente se está recuperando de la peor crisis económica de los últimos años. El crecimiento económico ha repuntado, con un aumento del PIB real de 8,8% en 2003 y 9% en 2004. Es importante señalar que la recuperación económica tuvo el respaldo de políticas macroeconómicas prudentes. El superávit primario del gobierno central aumentó de 2,3% del PIB en 2003 a 3,9% el año siguiente. La situación fiscal de las provincias también mejoró y se estima que en 2004 habrá un superávit primario de 1,4% del PIB. La inflación anual se redujo del 41% en 2002 al 3,7% en 2003. El mantenimiento de las políticas públicas para alcanzar la estabilidad macroeconómica será la clave para una reducción duradera de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, una política fiscal prudente, respaldada por superávits primarios suficientemente altos, puede reducir el riesgo de una crisis que afecte en forma desproporcionada a los pobres.

### **Política tributaria**

4.28. Si bien no se puede depender solamente de un sistema tributario para lograr la redistribución, el actual sistema tributario argentino es regresivo y, por ende, contribuye a empeorar la distribución del ingreso en el país. Para lograr equidad es importante que haya una distribución justa de la carga tributaria en todos los deciles de ingresos, y es preciso estudiar en detalle la incidencia fiscal para asegurar que la carga no recaiga de manera desproporcionada en los estratos más pobres de la sociedad. Sin embargo, en Argentina la función de la política tributaria, por sí misma, es limitada en lo que respecta a la distribución. Su importancia primordial radica más bien en generar suficientes ingresos con los que el gobierno pueda abordar la desigualdad y la pobreza (por medio de políticas de gastos). En América Latina, la evidencia disponible señala que la política tributaria no es una forma muy eficaz de reducir directamente la desigualdad, puesto que es difícil lograr grandes modificaciones de la distribución del ingreso por medio del sistema tributario. Es poco probable que un sistema tributario aun moderadamente

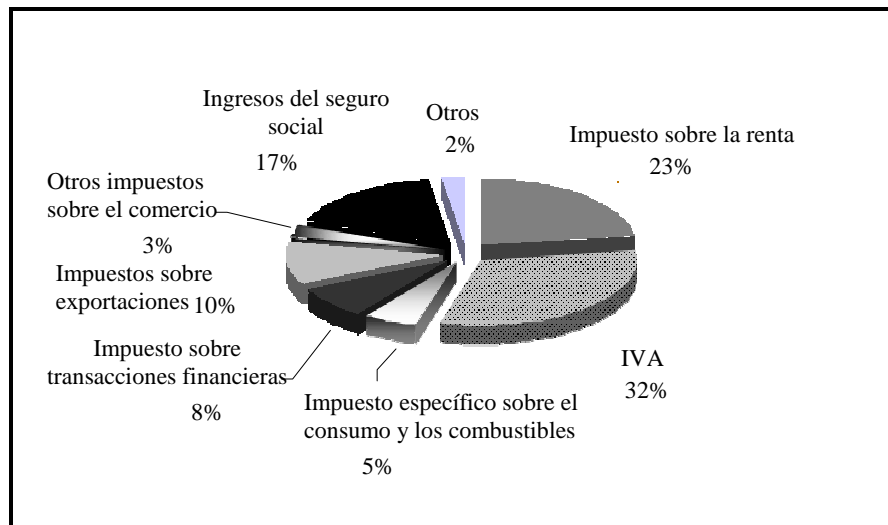
---

<sup>68</sup> Véase Bulir (2001).

<sup>69</sup> Estos resultados subrayan las preocupaciones por la reciente tendencia ascendente de la inflación, que subió a 6,2% en 2004 y ha alcanzado un valor acumulado de 4,5% en 2005.

progresivo tenga un efecto significativo en la distribución del ingreso una vez deducidos los impuestos. Eso se debe a que en los países latinoamericanos el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre la propiedad, que tienen el máximo potencial de progresividad, constituyen una pequeña proporción de los impuestos generales en comparación con las economías más avanzadas. Además, los principales impuestos que contribuyen a las rentas fiscales a menudo son impuestos no progresivos de tasa fija. Argentina no constituye una excepción. Por ejemplo, el IVA y los impuestos por transacciones financieras representaron cerca de 40% del total de ingresos fiscales en 2004, en comparación con los impuestos sobre la renta, que representaron el 23% (Gráfico 4.2). La progresividad del sistema tributario podría ampliarse, por ejemplo, por medio de la eliminación del IVA que se gravan a las necesidades básicas. Sin embargo, el costo administrativo sería alto y la introducción de un sistema de exenciones para ciertos bienes probablemente aumentaría la evasión de impuestos. A largo plazo, la estructura de tributación podría modificarse para asignar más importancia al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre la propiedad, con lo que la tributación tendría una función más directa en la redistribución.

**Gráfico 4.2: Distribución de las rentas fiscales del gobierno federal, 2004**



Fuente: Sinnott (2005).

4.29. Como se indicó antes, los resultados obtenidos en la literatura empírica que cuantifica la incidencia de los impuestos no respaldan mucho una política tributaria orientada a la redistribución. En varios estudios se usan datos de los hogares para estimar la carga impositiva individual, y luego se estiman los efectos distributivos de otras políticas. En una de las primeras aplicaciones de la teoría de la incidencia de los impuestos, Pechman y Okner (1974) analizaron el sistema tributario de los Estados Unidos. Observaron que el sistema no era muy progresivo y no tenía un marcado efecto en la distribución del ingreso. Los autores emplearon una gama de supuestos de impuestos más progresivos y menos progresivos para cambiar cada impuesto y ver cómo se modificaba la carga de una persona a otra. Los impuestos considerados fueron el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto a los salarios, los impuestos

sobre las ventas e impuestos específicos sobre el consumo, el impuesto sobre las utilidades y el impuesto sobre la propiedad. Para cada combinación, calcularon la tasa impositiva efectiva para cada familia. Al agruparlos según el ingreso anual, los resultados mostraron que el conjunto de supuestos de impuestos más progresivos no produjo una distribución del ingreso muy diferente de la del conjunto de supuestos de impuestos menos progresivos. La justificación para este resultado radicó en que los efectos progresivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre las utilidades se compensan en gran parte con los efectos regresivos del impuesto a los salarios y los impuestos sobre las ventas e impuestos específicos al consumo.

4.30. ¿Es éste un resultado particular de los Estados Unidos? Hay un estudio significativo en el que se considera el caso de un país latinoamericano de ingreso mediano. Engel y colaboradores (1999) analizan la incidencia de la carga tributaria de Chile por grupo de ingresos usando datos de hogares. Este estudio podría ser de interés para otros países en desarrollo, puesto que el sistema tributario de Chile es casi un modelo en la región por ser eficiente y estar sujeto a un mínimo grado de corrupción. Los autores observan que el sistema tributario chileno es ampliamente proporcional (es decir, no es regresivo ni progresivo). También realizan un ejercicio de simulación para examinar el impacto de varios cambios del sistema tributario en la distribución del ingreso. El más progresivo de todos es cuando reemplazan el impuesto sobre la renta de las personas físicas en Chile con un impuesto fijo de 20% que incorpora un alto nivel de exención (más de US\$2.000 por mes). Los resultados confirman la insensibilidad relativa de la distribución del ingreso al sistema tributario<sup>70</sup>. Además, en el estudio se observa que en el caso de Chile la focalización del gasto y el nivel de la tasa impositiva media son factores determinantes de la distribución del ingreso más importantes (después de las transferencias del Estado).

4.31. En Argentina no se ha hecho un estudio de la incidencia de los impuestos que tenga la profundidad del estudio de Chile. Por lo general, los estudios se han enfocado en la incidencia de la política fiscal en su conjunto. Algunos ejemplos son los de Sabaini y Santiere (1993), AFIP (1998), Gasparini (1998), Llach y Montoya (1999) y Rossignolo (2000). Estos estudios difieren en cuanto a su cobertura de los impuestos, los supuestos de incidencia de la carga fiscal y la variable de bienestar (ingreso o consumo) considerada. Sin embargo, sus resultados son similares: el gasto social es progresivo, aun cuando se incluye su financiamiento. Gasparini (2004) sostiene además que el efecto distributivo de la política fiscal en Argentina no ha cambiado mucho con el tiempo. El autor presenta un ejercicio aproximado para evaluar el efecto distributivo de las políticas fiscales desde 1980. Los resultados indican una creciente regresividad del sistema tributario. Si bien los impuestos se concentraron cada vez más en los estratos superiores durante el decenio de 1990, esta concentración no creció con la misma rapidez que la concentración del ingreso en el mismo período.

---

<sup>70</sup> Los autores examinan el efecto en el coeficiente de Gini y la relación entre el ingreso del decil superior y el ingreso del decil inferior.

**Cuadro 4.5: Incidencia de los impuestos por quintil, 1998**

|  | Quintiles |      |      |      |       | Total |
|--|-----------|------|------|------|-------|-------|
|  | I         | II   | III  | IV   | V     |       |
| <i>Impuestos</i>                             |           |      |      |      |       |       |
| <b>Porcentaje de la recaudación total de</b> |           |      |      |      |       |       |
| <b>Porcentaje del ingreso disponible</b>     | 3,6       | 6,5  | 10,5 | 18,0 | 61,3  | 100,0 |
| <i>Gasto social público, deducidos los</i>   |           |      |      |      |       |       |
| <b>Porcentaje del ingreso disponible</b>     | 122,1     | 40,6 | 17,8 | 3,2  | -14,5 | -     |
| <i>Distribución del ingreso disponible</i>   |           |      |      |      |       |       |
| <b>Antes de la política social</b>           | 3,1       | 6,5  | 10,8 | 18,3 | 61,3  | 100,0 |
| <b>Después del gasto social público</b>      | 6,3       | 8,7  | 12,3 | 18,7 | 54,0  | 100,0 |
| <b>Deducidos los impuestos</b>               | 2,9       | 6,5  | 10,9 | 18,4 | 61,3  | 100,0 |
| <b>Después de adoptar la política social</b> | 6,8       | 9,1  | 12,7 | 18,9 | 52,4  | 100,0 |

Fuente: Ministerio de Economía y Producción. *Dirección de Gastos Sociales Consolidados*.

4.32. Las últimas estimaciones disponibles de la incidencia de los impuestos en Argentina se han tomado de la *Dirección de Gastos Sociales Consolidados* (2002) del Ministerio de Economía y Producción. Los resultados se presentan en el Cuadro 4.5, donde se observa que los pobres pagan una mayor proporción de su ingreso disponible en impuestos en comparación con los ricos. Sin embargo, el gasto social público compensa la regresividad del sistema tributario, lo que produce una redistribución del ingreso hacia los quintiles más pobres.

4.33. Por último, es importante mencionar que cualquier gobierno que aspire a tener un programa de crecimiento con equidad debe diseñar un sistema tributario eficiente, ya que un sistema ineficiente podría ser muy costoso para la economía. Por ejemplo, podría distorsionar las decisiones sobre ahorro e inversión, con lo que perjudicaría el crecimiento económico. Si bien un análisis profundo de la eficiencia del sistema tributario argentino está más allá del alcance del presente informe, hay margen para que el gobierno amplíe la eficiencia y aumente los ingresos fiscales. Las actividades de recaudación de impuestos, medidas por la relación entre impuesto medio y PIB en el período 1990-2000, son menores en Argentina que en los países con niveles similares de ingreso per cápita<sup>71</sup>. Además, los impuestos distorsionantes sobre las exportaciones y las transacciones financieras constituyen la mayor parte del reciente aumento de las rentas fiscales y representaron el 23,1% del total de rentas fiscales en 2004. A largo plazo, sería prudente adoptar una estrategia que reemplace estos impuestos con rentas provenientes, por ejemplo, de una mayor tasa de cumplimiento tributario.

4.34. Los resultados que se presentan en esta sección son esenciales para cualquier programa de políticas que procure reducir la pobreza y la falta de equidad. Lo más importante es el monto de ingresos que se debe redistribuir, por lo que un impuesto proporcional de alto rendimiento es mejor que un impuesto progresivo de bajo rendimiento. En consecuencia, la focalización del gasto público y la eficiencia relativa del sistema tributario son mucho más importantes que la progresividad de este último. La distribución del gasto público es el conducto más eficaz por medio del cual las políticas fiscales podrían ayudar al gobierno a luchar contra la pobreza y a reducir la desigualdad.

<sup>71</sup> Véase De Ferranti y colaboradores (2004).

## Políticas de gastos

4.35. Es un hecho ampliamente reconocido que las políticas de gastos son un instrumento muy importante para reducir la desigualdad y combatir la pobreza. En ese sentido, cada gobierno desea asegurar que la composición del gasto promueva la reducción de la desigualdad y de la pobreza por medio de políticas que aumenten las oportunidades para los pobres y ofrezcan protección social a grupos vulnerables. En la actualidad, el gasto público medido con respecto al PIB en Argentina es relativamente alto en comparación con otros países latinoamericanos. La proporción del gasto público total que se destina a los sectores sociales esta entre los más altos<sup>72</sup>. En 2004, la proporción del gasto del gobierno nacional y provincial consolidado fue del 23% del PIB y el gasto social como proporción del gasto público total fue superior al 60%<sup>73</sup>. Si bien el gasto social de Argentina ha aumentado desde comienzos de los años noventa y tuvo algún éxito en llegar a los pobres, sigue habiendo un amplio margen para mejorar el efecto distributivo del gasto público.

4.36. El gasto público para promover la equidad puede justificarse no solamente por razones estrictamente redistributivas sino también por su influencia favorable en el crecimiento económico. En los modelos neoclásicos de crecimiento, la proporción del gasto público en la producción o la composición de los ingresos y gastos no influye en la tasa de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, en los modelos de crecimiento endógeno, la inversión en capital humano y físico sí afecta la tasa de crecimiento en el estado estacionario de la economía<sup>74</sup>. En lo que respecta a la literatura empírica, Kneller, Bleaney y Gemmell (1999), al emplear regresiones del crecimiento para varios países, observaron que un incremento del gasto público productivo mejora significativamente el crecimiento económico cuando dicho incremento se financia mediante una combinación de tributación y reasignación de gastos no productivos.<sup>75</sup> En términos distributivos La acumulación de capital humano puede ser una forma muy valiosa que permita a las políticas públicas aumentar la equidad y, al mismo tiempo, promover el crecimiento. En los países en desarrollo, el Estado cumple una función crucial en proveer capital humano y promover la inversión en dicho capital. Tanzi y Chu (1992) explican cómo se puede mejorar la productividad laboral a través de la lucha en contra de problemas como nutrición, salud y educación inadecuadas que limitan el esfuerzo laboral de los pobres.

---

<sup>72</sup> Véase De Ferranti y colaboradores (2004).

<sup>73</sup> No obstante, en 2004 el gasto social en términos reales todavía se situaba por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

<sup>74</sup> Los modelos de crecimiento endógeno de la política pública de Barro (1990), Barro y Sala-i-Martin (1995), y Mendoza y colaboradores (1997) presentan los mecanismos mediante los cuales la política fiscal podría influir en el nivel del producto y la tasa de crecimiento estable. En esos modelos, el gasto público se diferencia según se incluya o no como argumento en la función de producción. Si se incluye, tiene un efecto favorable en el crecimiento. De lo contrario, es improductivo.

<sup>75</sup> Estos autores definen como productivo el gasto con un amplio componente de capital (físico o humano). Los gastos en seguro social y bienestar se definen como improductivos. Para fines tributarios, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre la propiedad se consideran distorsionantes. Por su parte, los impuestos sobre el consumo (basados en los gastos) se definen como no distorsionantes puesto que no reducen los rendimientos de la inversión.

4.37. Un mecanismo que suelen emplear los gobiernos para mitigar los efectos negativos de la pobreza y la desigualdad son los programas de protección social. Estos programas suelen realizarse por medio de transferencias directas o transferencias condicionales más focalizadas. Las transferencias directas tienen por fin encarar el riesgo más que la desigualdad: típicamente consisten en transferencias en efectivo para enfrentar los problemas que surgen debido, por ejemplo, a la pobreza en la vejez, la discapacidad, el desempleo y/o salud. Por lo tanto, son una mezcla de seguro social y asistencia social. Los elementos regresivos del bienestar social suelen dominar a los elementos progresivos<sup>76</sup>. Por ejemplo, para quienes están en el sector informal es difícil beneficiarse de muchas de esas transferencias. Ése suele ser el caso de la asistencia (el seguro) de desempleo, de difícil acceso para los más pobres de dicho sector. Otro ejemplo importante de exclusión es el sistema de asignación familiar en Argentina, que solamente cubre a los trabajadores del sector formal. Éstas son cuestiones pertinentes para el gobierno puesto que en Argentina los trabajadores informales representan una gran proporción de la población activa. Al mismo tiempo, los trabajadores del sector informal constituyen la mayor parte de los tres deciles inferiores de distribución del ingreso. En cambio, Chile ha establecido un sistema de seguro no contributivo que ofrece un cierto grado de protección a los trabajadores en el sector informal.

4.38. El gobierno argentino aplicó un exitoso programa de transferencia directa de ingresos, con el apoyo del Banco Mundial, después de la reciente crisis económica. El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue el principal instrumento de protección social empleado para combatir los efectos de la crisis. Su finalidad era dar apoyo directo en materia de ingresos a las familias que habían perdido su principal fuente de ingresos debido a la crisis. Cada jefe de hogar participante en el programa recibió 150 pesos mensuales, suma que representaba cerca de 50% del ingreso familiar promedio en 2002. Galasso y Ravallion (2003) evaluaron el impacto del programa empleando datos de censos de hogares que cubrieron el período de la crisis. Los autores observaron que si bien el programa tuvo un efecto muy favorable en la pobreza puesto que efectivamente llegó a los pobres (el 90% de los beneficiarios eran pobres), no solamente llegó a aquellos que se encontraban desempleados, pero alrededor de la mitad de los beneficiarios (principalmente mujeres) no habían estado activos en la fuerza laboral anteriormente. Además, las tasas de cobertura del quintil de ingresos más bajo llegaron al 40% —un porcentaje importante comparado con las experiencias de otros países—, pero dejaron sin cobertura al 60% del quintil más pobre.

4.39. Además del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que es un programa de ayuda laboral puesto que exige que los beneficiarios trabajen por lo menos cuatro horas diarias a cambio del subsidio, Argentina también tiene un programa de transferencias de dinero en efectivo basadas en ciertas condiciones. La principal característica de estas transferencias, que las distingue de otras transferencias de dinero directas, está en que, en principio, los beneficiarios deben emprender una serie de actividades para poder recibir esos recursos en efectivo. En muchos casos, éstos son principalmente un subsidio de educación, con programas que ofrecen transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia regular a la escuela. Con frecuencia se incorpora a esos programas un subsidio de alimentación o

---

<sup>76</sup> Véase De Ferranti y colaboradores (2004).



de nutrición, que está condicionado a la asistencia a dispensarios de atención de salud y de nutrición. A menudo en varios de estos programas se ha hecho mucho hincapié en la evaluación mediante la incorporación de sistemas de evaluación temprana. El desempeño de PROGRESA en México, el programa de transferencias condicionales más ampliamente estudiado, ha sido alentador ya que se lograron buenos resultados en términos de focalización y un efecto impresionante en educación. El Programa Familias de Argentina es un tipo de programa de transferencias condicionales, en el que la participación depende de la asistencia a la escuela o a un programa de atención de salud.

4.40. Las políticas de gastos ofrecen oportunidades de focalizar el gasto hacia determinados grupos, especialmente en lo que respecta al gasto social. Sin embargo, el gasto público no siempre se dirige eficientemente hacia los más pobres. En el caso de Argentina, un análisis de la incidencia de los beneficios obtenidos de los gastos resulta revelador. En el decenio de 1990 hubo un cambio en el gasto hacia los sectores sociales. Sin embargo, ese mayor nivel de gasto social no se tradujo en una reducción de la desigualdad del ingreso. Esto se debió, primero, a que el gasto social no siempre fue progresivo. Segundo, un componente importante del gasto social fue en servicios, como la provisión de servicios públicos a particulares, de manera que no tuvo un efecto inmediato en el ingreso. Tercero, el aumento del gasto social potencialmente progresivo podría haberse visto opacado por los aumentos del gasto regresivo en otros ámbitos del gasto público. En el caso de Argentina, los resultados de los estudios del análisis de incidencia se tratan en detalle en Bertranou (2005). Ella reporta que algunos programas, como los sistemas de pensiones, educación terciaria y salud, son regresivos en su mayoría. En el Cuadro 4.6 se resumen los resultados de estos estudios de incidencia del gasto social en las prestaciones.

**Cuadro 4.6: Incidencia del gasto social**

| <b>Función</b>                 | <b>Característica</b>       |
|--------------------------------|-----------------------------|
| <b>Educación</b>               |                             |
| <b>Elemental</b>               | Progresivo                  |
| <b>Secundaria</b>              | Progresivo                  |
| <b>Terciaria</b>               | Regresivo                   |
| <b>Salud</b>                   |                             |
| <b>Asistencia pública</b>      | Progresivo                  |
| <b>Otros gastos</b>            | Regresivo/Proporcional      |
| <b>Asistencia social</b>       | Progresivo                  |
| <b>Empleo</b>                  |                             |
| <b>Programas de empleo</b>     | Progresivo                  |
| <b>Otros</b>                   | Regresivo/Proporcional      |
| <b>Seguridad social</b>        | Regresivo                   |
| <b>Agua y saneamiento</b>      | Proporcional                |
| <b>Otros servicios urbanos</b> | Proporcional                |
| <b>Vivienda</b>                | No se observa ningún patrón |

*Fuente:* Bertranou (2005).

4.41. Por último, otro problema recurrente en los países en desarrollo se refiere a la naturaleza procíclica del gasto público. El gasto público procíclico puede resultar en

caídas de la inversión durante periodos de recesión, lo cual limita el papel de estado para reducir las imperfecciones del mercado y por lo tanto limita el crecimiento en el futuro. . El gasto social sumamente procíclico también debilita el efecto de la intervención del Estado en la pobreza en periodos de recesión, ya que las reducciones del gasto social ocurren cuando existe la mayor necesidad de este tipo de gasto. Braun y Di Gresia (2003) muestran que el gasto social es sumamente procíclico en Argentina, y estiman que la correlación entre el componente cíclico del PIB y el componente cíclico del gasto social en los tres últimos decenios es de 0,42. Esto se compara con un promedio de 0,32 para América Latina y de -0,10 para los países de la OCDE.

4.42. La naturaleza procíclica del gasto total y del gasto social aumentó considerablemente en el período de crisis reciente (véase el Cuadro 4.7)<sup>77</sup>. Por lo tanto, el gasto social fue reducido notablemente durante la reciente contracción económica. Sin embargo, existe cierta evidencia de que este tipo de gasto sufrió relativamente menos que el gasto público total cuando se compara con el del pasado. Sinnott (2005) observó que la elasticidad del gasto social en función de la reducción del gasto público total fue menor durante la crisis reciente que en previos periodos de contracción fiscal.

**Cuadro 4.7: Elasticidad del gasto público a las fluctuaciones del PIB, 1980-2004**

|                            | 1980-97             | 1980-89           | 1990-99            | 2000-04           | 1980-2004           |
|----------------------------|---------------------|-------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| <b>Gasto público total</b> | 0,911<br>(0,283)*** | 0,908<br>(0,495)  | 0,535<br>(0,29)    | 2,194<br>(0,868)* | 1,270<br>(0,443)*** |
| <b>Gasto social total</b>  | 1,243<br>(0,466)**  | 1,886<br>(0,807)* | 0,740<br>(0,274)** | 1,854<br>(0,711)* | 1,412<br>(0,416)*** |

*Nota:* La variable dependiente es la diferencia logarítmica de cada una de las categorías de gastos. Se realiza la regresión correspondiente a partir de las fluctuaciones del PIB y una constante para cada uno de los períodos. \*, \*\* y \*\*\* indican significación al nivel de 1%, 5% y 10%.

*Fuente:* Sinnott (2005).

4.43. Los resultados presentados en esta sección ilustran la importancia de que el gobierno efectúe regularmente análisis de la incidencia del gasto para determinar quién se beneficia del acceso a los servicios públicos. Entonces, el gobierno puede focalizar el gasto para que sea más progresivo. Aquí, la atención se ha centrado en el gasto social, pero otros gastos públicos también pueden tener profundas repercusiones distributivas. Por lo tanto, en cualquier examen de la incidencia fiscal, el gobierno debe concentrarse además en el papel de los gastos no sociales —como los gastos en infraestructura, sueldos e infraestructura del sector público— en la reducción de la desigualdad. Con respecto a la naturaleza procíclica del gasto público, entre las posibles soluciones en materia de políticas cabe citar el establecimiento de instituciones apropiadas —por ejemplo, una regla fiscal para proteger el gasto social en tiempos difíciles— o la creación de estabilizadores automáticos del presupuesto de gastos sociales que se activarían en tiempos de dificultades, o ambas cosas. Los sistemas de cobertura universal, como las

<sup>77</sup> Gasparini (2004) explica la naturaleza procíclica observada del gasto público en Argentina por las restricciones políticas al ahorro público durante los períodos de expansión, la limitada solvencia del país durante los períodos de recesión, y la baja proporción de estabilizadores automáticos en el presupuesto.

asignaciones generales a los menores de edad, también serían un estabilizador automático.

### C. POLÍTICAS COMERCIALES

4.44. Desde finales de los años ochenta, Argentina ha logrado grandes progresos en la liberalización del comercio, al reducir los aranceles promedio, así como los porcentajes de partidas arancelarias a licencias de importación y otras restricciones cuantitativas. Se cree que esas reformas han impulsado el comercio y el crecimiento económico. Sin embargo, algunos economistas sostienen que también pueden haber afectado a los salarios y la situación de empleo de los trabajadores con bajo nivel de preparación, sobre todo de los que trabajan en sectores que experimentaron un aumento en la competencia de bienes producidos en el extranjero. Si esa hipótesis fuera válida, estas políticas podrían haber contribuido a incrementar la desigualdad de ingresos y la pobreza. Por otra parte, se sostiene que una mayor liberalización del comercio (en Argentina y en otros socios importantes, tales como los Estados Unidos y la Unión Europea) en sectores clave como los de agricultura y manufacturas agrícolas, podría ser beneficiosa para el país. Según esta hipótesis, dichas políticas aumentarían los salarios y las oportunidades de empleo en los segmentos más pobres de la población. El propósito de esta sección es probar la validez de estas dos hipótesis. Concretamente, se investiga la relación entre las políticas de comercio y la desigualdad de ingresos y la pobreza en Argentina. En esta parte del estudio no sólo se examina el impacto en la pobreza y la desigualdad de las políticas comerciales aplicadas por el gobierno en el pasado, sino que también se analizan los efectos que podrían tener los planes de una mayor liberalización comercial.

#### **Políticas comerciales en el decenio de 1990**

4.45. El proceso de liberalización del comercio en Argentina se ha llevado a cabo mediante la adopción de políticas unilaterales, regionales y multilaterales en el marco del GATT/OMC. La liberalización comenzó como una medida unilateral en 1988, cuando los aranceles bajaron de un promedio general de 45% en 1987 al 29% a fines de 1988. Con respecto a las medidas no arancelarias, también hubo una disminución importante del número de partidas sujetas a restricciones cuantitativas. En particular, se eliminaron las licencias (permisos) de importación de aproximadamente 3.000 partidas arancelarias. El nuevo gobierno que asumió en 1989 prosiguió con las iniciativas de liberalización del comercio. Entre agosto de 1989 y enero de 1991, se volvieron a bajar los aranceles nominales al 18%, y se eliminó el resto de las licencias de importación. A fines de 1991, el arancel promedio volvió a disminuir hasta alcanzar un nivel sin precedentes de 9,7%. Sin embargo, la liberalización del comercio se invirtió parcialmente cuando, en octubre de 1992, el gobierno estableció un derecho no arancelario de carácter extraordinario y temporal del 10% sobre prácticamente todas las partidas arancelarias (la denominada tasa estadística). Este gravamen extraordinario se redujo al 3% a fines de 1994. En general, y como consecuencia de este proceso unilateral de liberalización, el arancel medio en Argentina se redujo del 45% en 1987 a alrededor del 12% en 1994<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Con el establecimiento del tratado MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmado en 1991, se reforzó la liberalización del comercio y, más importante aún, ésta adquirió un carácter más creíble y perdurable. El objetivo del tratado era lograr el libre comercio dentro de la región, en tanto que las

4.46. El profundo y acelerado proceso de liberalización del comercio de Argentina ha tenido un efecto importante en los niveles de intercambio comerciales. En particular, el comercio total aumentó casi cuatro veces entre 1985-87 y 1996-98. El indicador de apertura comercial (la suma de las exportaciones más las importaciones dividida por el PIB multiplicado por dos) prácticamente se duplicó entre 1991 y 2000. Este coeficiente era de 5,3% en 1991 y aumentó al 9% en el año 2000 (Cuadro 4.8). Además, como podía esperarse, el MERCOSUR se ha convertido en un importante mercado para las exportaciones argentinas, así como una fuente importante de importaciones. La proporción de exportaciones e importaciones que se originan en países del MERCOSUR representó el 18% del total de importaciones y exportaciones en 1991 y aumentó al 30% a fines de esa década.

**Cuadro 4.8: Indicador de apertura comercial y MERCOSUR, 1991-2000**

| Indicador  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (M+X)/2PIB | 5,3%  | 5,9%  | 6,3%  | 7,5%  | 8,4%  |
| % MERCOSUR | 18,3% | 22,1% | 25,8% | 25,6% | 27,7% |
| Indicador  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
| (M+X)/2PIB | 9,3%  | 10,3% | 10,0% | 8,7%  | 9,0%  |
| % MERCOSUR | 28,9% | 30,2% | 30,0% | 27,3% | 30,2% |

Fuente: Porto y Sanguinetti (2005).

4.47. El total de los intercambios comerciales no sólo aumentó en medida apreciable durante el período de liberalización, sino que su composición también cambió notablemente. Los porcentajes correspondientes a importaciones de materias en estado natural, combustible y lubricantes, y productos químicos experimentaron una disminución, en tanto que los de artículos manufacturados y maquinaria y equipo registraron un aumento. Por otra parte, durante el período 1986-99 las exportaciones se diversificaron. Por ejemplo, en 1986 el 47% del total de exportaciones correspondía a alimentos y animales vivos, pero en 1999 ese porcentaje disminuyó al 34%. Las partidas de exportación que experimentaron un aumento como porcentaje del total de exportaciones fueron las de minerales, combustible y lubricantes, productos químicos y maquinaria y equipo de transporte.

4.48. Se puede sacar una conclusión más precisa con respecto a la diversificación de las importaciones y las exportaciones estimando los indicadores de concentración. En el Gráfico 4.3 se indican los coeficientes de Gini correspondientes a las categorías de productos de importación y exportación conforme a la CIU-4 y la CUCI-3 en el período 1986-99<sup>79</sup>. A partir de estos datos se pueden sacar varias conclusiones<sup>80</sup>. Primero, como

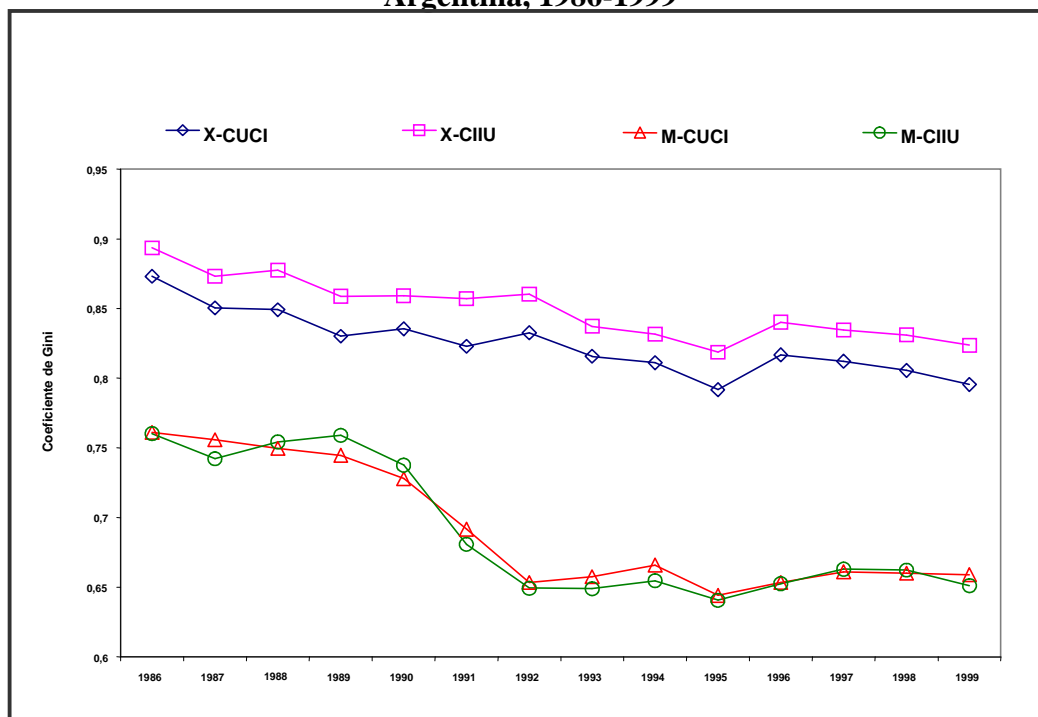
---

importaciones del resto del mundo estarían sujetas a un arancel externo común que fluctuaría entre cero y 20%, como máximo.

<sup>79</sup> CIU-4 y CUCI-3 son sistemas de clasificación de productos. CUCI-3 es la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3, y corresponde a la versión vigente que mantiene la Organización de

es de esperar en una economía relativamente pequeña como la de Argentina, las exportaciones tienen una estructura más concentrada que las importaciones. Segundo, las importaciones y exportaciones muestran una tendencia secular hacia una mayor diversificación. Tercero, mientras el indicador de concentración de las exportaciones disminuye en forma uniforme y constante, los índices de concentración de las importaciones muestran un cambio estructural en 1991 y 1992, época en que se pusieron en práctica las políticas orientadas a la liberalización comercial. El coeficiente de Gini de concentración de las importaciones se ha mantenido más o menos constante desde entonces.

**Gráfico 4.9: Evolución del coeficiente de Gini de concentración  
Argentina, 1986-1999**



Fuente: Porto y Sanguinetti (2005).

4.49. El curso de la política comercial de Argentina durante ese período podría haber afectado al empleo en algunos sectores (y, en consecuencia, a la pobreza y la desigualdad). Entre 1993 y 1998, se produjo una caída del empleo en la mayoría de las actividades manufactureras. Los datos por sector muestran que dicha disminución no fue igual en todas las actividades. En otras palabras, hubo una variabilidad importante en torno a una media de 11,7%. Por ejemplo, en los sectores de productos de metal y

---

las Naciones Unidas. Esta clasificación de cinco dígitos se emplea para declarar las estadísticas comerciales nacionales agregadas a fin de facilitar las comparaciones internacionales. CIIU-4 es la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, Revisión 4, de cuatro dígitos, también publicada por las Naciones Unidas. Al igual que la CUCI, se emplea para comparar datos sobre producción y comercio entre distintos países.

<sup>80</sup> El coeficiente de Gini mide la concentración y varía entre 0 y 1. En la literatura sobre distribución del ingreso, los valores más altos se asocian con una elevada desigualdad de ingresos. En este contexto, un coeficiente alto indica una estructura de comercio muy concentrada.

plásticos se observó una disminución muy pequeña del empleo (en realidad, en este último subsector el empleo aumentó durante ese período). En el otro extremo, sectores tales como los del tabaco, destilación de petróleo y equipos de audio, vídeo y comunicaciones, sufrieron una caída del empleo de más de 30%. Es bastante plausible asociar al menos una parte de este fenómeno con la apertura del comercio, ya que estos sectores enfrentaron una fuerte competencia de productores extranjeros como resultado de la política de liberalización y la sobrevaloración de la moneda nacional. Sin embargo, no se puede encontrar una correlación significativa (incondicional) entre las variaciones del empleo y la penetración de las importaciones<sup>81</sup>.

4.50. Otro tipo de datos que resultan pertinentes para analizar los efectos de las políticas de liberalización del comercio en la pobreza son los sueldos relativos según los niveles de calificación de los trabajadores. Por lo tanto, si los sectores que experimentaron mayores reducciones de los niveles de protección empleaban una mayor proporción de trabajadores menos calificados, la liberalización del comercio puede haber tenido el efecto de reducir los salarios de esos trabajadores en relación con los de los trabajadores más calificados<sup>82</sup>. En este informe se explora este tema y, más concretamente, se intenta determinar si la intensificación de la liberalización comercial durante los años noventa tuvo algún efecto comprobable en la distribución de los salarios. Utilizando datos a nivel macroeconómico, es posible probar si los sectores de manufactura en los cuales se intensificó la penetración de las importaciones en relación con el valor agregado bruto son, *ceteris paribus*, los sectores en los cuales se produjo un mayor aumento de la desigualdad de salarios según el nivel de calificación de los trabajadores. Los resultados muestran que el aumento de la penetración de las importaciones en el sector manufacturero contribuyó al incremento de la desigualdad de los salarios en Argentina y perjudicó a los trabajadores menos calificados (no calificados y semicalificados). Sin embargo, el efecto identificado no parece haber sido la causa principal de la creciente desigualdad de salarios durante el período estudiado<sup>83</sup>.

### **Políticas para una mayor liberalización del comercio**

4.51. ¿Cual sería el impacto de una mayor liberalización del comercio? Al igual que otros países de la región y del resto del mundo, Argentina está negociando tratados de libre comercio (TLC) con otros países y regiones. Están en marcha conversaciones sobre los tratados de libre comercio de las Américas, el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, y algunas iniciativas orientadas a facilitar el intercambio comercial con China. En el frente multilateral, está la nueva ronda de negociaciones de Doha. Un aspecto fundamental para evaluar las consecuencias que tendrían esas políticas en la pobreza y la desigualdad de ingresos es determinar su efecto en los mercados laborales.

---

<sup>81</sup> Véanse más detalles en Porto y Sanguinetti (2005).

<sup>82</sup> En la década de 1990, los salarios del grupo medianamente calificado (egresados de la enseñanza secundaria) no disminuyeron en relación con los salarios del grupo de trabajadores no calificados (aquellos que, en el mejor de los casos, asistieron a la escuela secundaria pero no se graduaron), en tanto que los salarios de los grupos tanto no calificados como semicalificados disminuyeron en relación con los salarios de los trabajadores calificados (aquellos que terminaron un nivel de educación terciaria). De hecho, durante esa década, la prima salarial aumentó considerablemente.

<sup>83</sup> Porto y Sanguinetti (2005) presentan un análisis completo al respecto.

Suponiendo una situación de pleno empleo, el principal impacto se producirá en los salarios, en tanto que si adopta una “planteamiento de desarrollo” el principal efecto se producirá en el empleo. En el análisis que se presenta a continuación se adopta este último criterio. En particular, se parte del supuesto que las reformas del comercio inciden en la pobreza y la desigualdad de ingresos principalmente a través de un efecto en las oportunidades de empleo de los hogares más pobres y con niveles de instrucción más bajos.

4.52. Utilizando los resultados de un ejercicio de equilibrio parcial, en este informe se analizan las consecuencias de diversas negociaciones comerciales en los niveles de comercio y en el empleo en sectores de uso intensivo de mano de obra en Argentina<sup>84</sup>. En la mayoría de estos sectores se emplean trabajadores poco calificados en comparación con el resto de los sectores. En consecuencia, se puede tener la certeza de que los cambios en la demanda de mano de obra en estas actividades inducidas por la liberación comercial, tienen el potencial para afectar a los ingresos de los hogares pobres. En el Cuadro 4.9 se recopilan los resultados. En cada caso, se presenta el valor de las exportaciones, las importaciones y la balanza comercial correspondiente a la agregación de todos los sectores de uso intensivo de mano de obra. También se muestra la situación inicial con los valores correspondientes al promedio de 2003-04.

---

<sup>84</sup> Estos sectores comprenden 36 actividades económicas de la CIIU (4 dígitos). En todos los casos, el coeficiente insumo-producto asociado con la utilización de mano de obra para estas actividades se sitúa por encima del promedio de todos los sectores. Véase en Porto y Sanguinetti (2005) la lista completa de actividades económicas.

**Cuadro 4.9: Impacto de diversas iniciativas de liberalización en el empleo y el intercambio comercial**

|  | En millones de<br>US\$ | Cambio porcentual,<br>año base | Variación del<br>empleo |
|--|------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| <b>Año base</b>                          |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 1.959                  | 0                              | 0                       |
| Importaciones                            | 1.268                  | 0                              | 0                       |
| Balanza comercial                        | 692                    | 0                              | 0                       |
| <b>TLC de las Américas</b>               |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 2.028                  | 3,5                            | 6.915                   |
| Importaciones                            | 1.270                  | 0,2                            | 12                      |
| Balanza comercial                        | 758                    |                                | 6.927                   |
| <b>MERCOSUR-UE</b>                       |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 2.000                  | 2,1                            | 2.339                   |
| Importaciones                            | 1.315                  | 3,8                            | -5.116                  |
| Balanza comercial                        | 685                    |                                | -2.778                  |
| <b>Plena liberalización multilateral</b> |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 2.131                  | 8,8                            | 13.044                  |
| Importaciones                            | 1.351                  | 6,6                            | -8.272                  |
| Balanza comercial                        | 780                    |                                | 4.773                   |
| <b>50% liberalización multilateral</b>   |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 2.034                  | 3,8                            | 5.542                   |
| Importaciones                            | 1.351                  | 2,2                            | -2.758                  |
| Balanza comercial                        | 738                    |                                | 2.784                   |
| <b>MERCOSUR-China</b>                    |                        |                                |                         |
| Exportaciones                            | 2.009                  | 2,5                            | 2.430                   |
| Importaciones                            | 1.316                  | 3,7                            | -5.059                  |
| Balanza comercial                        | 693                    |                                | -2.629                  |

*Fuente:* Porto y Sanguinetti (2005).

4.53. Las exportaciones e importaciones aumentan en casi todos los casos. Asimismo, el superávit comercial aumenta en todos los escenarios, excepto en el caso del MERCOSUR-UE, en que las importaciones aumentan más que las exportaciones. Sin embargo, en casi todos los casos, las variaciones en las exportaciones e importaciones son relativamente pequeñas, con la probable excepción de la plena liberalización a nivel multilateral, en que las exportaciones de productos que requieren uso intensivo de mano de obra aumentan casi 9%, en tanto que las importaciones se incrementan en alrededor del 7%. El aumento relativamente pequeño de los intercambios comerciales se explica, en parte, por el hecho de que los aranceles de esos productos ya son bastante bajos en la mayoría de esos países y regiones (por ejemplo, en los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea). Además, como consecuencia de las iniciativas de liberalización del comercio, Argentina perdería acceso preferencial a los mercados del MERCOSUR, especialmente Brasil, donde los aranceles sobre dichos productos son relativamente altos (más del 15%).



4.54. En la última columna del Cuadro 4.9 se presentan estimaciones del impacto en el empleo de los cambios en las corrientes comerciales señalados anteriormente. En cada caso, se muestran las variaciones del empleo como consecuencia del aumento de las exportaciones, las importaciones, y el efecto neto. Se puede observar que en el caso del TLC de las Américas y de las políticas de liberalización multilateral, el modelo predice una creación de empleo neto. Por otra parte, los acuerdos del MERCOSUR con China y del MERCOSUR con la Unión Europea tienen impactos negativos en el empleo de un orden de magnitud similar (pérdida de 2.700 puestos de trabajo). En consecuencia, si bien anteriormente se llegó a la conclusión de que un acuerdo con China no tenía un impacto muy fuerte en la balanza comercial, es evidente que en lo que se refiere al empleo, la situación es diferente.

4.55. Estos resultados son interesantes, porque constituyen datos fundamentales para analizar el efecto que podrían tener diversas iniciativas comerciales en las oportunidades de empleo de los trabajadores relativamente menos calificados. Por supuesto, ello tendría implicancias directas para los indicadores de la pobreza y distribución del ingreso. Sin embargo, es evidente que el orden de magnitud de las variaciones del empleo calculadas indica que el efecto final sería muy pequeño. En este sentido, incluso en el escenario más positivo del TLC de las Américas, en que el empleo aumenta en 7.000 puestos de trabajo, esta cifra representa solamente alrededor del 1% del total de la población activa del sector industrial en 2003-04. Además, suponiendo que todos los nuevos empleos provengan de la fuerza de trabajo actualmente desempleada o subempleada, ello implicaría claramente un cambio muy pequeño en la situación general del empleo, ya que los trabajadores sin empleo suman actualmente alrededor de tres millones de personas.

4.56. Por último, se analiza el papel que cumplirían las reformas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina. Este país tiene una clara ventaja comparativa en los productos agrícolas. Es uno de los principales exportadores de productos básicos agrícolas, es un importante vendedor de manufacturas agrícolas. En esta última parte se estudia el papel de las exportaciones de productos agrícolas en la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina. Más concretamente, se investiga el papel que cumplirían las reformas de la OMC en impulsar las exportaciones agrícolas argentinas y los efectos que ello produciría en el bienestar de la población más pobre.

4.57. En este reporte se evalúan los efectos en la pobreza de las reformas agrícolas en el marco de la OMC, en tres pasos. Primero se calculan las variaciones de los precios de las exportaciones inducidas por las reformas al comercio exterior. En segundo lugar, se calculan las elasticidades de los salarios en función de los precios, que determinan las respuestas de los salarios argentinos ante las variaciones de los precios. Por último, se establece un procedimiento para actualizar la línea de pobreza. Basado en los resultados obtenidos en investigaciones previas, se aplica un estimado de la variación general de los precios de los productos agrícolas de entre 15,4% (límite superior) y 7,5% (límite inferior). Como se esperaba, se comprueba que los precios de las manufacturas agrícolas exportables tienen un impacto positivo en los salarios de los trabajadores con distintos

grados de calificación y en todas las regiones<sup>85</sup>. Además, el análisis muestra que las elasticidades estimadas de los salarios no varían mucho entre los distintos grados de calificación de los trabajadores ni entre las distintas regiones: con unas pocas excepciones, las elasticidades se sitúan en torno a 0,70.

**Cuadro 4.10: Impacto de las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC.  
Variaciones de las tasas de pobreza**

| Región                   | LÍNEA DE POBREZA |               |                    |               |                   |
|--------------------------|------------------|---------------|--------------------|---------------|-------------------|
|                          | Antes            | Después       |                    | Después       |                   |
|                          | (1)              | Límite<br>(2) | Aumento<br>( en %) | Límite<br>(3) | Aumento<br>(en %) |
| <b>Gran Buenos Aires</b> | 5,08             | 5,10          | 1,93               | 5,12          | 3,97              |
| <b>Pampa</b>             | 4,98             | 5,00          | 1,94               | 5,02          | 3,99              |
| <b>Noreste</b>           | 4,96             | 4,98          | 2,06               | 5,00          | 4,22              |
| <b>Noroeste</b>          | 4,94             | 4,96          | 2,16               | 4,98          | 4,44              |
| <b>Cuyo</b>              | 4,95             | 4,96          | 1,86               | 4,98          | 3,82              |
| <b>Patagonia</b>         | 5,03             | 5,05          | 1,76               | 5,07          | 3,62              |

*Notas:* (1) Líneas de pobreza (en logaritmos) en octubre de 1998 (INDEC, 2002).

(2) Líneas de pobreza actualizadas (en log.) inducidas por la variación de precios (límite inferior).

(3) Líneas de pobreza actualizadas (en log.) inducidas por la variación de precios (límite superior).

*Fuente:* Porto y Sanguinetti (2005).

4.58. Para realizar el análisis de la pobreza, se pueden comparar las fracciones de la población que vivían en la pobreza antes y después de la reforma. Los resultados se presentan en el Cuadro 4.10. El resultado principal es que el acceso a los mercados agrícolas haría disminuir la pobreza en Argentina. En términos del número de personas, el índice nacional de pobreza bajaría del 26,1% al 25,6% en el límite inferior y al 24,9% en el límite superior. Esto significa que entre el 0,5% y el 1,2% de la población saldría de su situación de pobreza como resultado de un conjunto de reformas del comercio exterior que haría aumentar los precios de las exportaciones agrícolas. Aunque las variaciones parecen ser relativamente pequeñas, el número efectivo de personas afectadas no es insignificativo: entre 175.000 personas en el límite inferior y 420.000 en el límite superior saldrían de la situación de pobreza como resultado de un mayor acceso a los mercados. Además, la pobreza disminuiría en todas las regiones.

4.59. En general, los resultados que se presentan en esta sección son interesantes, porque constituyen datos fundamentales para analizar el efecto que podrían tener diversas iniciativas comerciales en las oportunidades de empleo de los trabajadores relativamente menos calificados. Esto tendría, por su puesto, implicaciones directas para los indicadores de la pobreza y distribución del ingreso. El mensaje general es que la liberalización del comercio, especialmente de productos agrícolas bajo las condiciones de las reformas de la OMC, puede llegar a ser beneficiosa para el país. Como se observa en la última parte de esta sección, un régimen de comercio internacional liberalizado ofrecería nuevas

<sup>85</sup> Para establecer las diferencias regionales, en las estimaciones se tienen en cuenta seis regiones: el Gran Buenos Aires, Pampa, Noreste, Noroeste, Cuyo y Patagonia.

oportunidades de intercambio que probablemente elevarían el nivel de bienestar nacional<sup>86</sup>. Cabe hacer notar, sin embargo, que en todo episodio de reformas económicas habrá períodos de ajuste y, como consecuencia, habrá ganadores y perdedores. La función de las políticas públicas complementarias es impulsar las nuevas oportunidades de intercambio y, al mismo tiempo, hacer frente a los costos de transición más importantes.

#### **D. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN**

4.60. Uno de los desafíos fundamentales que enfrenta Argentina es formar una fuerza de trabajo calificada para asegurar que el país emprenda una trayectoria de crecimiento económico sostenible y equitativo. En esta sección se analizan algunos aspectos relacionados con la adquisición de conocimientos y habilidades en el mercado laboral argentino. Más específicamente, se analizan los resultados de estudios recientes sobre los retornos a la educación de los trabajadores que pertenecen a distintos grupos de ingreso en las zonas urbanas de Argentina. En particular, en estos estudios se plantea si existen diferencias sistemáticas (heterogeneidad) entre las personas pobres y las que no lo son en cuanto a la compensación que reciben en el mercado laboral dado su su nivel de instrucción.

4.61. La heterogeneidad de los retornos a la educación es importante para el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, la evidencia de que un mayor retorno favorece a los segmentos más ricos de la población exige una política que permita mejorar la calidad de la educación y el proceso de búsqueda de empleo de los pobres. De hecho, de persistir dicho patrón de heterogeneidad en las tasas de retorno de la educación, las posibilidades de avanzar a lo largo de la distribución del ingreso que tendrán los grupos de bajos ingresos se verán limitadas sistemáticamente, y el papel de la educación como una herramienta para combatir la pobreza sería reducido. Podría así producirse un círculo vicioso en que los pobres determinan que no es rentable invertir en educación debido al reducido rentorno que pueden esperar de ella. Según la teoría del crecimiento endógeno, este déficit de inversión en capital humano reduciría, a su vez, las perspectivas de crecimiento del país.

#### **Tendencias recientes en el ámbito de la educación**

4.62. Argentina tiene uno de los sistemas educativos más avanzados de América Latina. A pesar de la reciente crisis económica, las tasas de matrícula escolar son altas. El promedio de años de escolaridad de la población era de 8,8 años en el año 2000 (Cuadro 4.11), cifra significativamente más alta que el promedio regional. Argentina también tiene un nivel comparable con el de Europa oriental y central, y Asia oriental, donde el promedio de años de instrucción en 2000 era de 8,4 años y 7,6 años, respectivamente<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Evidentemente, en el análisis de las políticas de comercio también se deberían considerar los elevados costos logísticos en el país. Toda política de promoción de las exportaciones enfrentará obstáculos si no se cuentan con canales de transporte adecuados. Véase la primera sección de este capítulo, donde se dan más detalles sobre los costos logísticos en Argentina.

<sup>87</sup> Véase Barro y Lee (2001).

**Cuadro 4.11: Nivel de instrucción de la población de 15 años o más, 1960-2000**  
**Promedio de años de escolaridad**

| Año  | Arg | Brasil | Chile | Méx | Uru | Corea | Can  | Grecia | Italia | Port | Esp | EE.UU |
|------|-----|--------|-------|-----|-----|-------|------|--------|--------|------|-----|-------|
| 1960 | 5,3 | 2,9    | 5,2   | 2,8 | 5,4 | 4,3   | 9,1  | 4,8    | 4,7    | 1,9  | 3,7 | 8,5   |
| 1965 | 5,5 | 3,0    | 5,0   | 2,9 | 5,1 | 5,4   | 8,8  | 5,1    | 5,0    | 2,4  | 3,8 | 9,1   |
| 1970 | 6,2 | 3,3    | 5,7   | 3,7 | 5,7 | 4,9   | 9,1  | 5,4    | 5,5    | 2,6  | 4,8 | 9,5   |
| 1975 | 6,3 | 3,0    | 5,6   | 3,9 | 6,2 | 6,6   | 9,8  | 5,9    | 5,7    | 2,8  | 4,7 | 9,7   |
| 1980 | 7,0 | 3,1    | 6,4   | 4,8 | 6,2 | 7,9   | 10,3 | 7,0    | 5,9    | 3,8  | 6,0 | 11,9  |
| 1985 | 7,1 | 3,5    | 6,7   | 5,2 | 6,9 | 8,7   | 10,8 | 7,3    | 6,2    | 3,9  | 5,8 | 11,6  |
| 1990 | 8,1 | 4,0    | 7,0   | 6,7 | 7,1 | 9,9   | 11,0 | 8,0    | 6,5    | 4,9  | 6,4 | 11,7  |
| 1995 | 8,5 | 4,5    | 7,3   | 7,0 | 7,3 | 10,6  | 11,4 | 8,3    | 6,9    | 5,5  | 6,8 | 11,9  |
| 2000 | 8,8 | 4,9    | 7,6   | 7,2 | 7,6 | 10,8  | 11,6 | 8,7    | 7,2    | 5,9  | 7,3 | 12,1  |

Fuente: Barro y Lee (2001).

4.63. El nivel de instrucción de la fuerza de trabajo ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años. En 1992, el 40% de la fuerza de trabajo tenía algún grado de instrucción primaria o había terminado ese ciclo de educación, el 18% había terminado la educación secundaria, y el 12% había terminado la educación universitaria. En comparación, en 2002, la proporción de la fuerza de trabajo con algún grado de instrucción primaria o que había terminado ese ciclo de educación había disminuido al 30%, mientras que el porcentaje de personas con un elevado nivel de instrucción aumentó a algo más del 16%<sup>88</sup>. La proporción de personas con un nivel de instrucción intermedio (educación secundaria o menos) no tuvo variación.

4.64. Si el nivel de instrucción de la población se calcula por grupos de ingreso, las conclusiones no son tan positivas<sup>89</sup>. Entre 1992 y 2002, el nivel medio de instrucción del grupo con ingresos mas bajos disminuyó. Al mismo tiempo, el nivel de instrucción aumentó para los grupos de ingresos medianos y altos, especialmente en este último. Por ejemplo, en el grupo de ingresos bajos, el porcentaje de trabajadores con un elevado nivel de instrucción disminuyó del 6,8% al 3,8% entre 1992 y 2002. En el grupo de ingresos medianos, en cambio, este porcentaje aumentó del 8,5% al 11,5%, y en el grupo de ingresos altos subió del 23% al 37%. En el grupo de ingresos bajos se observó un aumento solamente en las categorías de secundaria incompleta y terciaria incompleta, mientras que en los grupos de ingresos medianos y altos se registraron aumentos en todo los niveles de instrucción superior.

4.65. Cabe destacar que, en todo el período estudiado, en Argentina las mujeres parecen tener un nivel de instrucción bastante más alto que los hombres. Por ejemplo, en 1992, más del 16% de las mujeres habían terminado los estudios universitarios, en

<sup>88</sup> La misma tendencia positiva en el nivel educativo de la mano de obra se observa al considerar una serie de tiempo mas prolongado (por ejemplo, a partir de los años setenta).

<sup>89</sup> El analisis divide el ejemplo en tres grupos de ingreso (alto, medio y bajo), basado en la distribucion de ingresos per capita por hogar de familia. En el trabajo se dividió el nivel educativo en seis categorías: primario incompleto, primario completo, secundario incompleto, secundario completo, terciario (universitario) incompleto y terciario completo.

comparación con sólo el 9% de los hombres. Además, más del 42% de los hombres tenía un nivel de educación primario o menor, mientras que entre las mujeres ese porcentaje era de menos del 35%. En 2002, mientras el 22,5% de los hombres no había terminado la secundaria y el 19% sí la había terminado, las cifras correspondientes a las mujeres eran de 16% y 21%, respectivamente. Por otra parte, el 12% de los hombres había terminado los estudios universitarios, en comparación con el 23% de las mujeres. Esto demuestra que la brecha educacional entre mujeres y hombres aumentó en ese período.

4.66. En cuanto a la calidad de la educación en Argentina, conviene dar una mirada a algunos ejemplos. En 1997, en el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación —un estudio comparativo de habilidades de lenguaje y matemáticas—, se evaluó en estas materias a alumnos de tercer y cuarto grado de 13 países latinoamericanos. Los alumnos de Argentina se ubicaron entre los de mejor desempeño, junto con los de Cuba, Brasil y Chile. Sin embargo, al compararlos con alumnos del resto del mundo, los de Argentina están muy rezagados. En dos evaluaciones internacionales recientes que incluyeron a países de América Latina y el resto del mundo —el Estudio internacional sobre el progreso de la alfabetización lectora o PIRLS, por su sigla en inglés, y el Programa para la evaluación internacional de estudiantes o PISA, también por su sigla en inglés— los alumnos argentinos y de otros países latinoamericanos se situaron entre los de más bajo rendimiento. En el PIRLS, que medía las habilidades de lectura de los alumnos que cursaban el cuarto grado en 2001, Argentina se ubicó en el lugar 31 entre un total de 35 países participantes. En el PISA, que mide las habilidades en matemáticas, lectura y ciencias de los alumnos de 15 años de los países participantes, Argentina se ubicó en el lugar 35 en lectura, entre un total de 41 países participantes en el año 2000. Solamente los alumnos de 15 años de Chile, Brasil, Macedonia, Indonesia, Albania y Perú obtuvieron puntajes más bajos en lectura que los de Argentina. En matemáticas, los resultados fueron similares (Cuadro 4.12).

**Cuadro 4.12: PISA 2000: Puntajes medios por país  
(Países seleccionados)**

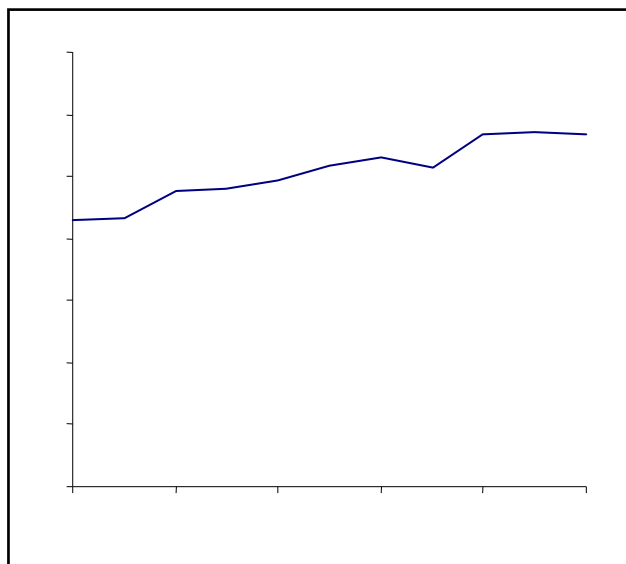
| <i>País</i>    | <i>Lectura</i> | <i>Matemáticas</i> | <i>País</i>      | <i>Lectura</i> | <i>Matemáticas</i> |
|----------------|----------------|--------------------|------------------|----------------|--------------------|
| Finlandia      | 546            | 536                | Fed. de Rusia    | 462            | 478                |
| Canadá         | 534            | 533                | Tailandia        | 431            | 432                |
| Países Bajos   | 532            | 564                | Bulgaria         | 430            | 430                |
| Australia      | 528            | 533                | Rumania          | 428            | 426                |
| Reino Unido    | 523            | 529                | México           | 422            | 387                |
| Japón          | 522            | 557                | <b>Argentina</b> | <b>418</b>     | <b>388</b>         |
| Suecia         | 516            | 510                | Chile            | 410            | 384                |
| Francia        | 505            | 517                | Brasil           | 396            | 334                |
| Estados Unidos | 504            | 493                | Macedonia        | 373            | 381                |
| España         | 493            | 476                | Indonesia        | 371            | 367                |
| Italia         | 487            | 457                | Albania          | 349            | 381                |
| Alemania       | 484            | 490                | Perú             | 327            | 292                |

Fuente: Banco Mundial (2005b).

## Retornos de la educación

4.67. El retorno promedio de la inversión en educación en Argentina es alta y ha aumentado en los últimos 10 años (Gráfico 4.4). En 2002, la tasa media de retorno de un año adicional de escolaridad era del 11,5%, mientras que el promedio para los países de ingreso medio era de 10,7%<sup>90</sup>. Asimismo, las variaciones en el retorno de la educación por nivel fueron significativas durante el período de 1992 a 2002. Según informes del Banco Mundial (2005b), la educación primaria registró el mayor retorno en 1992. Cinco años después, el retorno de la educación primaria disminuyó, y sólo se recuperó en 2002, cuando alcanzó un nivel ligeramente más bajo que el que existía al principio del período. Al mismo tiempo, el retorno de la educación secundaria incompleta ha disminuido con el tiempo, en tanto que el de la educación secundaria completa se ha mantenido muy estable durante el período. El retorno de la educación superior, tanto de la educación universitaria completa como de la incompleta, aumentó considerablemente entre 1992 y 2002: la educación universitaria registró el retorno más alto de todos los niveles de educación en 2002<sup>91</sup>.

**Gráfico 4.4: Retorno promedio de la educación (porcentaje)**



*Fuente:* Banco Mundial (2005b).

4.68. Sin embargo, el retorno de la educación podría ser heterogénea a lo largo de la distribución del ingreso. En un estudio reciente, Díaz y Santamaría (2005) abordan este tema. En el Cuadro 4.13 se presentan sus estimaciones del retorno de la educación en las

<sup>90</sup> Véanse Psacharopoulos y Patrinos (2004).

<sup>91</sup> Como se señala en la sección anterior sobre políticas comerciales, durante el decenio de 1990 aumentaron los diferenciales salariales entre los distintos niveles de conocimientos y habilidades. El resultado coincide con las comprobaciones presentadas en esta sección.

zonas urbanas de Argentina según los distintos niveles de ingreso per cápita de los hogares<sup>92</sup>.

**Cuadro 4.13: Retornos de la educación en Argentina, 1992-2002**

| Nivel de educación           | Grupo de bajos ingresos    |       |       |         |       |       |
|------------------------------|----------------------------|-------|-------|---------|-------|-------|
|                              | Hombres                    |       |       | Mujeres |       |       |
|                              | 1992                       | 1996  | 2002  | 1992    | 1996  | 2002  |
| <b>Primaria incompleta</b>   | -0,10                      | -0,17 | -0,25 | 0,05    | 0,02  | 0,07  |
| <b>Secundaria incompleta</b> | 0,06                       | 0,02  | 0,06  | 0,10    | -0,04 | -0,12 |
| <b>Secundaria completa</b>   | 0,11                       | 0,09  | 0,01  | 0,26    | 0,15  | -0,08 |
| <b>Superior incompleta</b>   | 0,24                       | 0,18  | 0,42  | 0,51    | 0,34  | 0,37  |
| <b>Superior completa</b>     | 0,23                       | 0,57  | 0,48  | 0,38    | 0,45  | 0,52  |
|                              | Grupo de medianos ingresos |       |       |         |       |       |
|                              | Hombres                    |       |       | Mujeres |       |       |
|                              | 1992                       | 1996  | 2002  | 1992    | 1996  | 2002  |
| <b>Primaria incompleta</b>   | -0,19                      | -0,19 | -0,22 | -0,01   | -0,13 | 0,04  |
| <b>Secundaria incompleta</b> | 0,05                       | 0,01  | 0,11  | 0,03    | 0,02  | 0,12  |
| <b>Secundaria completa</b>   | 0,19                       | 0,13  | 0,20  | 0,23    | 0,13  | 0,25  |
| <b>Superior incompleta</b>   | 0,29                       | 0,36  | 0,29  | 0,46    | 0,37  | 0,51  |
| <b>Superior completa</b>     | 0,46                       | 0,54  | 0,58  | 0,53    | 0,63  | 0,82  |
|                              | Grupo de altos ingresos    |       |       |         |       |       |
|                              | Hombres                    |       |       | Mujeres |       |       |
|                              | 1992                       | 1996  | 2002  | 1992    | 1996  | 2002  |
| <b>Primaria incompleta</b>   | -0,37                      | -0,06 | -0,25 | -0,23   | 0,04  | 0,17  |
| <b>Secundaria incompleta</b> | 0,07                       | 0,11  | 0,05  | 0,11    | 0,12  | 0,48  |
| <b>Secundaria completa</b>   | 0,40                       | 0,40  | 0,35  | 0,35    | 0,41  | 0,60  |
| <b>Superior incompleta</b>   | 0,48                       | 0,59  | 0,70  | 0,43    | 0,61  | 0,70  |
| <b>Superior completa</b>     | 0,77                       | 0,97  | 0,90  | 0,58    | 0,80  | 1,10  |

Fuente: Díaz y Santamaría (2005).

4.69. Los principales resultados del estudio son los siguientes: i) el retorno relativo de la educación superior (nivel universitario) en comparación con la educación primaria completa aumentó significativamente en los últimos 12 años para toda la distribución en términos de ingreso; ii) el retorno relativo de los niveles intermedios de educación disminuyó a lo largo del período o, en el mejor de los casos, se mantuvo constante; iii) el retorno de la educación parece ser mayor para las mujeres que para los hombres dentro de

<sup>92</sup> En el análisis se calculan las ecuaciones de ingresos —y se efectúan correcciones para tener en cuenta la participación en el mercado laboral (selección de la muestra)— de diferentes grupos de trabajadores. Estos grupos se establecieron sobre la base del ingreso per cápita del hogar al que pertenecían (ingresos altos, medianos o bajos). Además, se utilizó un índice de necesidades básicas elaborado especialmente para el estudio (personas que no son pobres, personas pobres y personas indigentes). Véanse estos resultados complementarios en Díaz y Santamaría (2005).

cada grupo de ingresos; iv) entre las mujeres, es evidente que las que pertenecen a los segmentos superiores de la distribución del ingreso (es decir, las que no se consideran pobres) gozan de un mayor retorno de la educación; v) entre los hombres, el análisis basado en el ingreso per cápita produjo resultados similares a los de las mujeres, pero los análisis basados en el índice de necesidades básicas no demostraron diferencias significativas del retorno de la educación entre los distintos grupos, excepto en los últimos años y solamente en el nivel de educación más alto, y vi) ambos análisis fueron muy claros en señalar que, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, la heterogeneidad en los retornos de la educación sólo se manifiesta en el grupo de ingresos altos. Si bien las estimaciones del retorno de la educación no son iguales para los grupos de ingresos bajos y medianos, los mismos no son estadísticamente diferentes<sup>93</sup>.

4.70. ¿Por qué el retorno de la educación habría de diferir entre los distintos grupos de ingresos? El argumento central de los recientes estudios empíricos apunta a la importancia de características no observadas de los trabajadores en la determinación de los salarios<sup>94</sup>. Factores tales como la calidad de la educación, los antecedentes familiares, las habilidades individuales y los contactos en el mercado laboral, por nombrar algunos, se distribuyen en forma desigual entre los trabajadores. Estos factores pueden otorgar más fácil acceso a trabajos mejor remunerados a ciertos grupos —por lo general, personas que no son pobres—, situación que afecta tanto a la acumulación de capital humano como a su rentabilidad. Como resultado, la heterogeneidad laboral, supeditada a las características evaluadas de los trabajadores, tiende a ser la norma. Esta heterogeneidad puede implicar que, dado que el acceso de los pobres a una educación de alta calidad o a contactos en el mercado laboral tiende ser más restringido, su retorno a la inversión en educación puede ser menor a la observada entre las personas que no son pobres.

### **Implicancias para de las políticas en la educación<sup>95</sup>**

4.71. La política educativa debería favorecer, en primer lugar, el acceso de los pobres a una buena educación primaria y secundaria. Ésta es una manera eficaz de asegurar que los trabajadores provenientes de hogares desfavorecidos puedan acceder a la educación terciaria, la cual ofrece un mayor retorno. En este sentido, en un estudio reciente del Banco Mundial (2005b) sobre educación y conocimientos y habilidades en Argentina se subraya el hecho de que el país enfrenta dos retos importantes: mejorar la calidad de la educación y reducir su desigualdad. En el informe se sostiene que para que Argentina pueda lograr un crecimiento económico sostenible y más equitativo, es necesario mejorar la calidad de la educación y el rendimiento escolar.

---

<sup>93</sup> Los resultados son bastante similares a aquellos obtenidos por el Banco Mundial (2005b), donde las personas se clasifican según la distribución de salario.

<sup>94</sup> Por ejemplo, véanse Maloney y Ribeiro (2001), Tannuri y Pianto (2002) y Arias y colaboradores (2003).

<sup>95</sup> Algunas políticas relativas al mercado laboral (por ejemplo, para mejorar el proceso de búsqueda de trabajo de los pobres) también son esenciales para reducir la heterogeneidad que se observa en el retorno de la educación entre las personas pobres y las que no lo son. Sin embargo, un análisis completo de estos temas está más allá del alcance del presente informe.



4.72. El grado de desigualdad de la calidad de la educación en Argentina es considerable. Si bien los puntajes medios de los alumnos en las evaluaciones internacionales son superiores a los de otros países latinoamericanos, la dispersión de los puntajes entre los alumnos de mejor rendimiento y los de rendimiento más bajo es mayor que en casi todos los países de la región. Sin duda, este hecho contribuye al comportamiento observado del retorno de la educación en los distintos grupos de ingreso. Además, el análisis de los factores que influyen en el aprendizaje de los estudiantes indica una gran diversidad de sistemas educativos en todo el país, por lo que no hay una solución única que permita mejorar la calidad de la educación para todos. Es importante entender la realidad de cada provincia, de cada escuela, y de cada alumno en particular. En todo caso, el mensaje más importante en lo que respecta a las políticas es que las evaluaciones de los alumnos son una herramienta fundamental para determinar el aprendizaje que se obtiene en las escuelas, y que, por lo tanto, pueden proporcionar información valiosa a los maestros, los padres y los responsables de las políticas. La reciente resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación de realizar pruebas obligatorias en el último año del nivel inferior y el nivel superior de la enseñanza secundaria es una iniciativa prometedora. Una vez analizados en detalle, los datos que se obtengan de esas evaluaciones se podrían utilizar para informar a las escuelas, los padres y especialmente a los maestros sobre las áreas en que más hace falta mejorar las prácticas de enseñanza.

4.73. En el mejor de los casos, la información obtenida de las evaluaciones se utilizaría para informar a los directivos y maestros de escuela, quienes a su vez la usarían para mejorar las prácticas de enseñanza y gestión de las escuelas. Por otra parte, los responsables de las políticas utilizarían los resultados para adaptar los programas de formación profesional de los maestros a fin de reducir las brechas de conocimientos de estos últimos y resolver las deficiencias de las prácticas pedagógicas que se señalarían en las evaluaciones. Los padres y las comunidades utilizarían los resultados de la evaluación para ayudar a las escuelas a mejorar. Las evaluaciones de los alumnos también se pueden utilizar para reconocer a las escuelas y a los maestros que realizan una buena labor y para ayudar a mejorar las escuelas cuyo desempeño es deficiente, mediante incentivos adicionales. En el marco del nuevo anteproyecto de ley de financiamiento educativo, el gobierno nacional asumiría un papel más importante para combatir la desigualdad en los resultados educativos entre provincias. Al financiamiento basado en las necesidades y en los resultados se agregarían mayores transferencias nacionales —especialmente para las provincias más pobres—, de manera que aquellas que hicieran progresos en mejorar la matriculación y los resultados tendrían acceso a financiamiento adicional.

4.74. Las evaluaciones periódicas de los maestros e instructores son componentes claves de toda estrategia orientada a mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, si dichas evaluaciones no están vinculadas a los salarios e incentivos que se ofrecen a los maestros, no son de gran utilidad. En consecuencia, el desempeño de los maestros se podría evaluar periódicamente y dichas evaluaciones podrían tener alguna incidencia en los incentivos otorgados a los maestros durante su mandato, incluyendo ascensos, sueldos y premios en efectivo. Sobre este tema, las experiencias recientes de la reforma educativa en Colombia y Chile pueden ser muy útiles.

## **E. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO**

4.75. Como se demostró en los capítulos anteriores, la recuperación económica de Argentina en 2003-04 ha sido notable. Las condiciones posteriores a la devaluación ofrecieron buenas oportunidades de crecimiento económico. Sin embargo, las oportunidades derivadas de nuevos términos de intercambio rara vez son duraderas, como lo ilustra la experiencia de otros países. Es bastante probable que el tipo de cambio corriente (real), gracias al cual tanto la exportación como la sustitución de importaciones resultaron muy atractivas, no se mantenga a mediano plazo. Existe el peligro real, por lo tanto, de que las empresas que entraron en el mercado o se expandieron cuando existían esas condiciones, no estén en posición de competir en el futuro, a pesar de que inicialmente obtuvieron buenos resultados. Tal situación podría afectar a la sostenibilidad del crecimiento actual e inducir intensas presiones proteccionistas a medida que la ventaja derivada del tipo de cambio se diluya y las empresas abandonen el mercado de exportación o encuentren difícil competir con importaciones más baratas.

4.76. A fin de mantenerse firmemente en una trayectoria de crecimiento económico, es importante que Argentina aproveche la oportunidad creada por la recuperación para abordar varias importantes cuestiones estructurales. Esto permitiría al país mejorar su posición para hacer frente a la competencia externa a mediano plazo. Por ejemplo, el gobierno haría bien en adoptar medidas orientadas a mejorar el clima para la inversión simplificando y/o reexaminando los procedimientos y regulaciones innecesarios o ineficientes que afectan a la entrada, el funcionamiento y la salida de empresas; renovar los sistemas de medición, normas, pruebas y calidad a fin de mejorar el cumplimiento de las normas y regulaciones internacionales de calidad; aumentar las innovaciones productivas fortaleciendo el sistema nacional de innovación e intensificando los esfuerzos por promover la inversión privada en investigación y desarrollo; reorganizar los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa para que resulten más efectivos, contribuyan a la integración de la cadena de suministro y reduzcan las barreras a la contratación entre grandes empresas y PYME; y crear condiciones que favorezcan la exportación mediante la eliminación de medidas de antiexportadoras y el desarrollo de políticas de promoción de exportaciones.

### **Normas y calidad de los productos argentinos**

4.77. Es importante que la competitividad derivada de la devaluación se aproveche no sólo para ampliar la producción a fin de sustituir bienes extranjeros, sino también para mejorar las normas de calidad. Ello ayudaría a los productos nacionales a competir con los productos extranjeros bajo un tipo de cambio más alto a mediano plazo. Por ejemplo, en el Cuadro 4.14 se presentan los resultados de una encuesta, realizada por el INDEC, acerca de los objetivos de las inversiones efectuadas por empresas argentinas. Puede observarse que, en 2001, alrededor del 44% de las inversiones estaban encaminadas a mejorar la calidad de los bienes producidos, mientras que la proporción de inversiones con este objetivo se había reducido aproximadamente al 18% cuatro años más tarde. En consonancia con esta característica, la inversión dirigida a mejorar la competitividad internacional disminuyó levemente en los últimos años. Por otra parte, la proporción de las inversiones destinadas a aumentar la producción se duplicó en los últimos cuatro años.

Estas cifras son consistentes con la hipótesis de que las mejoras de la calidad suelen ser resultado de la presión de la competencia, como ocurrió en 2001. Sin embargo, esto no fue el caso después de la devaluación.

**Cuadro 4.14: Destino de las nuevas inversiones efectuadas en Argentina, 2001-04**

|  | 2001* | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------|------|------|------|
| <b>Mejorar la calidad</b>                      | 43,6  | 23,9 | 29,7 | 17,9 |
| <b>Optimizar el uso de los insumos</b>         | 17,3  | 20,7 | 18,0 | 20,6 |
| <b>Mejorar la competitividad internacional</b> | 6,4   | 12,8 | 11,5 | 9,8  |
| <b>Aumentar la producción</b>                  | 16,7  | 17,6 | 27,9 | 38,3 |
| <b>Reducir los costos no laborales</b>         | 7,7   | 7,5  | 4,7  | 3,7  |
| <b>Aumentar la participación internacional</b> | 3,2   | 5,7  | 8,0  | 9,7  |
| <b>Reducir el número de horas trabajadas</b>   | 0,0   | 1,9  | 0,2  | 0,0  |
| <b>Reducir el número de empleados</b>          | 5,1   | 1,1  | 0,0  | 0,0  |

*Nota:* \* Diciembre de 2001

*Fuente:* Guasch (2005).

4.78. ¿Cuál es la situación de Argentina en lo que respecta a calidad? No hay indicadores claros que permitan responder esta pregunta o éstos son difíciles de atribuir. Lo que se hace en muchos casos es utilizar las certificaciones ISO 9000, en niveles y flujos, como indicador aproximado (aunque imperfecto) de la inversión en calidad. Tomando en cuenta el número de empresas con certificación ISO 9000, la situación de Argentina es aceptable frente a la de los demás países latinoamericanos, sólo superada por Brasil y Colombia. Sin embargo, al compararlas con otras economías (República de Corea, Singapur, China, Malasia), las cifras argentinas se ven empequeñecidas. De manera similar, cuando el número de certificaciones se ajusta por el valor agregado de las manufacturas o el total de la fuerza de trabajo, Argentina está muy retrasada respecto con otros países. Además, los datos indican que el número de certificaciones fue aumentando notablemente con el tiempo, para alcanzar su punto máximo en 2001. Desde entonces, descendió ligeramente y se mantuvo por debajo de ese máximo.

4.79. El sistema de normas y estándares será un instrumento clave para mejorar la calidad de los productos nacionales y abrir los mercados extranjeros. El gobierno ha adoptado medidas para que el sector productivo tome mayor conciencia de este tema y ha comenzado a concentrarse en aquellos sectores cuyo potencial exportador podría aumentar si se certificará que los productos cumplen con las normas internacionales. En consecuencia, se han iniciado varios “planes nacionales de calidad” para productos agrícolas tales como el trigo y algunos productos industriales, como la madera, los muebles, el cuero y los textiles. Como complemento de estos planes, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la primera institución de investigación y desarrollo de Argentina con laboratorios acreditados, ha puesto en marcha una iniciativa denominada “sello de calidad INTI”, donde las certificaciones son voluntarias. Hasta la fecha, el INTI tiene un acuerdo para trabajar en el sector de los metales preciosos y está evaluando las posibilidades de ampliar la iniciativa a otros sectores como el del vestido (etiquetado), el cuero y los textiles. No obstante, el sistema sigue presentando varias limitaciones, entre ellas la deficiencia de la infraestructura que otorga la acreditación y la certificación, la

precariedad del sistema de normalización y acreditación, el escaso desarrollo y la marcada centralización de la infraestructura para la certificación, la lentitud de la acreditación y los elevados costos de las patentes.

### **Sistema de innovación argentino**

4.80. La innovación tecnológica es una fuente clave de crecimiento de la economía, de los ingresos y del empleo. Como De Ferranti y colaboradores (2003) lo demuestran, la mayoría de los países que más crecieron en los dos últimos decenios deben su crecimiento, en gran parte, a su capacidad para promover altos niveles de innovación en la economía. De acuerdo con los autores, este objetivo se podría alcanzar asimilando y adaptando la tecnología extranjera, así como facilitando el acceso a ella. En el mismo reporte se señala que América Latina en su conjunto no se caracteriza por la innovación tecnológica y que Argentina está considerablemente retrasada respecto a países con economías similares. Contribuyen a ello de manera decisiva la falta de un sistema nacional de innovación que sea coherente y eficaz, y la ausencia de una política pública coherente y sistemática orientada a estimular la innovación en el país. Por estos motivos, las actividades de investigación y desarrollo llevadas a cabo en Argentina son insuficientes.

4.81. En el reporte preparado por el Banco Mundial (2004a) sobre la innovación en Argentina, se sostiene que las empresas y los países deben desarrollar su capacidad de “absorción” o de “aprendizaje nacional”, la cual, a su vez, según la hipótesis formulada, depende del gasto en investigación y desarrollo. Los principales resultados del reporte son los siguientes:

- Argentina tiene un desempeño pobre en cuanto a los resultados de la innovación, tanto en lo que respecta a las patentes comerciales como a las publicaciones científicas, ambas por debajo del promedio registrado en países con economías similares.
- El desempeño en materia de innovación es pobre debido a que las actividades de investigación y desarrollo son insuficientes. En realidad, la actuación de Argentina es inferior a la de otros países con una economía y una fuerza de trabajo de tamaño similar cuando se miden las inversiones en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, pero no en cuanto al otorgamiento de licencias.
- Destinar un bajo porcentaje del PIB a la inversión en investigación y desarrollo es quizá aún más grave de lo que surge de las comparaciones internacionales mencionadas anteriormente ya que los potenciales beneficios económicos de la investigación y desarrollo son bastante altos
- Argentina tiene también un sistema nacional de innovación ineficiente, lo que se ve reflejado en la baja tasa de transformación de las actividades de investigación y desarrollo en aplicaciones comerciales. Tal ineficiencia obedece por completo a los mismos factores que afectan al resto de la región: la escasa colaboración entre

las empresas privadas y los investigadores de las universidades, y la mala calidad de esa investigación, a juicio de los empresarios.

- Es necesario continuar estudiando las causas estructurales de la ineficiencia del sistema de innovación argentino, pero ello no debería impedir la experimentación con políticas orientadas a corregir el déficit de innovación que actualmente limita las perspectivas de modernización tecnológica del país a largo plazo.

4.82. Hay varios factores que determinan los malos resultados de la innovación en Argentina. Por ejemplo, el personal y los recursos destinados a investigación y desarrollo son escasos. Asimismo, la participación del sector privado y su inversión en actividades de investigación y desarrollo son limitadas. Por otra parte, no existen entre las empresas vínculos ni cooperación tecnológica orientada a promover la innovación, y la divulgación tecnológica es ineficiente. Otros problemas incluyen la inexistencia de lazos entre las instituciones de ciencia y tecnología y el sector productivo, y la mala coordinación del apoyo de las autoridades a la innovación. En general, es mucho lo que se puede hacer para lograr un sistema de innovación eficaz, elemento necesario para alcanzar un crecimiento económico sólido y sostenido en el futuro.

**Cuadro 4.15: Indicadores del clima para la inversión**

| Variable   | Arg  | Brazil | Chile | Col  | Mex  | Peru | Ven  | USA  | LAC Prom | OECD Prom |
|--|------|--------|-------|------|------|------|------|------|----------|-----------|
| <b>Iniciación de Actividades de una Empresa</b>                                  |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Número de Trámites   | 15   | 17     | 9     | 14   | 8    | 10   | 13   | 5    | 11       | 6         |
| Tiempo (días)  | 32   | 152    | 27    | 43   | 58   | 98   | 116  | 5    | 70       | 25        |
| Costo (% del ingreso per cápita)   | 15,7 | 11,7   | 10    | 27,4 | 16,7 | 36,4 | 15   | 0,6  | 60,4     | 8         |
| Capital mínimo (% del ingreso per cápita)  | 8,1  | 0      | 0     | 0    | 15,5 | 0    | 0    | 0    | 28,9     | 44,1      |
| <b>Contratación y Despido de Trabajadores</b>                                    |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Índice de dificultad de contratación   | 44   | 67     | 17    | 72   | 67   | 44   | 78   | 0    | 44,4     | 26,2      |
| Índice de rigidez del horario de trabajo   | 80   | 80     | 20    | 60   | 60   | 60   | 80   | 0    | 53,3     | 50        |
| Índice de dificultad para despedir trabajadores                                  | 30   | 70     | 20    | 20   | 90   | 60   | 10   | 10   | 34,3     | 26,8      |
| Índice de rigidez del empleo   | 51   | 72     | 19    | 51   | 72   | 55   | 56   | 3    | 44       | 34,4      |
| Costo de los despidos (semanas de sueldo)  | 94   | 165    | 51    | 49   | 83   | 56   | 83   | 8    | 70,8     | 40,4      |
| <b>Inscripción de Propiedades</b>  |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Número de trámites   | 5    | 14     | 6     | 7    | 5    | 5    | 8    | 4    | 6        | 4         |
| Tiempo (días)  | 44   | 42     | 31    | 23   | 74   | 31   | 34   | 12   | 56       | 34        |
| Costo (% de la propiedad)  | 8,8  | 2      | 1,4   | 3,6  | 5,3  | 3,2  | 1,8  | 0,5  | 5,6      | 4,9       |
| <b>Obtención de Crédito</b>  |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Costo de constitución de garantías (% del ingreso per cápita)                    | 21,3 | 21,4   | 5,3   | 38,9 | 25,7 | 16   | 7,7  | 0,1  | 19,4     | 5,2       |
| Índice de derechos legales   | 3    | 2      | 4     | 4    | 2    | 2    | 4    | 7    | 3,8      | 6,3       |
| Índice de información crediticia   | 6    | 6      | 6     | 4    | 6    | 6    | 4    | 6    | 4,7      | 5         |
| Cobertura del registro público de créditos (prestatarios por cada 1000 adultos)  | 201  | 78     | 290   | 0    | 0    | 143  | 286  | 0    | 85,7     | 76,2      |
| Cobertura de registros privados de créditos (prestatarios por cada 1000 adultos) | 733  | 425    | 220   | 300  | 382  | 271  | 0    | 1000 | 325,1    | 577,2     |
| <b>Protección a los Inversionistas</b>   |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Índice de divulgación  | 5    | 5      | 6     | 2    | 5    | 4    | 1    | 7    | 2,3      | 5,6       |
| <b>Cumplimiento de los Contratos</b>   |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Número de trámites   | 33   | 25     | 28    | 37   | 37   | 35   | 41   | 17   | 35       | 19        |
| Tiempo (días)  | 520  | 566    | 305   | 363  | 421  | 441  | 445  | 250  | 462      | 229       |
| Costo (% de la deuda)  | 15   | 15,5   | 10,4  | 18,6 | 20   | 34,7 | 28,7 | 7,5  | 23,3     | 10,8      |
| <b>Cierre de una Empresa</b>   |      |        |       |      |      |      |      |      |          |           |
| Tiempo (años)  | 2,8  | 10     | 5,6   | 3    | 1,8  | 3,1  | 4    | 3    | 3,7      | 1,7       |
| Costo (% de la propiedad)  | 18   | 8      | 18    | 1    | 18   | 8    | 38   | 8    | 15,8     | 6,8       |
| Tasa de recuperación (centavos por dólar)  | 23,5 | 0,2    | 19,3  | 54,6 | 64,5 | 31,3 | 4,9  | 68,2 | 26,6     |           |

Fuente: Banco Mundial (2004b).

## Clima para la inversión

4.83. La evidencia que analiza la relación entre un clima propicio para la inversión con los resultados económicos está aumentando. Los países que han logrado mejorar considerablemente el clima para la inversión exhiben un importante avance de la actividad económica y aumentos generales de la competitividad. El clima para la

inversión se define como el conjunto de factores propios de cada país y lugar que forjan las oportunidades y los incentivos para que las empresas inviertan de manera productiva, creen empleo y crezcan. Los factores que tienen influencia decisiva en dicho clima son la facilidad para entrar y salir de los mercados, las dificultades para hacer cumplir los contratos, la corrupción, el sistema tributario, la carga normativa y la magnitud de las trabas burocráticas, los mercados de factores (trabajo y capital), la calidad de la infraestructura, el apoyo a la tecnología y la innovación, y la disponibilidad y el costo del financiamiento.

4.84. En el Cuadro 4.15 se comparan los indicadores del clima para la inversión en Argentina con los del resto de los grandes países de la región, los Estados Unidos y el promedio correspondiente a la OCDE. En general, Argentina se encuentra en un lugar intermedio entre los países latinoamericanos, pero su actuación está muy por debajo de los valores fijados como prácticas óptimas. Para facilitar el crecimiento sostenido será fundamental que Argentina mejore todos los indicadores.

### **Consecuencias para la formulación de políticas**

4.85. Para facilitar el crecimiento sostenido, el gobierno debe adoptar medidas microeconómicas tanto a corto como a largo plazo. En particular, podría analizar la posibilidad de poner en marcha las siguientes iniciativas.

#### ***Simplificación de los procedimientos y desregulación de la economía***

4.86. Hay varios procedimientos innecesarios o ineficientes que entorpecen el ingreso, la operación y la salida de pequeñas y medianas empresas, e incrementan los costos directos e indirectos. Para reducir los costos de la inscripción, el funcionamiento y la salida de empresas, el gobierno podría analizar la posibilidad de ejecutar las siguientes actividades: i) revisar los procedimientos para la inscripción de empresas, independientemente de una reforma de desregulación más amplia, y eliminar los trámites innecesarios que representen pocos o ningún beneficio para el gobierno; ii) diseñar procedimientos más eficientes y oportunos de entrada y salida (quiebra); iii) aprovechar la tecnología de la información para reducir los costos y el tiempo que emplean los trámites empresariales; iv) crear oficinas centralizadoras, con la posible participación del sector privado; v) eliminar o simplificar la inscripción de trabajadores (podría bastar con inscribirlos en la administración de la seguridad social); vi) examinar los impuestos laborales y reducir los componentes que no conllevan un beneficio directo; vii) simplificar el régimen tributario y los procedimientos exigidos para su cumplimiento, al menos para las pequeñas y medianas empresas, en todos los niveles de gobierno (por ejemplo, los resultados del monotributo no han sido prometedores), y viii) iniciar la reforma aduanera y la simplificación de los procedimientos vinculados al comercio exterior.

#### ***Un sistema de calidad coherente e integrado***

4.87. Como se ha mencionado, la calidad sistémica de los productos argentinos representa un problema importante. Para abordarlo, es preciso tener en cuenta las siguientes prioridades claves:

- Liderazgo: el gobierno podría considerar la creación de un consejo nacional de la calidad, dirigido por el sector privado, para promover la toma de conciencia acerca de la importancia de la calidad, interpretar su valor e impacto, y convertirse en su máximo defensor.
- Instituciones: el gobierno podría hacer una revisión de la estructura y las instituciones de certificación y acreditación, y los papeles que cumplen el sector público y el sector privado en esas actividades.
- Valor internacional: el gobierno podría ampliar sus acuerdos de reciprocidad y el reconocimiento internacional de su sistema de acreditación.
- Servicios caracterizados por su celeridad y orientación al cliente: el gobierno también podría integrar y simplificar el marco actual para la certificación fitosanitaria.

4.88. Por último, podrían implementarse otras medidas destinadas a facilitar el proceso de certificación. Entre otras cosas, se podría crear un registro de laboratorios acreditados y publicar una guía o un catálogo para ayudar a las organizaciones que necesiten contratar los servicios de un laboratorio.

#### ***Impulso a la innovación y el desarrollo tecnológico***

4.89. Argentina debe intensificar sus esfuerzos por facilitar la innovación y el desarrollo tecnológico mediante inversiones privadas en investigación y desarrollo. También debe mejorar la coordinación de la jurisdicción, el liderazgo y la asignación de recursos para actividades de investigación y desarrollo. Sería igualmente importante aumentar de manera gradual el gasto público en ese tipo de actividades y elaborar un programa integral para fomentar la innovación a partir de un sistema nacional de innovación que sea coherente. Se podría prestar atención especial a la formulación de un programa de incentivos fiscales y financieros, como donaciones de contrapartida, para estimular la inversión privada en investigación y desarrollo. Sería importante que las autoridades distribuyeran los escasos fondos públicos asignados a la innovación mediante un proceso de incentivos basado en los resultados. Por medio de esa distribución se podría premiar principalmente a los proyectos de consorcios con lazos entre universidades o instituciones científicas y el sector privado. Para fomentar el desarrollo y la integración de la cadena de suministro, mediante la asignación de recursos también se podría premiar a los consorcios de grandes empresas y PYME, así como a aquellos con vínculos o asociados en el exterior que tuvieran un alto grado de avance tecnológico.

#### ***Asistencia para la PYME basada en incentivos***

4.90. Argentina tiene una multitud de programas para la pequeña y mediana empresa, pero poco se sabe acerca de su valor y efecto. El gobierno podría preparar un conjunto estándar de indicadores para medir los resultados de las PYME y de los programas destinados a ellas. En función de los resultados, podría eliminar, rediseñar o fusionar los programas, según fuera necesario, y también recuperar algunos de sus costos. Por otra

parte, las autoridades podrían utilizar técnicas de seguimiento (análisis comparativo), facilitar y recompensar los vínculos dentro de la cadena de suministro, y multiplicar su eficacia con el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Sería importante que los clientes participaran en el diseño de los programas y que toda asistencia estatal estuviera vinculada a los resultados.

***Programa integral de apoyo para facilitar el aumento de las exportaciones***

4.91. Para que las exportaciones impulsen de manera duradera el crecimiento y el empleo, el gobierno podría establecer condiciones más favorables a la exportación adoptando medidas como las siguientes: i) estudiar la posibilidad de eliminar gradualmente las políticas antiexportadoras (por ejemplo, los impuestos sobre las exportaciones); ii) asegurar un reembolso más rápido de los reintegros y el IVA; iii) ayudar, a través de las oficinas de los agregados comerciales, a diseñar un enérgico programa destinado a abrir nuevos mercados para los productos argentinos, efectuando tareas de inteligencia de mercado, identificando productos y distribuidores, y utilizando medios de comercialización nacionales; iv) facilitar la elaboración de instrumentos de financiamiento de exportaciones, como seguros a la exportación, créditos de prefinanciamiento y posfinanciamiento de exportaciones, acuerdos para que los compradores puedan obtener financiamiento a través de instituciones financieras, *warehousing* y factoraje, y v) ayudar a la formación de consorcios y la creación de planes de promoción de exportaciones.



## 5. ConclusionEs

5.1. En este informe se presentaron las principales conclusiones de un estudio sobre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad en la Argentina. El estudio y el informe tienen por objeto contribuir al diálogo que se está llevando a cabo en el país acerca de la forma de alcanzar un crecimiento económico sostenible y equitativo, lo cual es un objetivo prioritario para el gobierno. En este trabajo se realizaron algunos aportes analíticos que podrían ayudar a diseñar una estrategia que tenga como corolario un elevado crecimiento económico en un marco de equidad social. En esta última sección se destacan las conclusiones principales.

5.2. En el segundo capítulo se subraya el hecho de que el crecimiento económico de Argentina fue muy bajo en la segunda mitad del siglo XX y que, dentro de los países latinoamericanos, sólo Venezuela y Bolivia tuvieron un desempeño inferior en promedio. Además, se presenta evidencia de que el producto y los resultados económicos anuales del país fueron considerablemente volátiles, rasgo que pudo haber impedido alcanzar tasas de crecimiento más altas. Como consecuencia, la posición relativa de Argentina frente al resto de América Latina y los países más desarrollados se deterioró significativamente durante los últimos 50 años. En general, el análisis presentado en el capítulo confirma los criterios comúnmente aceptados en los últimos 30 años en el campo de la economía del crecimiento. Más específicamente, para alcanzar elevadas tasas de crecimiento es fundamental mantener la estabilidad macroeconómica, facilitar la inversión privada, fortalecer el marco jurídico e institucional, organizar un sistema de intermediación financiera que funcione bien, fomentar la expansión del comercio y una mayor apertura de los mercados de bienes, y aumentar la formación del capital humano.

5.3. Asimismo, en el segundo capítulo se estudia la evolución de la pobreza y la desigualdad en el país. Esta última se profundizó sin pausa en los últimos años, lo que se tradujo en un aumento sostenido de la pobreza ante el estancamiento, si bien con amplias fluctuaciones, del producto per cápita. En el capítulo se resalta que la pobreza alcanzó en el 2002 un récord histórico y que llegó a ese nivel experimentando subas abruptas vinculadas a las crisis. Se extrajo la importante conclusión de que las tasas de pobreza siempre aumentaron en períodos de recesión, pero llamativamente también lo hicieron en algunos períodos de crecimiento. El incremento de la pobreza incluso en algunas épocas de crecimiento resulta excepcional en el marco de la experiencia internacional. En cuanto a la desigualdad en Argentina, las principales conclusiones indican que la misma ha aumentado dramáticamente, aunque no de manera uniforme, desde 1990 y que la profundización de la desigualdad se observó tanto en períodos de crecimiento como de recesión.

5.4. En el Capítulo 3 se examina el episodio más reciente de volatilidad económica en Argentina y se analiza su impacto en la pobreza. En la primera sección del capítulo se comprobó, como era de esperar, que el crecimiento total durante el ciclo 2002-04 estuvo vinculado estrecha e inversamente a la variación de la pobreza. En la segunda sección se emplearon diferentes metodologías para determinar si el último período de crecimiento fue pro-pobre, y se llegó a la conclusión de que la recuperación había tenido mayores

efectos positivos en el ingreso promedio de los pobres que en el de los ricos. Es decir, los datos indicaron que la reciente recuperación económica fue efectivamente pro-pobre. En la tercera sección se presentó un análisis sectorial, mientras que en la última se señaló qué sectores económicos contribuyeron más a la reducción de la pobreza durante la última reactivación de la economía. Se extrajeron las siguientes conclusiones clave: el patrón de crecimiento de diferentes sectores económicos durante la reciente recuperación fue distinto al observado en los años noventa, el nuevo patrón probablemente respondió a la variación de los precios relativos de los insumos, y los sectores económicos que experimentaron mayor crecimiento fueron también los que más contribuyeron a crear empleo y reducir la pobreza.

5.5. En el Capítulo 4 se pasó revista a un conjunto de políticas que el gobierno podría aplicar para lograr un crecimiento más sólido con mayor equidad social. Asimismo, se observó que las tasas de inversión de Argentina en infraestructura son más bajas que el promedio de la región. Por ello, una política que promueva el aumento de la inversión en infraestructura podría ayudar a sostener la actual recuperación económica, fomentar la productividad y la competitividad, y reducir la desigualdad. En el capítulo también se señaló que la estabilidad macroeconómica es crucial para reducir las tasas de pobreza y que las políticas de gasto son instrumentos de redistribución más eficientes que las políticas tributarias en los países en desarrollo. Asimismo, se llegó a la conclusión de que la liberalización comercial podría ser beneficiosa para el país, en particular la liberalización del comercio de productos agrícolas según los principios de las reformas de la OMC. Esas políticas podrían impulsar el aumento de las tasas de empleo, en especial de los trabajadores relativamente poco calificados y ello, a su vez, tendría efectos directos en los indicadores de pobreza. Por otra parte, como los retornos a la educación favorecen más a los segmentos más ricos de la población, se sugieren políticas que mejoren la calidad de la educación y faciliten el proceso de búsqueda de empleo para los pobres. Por último, en el capítulo se examinaron algunas medidas que podría adoptar el gobierno y que resultan importantes para asegurar condiciones propicias para el desarrollo del sector privado. Entre ellas se cuentan las siguientes recomendaciones: facilitar un mejor clima para la inversión; mejorar la calidad de los bienes producidos y la estructura de producción del país; aumentar las innovaciones productivas; promover la integración de la cadena de suministro; reducir las barreras a la contratación entre grandes empresas y PYME, y fortalecer los vínculos con las fuentes de conocimiento, tecnología e innovación.

## Referencias

- Adams, Richard H. 2003. "Economic Growth, Inequality, and Poverty: Findings from a New Data Set". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2972, Banco Mundial.
- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). 1998. "Estimación de la carga tributaria de asalariados según niveles de ingreso".
- Ahluwalia, Montek S. 1976. "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Economics*, 3: 307-342.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik. 1992. "Distribution, Political Conflict, and Economic Growth: A Simple Theory and Some Empirical Evidence". En *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, compilado por Alex Cukierman, Zvi Hercowitz y Leonardo Leiderman. Cambridge y Londres: MIT Press.
- . 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109: 465-489.
- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina. 2002. "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil". Manuscrito inédito.
- Baldacci, E., L. de Mello y G. Inchauste. 2002. "Financial Crises, Poverty, and Income Distribution". *Finanzas y desarrollo*, 39: 24-27.
- Banco Mundial. 2000. "Poor people in a rich country: A poverty report for Argentina". Informe No. 19992-AR. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- . 2001. "Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza". Nueva York: Oxford University Press.
- . 2004a. "Country Innovation Brief: Argentina". Oficina del Primer Economista para América Latina y el Caribe.
- . 2004b. "Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth". Nueva York: Oxford University Press.
- . 2005a. "SAL Implementation Completion Report". Informe No. 32155-AR. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- . 2005b. "Building a Skilled Labor Force for Sustained and Equitable Economic Growth: Education, Training and Labor Markets in Argentina". Informe No. 31850-AR. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington D.C.

- Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo. 2003. "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" *Journal of Economic Growth*, 8: 267-299.
- Banerjee, A. y A. Newman. 1994. "Poverty, Incentives, and Development". *American Economic Association Papers and Proceedings*, 84: 211-215.
- Barro, Robert. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy*, 98: S103-S125.
- . 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-443.
- . 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Economic Growth*, 5: 5-32.
- Barro, R. y J. W. Lee. 2001. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". *Oxford Economics Papers* 53: 541-563.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin. 1995. "Economic Growth". Cambridge: MIT Press.
- Basu, Kaushik. 1997. "Analytical Development Economics". Cambridge: MIT Press.
- Behrman, Jere y Anil Deolalikar. 1988. "Health and Nutrition". In *Handbook of Development Economics*, compilado por Hollis Chenery y T. N. Srinivasan. Amsterdam: Elsevier.
- Bénabou, Roland. 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract". *American Economic Review*, 90: 96-129.
- Berensztein, Sergio y Horacio Spector. 2003. "Business, Government, and Law". En *A New Economic History of Argentina*, compilado por Gerardo Della Paolera y Alan Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertranou, Evelina. 2005. "Políticas Fiscales para el Desarrollo Humano: Análisis del Gasto Público Social y su Impacto sobre la Pobreza y la Desigualdad". Manuscrito inédito.
- Bertranou, Evelina y Melanie Khamis. 2005. "Labor Markets and Pro-Poor Growth". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Bhagwati, Jagdish. 1991. "The World Trading System at Risk". Princeton: Princeton University Press.
- Bhagwati, Jagdish y T. N. Srinivasan. 1983. "Lectures in International Trade". Cambridge: MIT Press.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1995. "Overcoming Volatility in Latin America". En *Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1995* Washington, D.C.: BID.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *AEA Papers and Proceedings*, 87: 32-37.
- Bliss, Christopher J. y Nicholas H. Stern. 1978. "Productivity, Wages and Nutrition: 1. The Theory. 2. Some Observations". *Journal of Development Economics* 5: 363-398.
- Bourguignon, François. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods". En *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*, compilado por T. Eicher y S. Turnovsky. Cambridge: MIT Press.
- Brandolini, Andrea y Nicola Rossi. 1998. "Income Distribution and Growth in Industrial Countries". En *Income Distribution and High-Quality Growth*, compilado por Vito Tanzi y Ke-Young Chu. Cambridge y Londres: MIT Press.
- Braun, M. y L. di Gresia. 2003. "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy". Documento mimeografiado, preparado para el seminario *Dealing with Risk: Implementing Employment Policies Under Fiscal Constraints*, Reuniones anuales de la Junta de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Interamericana de Inversiones, Milán (Italia). 23 de marzo de 2003.
- Bulir, A. 2001. "The Impact of Macroeconomic Policies on the Distribution of Income". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72: 253-270.
- Busso, Matías, Federico Cerimedo y Martin Cicowiez. 2004. "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad. Descifrando la Última Década en Argentina". Manuscrito inédito.
- Calderón, C., P. Fajnzylber y N. Loayza. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts". Manuscrito inédito.
- Calderón, César y Luis Servén. 2004a. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.
- . 2004b. "Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001". Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.
- Cardoso, E. 1992. "Inflation and Poverty". National Bureau of Economic Research. Documento de trabajo No. 4006.

- CEDLAS. 2004. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay". Manuscrito inédito.
- Coremberg, Ariel Alberto. 2004. "TFP Growth in Argentina during the 1990s: A Stylized Fact?" Manuscrito inédito.
- Cruces, Guillermo y Quentin T. Wodon. 2003. "Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002". *Economics Bulletin*, 9: 1-12.
- Damill, M., R. Frenkel y Roxana Maurizio. 2002. "Argentina: A Decade of Currency Board. An Analysis of Growth, Employment, and Income Distribution". ILO Employment Paper 2002/42, Buenos Aires.
- Dasgupta, Partha. 1993. "An Inquiry into Well-Being and Destitution". Oxford: Oxford University Press.
- Datt, G. y M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics* 38: 275-295.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, F. H. G. Ferreira y M. Walton. 2004. "Inequality in Latin America: Breaking with History?" Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J.L. Guasch, W.F. Maloney, C. Sánchez-Páramo y N. Schady. 2003. "Closing the Gap in Education and Technology". Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- De Gregorio, José y J. Lee. 1999. "Economic Growth in Latin America: Source and Prospects". Manuscrito inédito.
- Deininger, K. y Lyn Squire. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review*, 10: 565-91.
- . 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, 57: 259-287.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2001. "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?" En *Social Protection and Poverty*, compilado por Nora Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Della Paolera, Gerardo y Alan M. Taylor. 2003. "Introduction". En *A New Economic History of Argentina*, compilado por Gerardo Della Paolera y Alan M. Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díaz Alejandro, Carlos F. 1970. "Essays on the Economic History of the Argentine Republic". New Haven: Yale University Press.

- Díaz, Ana María y Mauricio Santamaría. 2005. “Educational Wage Differentials in Argentina: Who Gets More?”. Documento de información básica preparado para el informe “Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity”. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Di Tella, Guido. 1986. Economic Controversies in Argentina from the 1920s to the 1940s. In *The Political Economy of Argentina 1880-1946*, compilado por Guido Di Tella y D. C. M. Platt. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Di Tella, Guido y Manuel Zymelman. 1967. “Las etapas del desarrollo económico argentino”. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2002. “Growth Is Good for the Poor”. *Journal of Economic Growth*, 7: 195-225.
- Drèze, Jean y Amartya Sen. 1990. “The Political Economy of Hunger”. Oxford: Clarendon Press.
- . 1995. “India: Economic Development and Social Opportunity”. Nueva Delhi y Nueva York: Oxford University Press.
- Durlauf, Steven N. y Danny T. Quah. 1999. “The New Empirics of Economic Growth”. In *Handbook of Macroeconomics*, compilado por John Taylor y Michael Woodford. Amsterdam: North-Holland.
- Easterly, W. y S. Fischer. 2001. “Inflation and the Poor”. *Journal of Money, Credit and Banking*, 33: 160-78.
- Elías, Victor. 1992. “Sources of Growth: a Study of Seven Latin American Economies”. San Francisco: ICS Press.
- Engel, E. M. R. A., A. Galetovic y C. E. Raddatz. 1999. “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”. *Journal of Development Studies*, 59: 155-92.
- Fajnzylber, Pablo y Daniel Lederman. 1999. “Economic Reforms and Total Factor Productivity Growth in Latin America and the Caribbean, 1950-95: An empirical Note”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 214, Banco Mundial.
- Fay, Marianne. 2005. “Infrastructure, Growth and Poverty Alleviation in Argentina”. Documento de información básica preparado para el informe “Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity”. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Fay, Marianne y Tito Yepes. 2004. “Investing in Infrastructure – What is needed from 2000 to 2010?” Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.

- Fernández Valdovinos, C., A. Guerson y Vivanco. 2005. "Sectoral Growth in Argentina". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Fields, Gary. 1991. "Growth and Income Distribution". In *Essays on Poverty, Equity, and Growth*, compilado por George Psacharopoulos. Oxford: Pergamon Press.
- . 2001. "Distribution and Development: A New Look at the Developing World". Cambridge: MIT Press y Russell Sage Foundation.
- . 2005. "Poverty, Inequality and Economic Growth". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Fields, Gary S., Paul Cichello, Samuel Freije, Marta Menéndez y David Newhouse. 2003a. "For Richer or For Poorer: Did Household Incomes Converge or Diverge in the 1990s?" *Journal of Economic Inequality*, 1: 67-99.
- . 2003b. "Household Income Dynamics: A Four Country Story". *Journal of Development Studies*, 40: 30-54.
- Fields, Gary y María L. Sánchez Puerta. 2005. "How is Convergent Mobility Consistent with Rising Inequality? A Reconciliation in the Case of Argentina". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Forbes, Kristin. 2000. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth". *American Economic Review*, 90: 869-887.
- Foster, Vivien y Tito Yepes. 2004. "Where do countries stand? Benchmarking Infrastructure Performance". Background Paper for the Colombia Recent Economic Development in Infrastructure (REDI). Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion. 2003. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 3165, Banco Mundial.
- Galiani, Sebastián y Pablo Gerchunoff. 2003. "The Labor Market". En *A New Economic History of Argentina*, compilado por Gerardo Della Paolera y Alan Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galiani, Sebastian y Pablo Sanguinetti. 2003. "Wage Inequality and Trade Liberalization: Evidence from Argentina". *Journal of Development Economics*. De próxima aparición.



- Gasparini, Leonardo. 1998. "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino. En La Reforma Tributaria en Argentina". FIEL, Buenos Aires.
- . 2004. "Argentina's Distributional Failure. The Role of Integration and Public Policies". Banco Interamericano de Desarrollo, Working Papers Series No. 515.
- Gasparini, L. y Ricardo Bebczuk. 2001. "Globalisation and Inequality. The Case of Argentina". Documento de Trabajo No. 32, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L., Mariana Marchionni y Walter Sosa Escudero. 2004. "Characterization of Inequality Changes through Microeconomic Decompositions: The Case of Greater Buenos Aires". En *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, compilado por F. Bourguignon, F. Ferreira y N. Lustig. Nueva York: Oxford University Press.
- Gomes, Victor, S. Pessoa y F. Veloso. 2003. "Evolução de Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira: Uma Análise Comparativa". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 33: 389-434.
- Guasch, José L. 2003. "Impact of logistic costs in Latin America". Manuscrito inédito.
- . 2005. "The Argentinean Competitiveness: Seeking Growth Sustainability — Issues that Merit Attention". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Guerson, Alejandro y Francisco Vázquez. 2002. "Argentina: Sources of Growth in the Nineties and Growth Prospects in the Aftermath of the 2002 Crisis". Manuscrito inédito.
- Hall, Robert E. y Charles I. Jones. 1999. "Why do some Countries Produce so much more Output per Worker than Others?" *The Quarterly Journal of Economics*, 114: 83-116.
- Hausmann, Ricardo y Michael Gavin. 1996. "Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: The Policy Challenges for Latin America". En *Securing Stability and Growth in Latin America*, compilado por Ricardo Hausmann y Helmut Reisen. París: OCDE.
- Hopenhayn, Hugo y Pablo Neumeyer. 2001. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Country Study for Argentina", documento de trabajo inédito, Universidad Torcuato Di Tella.
- Kakwani, Nanak. 1994. "Poverty and Economic Growth, with Application to Cote d'Ivoire". *Review of Income and Wealth*, 39: 121-139.

- Kaldor, Nicholas. 1956. "Alternative Theories of Distribution". *Review of Economic Studies*, 23: 83-100.
- . 1957. "A Model of Economic Growth". *The Economic Journal*, 67: 591-624.
- . 1958. "Capital Accumulation and Economic Growth". Documento preparado para la reunión de la Asociación Internacional de Economía celebrada en Corfú en agosto de 1958. Reimpreso en *Further Essays on Economic Theory* compilado por Nicholas Kaldor. Nueva York: Holmes and Meier Publishers, 1978.
- Kneller, R., M. F. Bleaney y N. Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics*, 74: 171-90.
- Kraay, A. 2004. "When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 3225, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 49: 1-28.
- Kydland, Finn y Carlos Zarazaga. 2002. "Argentina's Lost Decade". *Review of Economic Dynamics*, 5: 152-165.
- Leibenstein, Harvey. 1957. "Economic Backwardness and Economic Growth". Nueva York: Wiley.
- Lewis, W. Arthur. 1983. "Development and Distribution". Reimpreso en *Selected Economic Writings of Arthur Lewis*, compilado por Mark Gersovitz. Nueva York: New York University Press.
- Li, Hongyi y Heng-fu Zou. 1998. "Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics*, 2: 318-334.
- Llach, J. y Montoya, S. 1999. "En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política". IERAL, Buenos Aires.
- López, Humberto. 2003. "Macroeconomics and Inequality". Manuscrito inédito.
- Lustig, Nora. 2000. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics". Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de documentos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, POV-108.
- Lustig, N. y Ravi Kanbur. 1999. "Why is Inequality Back on the Agenda?" Documento preparado para la Conferencia anual sobre economía del desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., abril.

- Mahmoudi, Vahid. 2001. "Growth-Equity Decomposition of a Change in Poverty: an Application to Iran". Manuscrito inédito.
- Maia, José Luis y Pablo Nicholson. 2001. "El Stock de Capital y la Productividad Total de los Factores en la Argentina". Manuscrito inédito.
- Maloney, William y Eduardo Ribeiro. 2001. "Employment and Wage Effects of Mexican Unions. A Case of Extreme Efficient Bargaining". Banco Mundial, Washington D.C. Multicopiado.
- Mendoza, E., G. Milesi-Ferretti y P. Asea. 1997. "On the effectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture". *Journal of Public Economics*, 66: 99–126.
- Menéndez, A. y Martín Rozada. 2002. "Why have poverty and income inequality increased so much? Argentina 1991 to 2002. Linking Poverty and Inequality with the Labour Market in Argentina". Red Mundial para el Desarrollo.
- Ministerio de Economía. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. 2002. "El Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina: Análisis Basado de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares". Documento de Trabajo No. GP/12.
- Ministerio de Economía y Producción. 2004. "Análisis No. 1 – Crecimiento, Empleo y Precios". Buenos Aires: MEC.
- Morley, S. 1998. "The Impact of the Macroeconomic Environment on Urban Poverty". Seminario sobre pobreza urbana, patrocinado por ALOP y el Banco Mundial, Rio de Janeiro.
- Myrdal, Gunnar. 1944. "An American Dilemma". Nueva York: Harper and Brothers.
- Nelson, Richard R. 1956. "A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies". *American Economic Review*, 46: 894-908.
- Nurkse, Ragnar. 1953. "Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries". Nueva York: Oxford University Press.
- Pechman, J. A. y B. A. Okner. 1974. "Who Bears the Tax Burden?" Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Perotti, Roberto. 1992. "Income Distribution, Politics, and Growth". *American Economic Review*, 82: 311-316.
- . 1999. "Fiscal Policies in Good Times and Bad". *Quarterly Journal of Economics*, 114: 1399-1436.

- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1992. "Growth, Distribution, and Politics". En *Political Economy, Growth, and Business Cycles* compilado por A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman. Cambridge y Londres: MIT Press.
- Porto, Guido y Pablo Sanguinetti. 2005. "Trade Policy, Trade Flows, Poverty and Income Inequality in Argentina". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Prados, Leandro e Isabel Sanz Villarroya. 2004. "Property Rights and Argentine's Economic Backwardness in Historical Perspective". Manuscrito inédito.
- Psacharopoulos, G. y H. A. Patrinos. 1994. "Returns to Investments in Education: A Further Update". *Education Economics* 12: 111-134
- Ramey, Garey y Valerie Ramey. 1995. "Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth". *American Economic Review*, 85: 1138-1151.
- Ravallion, M. 1997. "Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters*, Vol. 56 (1997): 51-57
- . 2004. "Pro-Poor Growth: A Primer". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 3242, Banco Mundial.
- Ravallion, M. y S. Chen. 2003. "Measuring Pro-Poor Growth". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2666, Banco Mundial.
- Ray, Debraj. 1993. "Labor Markets, Adaptive Mechanisms, and Nutritional Status". En *Development and Change: Essays in Honor of K.N. Raj*, compilado por P. K. Bardhan, M. Datta Choudhuri y T. Krishnan. Londres: Oxford University Press.
- . 1998. "Development Economics". Princeton: Princeton University Press.
- Romer C. D. y D. H. Romer. 1998. "Monetary policy and the well-being of the poor". NBER Working Paper No. 6793.
- Rossignolo, D. 2000. "Impacto de los Impuestos Sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997". Manuscrito inédito.
- Rozada, M. y A. Menéndez. 2002. "Why have poverty and income inequality increased so much? Argentina 1991-2002". Manuscrito inédito.
- Sabaini, J. y J. Santiere. 1993. "Quién paga los impuestos en la Argentina". Centro de Estudios Tributarios (CIET), Documento de trabajo No. 1073.
- Sánchez Puerta, María Laura. 2005. "Stylized Facts on Poverty, Inequality and Economic Growth in Argentina". Documento de información básica preparado para el

- informe “Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity”. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Sanz Villarroya, Isabel. 2002. “La Economía Argentina en el Largo Plazo: 1875-1990”. Ph.D. Dissertation. Universidad de Alcalá de Henares.
- Sinnott, Emily. 2005. “Fiscal Policy Options for Equity and Growth: A Reading of the Economic Literature Relevant to Argentina”. Documento de información básica preparado para el informe “Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity”. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Solimano, Andrés. 2002. “Development Cycles, Political Regimes and International Migration: Argentina in the 20<sup>th</sup> Century”. Manuscrito inédito.
- Solow, Robert. 1956. “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Son, Hyun y Nanak Kakwani. 2003. “Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matters”. International Poverty Centre Working Paper No. 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sturzenegger, Adolfo y Ramiro Moya. 2003. “Economic Cycles”. En *A New Economic History of Argentina*, compilado por Gerardo Della Paolera y Alan Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tannuri-Pianto, M. y D. Pianto. 2002. “Informal employment in Brazil – a choice at the top and segmentation at the bottom: a quantile regression approach”. Documento de trabajo No. 236, Departamento de Economía, Universidad de Brasilia.
- Tanzi, V. y Chu K. 1992. “La política fiscal para un crecimiento estable y equitativo en América Latina”. En *Los Problemas del Desarrollo en América Latina – Homenaje a Raúl Prebisch*, compilado por L. Montuschi y H. Singer. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Alan M. 1992. “External Dependence, Demographic Burdens and Argentina Economic Decline After the *Belle Époque*”. *Journal of Economic History*, 52: 907-36.
- . 2003. “Capital Accumulation”. En *A New Economic History of Argentina*, compilado por Gerardo Della Paolera y Alan Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thorbecke, Erik y C. Charumilind. 2002. “Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact”. *World Development*, 30: 1477-1495.

Tyler, William. 2005. "Argentina: The Record of Past Growth". Documento de información básica preparado para el informe "Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

\*\*\*\*\*