



## **Grupo Temático N° 2: Distribución del ingreso y pobreza**

**Coordinadores: Luis Beccaria y Roxana Maurizio**

---

### **Aportes conceptuales y evidencias empíricas en torno a la intervención redistributiva del Estado en la Argentina (1993-2013)**

**Autor/es: Gabriel Calvi**

**E – mails: gcalvirodiles@hotmail.com**

**Pertenencia institucional: FCS, UBA**

**Autor/es: Elsa Cimillo**

**E – mails: ecimillo@hotmail.com**

**Pertenencia institucional: FCE, UBA**

#### **Introducción**

El amplio reconocimiento de la mayor presencia del Estado en la economía en los últimos años, que se evidencia tanto en los niveles del gasto como de la tributación en Argentina, contrasta con las limitadas consideraciones sobre su impacto distributivo. Este es un vacío persistente en los estudios sobre la desigualdad de ingresos en nuestro país, tanto desde una perspectiva macro (distribución funcional) como microsocia (desigualdad personal). Del lado de la desigualdad personal, las aproximaciones suelen problematizar sólo el impacto de algunas prestaciones recibidas por los hogares (Porto y Gasparini, 1992; Gasparini y Cruces, 2009; Agis, Cañete y Panigo, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Bertranou, 2010; Arceo, González y Mendizábal, 2010) y pocas veces se alude al asociado a los impuestos y contribuciones que los hogares giran al Estado (Gómez Sabaini, Santieri y Rosignolo, 2002; Gómez Sabaini y Rosignolo, 2009). Lejos de ser la norma, los abordajes del tipo *pre-tax/post-transfer* son la excepción (Cruces y Gasparini, 2009 o Gaggero y Rosignolo, 2011).

Entre los especialistas de la desigualdad factorial el efecto de la intervención estatal es un terreno todavía más inexplorado, constituyendo excepciones *parciales* tanto el trabajo de Diéguez y Petrecolla (1974) como el de Lindenboim, Kennedy y Graña (2006). En ambos casos sólo se

abordan aspectos acotados de la intervención estatal: Diéguez y Petrecolla sólo estudian el impacto de las contribuciones y prestaciones del sistema previsional sobre la participación asalariada; en Lindenboim, Kennedy y Graña, dado que el objetivo es llegar a una distribución del consumo privado, el único tipo de transferencias considerado entre el Estado y el capital es la tributación directa, omitiéndose, por tanto, el peso de los subsidios y las retenciones a las exportaciones.

Al déficit señalado se suma otro de mayor relevancia: las dos perspectivas del fenómeno siguen siendo presentadas como campos autónomos y autorreferenciales. Distribución funcional y desigualdad de ingresos personales son estudiadas por separado, como esferas inconmensurables, a pesar de haber sido reconocida la complementariedad existente entre ambas, así como la necesidad de “avanzar en un análisis más sistemático de dicha relación”.<sup>1</sup>

Ambas debilidades del campo de estudios son solidarias: la ausencia de investigaciones que aborden en forma exhaustiva el impacto de la intervención estatal sobre los niveles de inequidad constituye el principal obstáculo para lograr una adecuada síntesis entre los dos enfoques del fenómeno. Lo que los mantiene separadas ambas perspectivas no es tanto el carácter agregado (macro) o desagregado (micro) de la información en que se basan las respectivas estimaciones, sino el origen de las mismas: la distribución factorial es abordada a partir del valor generado a precios básicos; la desigualdad personal, desde de los ingresos disponibles netos (de bolsillo), que son los que registran las encuestas a hogares. Lo que dificulta la síntesis entre ambos enfoques es la distancia existente entre el ingreso generado y el ingreso disponible, intermediando entre ambos conceptos múltiples retribuciones y transferencias, entre las que pesan decididamente las vinculadas a modalidades de intervención pública.<sup>2</sup>

Por supuesto, cada enfoque de la desigualdad da cuenta de aspectos diversos del fenómeno. La desigualdad funcional, de la apropiación del valor generado en la producción por las principales categorías (o sectores institucionales) de una formación social predominantemente capitalista. La desigualdad personal reporta la inequidad entre las múltiples unidades reproductivas existentes: los hogares. Sin embargo, una vez salvada la distancia entre los ingresos que sirven de base para ambos tipos de medición nada impide incluirlas en una única estimación.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Abeles y Toledo (2011: 150).

<sup>2</sup> No podemos dejar de mencionar, por cierto, la distancia existente entre los dominios de estimación de ambas mediciones: la distribución factorial refiere a estimaciones nacionales, mientras que la desigualdad personal depende de encuestas a hogares, que representan una determinada porción (no menor) de los aglomerados urbanos del país.

<sup>3</sup> Siempre que consideremos que los índices de distribución personal de los ingresos que surgen de encuestas a hogares urbanos representan de manera relativamente adecuada lo que ocurre en la totalidad del país.

Este trabajo estudia el sesgo de las transferencias públicas partiendo de una caracterización teórica del Estado y de su accionar sobre cada aspecto del fenómeno distributivo. Las estimaciones aquí presentadas nos habilitan también para ensayar una síntesis posible entre los dos enfoques de la desigualdad.

## Elementos conceptuales

### *El Estado capitalista y sus funciones*

En las sociedades capitalistas el recurso específico en el que está basada la dominación es la propiedad/control privado de los medios de producción<sup>4</sup> y, a diferencia de otras etapas históricas, la coacción física no constituye una prerrogativa de la clase dominante. El control de los medios de producción se encuentra aquí dissociado del de los medios materiales de coacción, que son monopolizados legítimamente por un tercer sujeto social, el Estado.<sup>5</sup> Más aún, como la relación social fundamental (relación salarial) cobra la forma de un *libre acuerdo* entre particulares,<sup>6</sup> ninguno de los cuales controla (al menos, legítimamente) recurso coactivo alguno, el Estado se erige como único garante de su cumplimiento, y constituye –por definición– una instancia relativamente autónoma con relación a las clases en pugna.<sup>7</sup> El Estado moderno es, pues, un *aspecto co-constitutivo* de la relación de dominación capitalista (O’Donnell, 1984; Holloway, 1993/1994).

La garantía estatal a la pervivencia de la relación de dominación capitalista, que es en última instancia coactiva, cristaliza también en otras múltiples esferas de intervención. La teoría del Estado contemporánea ha intentado analizar y sistematizar estas múltiples dimensiones del accionar público (O’Connor, 1979; Gough, 1982; Mathias y Salama, 1986) y la clasificación que aquí proponemos retoma –aunque no de manera estricta– algunos de estos desarrollos.

Una parte de la intervención del Estado capitalista está ceñida a la reproducción de los dos términos de la relación social fundamental (capital y fuerza de trabajo). En este sentido, el

---

<sup>4</sup> Carlos Marx desarrolló, para el caso inglés, la génesis histórica de esta apropiación.

<sup>5</sup> La génesis histórica de esta expropiación se encuentra ampliamente fundamentada en los desarrollos de Max Weber.

<sup>6</sup> El mercado, ámbito social al que concurren compradores y vendedores de fuerza de trabajo en las sociedades capitalistas, es –parafraseando a Marx– el reino de libertad, la igualdad, la propiedad y Bentham.

<sup>7</sup> Dos aclaraciones en este punto. En primer lugar, sostener como característica definitoria del Estado moderno su autonomía relativa no equivale a considerarlo una instancia social neutra. El Estado moderno es garante de una relación social asimétrica, la relación de dominación capitalista, de ahí su sesgo sistemático. Es, digamos sucintamente, un Estado *capitalista*. En segundo lugar, afirmar el carácter relativo de la autonomía estatal supone no hipostasiarlo. Su mayor o menor independencia con relación a los sectores sociales (clases) en pugna depende de una variedad de *circunstancias históricas*, entre las cuales el estado de la lucha de clases parece ser el factor más relevante.

accionar público tiene por eje el proceso de *acumulación*, lo que se traduce en iniciativas orientadas tanto a la *regeneración del capital* como a la *reproducción de la fuerza de trabajo*. La función de regeneración del capital involucra un amplio espectro de políticas estatales tendientes a organizar y/o profundizar, de acuerdo a las circunstancias históricas prevalecientes, las condiciones para la explotación de la fuerza de trabajo. Por su parte, en lo que refiere a la pervivencia de la clase subalterna, corresponde destacar que la relación salarial nunca ha bastado por sí sola para reproducir las condiciones de existencia de la clase trabajadora. En las sociedades capitalistas, a los recursos materiales que captan los asalariados por la venta de su fuerza de trabajo –que en las primeras etapas del capitalismo se destinaban, casi exclusivamente, al pago de tributos– siempre se han adicionado otros, entre los cuales cobran relevancia los provistos desde la esfera pública (Mathias y Salama, 1986).

Finalmente, y dado que ninguna forma de sujeción puede perpetuarse indefinidamente sólo por medio de la coacción física, el Estado es también –en otro nivel analítico, por cierto– una instancia de validación social de la relación de dominación fundamental. Esta *función de legitimación* es particularmente relevante en aquellas sociedades con regímenes democráticos en los que la lucha política cobra la forma de contienda electoral.<sup>8</sup> Al igual que O'Connor (1979) consideramos aquí que la función de legitimación trasciende al conjunto de aparatos ideológicos del Estado (institutos públicos y privados) y reposa también en otros aspectos decididamente materiales sobre los que pesa la intervención pública. Pero no identificamos la función de legitimación con un determinado concepto del gasto público. Sostenemos, en cambio, que el soporte material de la legitimación –por supuesto, en regímenes políticos que dependen del voto popular– está relacionado, de una manera no lineal ni inmediata, sino relativamente compleja, con el grado en que el accionar del Estado aproxima las condiciones reales de existencia de la población a esa idealización que –desde la Revolución Francesa en adelante– está en la base de toda fórmula de justificación del orden social burgués, la igualdad formal.

### ***El Estado y las desigualdades***

La diferenciación entre distribución primaria y secundaria del ingreso es el punto de partida analítico para nuestro enfoque. Esta diferenciación constituye una dimensión del fenómeno distributivo que de ninguna manera se resume en las dos perspectivas de abordaje arriba

---

<sup>8</sup> De más está decir –sobre todo teniendo en cuenta la historia de nuestro país– que cuando la función de legitimación se relaja cobra más vigor su contraparte, la coacción física directa.

mencionadas (funcional o personal). Tal distinción nos reenvía al tipo de ingreso en el cual se centra el análisis: los ingresos generados en la producción o aquellos de los que efectivamente disponen los sectores o unidades institucionales en cuestión, que dependen en buena medida de la intervención del Estado mediante transferencias.

Pero para abordar el impacto del accionar público sobre la distribución del ingreso en toda su extensión cabe señalar que éste no se agota en la dualidad distribución primaria-secundaria tal y como sería presentada desde la contabilidad nacional, pues la determinación de la porción capitalista del ingreso generado ya está mediada por intervención estatal. El valor agregado bruto incluye transferencias captadas por el sector empresario (subsidios) y, al ser estimado a precios básicos, excluye conceptos que de no ser objeto de tributación engrosarían el excedente bruto (retenciones).

A través de transferencias, el Estado contribuye a moldear el ingreso disponible de cada sector institucional y de cada hogar individual, y es precisamente esa forma de intervención la que será problematizada. Nuestro estudio transita por dos tipos de carriles analíticos (Tabla 1). A partir de la identificación del tipo de ingreso distribuido (ingreso privado antes o después de intervención estatal) podemos dimensionar el impacto del Estado sin perder de vista la particularidad de cada perspectiva (funcional-personal). La homogeneización de los conceptos de ingreso involucrados en cada medición de la desigualdad (funcional o personal) abre también la posibilidad de incluirlas en una única estimación.

**Tabla 1**  
**Principales dimensiones del análisis de la desigualdad**

Desigualdad de:	Desigualdad entre:	
	Sectores	Hogares
<i>Ingreso antes de intervención estatal</i>	A	B
<i>Ingreso disponible</i>	C	D
	Perspectiva interinstitucional	Perspectiva interpersonal

Los intercambios que serán analizados se circunscriben a dos tipos de transferencias que contribuyen a determinar el ingreso disponible privado: aquellas en las que el sector público participa *de manera directa* (impuestos directos, contribuciones sociales a sistemas públicos de seguridad social, subsidios a empresas y prestaciones sociales públicas); aquellas en las que el Estado oficia de *agente mediador*, que aunque involucran sólo a privados son obligatorias (sistema

de obras sociales, subsistema previsional privado) o están incorporadas a la legislación laboral (sistema de riesgos de trabajo).

El efecto que imprimen sobre la distribución interinstitucional (empresas y hogares)<sup>9</sup> los intercambios que involucran al Estado será tenido en adelante como indicador de su *función de acumulación*. La *función de legitimación* quedará precisada por el impacto que esos intercambios tienen sobre la desigualdad personal.

### **Evidencias empíricas para el caso argentino (1993-2013)**

#### ***Función de acumulación: regeneración del capital y reproducción de la fuerza de trabajo***

En tanto instancia social que orienta la regeneración del capital, el Estado contribuye a determinar el ingreso disponible capitalista captando y girando recursos monetarios desde y hacia las empresas. Los flujos transferidos hacia el Estado (empleos empresas) incluyen los tributos que pesan de manera directa sobre las empresas y lo pagado en concepto de derechos de exportación,<sup>10</sup> que al no poder ser trasladado al precio de venta constituye una detracción absoluta del excedente de explotación. Por su parte, como transferencias que el Estado destina a las empresas (recursos empresas) están contabilizados los subsidios,<sup>11</sup> la disponibilidad de la masa de los aportes personales que entre 1995 y 2008 los trabajadores destinaban al componente privado del régimen previsional (AFJP)<sup>12</sup> y, desde 1996, las contribuciones patronales al sistema de riesgos de trabajo (ART).<sup>13</sup> La Tabla 2 presenta estimaciones para los últimos veinte años de cada una de estas transferencias que involucran al sector empresario.

---

<sup>9</sup> En este trabajo agrupamos las unidades institucionales del SCN en tres sectores: empresas, que contempla a las sociedades financieras y no financieras (incluidas las empresas públicas); Estado o gobierno, y hogares, entre los que incluimos a las instituciones sin fines de lucro, por estar las mismas dedicadas a la producción de servicios para los hogares sin fines de lucro.

<sup>10</sup> La fuente de información corresponde, en ambos casos, a la serie “Recaudación tributaria” de la DNIAF, MECON. La tributación empresaria incluye impuestos sobre las ganancias y activos empresariales, sobre las transacciones financieras y de capital y retenciones a las exportaciones netas de reintegros.

<sup>11</sup> La masa subsidios se estima en base al valor de las transferencias corrientes del Estado nacional en concepto de servicios económicos que surgen de las series de “Gasto Público por Finalidad y Función” elaboradas por la ONP de MECON. Cabe señalar que buena parte de estos subsidios tiene por destino empresas de propiedad estatal, que forman parte del sector institucional.

<sup>12</sup> Si bien estos aportes (netos de las comisiones cobradas por las administradoras) integraban las cuentas de capitalización individual de los trabajadores en actividad no eran de libre disponibilidad de sus titulares, sino que constituían ingresos disponibles del sector empresario. Cf. “Cuentas económicas de los sectores institucionales. El caso de las AFJP”, DNCN, MECON. Como transferencia efectiva al sector empresario los aportes personales girados a las AFJP (DNIAF, MECON) son netos de comisiones (SAFJP) y de prestaciones por jubilaciones privada (SSS, MTEySS).

<sup>13</sup> Como transferencia efectiva al sector empresario las comisiones por ART (AFIP) son netas de siniestralidad devengada (SSN).





En los años noventa cobró forma un mapa tributario simplificado en unos pocos gravámenes (IVA, impuestos internos, Impuesto a las Ganancias), que sumados a los aportes y contribuciones a la seguridad social representarían en 1992 más del 88% de la recaudación nacional –estos conceptos sólo explicaban el 63% del total gravado por el Estado nacional en 1989. En este escenario, la eliminación de las retenciones a las exportaciones y los bajos niveles de imposición directa a las empresas, hicieron que la carga sectorial no alcanzara el 3% del PIB, promediando el 2,1% entre 1993 y 2000.

Esa baja imposición directa al sector empresarial estuvo acompañada, al menos en los primeros años de la década, por una abrupta reducción de las transferencias estatales captadas por el sector dada la virtual eliminación de su principal fuente, la promoción industrial, derogada en casi todas sus formas desde la sanción de la Ley de Emergencia Económica en 1989. Pero desde mediados de la década la reforma del Sistema Previsional, con su consecuente instauración de un subsistema privado de capitalización individual, y la sanción de la ley de Riesgos del Trabajo contribuirán a engrosar los recursos en disponibilidad del sector empresario en un 1% del PIB en promedio entre aportes personales a las AFJP (netos de comisiones y pasividades privadas) y contribuciones a las ART (netas de siniestralidades).

Como resultado de las transferencias dispuestas por el Estado, el sector capitalista experimentó en los '90 (entre 1993 y 2000) una reducción de su ingreso generado equivalente al 1% del PIB en promedio. Esa situación, tendió a agravarse desde 2001 y, sobre todo, con posterioridad a la devaluación que dio fin al régimen de convertibilidad.

**Tabla 2**  
**Transferencias que determinan el ingreso disponible del sector empresario**  
*En millones de pesos corrientes y en % del PIB*

	Empleos empresas			Recursos empresas			Saldo empresas (II-I)
	Impuestos directos (DNIAF, MECON)	Retenciones netas de reintegros (DNIAF, MECON)	Total (I)	Aportes AFJP y contribuciones ART (netos de comisiones, jubilaciones y siniestralidad) (DNIAF, SAFJP, SSS y SSN)	Transferencias corrientes por Servicios Económicos (ONP, MECON)	Total (II)	
<i>En millones de pesos corrientes</i>							
1993	4.418	-767	3.651		2.576	2.576	-1.076
1994	5.406	-845	4.561		1.352	1.352	-3.209
1995	5.370	-886	4.484	1.748	812	2.560	-1.924
1996	5.304	-584	4.721	2.104	683	2.787	-1.934
1997	6.727	-587	6.141	2.865	646	3.511	-2.630
1998	7.658	-479	7.179	3.081	663	3.744	-3.435
1999	7.968	-547	7.421	3.130	567	3.697	-3.724
2000	8.260	-550	7.709	2.811	494	3.306	-4.404
2001	10.750	-479	10.271	2.704	422	3.126	-7.145
2002	11.575	3.800	15.375	684	322	1.007	-14.368
2003	18.152	7.845	25.996	1.523	3.472	4.995	-21.001
2004	26.372	8.708	35.080	2.326	1.606	3.931	-31.149
2005	32.219	10.438	42.656	3.172	5.605	8.777	-33.879
2006	38.771	12.747	51.517	4.500	4.707	9.207	-42.310
2007	49.525	18.537	68.062	5.819	11.888	17.706	-50.356
2008	60.223	33.161	93.384	10.814	25.345	36.159	-57.225
2009	61.908	29.591	91.498	2.093	27.841	29.934	-61.564
2010	87.262	42.491	129.753	3.662	42.568	46.231	-83.522
2011	118.011	49.473	167.484	4.787	68.239	73.026	-94.458
2012	140.242	59.329	199.571	6.409	80.831	87.240	-112.331
2013	177.428	50.071	227.499	8.931	113.634	122.565	-104.934
<i>En % del PIB base 1993</i>							
1993	1,9	-0,3	1,5	0,0	1,1	1,1	-0,5
1994	2,1	-0,3	1,8	0,0	0,5	0,5	-1,2
1995	2,1	-0,3	1,7	0,7	0,3	1,0	-0,7
1996	1,9	-0,2	1,7	0,8	0,3	1,0	-0,7
1997	2,3	-0,2	2,1	1,0	0,2	1,2	-0,9
1998	2,6	-0,2	2,4	1,0	0,2	1,3	-1,1
1999	2,8	-0,2	2,6	1,1	0,2	1,3	-1,3
2000	2,9	-0,2	2,7	1,0	0,2	1,2	-1,5
2001	4,0	-0,2	3,8	1,0	0,2	1,2	-2,7
2002	3,7	1,2	4,9	0,2	0,1	0,3	-4,6
2003	4,8	2,1	6,9	0,4	0,9	1,3	-5,6
2004	5,9	1,9	7,8	0,5	0,4	0,9	-7,0
2005	6,1	2,0	8,0	0,6	1,1	1,7	-6,4
2006	5,9	1,9	7,9	0,7	0,7	1,4	-6,5
2007	6,1	2,3	8,4	0,7	1,5	2,2	-6,2
2008	5,8	3,2	9,0	1,0	2,5	3,5	-5,5
2009	5,4	2,6	8,0	0,2	2,4	2,6	-5,4
2010	6,0	2,9	9,0	0,3	3,0	3,2	-5,8
2011	6,4	2,7	9,1	0,3	3,7	4,0	-5,1
2012	6,5	2,7	9,2	0,3	3,7	4,0	-5,2
<i>En % del PIB base 2004</i>							
2004	4,9	1,6	6,5	0,4	0,3	0,7	-5,8
2005	5,0	1,6	6,6	0,5	0,9	1,4	-5,2
2006	4,8	1,6	6,4	0,6	0,6	1,1	-5,2
2007	4,8	1,8	6,6	0,6	1,2	1,7	-4,9
2008	4,7	2,6	7,3	0,8	2,0	2,8	-4,5
2009	4,4	2,1	6,5	0,1	2,0	2,1	-4,4
2010	4,8	2,3	7,2	0,2	2,4	2,6	-4,6
2011	5,1	2,1	7,2	0,2	3,0	3,2	-4,1
2012	5,1	2,1	7,2	0,2	2,9	3,2	-4,1
2013	5,2	1,5	6,7	0,3	3,3	3,6	-3,1

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de DNIAF (MECON), SAFJP, SSS (MTEySS), SSN y ONP (MECON).



En el nuevo milenio la carga tributaria del sector empresario se intensificó considerablemente. Primero, por efecto de la instauración en 2001 de un nuevo impuesto a las transacciones financieras, más precisamente, a los débitos y créditos de cuenta corriente. Con posterioridad a la devaluación de enero de 2002, por la reintroducción de los derechos de exportación. En conjunto, entre 2002 y 2012, el sector aportó al Estado un 8% del PIB (base 1993) en promedio (con la nueva base 2004, entre ese año y 2013, esa proporción alcanza el 6,8% en promedio).

En esta etapa, los recursos netos captados por las empresas por los regímenes de AFJP y ART descendieron abruptamente, al 0,5% del PIB en promedio (0,4% en la nueva base). Hasta 2007, la baja se explica por la reducción de las alícuotas de aportes personales, dispuesta transitoriamente por el Gobierno, y desde 2009 por la reestatización del régimen previsional y la consecuente eliminación del sistema privado de capitalización individual (AFJP). Del lado de los subsidios, las transferencias captadas por el sector capitalista cobraron una dinámica ascendente en estos años. Desde 2003, con el objeto de contener el precio de las principales tarifas de servicios públicos el Estado destinó a las empresas el equivalente a un 2% del PIB (1,8% en la nueva base) en promedio.

De resultas, bajo el régimen de la post-convertibilidad el déficit de las empresas en los intercambios oficiados o regulados por el Estado se elevó, en promedio, al 5,7% del PIB (4,6% en la nueva base). Cabe destacar que desde 2004, año en el que esa situación alcanza su máxima expresión, el saldo negativo que las transferencias tienen sobre el sector empresario tendió a aliviarse paulatinamente, manteniéndose sin embargo en niveles elevados en comparación con la década neoliberal.

El impacto del aporte estatal a la reproducción de la fuerza de trabajo nos reenvía al balance de los intercambios monetarios que pesan sobre el conjunto de las unidades reproductivas, los hogares. Entre estos se contabilizan las erogaciones que los hogares giran al Estado en concepto de impuestos directos<sup>14</sup> y las contribuciones sociales destinadas a seguros sociales públicos y privados<sup>15</sup> (empleos hogares), y los ingresos por prestaciones públicas contributivas y no contributivas que éstos reciben del Estado, así como las jubilaciones y siniestralidades devengadas por sistemas privados<sup>16</sup> (recursos hogares). La Tabla 3 presenta estimaciones para estos conceptos.

<sup>14</sup> La fuente de información corresponde a la serie “Recaudación tributaria” de la DNIAF (MECON) e incluye Ganancias, Bienes Personales, impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y el componente impositivo del Régimen Simplificado (monotributo) creado en 1998.

<sup>15</sup> Las contribuciones sociales incluyen aportes personales y contribuciones patronales a la seguridad social (DNIAF, para SIJP/SIPA, y DNCFP, para estatales de provincias no adheridas), a las obras sociales (AFIP y DAGPPS y DNCFP para obras sociales provinciales) y a las ART (AFIP).

<sup>16</sup> Entre las transferencias contributivas corresponde incluir las transferencias estatales a Obras Sociales y al INSSJyP y el gasto en previsión social público, asignaciones familiares de trabajadores activos y seguro de desempleo. Entre

Durante los años de vigencia de la convertibilidad (1993-2001), las erogaciones hogareñas por transferencias se mantuvieron, con pocas variaciones, en torno al 10,7% del PIB. Se observa, sin embargo, una tenue alteración en su composición: las contribuciones sociales a sistemas de seguridad social públicos y privados tendieron a reducir su incidencia (por reducción de alícuotas de contribuciones patronales, primero, en función del deterioro laboral después); la tributación directa cobró mayor relevancia en los últimos años.

Los recursos captados por los hogares en concepto de transferencias ascendían durante esta etapa a un 12,7% del PIB, explicando las de carácter contributivo más del 90% del total (en promedio). Este tipo de prestaciones, principalmente compuesto por jubilaciones y pensiones, se resintió como porcentaje del PIB en los años inmediatamente posteriores a la sanción de la reforma previsional, que elevaba en 5 años la edad de retiro, y de manera absoluta en 2000 y 2001, años durante los cuales rigió un ajuste salarial y de pasividades públicas, orientado a reducir el déficit fiscal –fruto de la imposición de los organismos internacionales de crédito.

La masa captada por los hogares en concepto de prestaciones no contributivas, que se incrementó en más de un 80% entre extremos de esta etapa, nunca representó más del 1,5% del PIB. Las jubilaciones y siniestralidades captadas por los hogares a partir de la vigencia de los nuevos sistemas de seguros privados (AFJP y ART) alcanzó un máximo de 0,3% del PIB en 2001, muy por debajo de las contribuciones que los hogares les destinaban, contribuyendo muy poco al saldo de los intercambios del sector, que promedió en esta etapa el 2,1% del PIB.

Hacia el año 2002 el saldo favorable de las unidades reproductivas experimenta un abrupto salto para luego morigerarse hasta el año 2006, momento a partir del cual se observa una nueva inflexión. Las principales características de esta segunda etapa son: a) una sensible reducción y paulatina recomposición de las contribuciones sociales; b) un crecimiento de la tributación directa de los hogares; c) elevados niveles de ingresos no contributivos girados desde el Estado, y d) una merma hasta el año 2004 y posterior recuperación de los ingresos captados por los hogares en concepto de transferencias contributivas.

---

las transferencias no contributivas quedan incluidos el gasto en promoción y asistencia social pública, programas de empleo, pensiones no contributivas y, desde 2009, asignaciones universales. Cabe señalar que la serie de Gasto Público Consolidado de la DAGPPS, principal fuente de información que sirve de base para estas estimaciones, quedó discontinuada desde 2009. Para la desagregación aquí utilizada y para la consolidación del gasto social en transferencias posterior a 2009, se usaron otras fuentes de información pública (SIDIF, AFIP y DNCFP). La falta de información desagregada sobre gasto de nivel municipal obligó a excluirlo de las estimaciones en la totalidad del período. Las jubilaciones privadas surgen del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (SSS, MTEySS) y las siniestralidades fueron estimadas a partir de información publicada por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

**Tabla 3**  
**Transferencias que determinan el ingreso disponible de los hogares**  
*En millones de pesos corrientes y en % del PIB*

	Empleos hogares			Recursos hogares			Saldo hogares (II-I)	
	Contribuciones Sociales (DNIAF, AFIP y DNCFP)	Impuestos directos (DNIAF)	Total (I)	Transferencias contributivas (DAGPPS, DNCFP y SIDIF)	Transferencias no contributivas (DAGPPS, DNCFP y SIDIF)	Jubilaciones privadas y siniestralidad (AFJP y ART) (SSS y SSN)		Total (II)
<i>En millones de pesos corrientes</i>								
1993	21.503	3.721	<b>25.224</b>	27.308	1.848		<b>29.156</b>	<b>3.932</b>
1994	22.743	4.576	<b>27.320</b>	31.261	2.140		<b>33.401</b>	<b>6.082</b>
1995	23.199	4.708	<b>27.907</b>	32.054	2.012	1	<b>34.068</b>	<b>6.161</b>
1996	22.225	5.768	<b>27.993</b>	31.796	2.227	185	<b>34.208</b>	<b>6.215</b>
1997	23.599	5.948	<b>29.548</b>	32.134	2.964	348	<b>35.445</b>	<b>5.898</b>
1998	24.464	6.694	<b>31.158</b>	32.376	3.431	497	<b>36.304</b>	<b>5.146</b>
1999	24.079	6.661	<b>30.741</b>	33.007	3.367	579	<b>36.953</b>	<b>6.212</b>
2000	23.625	7.928	<b>31.553</b>	32.828	3.294	699	<b>36.821</b>	<b>5.268</b>
2001	22.477	7.195	<b>29.672</b>	31.719	3.410	777	<b>35.907</b>	<b>6.235</b>
2002	20.332	6.615	<b>26.947</b>	32.098	5.525	974	<b>38.598</b>	<b>11.651</b>
2003	24.316	9.944	<b>34.260</b>	35.578	8.511	1.209	<b>45.299</b>	<b>11.039</b>
2004	30.807	12.028	<b>42.836</b>	40.818	9.504	1.568	<b>51.890</b>	<b>9.055</b>
2005	39.529	14.883	<b>54.411</b>	48.639	10.551	1.907	<b>61.097</b>	<b>6.686</b>
2006	53.751	17.410	<b>71.161</b>	62.098	11.854	2.507	<b>76.459</b>	<b>5.298</b>
2007	74.297	21.288	<b>95.585</b>	89.941	14.854	3.239	<b>108.035</b>	<b>12.449</b>
2008	103.732	28.804	<b>132.536</b>	120.211	18.689	3.732	<b>142.632</b>	<b>10.097</b>
2009	128.165	32.585	<b>160.751</b>	155.089	25.693	3.564	<b>184.346</b>	<b>23.596</b>
2010	167.697	39.853	<b>207.550</b>	195.305	37.263	4.995	<b>237.563</b>	<b>30.013</b>
2011	227.898	56.758	<b>284.656</b>	263.858	48.805	7.551	<b>320.214</b>	<b>35.558</b>
2012	299.449	81.857	<b>381.306</b>	351.881	61.989	9.817	<b>423.687</b>	<b>42.380</b>
2013	392.554	116.995	<b>509.549</b>	460.664	82.677	14.411	<b>557.752</b>	<b>48.203</b>
<i>En % del PIB base 1993</i>								
1993	9,1	1,6	<b>10,7</b>	11,5	0,8	0,0	<b>12,3</b>	<b>1,7</b>
1994	8,8	1,8	<b>10,6</b>	12,1	0,8	0,0	<b>13,0</b>	<b>2,4</b>
1995	9,0	1,8	<b>10,8</b>	12,4	0,8	0,0	<b>13,2</b>	<b>2,4</b>
1996	8,2	2,1	<b>10,3</b>	11,7	0,8	0,1	<b>12,6</b>	<b>2,3</b>
1997	8,1	2,0	<b>10,1</b>	11,0	1,0	0,1	<b>12,1</b>	<b>2,0</b>
1998	8,2	2,2	<b>10,4</b>	10,8	1,1	0,2	<b>12,1</b>	<b>1,7</b>
1999	8,5	2,3	<b>10,8</b>	11,6	1,2	0,2	<b>13,0</b>	<b>2,2</b>
2000	8,3	2,8	<b>11,1</b>	11,6	1,2	0,2	<b>13,0</b>	<b>1,9</b>
2001	8,4	2,7	<b>11,0</b>	11,8	1,3	0,3	<b>13,4</b>	<b>2,3</b>
2002	6,5	2,1	<b>8,6</b>	10,3	1,8	0,3	<b>12,3</b>	<b>3,7</b>
2003	6,5	2,6	<b>9,1</b>	9,5	2,3	0,3	<b>12,1</b>	<b>2,9</b>
2004	6,9	2,7	<b>9,6</b>	9,1	2,1	0,4	<b>11,6</b>	<b>2,0</b>
2005	7,4	2,8	<b>10,2</b>	9,1	2,0	0,4	<b>11,5</b>	<b>1,3</b>
2006	8,2	2,7	<b>10,9</b>	9,5	1,8	0,4	<b>11,7</b>	<b>0,8</b>
2007	9,1	2,6	<b>11,8</b>	11,1	1,8	0,4	<b>13,3</b>	<b>1,5</b>
2008	10,0	2,8	<b>12,8</b>	11,6	1,8	0,4	<b>13,8</b>	<b>1,0</b>
2009	11,2	2,8	<b>14,0</b>	13,5	2,2	0,3	<b>16,1</b>	<b>2,1</b>
2010	11,6	2,8	<b>14,4</b>	13,5	2,6	0,3	<b>16,5</b>	<b>2,1</b>
2011	12,4	3,1	<b>15,5</b>	14,3	2,6	0,4	<b>17,4</b>	<b>1,9</b>
2012	13,8	3,8	<b>17,6</b>	16,3	2,9	0,5	<b>19,6</b>	<b>2,0</b>
<i>En % del PIB base 2004</i>								
2004	5,7	2,2	<b>8,0</b>	7,6	1,8	0,3	<b>9,7</b>	<b>1,7</b>
2005	6,1	2,3	<b>8,4</b>	7,5	1,6	0,3	<b>9,4</b>	<b>1,0</b>
2006	6,6	2,2	<b>8,8</b>	7,7	1,5	0,3	<b>9,5</b>	<b>0,7</b>
2007	7,2	2,1	<b>9,3</b>	8,8	1,4	0,3	<b>10,5</b>	<b>1,2</b>
2008	8,1	2,2	<b>10,3</b>	9,4	1,5	0,3	<b>11,1</b>	<b>0,8</b>
2009	9,1	2,3	<b>11,4</b>	11,0	1,8	0,3	<b>13,1</b>	<b>1,7</b>
2010	9,3	2,2	<b>11,5</b>	10,8	2,1	0,3	<b>13,1</b>	<b>1,7</b>
2011	9,9	2,5	<b>12,3</b>	11,4	2,1	0,3	<b>13,9</b>	<b>1,5</b>
2012	10,8	3,0	<b>13,8</b>	12,7	2,2	0,4	<b>15,3</b>	<b>1,5</b>
2013	11,5	3,4	<b>15,0</b>	13,5	2,4	0,4	<b>16,4</b>	<b>1,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de DNIAF (MECON), AFIP, DNCFP (MECON), DAGPPS (MECON), SIDIF (MECON), SSS (MTEySS) y SSN.

La fuerte destrucción de empleo registrado (de más de 500 mil puestos), que acompañó a los últimos meses de la convertibilidad y a los primeros posteriores a la devaluación de enero de 2002, y su intensa dinámica una vez retomada la senda del crecimiento económico, enmarcan las dos primeras tendencias. En la caída de las contribuciones interviene también la reducción de la alícuota de aportes previsionales dispuesta desde fines de 2001; en su recomposición pesan además la progresiva elevación (desde 2004) y posterior eliminación de los máximos imposables por contribuciones patronales (a fines de 2005 para casi todos los conceptos y desde 2008 para su totalidad), las actualizaciones correspondientes de los toques para aportes personales (desde mediados de 2007) y el restablecimiento en 2008 de la alícuota plena de aportes previsionales. Por su parte, en la mayor gravitación de la tributación directa de los hogares incide también el paulatino retraso del mínimo no gravable del impuesto a las ganancias –recién a partir de 2006 será actualizado con cierta periodicidad– *vis a vis* las remuneraciones, que comenzaron tempranamente a actualizarse nominalmente en aras de recomponer el deterioro de su poder de compra oficiado por la devaluación.

La masificación desde 2002 de los programas asistenciales que involucran transferencias monetarias (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Plan Familias o la ampliación en cobertura del sistema de Pensiones No Contributivas) dan cuenta de la tercera de estas peculiaridades en los primeros años de la nueva etapa. Desde 2009, la mayor gravitación representada por este tipo de prestaciones se encuentra directamente asociada a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social (AUH), programa de ampliación de la cobertura del sistema del salario familiar a hijos de trabajadores informales que desplazó a los planes asistenciales de elevada cobertura (Jefes y Familias), y que significó una rápida y masiva incorporación de beneficios (más de tres millones) con prestaciones equivalentes al monto más elevado de la asignación por hijo de tipo contributivo.

El cuarto aspecto característico de esta etapa merece una atención especial. Los elevados niveles de precariedad heredados de la década de 1990, las mayores restricciones reglamentarias que la reforma previsional del año 1994 imponía a los futuros jubilados y el mantenimiento, en un contexto con moderados niveles de inflación, del congelamiento de los haberes jubilatorios –dispuesto en 1991 por la administración conservadora– y de los toques y montos de las prestaciones del salario familiar –vigentes desde 1996– son, todos ellos, elementos que explican el peso declinante entre 2002 y 2004 de las transferencias contributivas en proporción del PIB. Si bien desde el año 2003 se dispusieron aumentos escalonados para el haber previsional mínimo (y desde

2006 para todos los haberes) y, a partir del segundo semestre de 2004, para los topes y montos del salario familiar, es recién en 2007 que las transferencias de base contributiva comienzan a pesar más significativamente sobre el ingreso hogareño. Ese año fue el de mayor incorporación de beneficios previsionales contributivos a través de los mecanismos de moratoria y jubilación anticipada puestos en marcha hacia mediados de 2005. La significativa ampliación de la cobertura jubilatoria derivada de estos mecanismos sería el puntapié inicial de la gradual secuencia de modificaciones al sistema previsional –a la cual se sumaría en 2008 la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria– que culminaría, hacia fines de 2009, con la estatización del componente de capitalización y la creación del SIPA. El esquema privatista de los '90 sería, con estas modificaciones, abandonado, restableciéndose así el principio de solidaridad intergeneracional que había caracterizado al régimen previsional argentino con anterioridad a la reforma de 1994.

Corresponde señalar en último lugar que las prestaciones por seguros sociales privados (AFJP y ART) mantuvieron en esta etapa su carácter residual. Sólo alcanzaron una mayor presencia, en comparación con la década de los '90, en los últimos años de la serie, por efecto casi exclusivo (dada la derogación del subsistema previsional privado) de las siniestralidades devengadas, en un contexto de fuerte aumento de empleo registrado.

El saldo favorable de las transferencias que pesan sobre los hogares, que tuvo –como quedó señalado– un carácter particularmente fluctuante en esta etapa, promedió entre 2002 y 2012 un 1,9% del PIB (un 1,3% entre 2004 y 2013, según la nueva base), levemente inferior al observado en la etapa precedente (2,1%). Estas evidencias impugnan por falaces aquellas interpretaciones que señalan como debilidad de la nueva modalidad de desenvolvimiento económico la dependencia de buena parte de la población a los ingresos provistos por el Estado. Estas interpretaciones, esgrimidas no sólo desde el sentido común de espacios partidarios posicionados –paradójicamente– en extremos opuestos del arco político, sino también –y esto es, quizás lo más lamentable– desde algunos centros de investigación académica, sólo se sustentan en el análisis de los recursos hogareños, que ciertamente crecieron entre estos años (7,2 ó 6,7 puntos porcentuales del PIB, según la base considerada). Omiten, sin embargo, el hecho de que son los mismos hogares los que, con su mayor tributación directa y contribuciones (los empleos del sector se incrementaron 7 puntos porcentuales del PIB entre extremos en cada base), sostienen esa mayor presencia de las transferencias estatales a ellos destinadas.

Una manera de resumir el efecto redistributivo de la función de acumulación –esto es, presentar de manera sintética el resultado del accionar del Estado como instancia de regeneración del capital y



reproducción de la fuerza de trabajo— viene dado por la comparación de la participación empresaria en el ingreso privado antes y después de la intervención del Estado. El ingreso (interno) privado antes de intervención estatal queda determinado por la adición de las retenciones a las exportaciones (netas de reintegros) al ingreso generado, pues de no ser objeto de tributación pasarían a engrosar el valor agregado bruto a precios básicos. El ingreso (interno) disponible privado contempla además el saldo de cada sector institucional (empresas y hogares) en los intercambios oficiados por el Estado o dispuestos por reglamentación imperativa.

**Tabla 4**  
**Participación empresaria en el ingreso privado antes y después de intervención estatal**  
*En millones de pesos corrientes y en % del ingreso privado*

	VABpb (CGI, MECON)	EBE (CGI, MECON)	Retenciones netas de reintegros (DNIAF, MECON)	Ingreso privado antes de Estado (1+3)	Saldo de empresas (Tabla 2)	Saldo de hogares (Tabla 3)	Ingreso privado después de Estado (4+5+6)	Participación empresaria en el ingreso privado (%)		Efecto Estado (pp)
								Antes de Estado ((2+3)/4)	Después de Estado ((2+3+5)/7)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(9-8)
<b>Base 1993</b>										
1993	208.285	70.142	-767	207.518	-1.076	3.932	210.374	33,4	32,5	-1,0
1994	227.143	89.112	-845	226.298	-3.209	6.082	229.170	39,0	37,1	-1,9
1995	229.091	95.743	-886	228.206	-1.924	6.161	232.442	41,6	40,0	-1,6
1996	240.923	109.960	-584	240.339	-1.934	6.215	244.620	45,5	43,9	-1,6
1997	257.445	120.326	-587	256.859	-2.630	5.898	260.127	46,6	45,0	-1,6
1998	262.838	119.515	-479	262.359	-3.435	5.146	264.070	45,4	43,8	-1,6
1999	250.419	106.949	-547	249.871	-3.724	6.212	252.360	42,6	40,7	-1,9
2000	251.166	108.324	-550	250.616	-4.404	5.268	251.480	43,0	41,1	-1,9
2001	237.211	99.110	-479	236.732	-7.145	6.235	235.822	41,7	38,8	-2,9
2002	272.756	141.621	3.800	276.556	-14.368	11.651	273.839	52,6	47,9	-4,7
2003	320.606	167.525	7.845	328.451	-21.001	11.039	318.489	53,4	48,5	-4,9
2004	374.808	187.666	8.708	383.516	-31.149	9.055	361.422	51,2	45,7	-5,5
2005	444.767	211.403	10.438	455.205	-33.879	6.686	428.012	48,7	43,9	-4,8
2006	545.332	245.839	12.747	558.078	-42.310	5.298	521.066	46,3	41,5	-4,8
2007	670.756	307.707	18.537	689.294	-50.356	12.449	651.387	47,3	42,4	-4,9
<b>Base 2004</b>										
2004	471.180	298.955	8.708	479.888	-31.149	9.055	457.794	64,1	60,4	-3,7
2005	570.177	355.277	10.438	580.614	-33.879	6.686	553.421	63,0	60,0	-3,0
2006	713.280	433.175	12.747	726.027	-42.310	5.298	689.015	61,4	58,6	-2,8
2007	902.510	540.239	18.537	921.048	-50.356	12.449	883.141	60,7	57,6	-3,1
2008	1.115.131	627.919	33.161	1.148.292	-57.225	10.097	1.101.163	57,6	54,8	-2,7
2009	1.230.612	642.754	29.591	1.260.202	-61.564	23.596	1.222.234	53,4	50,0	-3,4
2010	1.568.940	828.785	42.491	1.611.431	-83.522	30.013	1.557.922	54,1	50,6	-3,5
2011	1.993.942	991.412	49.473	2.043.415	-94.458	35.558	1.984.516	50,9	47,7	-3,2
2012	2.371.825	1.069.588	59.329	2.431.154	-112.331	42.380	2.361.203	46,4	43,1	-3,4
2013	2.902.800	1.238.291	50.071	2.952.871	-104.934	48.203	2.896.139	43,6	40,9	-2,8

Fuente: Elaboración propia en base a CGI (DNCN, MECON), DNIAF (MECON) y Tablas 2 y 3.

De la información volcada en la Tabla 4 se desprende que el año 2002 es relevante al menos en dos sentidos. El primero, ampliamente reconocido por los especialistas de la desigualdad funcional, refiere al impacto regresivo asociado al abandono de la convertibilidad. La monumental transferencia de ingresos que operó la devaluación de enero de 2002 señala a las claras el carácter



capitalista del Estado argentino. La recomposición de las condiciones para la valorización del capital, desgastadas durante la prolongada recesión, vino de la mano de una traslación de ingresos que incrementó considerablemente la participación empresaria (entre 10,9 y 9,1 puntos porcentuales según el concepto de ingreso).

El segundo, más controversial pero empíricamente verificable, es el relativo al impacto redistributivo del accionar estatal a través de transferencias. Si bien la información suministrada es reveladora de un accionar público que persistentemente conlleva una detracción (de entre 0,9 y 5,4 puntos porcentuales en los últimos veinte años) de la participación capitalista en el ingreso privado, en la segunda etapa se registra una amplificación de la gravitación redistributiva del Estado.

Durante los años de la convertibilidad monetaria el sesgo redistributivo de la función de acumulación fue limitado. La reducción de la participación capitalista debida a las transferencias dispuestas por el Estado promedió 1,7 puntos porcentuales. Este sesgo levemente progresivo sólo demostró mayor intensidad en 2001. Con posterioridad a la devaluación el impacto redistributivo de las transferencias estatales se potencia. Entre los años 2002 y 2007 las transferencias entre el Estado y las unidades institucionales privadas resultaron en una detracción de la participación relativa de las empresas del orden de los 4,9 puntos porcentuales en promedio; entre 2004 y 2013 esa detracción alcanzó los 3,1 puntos. En los primeros años de esta etapa (2002-2004) el sesgo favorable a la participación de las unidades reproductivas fue elevado y ascendente. Desde el año 2005, momento en el cual el PIB vuelve a recobrar los niveles previos a la crisis (1998), y hasta el final de la serie el impacto redistributivo se retrae levemente, pero manteniéndose en niveles elevados en comparación con los de los años '90.

### ***Función de legitimación: los intercambios con el Estado en la desigualdad personal***

El accionar del Estado también incide sobre el reparto de los ingresos personales. El principal recurso de información con el que contamos para dar cuenta de este aspecto de la intervención redistributiva del Estado –que dimos en llamar función de legitimación– son las encuestas periódicas a hogares (EPH). Identificar el efecto distributivo asociado a cada una de las distintas transferencias que erogan y captan las unidades reproductivas supone retrotraer los ingresos familiares relevados en la EPH al ingreso primario de cada hogar.<sup>17</sup> Partiendo del ingreso primario

---

<sup>17</sup> Con el objetivo de establecer un paralelo, lo más cercano posible, con la distribución interinstitucional del ingreso hemos definido nuestra descomposición de los ingresos familiares per cápita partiendo de los ingresos laborales

estamos en condiciones de descomponer los recursos familiares, identificando en el proceso los montos asociados cuatro tipos de intercambios monetarios entre los hogares y el Estado: las contribuciones a la seguridad social, que incluyen las patronales,<sup>18</sup> los aportes de asalariados y autónomos y el componente previsional del monotributo; los impuestos directos, entre los que se cuentan ganancias y monotributo impositivo;<sup>19</sup> las prestaciones contributivas, entre las que se cuentan las asignaciones familiares (sólo prestaciones por hijo), el seguro de desempleo y las jubilaciones; las prestaciones no contributivas, que contemplan planes de empleo,<sup>20</sup> subsidios y becas estudiantiles. Con cada una de las fuentes de ingreso así identificadas resulta posible computar coeficientes de Gini para los siguientes conceptos acumulativos de ingreso familiar *per cápita* (IPCF): a) ingreso primario; b) ingreso primario neto de contribuciones sociales; c) ingreso primario neto (de contribuciones e impuestos directos); d) ingreso primario neto con prestaciones contributivas; e) ingreso disponible (con prestaciones contributivas y no contributivas). La diferencia entre Ginis sucesivos reportará el efecto de cada tipo de transferencia sobre los niveles de inequidad personal; la distancia entre los coeficientes de IPCF primario y disponible señala el efecto total que el Estado tiene sobre la desigualdad personal, indicador resumen de la función de legitimación.

La población afectada por contribuciones, impuestos directos y transferencias estatales ha variado considerablemente a lo largo de los últimos años. Las estimaciones presentadas en la Tabla 5 dan cuenta de estas alteraciones en la cantidad de intercambios que involucran a los hogares y al Estado. La proporción de población que realiza con sus ingresos contribuciones a la seguridad social ha oscilado sensiblemente. Relativamente estática durante los primeros años de la

---

brutos. Para ello fue necesario calcular –externamente– ingresos brutos y netos teóricos para las distintas categorías de trabajadores (asalariados registrados y no registrados, cuentapropistas profesionales y no profesionales, patrones), según su posición en la estructura del hogar (jefe, cónyuge u otra) así como la composición de sus respectivas unidades familiares prestando particular atención a la cantidad y edad (e ingresos) de los menores (y jóvenes) a cargo (de la que depende tanto la percepción de asignaciones familiares como las deducciones del impuesto a las ganancias por carga de familia). En estos cálculos teóricos se tuvo presente la evolución de las alícuotas, topes, montos correspondientes a las distintas contribuciones, aportes, impuestos y transferencias de las que resulta el ingreso laboral de bolsillo. Las EPH que fueron utilizadas en este trabajo son las ondas octubre de la encuesta tradicional entre 1993 y 2002 y las ventanas de observación de los segundos semestres (para 2007 sólo se encuentra disponible la del cuarto trimestre) de la encuesta continua; las estimaciones están basadas en el total de aglomerados disponibles en cada onda o ventana de observación.

<sup>18</sup> Las contribuciones patronales deberán ser imputadas sobre los ingresos laborales brutos de los asalariados registrados en función de los topes y alícuotas vigentes en cada momento.

<sup>19</sup> Debido a la ausencia de información adecuada en el instrumento (EPH), no podrán ser imputados otros impuestos directos que pesan sobre los hogares (bienes personales).

<sup>20</sup> Debido a que la EPH sólo capta ocupaciones provistas por planes de empleo desde el año 2002, las estimaciones anteriores a esa fecha resultarán de imputaciones realizadas en función del tipo de ocupación, sector de actividad (público) y nivel de las remuneraciones (inferiores al salario mínimo vigente).

convertibilidad monetaria, tendió a caer con la profundización de la fase recesiva. El estancamiento del empleo en los años de crecimiento y la destrucción de puestos de trabajo durante los años recesivos, junto con el aumento secular de la precariedad laboral –que en 2002 alcanzó su máximo histórico– se tradujeron en una menor proporción de aportantes al sistema (15,6% de la población en 2002 contra 19,6% en 1993). Retomado el crecimiento desde 2003 se observa un notable aumento de los contribuyentes, cuyo porcentaje supera desde 2004 el promedio registrado en los '90. Los elevados niveles de empleo de la post-convertibilidad, así como la reducción de la precariedad, son elementos que han contribuido a que, desde 2010, más de una cuarta parte de la población se relacione con el Estado a través de aportes a la seguridad social. La población alcanzada por impuestos directos, que en 1993 llegaba al 3% del total, tendió a disminuir para recomponerse recién hacia 1998 con la introducción de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo). La leve contracción de la población gravada que se observa durante el segundo año de la prolongada recesión (1999), fue contrarrestada en 2000 por una modificación del impuesto a las ganancias que, además de establecer un esquema progresivo de reducción de deducciones anuales (que será derogado en 2009), amplió la base imponible al contraer los montos deducibles por cargas de familia e ingresos de fuente laboral y previsional. Con posterioridad al piso observado en el año de la devaluación, la población sujeta a este tipo de gravámenes creció casi de manera constante. La fuerte recomposición del empleo, los ingresos de fuente laboral y la registración, sumados a las poco significativas –al menos hasta 2006– modificaciones a las normas reglamentarias en esta materia derivaron, durante los primeros años del nuevo milenio, en el temprano aumento de la proporción de población gravada. Desde 2005, un año antes del primer aumento relevante del mínimo imponible por ganancias en la post-convertibilidad, esa proporción ya duplicaba el promedio observado en la década de 1990. El retraso relativo del umbral del impuesto a las ganancias llevó a que el 7,5% de la población fuera afectada en 2012. En 2013, en un contexto de acentuamiento de la presión sindical, se dispuso una nueva modificación –hoy vigente– que terminó eximiendo del gravamen a los asalariados con remuneraciones brutas que entre en enero y agosto de ese año no hubieran superado los 15 mil pesos, y que consecuentemente retrajo el porcentaje de población afectada por este tipo de impuestos.

**Tabla 5**  
**Población que paga o recibe transferencias dispuestas por el Estado (1993-2013)**  
*En % de la población total*

	Intercambios por contribuciones e impuestos directos			Intercambios por prestaciones sociales			Total intercambios
	Total	Contribuyentes sociales	Contribuyentes tributarios	Total	Perceptores contributivos	Perceptores no contributivos	
1993	22,7	19,6	3,0	21,3	21,2	0,1	43,9
1994	22,7	19,8	2,9	21,3	21,2	0,1	44,0
1995	20,9	18,2	2,7	20,5	20,4	0,1	41,4
1996	20,4	17,9	2,5	17,4	17,2	0,2	37,8
1997	21,2	18,5	2,6	17,1	16,9	0,2	38,3
1998	21,7	18,7	2,9	16,3	16,1	0,2	38,0
1999	21,0	18,3	2,6	16,1	15,7	0,4	37,1
2000	21,0	18,0	3,1	15,8	15,0	0,8	36,9
2001	19,4	16,5	2,8	15,5	14,8	0,7	34,9
2002	18,1	15,6	2,4	17,2	14,1	3,0	35,3
2003	21,8	17,7	4,1	18,2	14,4	3,8	40,0
2004	24,0	19,4	4,6	18,2	14,6	3,6	42,2
2005	26,3	20,8	5,5	18,6	15,0	3,6	44,9
2006	27,4	22,1	5,3	19,0	15,8	3,2	46,4
2007	29,0	23,7	5,2	21,0	18,2	2,7	49,9
2008	29,9	24,3	5,6	22,1	19,2	2,9	52,0
2009	29,9	24,5	5,5	23,0	19,8	3,2	52,9
2010	31,6	25,5	6,2	24,2	19,6	4,6	55,8
2011	32,5	25,9	6,6	23,3	18,7	4,6	55,8
2012	33,1	25,6	7,5	22,5	18,5	4,0	55,6
2013	30,7	25,5	5,3	23,6	19,3	4,4	54,3

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

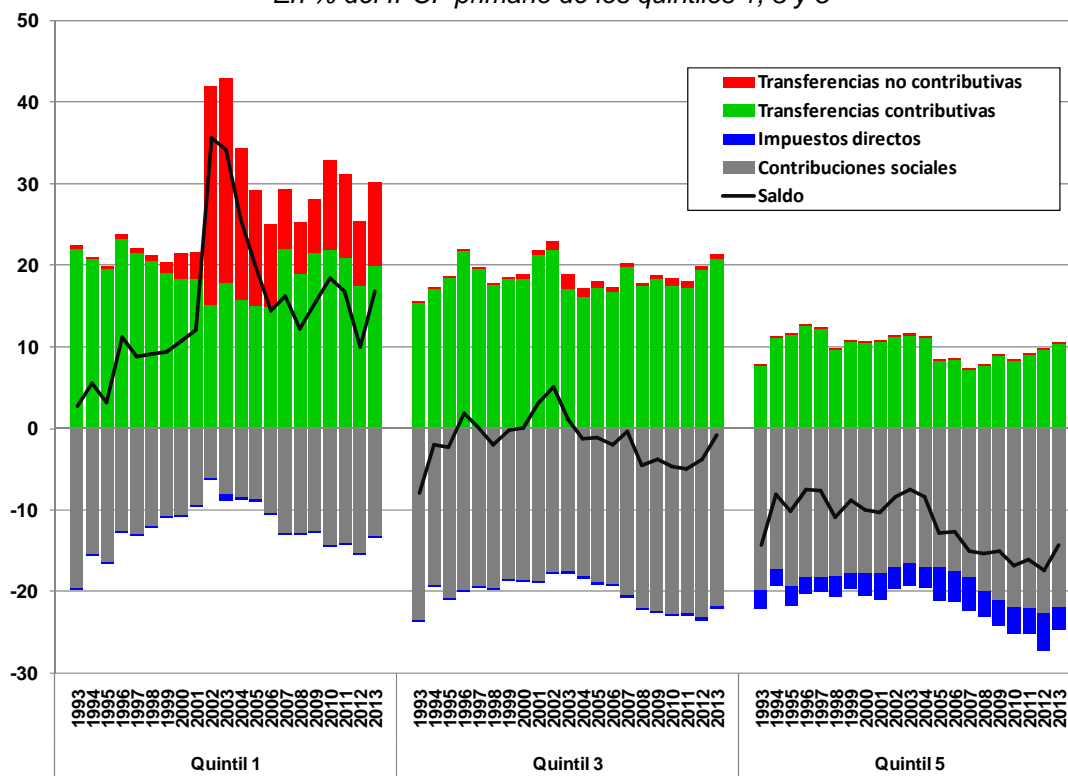
La evolución de los perceptores de transferencias estatales (contributivas y no contributivas) ha sido también sinuosa a lo largo de los últimos años. En los '90 el nivel de intercambios entre Estado y hogares que involucra jubilaciones, salario familiar y seguro de desempleo experimentó una retracción abrumadora; el porcentaje de población que accede a estas prestaciones se contrajo en un tercio (7 puntos porcentuales) entre 1993 y 2002. Es partir del año 1995, y más intensamente desde 1996, que se registra esta paulatina y profunda tendencia, que sólo parece encontrar un freno durante el todavía crítico 2002. La reforma previsional de 1994 (ley 24.241), la del régimen de salario familiar en 1996 (ley 24.714) y la precariedad laboral creciente que enmarca el período están en el origen de esta tendencia observada durante el último lustro del siglo XX. La recomposición del nivel de intercambios por prestaciones contributivas se observa tenuemente recién a partir del año 2004. Esta inflexión obedece, desde ese año, a aumentos en los topes salariales máximos para la percepción de asignaciones familiares que, en un contexto laboral con tendencias más favorables (en términos de empleo y registración), contribuyó a ampliar la cobertura efectiva del régimen. Desde 2005 –en rigor estadístico desde el año 2007–, la nueva tendencia se refuerza gracias a la ampliación de la cobertura previsional a través de los ya señalados mecanismos de moratoria y jubilaciones anticipadas. El resultado de la inflexión

observada desde 2004 es la gradual restitución de la proporción de perceptores contributivos a valores cercanos a los primeros de la serie.

Los intercambios que involucran transferencias no contributivas destinadas a los hogares, finalmente, presentan una evolución levemente ascendente en los primeros años de la serie que experimenta un salto significativo hacia 2002. Entre 1993 y 2001 el crecimiento paulatino de la proporción de beneficiarios es constante, con la sola excepción del último año, en el que se registra una leve disminución, asociada al recorte de planes y programas dispuesto por la gestión de la Alianza. La extrema focalización del gasto social compensatorio, acorde con el criterio fiscalista de subsidiariedad entonces dominante, explica tanto la poco relevante cobertura de esos años (inferior al 1% de beneficiarios sobre la población) como la leve reducción en el contexto de crisis fiscal del año 2001. El amplio alcance que, desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) en adelante, caracterizará a los programas asistenciales elevará de manera significativa la proporción de intercambios entre hogares y Estado por este concepto en los años de la post-convertibilidad. La paulatina ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas y, desde 2009, la incorporación de un nuevo componente no contributivo al régimen de asignaciones familiares (AUH), hizo que desde 2010 este tipo de prestaciones sea percibido por más del 4% de la población.

La decreciente densidad de las relaciones (intercambios) entre las unidades reproductivas y el Estado que caracterizó (en conjunto) a los años '90 estaría indicando un gradual abandono estatal de las condiciones materiales de existencia de los hogares a las oscilaciones del mercado. La significativa reversión de esta tendencia durante los últimos años de la serie (2002-2013) nos permite prefigurar una mayor presencia estatal en este sentido. Pero el soporte material de la función de legitimación –tal y como ha sido definida para este trabajo– no se dirime sólo en la densidad de esos intercambios –condición necesaria pero insuficiente– sino también en el sesgo que tal densidad imprime sobre los niveles de inequidad personal.

**Gráfico 1**  
**Contribuciones, impuestos directos y prestaciones por quintil de ingreso (1993-2013)**  
 En % del IPCF primario de los quintiles 1, 3 y 5



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

El sesgo de las transferencias que involucran al Estado está relacionado con el peso diferencial de las contribuciones sociales, impuestos directos y prestaciones a lo largo de la escala de ingresos, que ha variado intensamente en los últimos veinte años (Gráfico 1). Una forma simplificada de dar cuenta de este sesgo y de sus variaciones en el tiempo viene dada por la comparación de coeficientes de Gini (CG) para los distintos conceptos de ingreso familiar per cápita (IPCF). En la Tabla 6 se vuelcan estos coeficientes para la totalidad del período analizado, así como las diferencias entre índices para conceptos sucesivos de ingreso (en porcentaje del Gini de ingreso primario) que resumen el efecto de cada tipo de intercambio sobre la desigualdad interpersonal. De estas estimaciones surge claramente que las transferencias con mayor impacto igualador sobre la dispersión de los ingresos personales son las prestaciones contributivas, que reducen la inequidad entre un 12,9% y un 7,9% del CG de ingresos primarios. La progresividad de estas prestaciones se resintió, de manera gradual pero constante, entre 1993 y 2002, y con gran intensidad en 2003. El paulatino deterioro de las condiciones de contratación que caracterizó a la década, los crecientes niveles de precariedad laboral y la abrupta retracción del empleo en los años más críticos están en el origen de esta peculiar evolución: cada vez menos trabajadores se



encontraron en condiciones o bien de cobrar un salario familiar o bien de acceder a una prestación jubilatoria o por desempleo. Habrá que esperar hasta 2007 para que esta tendencia experimente una verdadera inflexión: desde ese año gracias a la sustancial ampliación de la cobertura jubilatoria resultante de los mecanismos de moratoria y retiro anticipado y, a partir de 2009, debido a la fuerte dinámica que cobraron los haberes previsionales como resultado de la puesta en marcha de la ley de movilidad previsional.

**Tabla 6**  
**Coefficientes de Gini para distintos conceptos de IPCF (1993-2013)**  
*Efecto de cada tipo de intercambio en % del Gini de IPCF generado*

	Ginis para distintos conceptos de IPCF					Efecto por concepto (en % del Gini de IPCF generado)				
	IPCF primario	IPCF después de CS	IPCF después de ID	IPCF con TC	IPCF disponible (con TC y TNC)	Efecto CS	Efecto ID	Efecto TC	Efecto TNC	Efecto total
1993	0,531	0,527	0,521	0,453	0,452	-0,8	-1,0	-12,9	-0,1	-14,8
1994	0,542	0,538	0,533	0,466	0,466	-0,6	-0,9	-12,4	0,0	-14,0
1995	0,567	0,561	0,555	0,487	0,487	-1,0	-1,0	-12,0	-0,1	-14,1
1996	0,578	0,572	0,567	0,494	0,494	-1,0	-0,8	-12,6	-0,1	-14,5
1997	0,569	0,562	0,558	0,490	0,490	-1,2	-0,7	-11,9	-0,1	-13,9
1998	0,581	0,574	0,568	0,505	0,504	-1,3	-1,0	-10,8	-0,1	-13,2
1999	0,569	0,560	0,556	0,495	0,494	-1,6	-0,8	-10,6	-0,3	-13,3
2000	0,588	0,579	0,573	0,514	0,510	-1,5	-1,1	-10,0	-0,7	-13,2
2001	0,615	0,606	0,599	0,535	0,531	-1,5	-1,1	-10,4	-0,7	-13,7
2002	0,632	0,622	0,617	0,553	0,532	-1,5	-0,9	-10,1	-3,3	-15,8
2003	0,612	0,604	0,598	0,549	0,530	-1,4	-0,9	-7,9	-3,2	-13,5
2004	0,577	0,567	0,562	0,515	0,498	-1,8	-0,9	-8,1	-2,9	-13,6
2005	0,569	0,559	0,550	0,501	0,488	-1,7	-1,6	-8,6	-2,3	-14,2
2006	0,555	0,545	0,537	0,490	0,481	-1,7	-1,5	-8,4	-1,8	-13,3
2007	0,560	0,553	0,544	0,479	0,472	-1,1	-1,7	-11,6	-1,3	-15,7
2008	0,541	0,531	0,524	0,466	0,460	-1,9	-1,3	-10,7	-1,2	-15,0
2009	0,538	0,525	0,519	0,458	0,451	-2,4	-1,3	-11,3	-1,2	-16,1
2010	0,538	0,526	0,518	0,455	0,444	-2,3	-1,4	-11,6	-2,2	-17,6
2011	0,530	0,515	0,507	0,444	0,433	-2,8	-1,4	-11,9	-2,1	-18,2
2012	0,521	0,505	0,494	0,432	0,423	-3,1	-2,1	-12,0	-1,8	-19,0
2013	0,523	0,505	0,499	0,433	0,421	-3,4	-1,2	-12,6	-2,3	-19,5

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Los impuestos directos y las contribuciones sociales, pagos que reducen el ingreso primario de los hogares de manera diferencial, tienen también un impacto equiparador aunque bastante limitado en comparación con el asociado a las transferencias contributivas (de -2,9% del CG de ingresos primarios en promedio entre 1993 y 2013). La incidencia de este tipo de transferencias de los hogares al Estado está dada, en buena medida, por el peso de los impuestos directos y, entre ellos, del impuesto a las ganancias, de sesgo fuertemente plutocrático. En efecto, desde 2000, momento en que se contraen los montos no imponibles y entra en vigencia, para la determinación de este tributo, el esquema de reducción de deducciones impulsado por el gobierno de la Alianza (tablita de Machinea), el efecto igualador asociado a estos conceptos se intensifica levemente; el retraso

en la actualización de los montos deducibles –que impacta como una ampliación de la base gravable– operó entre 2005 y 2007 y en 2012 en sentido similar. Por su parte, la igualación que deriva de los pagos por contribuciones sociales, que en los '90 no superó el -1,6% del Gini de ingresos primarios, parecería transitar en los últimos años de la serie una importante recomposición, resultante del aumento paulatino y posterior eliminación del tope salarial para contribuciones patronales (desde 2004) y de la restitución de las alícuotas de aportes personales (desde 2008), en el marco de un contexto sociolaboral más favorable.<sup>21</sup>

Finalmente, el efecto relacionado con las transferencias no contributivas es el que presenta una evolución más oscilante. Si durante la vigencia de la convertibilidad esta esfera del accionar público reportaba un peso igualador irrelevante, de -0,2% del CG de IPCF primario en promedio, en el año 2002 la puesta en vigencia del PJJH lo eleva al -3,3%. Desde el año 2004 la eficacia distributiva de este tipo de iniciativas experimenta una retracción progresiva: hacia 2009 los planes de empleo y las restantes transferencias no contributivas sólo ayudaban a atenuar la inequidad en un -1,2% del Gini de ingresos primarios. Dos elementos parecen dar cuenta de esta retracción. En primer lugar, en un contexto de intensa recomposición de los ingresos de fuente laboral y contributiva, las asignaciones provistas por los principales programas asistenciales vigentes desde 2002 (el PJJH y el Plan Familias) –que no experimentaron ningún tipo de actualización–, redujeron su peso en los presupuestos de los hogares asistidos. En segunda instancia, el pronunciado aumento de los niveles de empleo había reducido notablemente la cantidad de prestaciones asistenciales, eliminando en muchos hogares la captación de este tipo de fuentes. La puesta en marcha de la AUH –prácticamente no captada por la EHP del segundo semestre de 2009–,<sup>22</sup> explica la inflexión de la tendencia hacia los últimos años de la serie.

La progresividad asociada a la totalidad de los intercambios monetarios entre hogares y Estado –al menos los aquí considerados– resulta significativa y variable: en conjunto operan una reducción de la desigualdad de -15,1% del CG de ingreso primario en promedio, con un rango que va de entre -19,5% y -13,2%. Entre 1993 y 2000 el impacto combinado del accionar estatal sobre los niveles de inequidad personal registró una tendencia claramente declinante. Si durante el año más crítico (2001) y de mayor conflictividad social de la etapa neoliberal el peso redistributivo del accionar

---

<sup>21</sup> El carácter progresivo de las contribuciones sociales deriva más de la segmentación del mercado de trabajo –y las desigualdades de ingreso que ello conlleva– que del tipo de carga. Si todos los trabajadores estuvieran cubiertos por la Seguridad Social el impacto igualador de este impuesto sería más limitado, dependiendo exclusivamente de la diferencial composición demográfica de los hogares.

<sup>22</sup> Dado que la EPH releva los ingresos percibidos el mes anterior al momento de contacto, los ingresos provistos por la AUH sólo son declarados por una sexta parte de los entrevistados durante el segundo semestre de 2009.

público experimentó una tenue inflexión ello obedeció exclusivamente al mayor peso de las transferencias contributivas en los ingresos hogareños, mermados por el profundo deterioro del mercado laboral.

La mayor gravitación del impacto igualador del accionar público desde 2002 señala, en cambio, los mayores apremios por validar el orden social vigente, fundamentalmente en el momento en que, por otros mecanismos (devaluación), el Estado operaba una colosal transferencia de ingresos claramente perjudicial a los sectores subalternos. En 2003, una menor presencia igualadora del Estado parece deberse a la baja dinámica en la actualización de las prestaciones contributivas en comparación con la evolución de los ingresos laborales; el final de la paridad cambiaria y los efectos inflacionarios a él asociados se hacen sentir con intensidad en los perceptores de estas transferencias. Desde 2004 en adelante el peso igualador del Estado experimentará una tendencia creciente que se mantendrá, salvo leves oscilaciones, hasta el último año de la serie, caracterizándose por la mayor progresividad debida a las transferencias (contributivas y no contributivas) relacionadas con el sistema de seguridad social.

### **El arbitraje distributivo del Estado a través de sus funciones de acumulación y legitimación**

Las estimaciones de desigualdad (interinstitucional y personal) presentadas y analizadas en los apartados anteriores están basadas en conceptos homogéneos de ingreso (ingreso disponible antes o después de intervención del Estado). Con estas estimaciones resulta posible intentar brindar una mirada sintética del fenómeno distributivo a partir de la combinación de los dos componentes que expresan la desigualdad (el interinstitucional y el personal).<sup>23</sup> El índice que aquí proponemos resulta de la sumatoria de dos términos: el primero corresponde a la porción de los ingresos que – estando en manos de privados– es apropiada por las corporaciones ( $Y_E/Y_P = PE$ ); el segundo, a la desigualdad personal (el CG) ponderada por el peso de los ingresos captados por el conjunto de los hogares ( $Y_H/Y_P = PH$ ). Formalmente:

$$IDC = \frac{Y_E}{Y_P} + \frac{Y_H}{Y_P} \times CG \quad (1)$$

La resultante de este índice de desigualdad combinado (IDC) expresa la proporción que los ingresos no captados por o inequitativamente distribuidos entre los hogares representa sobre la

<sup>23</sup> La inclusión en una misma medida resumen de indicadores basados en fuentes agregadas y desagregadas de información no constituye una novedad en el campo de los estudios de desigualdad. Gasparini y Sosa Escudero (1999) aplican combinaciones de este tipo para estimar funciones de bienestar para la Argentina entre los años 1980 y 1998.

masa de ingresos apropiados por las unidades institucionales privadas.<sup>24</sup> Dado que esta formalización puede aplicarse a cada concepto de ingreso, la diferencia entre el IDC de ingreso disponible ( $IDC_1$ ) y el de ingreso disponible antes de intervención estatal ( $IDC_0$ ) señala el efecto total asociado a las transferencias oficiadas o dispuestas imperativamente por el Estado. Finalmente, esta diferencia ( $IDC_1 - IDC_0$ ) puede también expresarse a través de la siguiente descomposición, cuyos términos nos reenvían a las funciones de acumulación ( $F_A$ ) y legitimación ( $F_L$ ), presentadas ahora como aspectos del efecto distributivo total asociado a la intervención pública:

$$IDC_1 - IDC_0 = \Delta PE + PH_1 \times \Delta CG + \Delta PH \times CG_0 \quad (2)$$

$$F_A = \Delta PE + \Delta PH \times CG_0 \quad (3)$$

$$F_L = PH_1 \times \Delta CG \quad (4)$$

**Tabla 7**  
**IDC antes (0) y después (1) de intervención estatal**  
*Funciones de acumulación y legitimación (en % del  $IDC_0$ )*

	IDC (expresado en %)			FA	FL	Efecto Estado (en % del $IDC_0$ )		
	Antes de Estado ( $IDC_0$ )	Después de Estado ( $IDC_1$ )	Efecto Estado			Efecto Estado	FA	FL
<b>Base 1993</b>								
1993	68,8	63,0	-5,8	-0,5	-5,3	-8,4	-0,7	-7,7
1994	72,0	66,4	-5,6	-0,9	-4,8	-7,8	-1,2	-6,6
1995	74,7	69,2	-5,5	-0,7	-4,8	-7,3	-0,9	-6,4
1996	77,0	71,6	-5,4	-0,7	-4,7	-7,0	-0,9	-6,1
1997	77,0	71,9	-5,0	-0,7	-4,4	-6,5	-0,9	-5,7
1998	77,1	72,1	-5,0	-0,7	-4,3	-6,5	-0,9	-5,6
1999	75,3	70,0	-5,3	-0,8	-4,5	-7,0	-1,1	-5,9
2000	76,5	71,2	-5,4	-0,8	-4,6	-7,0	-1,0	-6,0
2001	77,6	71,3	-6,3	-1,1	-5,2	-8,1	-1,4	-6,7
2002	82,5	75,6	-6,9	-1,7	-5,2	-8,4	-2,1	-6,3
2003	81,9	75,8	-6,2	-1,9	-4,3	-7,5	-2,3	-5,2
2004	79,4	72,8	-6,6	-2,3	-4,3	-8,3	-2,9	-5,4
2005	77,9	71,3	-6,6	-2,1	-4,5	-8,5	-2,7	-5,8
2006	76,1	69,6	-6,5	-2,2	-4,3	-8,5	-2,8	-5,7
2007	76,8	69,5	-7,3	-2,2	-5,1	-9,5	-2,9	-6,6
<b>Base 2004</b>								
2004	84,8	80,1	-4,7	-1,6	-3,1	-5,5	-1,9	-3,7
2005	84,0	79,5	-4,5	-1,3	-3,2	-5,4	-1,6	-3,8
2006	82,8	78,5	-4,3	-1,3	-3,1	-5,2	-1,5	-3,7
2007	82,7	77,6	-5,1	-1,4	-3,7	-6,2	-1,6	-4,5
2008	80,5	75,6	-4,9	-1,3	-3,7	-6,1	-1,6	-4,6
2009	78,5	72,6	-5,9	-1,6	-4,3	-7,5	-2,0	-5,5
2010	78,8	72,5	-6,3	-1,6	-4,7	-8,0	-2,1	-5,9
2011	76,9	70,4	-6,6	-1,5	-5,0	-8,5	-2,0	-6,5
2012	74,4	67,1	-7,2	-1,6	-5,6	-9,7	-2,2	-7,6
2013	73,1	65,8	-7,4	-1,3	-6,0	-10,1	-1,8	-8,3

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas 4 y 6.

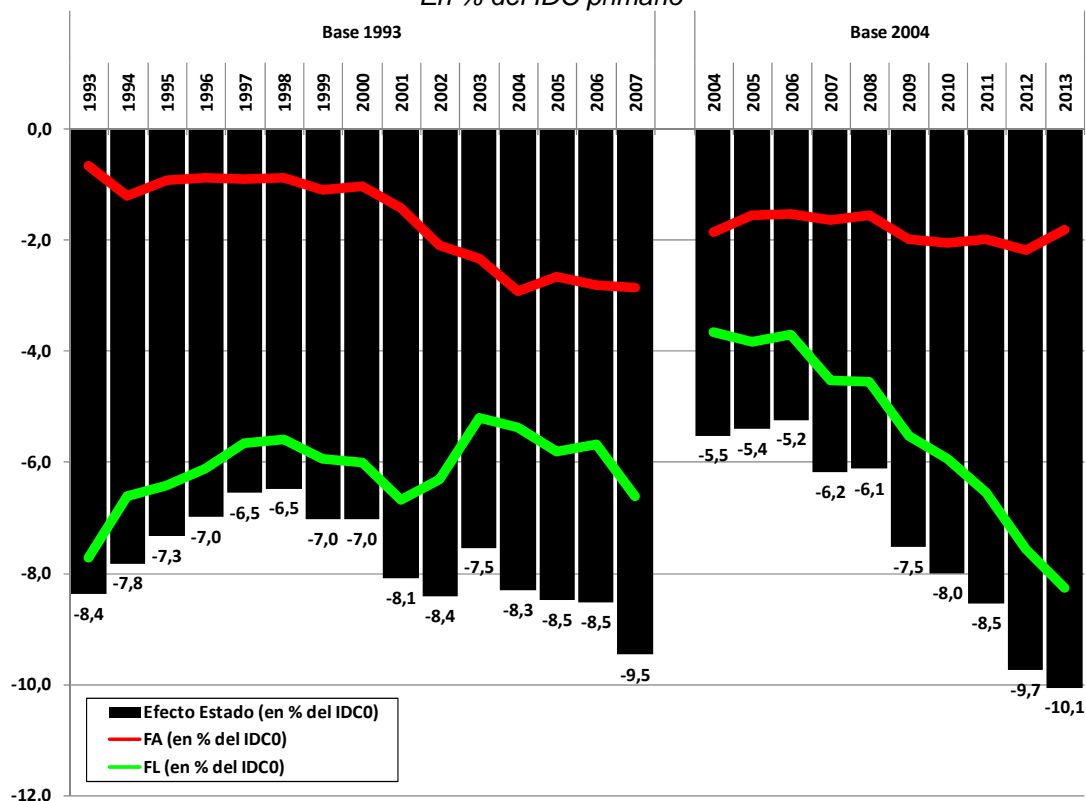
<sup>24</sup> El coeficiente cuenta con la propiedad de estar estandarizado entre los valores 0 (máxima equidad) y 1 (mayor desigualdad), es de tipo normativo y, evidentemente, es más sensible a los cambios en la desigualdad factorial.



La información que surge de estas formalizaciones (Tabla 7) confirma la intensidad del proceso regresivo experimentado durante los años de vigencia y culminación de la convertibilidad monetaria, así como la ostensible recomposición en los niveles de equidad a la que se asiste desde el año 2003. Asimismo, si bien de la información se desprende que el Estado oficia siempre en sentido igualador, durante los años noventa se registra una paulatina merma de ese efecto, que parece revertirse sólo durante los años más críticos (1999-2001) y que se potencia al año siguiente luego del abandono del tipo de cambio fijo. Desde 2004 el efecto igualador asociado a la intervención del Estado se incrementa casi de manera persistente, alcanzando al final de las series su máxima expresión.

Un tercer elemento a considerar refiere los factores determinantes de la progresividad asociada a la intervención pública, que reportan la presencia de cambios de tipo cualitativo. En la etapa neoliberal las fluctuaciones del efecto distributivo derivado de la intervención estatal quedaban exclusivamente explicadas por su impacto sobre la desigualdad personal (función de legitimación), pues la función de acumulación por esos años registraba un sesgo de nivel prácticamente constante. Desde el año 2002 el origen de la mayor progresividad de las transferencias públicas se reparte en determinantes asociados a ambos tipos de funciones estatales. Del lado de la acumulación, las corrientes monetarias canalizadas desde el Estado cobraron un sesgo tendencialmente más favorable a la reproducción de la fuerza de trabajo, que sólo parece atenuarse en 2013. Esta mayor contribución a la reproducción de la fuerza de trabajo resultó también cada vez más igualadora entre los hogares (función de legitimación), en especial desde el año 2007.

**Gráfico 2**  
**Descomposición del efecto redistributivo de la intervención del Estado (1993-2013)**  
 En % del IDC primario



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 7.

Un último punto refiere a la evaluación de la situación social en la comparación histórica. La *privación relativa* expresada por el IDC de IPCF disponible (IDC<sub>1</sub> en la Tabla 7) pone al año 2003 como el umbral de peor desempeño. Entre 1993 y ese año, período durante el cual predominaron tanto las políticas económicas de corte neoliberal como la brutal devaluación de 2002 y su tradicional impacto regresivo, el deterioro distributivo combinado fue superior al 20%. Desde ese momento en adelante la mejora distributiva fue ostensible: entre 2003 y 2007, la desigualdad se retrajo un 8,2%; entre 2004 y 2013, un 17,9%.

Estas tendencias no tienen nada de categórico: hipotéticamente, la mejora distributiva posterior al año 2003 podría haber sido neutralizada por un deterioro generalizado del ingreso privado. Pero incorporar nuestra medida de privación relativa (IDC) a un índice de bienestar absoluto (W) puede aportarnos evidencias más sustanciales en este sentido. Si W queda representado por la ecuación 5, para alcanzar en el momento 1 un nivel de bienestar equivalente al del momento 0 se requiere de un nivel de ingreso disponible privado per cápita (YPPc) dado, que a valores constantes queda determinado por la ecuación 8:



$$W = YPpc \times (1 - IDC) \quad (5)$$

$$W_0 = W_1 \quad (6)$$

$$YPpc_0 \times (1 - IDC_0) = YPpc_1 \times (1 - IDC_1) \quad (7)$$

$$YPpc_1 = \frac{YPpc_0 \times (1 - IDC_0)}{(1 - IDC_1)} \quad (8)$$

De estas representaciones se desprende que: a) con un incremento del YPpc de sólo un 8,1% (a valores constantes) la función de bienestar de 2013 se equipara a la de 1993;<sup>25</sup> b) para equiparar el bienestar absoluto de 2013 con el de 2007, se requiere en 2013 de un ingreso mucho menor, equivalente al 62,9% del de 2007. Categóricamente y con la información aquí suministrada, bajo ninguna circunstancia, con ningún deflactor de precios (público o privado), se puede sostener rigurosamente una hipótesis de empeoramiento en la actualidad del nivel de bienestar absoluto –o su contracara, un aumento de la privación absoluta– comparado con el de los años precedentes.

### Comentarios finales

Desde 2004 asistimos en la Argentina a una verdadera inflexión del proceso de persistente deterioro distributivo que, iniciado en el último cuarto del siglo pasado, se intensificó en los '90 al calor de políticas económicas de orientación conservadora. En esta inflexión cobró relevancia notoria el mayor arbitraje redistributivo del Estado, por la potenciación tanto de su sesgo macroeconómico favorable a la reproducción de la fuerza de trabajo (función de acumulación) como del impacto democrático de sus transferencias en el plano de la desigualdad interpersonal (función de legitimación).

Las evidencias presentadas permiten rechazar de manera categórica dos tipos de hipótesis relativas al estado de la cuestión social en la Argentina actual, sostenidas desde sectores de la oposición partidaria con concepciones ideológicas diametralmente opuestas, pero también desde espacios reconocidos de investigación académica. Por un lado, al incorporar nuestras estimaciones de privación relativa en un índice de bienestar absoluto hemos puesto en duda aquellas hipótesis

<sup>25</sup> Si bien las funciones de bienestar son estimadas a partir de series de la CGI de distinta base (1993 y 2003), la comparación de los años solapados (2004-2007) nos permite inferir: a) que en la más antigua (base 1993) el EBE está relativamente subestimado, y b) que el ingreso generado hogareño (RTA+IMB) se encuentra relativamente sobreestimado (como resultado de una contabilización en el IMB de parte del excedente empresario que más que compensa cierta subestimación relativa de la masa salarial no registrada). De esto resulta que el umbral de ingreso privado necesario para equiparar ambas funciones de bienestar podría ser incluso menor al que se desprende de la formalización.



referidas a su empeoramiento reciente o, lo que no es más que su contracara, las vinculadas al aumento en los últimos años de la incidencia de la privación absoluta (pobreza de ingresos).

Asimismo, nuestro trabajo impugna las interpretaciones que señalan como característica de la nueva modalidad de desenvolvimiento económico desplegada desde 2003 la dependencia de la población a los ingresos suministrados por el Estado a través de transferencias monetarias. Éstas sólo se sustentan en el análisis de los recursos hogareños, omitiendo el hecho de que dada la mayor tributación sectorial las transferencias netas percibidas por el conjunto de las unidades reproductivas tienen el mismo nivel (en porcentaje del PIB) que en la década de los '90.

Por último, dado que el Estado es un aspecto co-constitutivo de una relación contradictoria es esperable que su mayor arbitraje redistributivo de los últimos años esté acompañado por una serie de tensiones. En primer lugar, a medida que la participación asalariada en el ingreso se recompone, y el accionar estatal mediante transferencias ha contribuido a intensificar este proceso, se genera una situación de puja distributiva (aspiración permanente a mantener simultáneamente la tasa de rentabilidad y la mejoría en los salarios) que desemboca –dado el contexto de bajo crecimiento de la productividad– en un escenario inflacionario, que intenta ser atendido (en parte) con retraso cambiario. Por su parte, la mejora distributiva ha determinado un ensanchamiento de las clases medias, que poco ganan con la intensificación del sesgo democrático del accionar redistributivo del Estado, y que consecuentemente manifiestan, aún integrando los sectores subalternos, una creciente aversión a la equidad. La puja intersectorial y la aversión a la equidad se traducen, finalmente, en límites económicos de tipo estructural al avance de la mejora distributiva. Niveles de inversión insuficientes para un lograr aumentos de productividad; fuga de capitales; restricción externa, tanto por apreciación cambiaria como por la mejora misma en los niveles de equidad en una economía abierta; son, en buena medida, emergentes tanto del escenario distributivo actual como del mayor arbitraje redistributivo del Estado.

### **Siglas utilizadas**

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

ART: Administradoras de Riesgos de Trabajo

AUH: Asignación Universal por Hijo

CGI: Cuenta Generación del Ingreso



DAGPPS: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales  
DNCFP: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias  
DNCN: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales  
DNIAF: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal  
EPH: Encuesta Permanente de Hogares  
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
INSSJyP: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados  
MECON: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
ONP: Oficina Nacional de Presupuesto  
SAFJP: Superintendencia de AFJP  
SCN: Sistema de Cuentas Nacionales  
SIDIF: Sistema de Información Presupuestaria  
SIJP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones  
SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino  
SSN: Superintendencia de Seguros de la Nación  
SSS: Secretaría de Seguridad Social

### **Bibliografía citada**

- Abeles, M. y F Toledo (2011), “Distribución del ingreso y análisis macroeconómico: Un repaso de la literatura y de los desafíos de la política económica”, en Novick, M. y S. Villafañe (Eds.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur* (PNUD y MTESS, Buenos Aires).
- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo* (CENDA, PROFOPE, CEIL).
- Arceo, N., M. González y N. Mendizábal (2010), *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* (CIFRA, CTA).
- Bertranou, F. (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares* (OIT).
- Cruces, G. y L. Gasparini (2009), “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica”, en *Desarrollo Económico* N° 192 y 193 (IDES, Buenos Aires).
- Diéguez, H. y A. Petrecolla (1974), "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972", *Desarrollo Económico* Vol 14, N° 55 (IDES, Buenos Aires).
- Gaggero, J. y D. Rossignolo (2011), “Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina 2010)”, *Documento de Trabajo* N° 40 (CEFID, Buenos Aires).
- Gasparini, L. y G. Cruces (2009), *A Distribution in Motion: The Case of Argentina. A Review of the Empirical Evidence* (PNUD).



- Gasparini, L. y G. Cruces (2010), *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (CEDLAS, UNLP).
- Gómez Sabaini, J., J. Santieri y D. Rossignolo (2002), *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino* (CEPAL, Santiago de Chile).
- Gough, I. (1982), *La economía política del Estado de bienestar* (Editorial Blume, Barcelona).
- Holloway, J. (1993/1994), "La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional", en *Revista DOXA N° 9/10* (Buenos Aires).
- Lindemboim, J, D. Kennedy y J. Graña (2006), "Distribución, consumo e inversión en la Argentina a comienzos del siglo XXI", en *Realidad Económica N° 218* (IADE, Buenos Aires).
- Mathias, G. y P. Salama (1986), *El estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo* (Ediciones Era, México).
- O'Connor, J. (1979), *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana* (Editorial Periferia, Buenos Aires).
- O'Donnell, G. (1984), "Apuntes para una teoría del Estado", en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (Paidós, Buenos Aires).
- Porto, A. y L. Gasparini (1992), "El impacto distributivo del gasto social", en *Desarrollo Económico*. V.31, N° 124 (IDES, Buenos Aires).