

## Artículos centrales

# El objetivo de pobreza cero cuatro años más tarde: evaluación y alternativas de política

**Agustín Mario\***

Fecha de recepción:	4 de septiembre de 2019
Fecha de aceptación:	4 de noviembre de 2019
Correspondencia a:	Agustín Mario
Correo electrónico:	amario@unm.edu.ar

\*. CEEPyD, DEyA-UNM y CEC, FSOC-UBA.

### Resumen:

En su discurso de asunción, Mauricio Macri colocó como meta de su gestión a la pobreza cero: "La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo basada en tres ideas centrales. Ellas son: pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos". Más específicamente, "Hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la meta que da sentido a nuestras acciones. Nuestra prioridad será lograr un país donde cada día haya más igualdad de oportunidades, en el que no haya argentinos que pasen hambre...". Sin embargo, en el diagnóstico del presidente, para alcanzar la meta, es necesario que previamente la economía se expanda: "Pero

para que haya en realidad pobreza cero necesitamos generar trabajo, ampliar la economía...". En este artículo evaluamos, cuando la gestión de Cambiemos está llegando a su fin, si efectivamente nos dirigimos hacia la pobreza cero. Luego, analizamos alternativas de política para eliminar la pobreza.

El pleno empleo (a través de un programa de empleador de última instancia) junto con un ingreso básico garantizado para quienes no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden (discapacitados) trabajar permitiría eliminar la pobreza por ingresos.

**Palabras clave:** Pobreza cero - pleno empleo - empleador de última instancia.

### Summary

*In his takeover speech, Mauricio Macri set zero poverty as his administration's goal: "The majority of Argentines who voted for our proposal did it based on three central ideas. They are: zero poverty, defeat drug trafficking and unite the Argentines". More specifically, "To talk about zero poverty it to talk about a horizon, the goal that gives reason to our actions. Our priority will be to achieve a country where every day there are more equal opportunities, in which there are no hungry Argentines...". However, in the President's diagnosis, to achieve the goal, it is necessary to previously expand the economy: "But so there is actually zero poverty, we need to generate jobs, expand the economy...".*

*In this article, we evaluate, as the Cambiemos administration is coming to its end, if we are effectively approaching zero poverty. Then, we analyze policy alternatives to eliminate poverty.*

*Full employment (through and employer of last resort program) coupled with a basic income guarantee for those who should not (children and teenagers, and older adults) or could not (disabled) work would allow eliminate income poverty.*

*Key words: Zero poverty, full employment, employer of last resort.*

## El objetivo de pobreza cero

En su discurso de asunción, Mauricio Macri colocó como meta de su gestión a la pobreza cero: "La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo basada en tres ideas centrales. Ellas son: **pobreza cero**, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos". Más específicamente, "Hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la **meta** que da sentido a nuestras acciones. Nuestra prioridad será lograr un país donde cada día haya **más igualdad de oportunidades**, en el que **no haya argentinos que pasen hambre...**". Sin embargo, en el diagnóstico del presidente, para alcanzar la meta, es necesario que previamente la economía se expanda: "Pero para que haya en realidad pobreza cero **necesitamos generar trabajo, ampliar la economía...**".

En este artículo evaluamos, cuando la gestión de Cambiemos está llegando a su fin, si efectivamente nos dirigimos hacia la pobreza cero. Luego, analizamos alternativas de política para eliminar la pobreza.

## Pobreza absoluta y relativa en la era macrista

Comencemos evaluando la dinámica de la pobreza y la indigencia. El gráfico 1 muestra la evolución de la indigencia y la pobreza. En los primeros meses de la gestión de Cambiemos tuvo lugar un "apagón estadístico" debido al cual nunca se publicaron los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del tercer y cuarto trimestre de 2015, y del primer

trimestre de 2016. De aquí que no es posible medir la indigencia y la pobreza durante dichos períodos. Además, al reanudarse la publicación oficial del informe sobre incidencia de pobreza e indigencia -con datos referidos al segundo trimestre de 2016-, se modificó la metodología de medición que se había utilizado hasta el primer semestre de 2013, cuando se discontinuó la publicación de información sobre pobreza en nuestro país. Los indicadores de pobreza absoluta por ingresos determinan la condición del hogar comparando los ingresos del mismo con el valor de una canasta de bienes y servicios: la canasta básica alimentaria (CBA) en el caso de la pobreza extrema o indigencia; la canasta básica total (CBT) en el caso de la pobreza. Más allá de los detalles, el cambio de metodología implicó, en la práctica, el establecimiento de una nueva vara -más alta- para medir la pobreza en la Argentina, un nuevo estándar. Esto hizo imposible comparar los guarismos del segundo trimestre de 2016 con las mediciones previas (ver Mario, 2017 para detalles sobre los cambios metodológicos y la construcción de una serie comparable).

El apagón estadístico junto con el cambio metodológico fue utilizado para tomar como punto de partida de la gestión de Cambiemos en lo que hace a la pobreza los datos del segundo trimestre de 2016, considerando esos niveles como parte de la “herencia” del kirchnerismo y, por lo tanto, obviando lo acontecido entre el 10 de diciembre de 2015 y marzo de 2016. Entre 2015 y 2019, se incrementaron la indigencia y la pobreza por personas (1,5 y 5,5 puntos porcentuales, respectivamente). Esto

implica que en 2019 hay 15,9 millones de personas pobres (3 millones más que en 2015 y 4,6 millones más que en 2017) y 3,5 millones de personas indigentes (800 mil más que en 2015 y 1,5 millones más que en 2017) (gráfico 1).

Todos los grupos etarios vieron incrementada su tasa de pobreza entre 2015 y 2019 (gráfico 2). En términos absolutos se destaca el incremento en el grupo de 0 a 14 años (8,5 puntos porcentuales), que además es el grupo que evidencia los mayores niveles de pobreza. En términos relativos, sobresale el aumento de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años (30 por ciento).

Excepto los mayores de 65 años de edad, el resto de los grupos etarios vieron incrementada su tasa de indigencia entre 2015 y 2019 (gráfico 3). Tanto en términos absolutos como relativos, se destaca el incremento de 0 a 14 años (3 puntos porcentuales y 30 por ciento). Esto evidencia una fuerte tendencia hacia una mayor desigualdad, en tanto el grupo con mayor nivel de pobreza extrema es el que más empeora su situación.

Además de la pobreza absoluta, interesa estudiar la dinámica de la pobreza relativa. El gráfico 4 muestra la evolución del Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) para los trimestres que incluyen el aguinaldo (primero y tercero) y para los trimestres que no incluyen el aguinaldo (segundo y cuarto). En ambos casos se observan incrementos, entre 2015 y 2019, superiores al 6 por ciento.

Gráfico 1. Tasas de indigencia y pobreza, primer semestre de 2015 a primer semestre de 2019

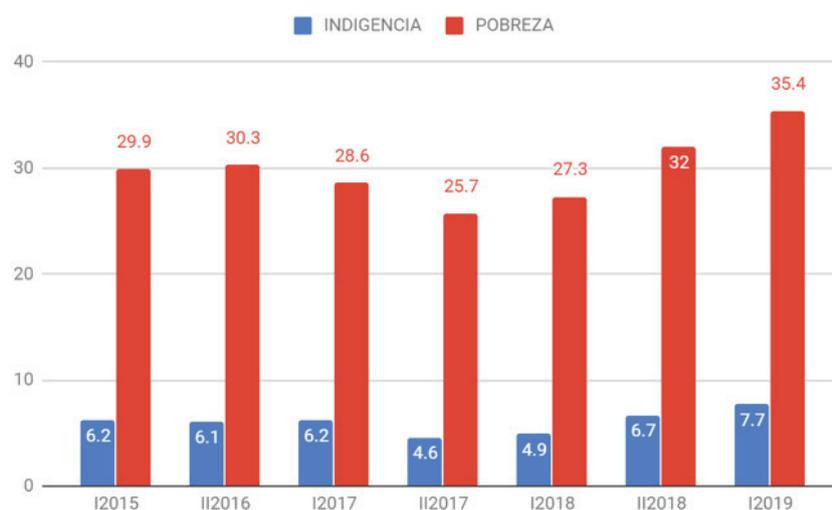
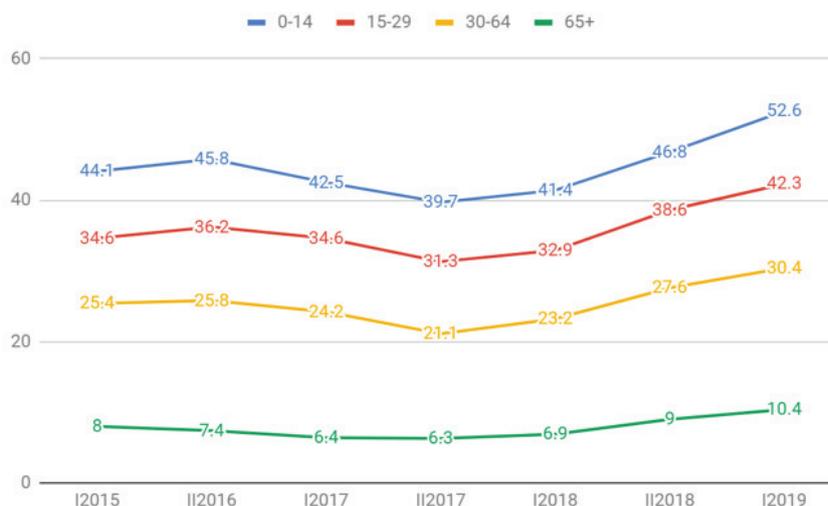
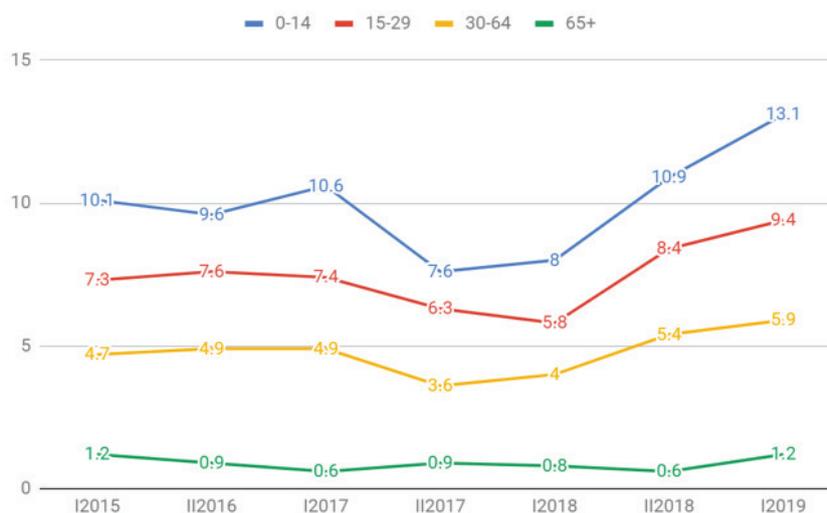


Gráfico 2. Tasa de pobreza por edad, primer semestre de 2015 a primer semestre de 2019



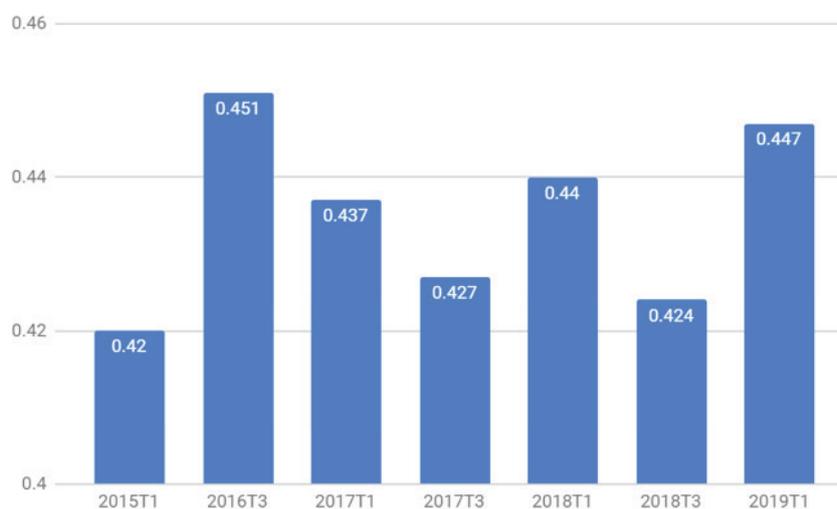
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 3. Tasa de indigencia por edad, primer semestre de 2015 a primer semestre de 2019.



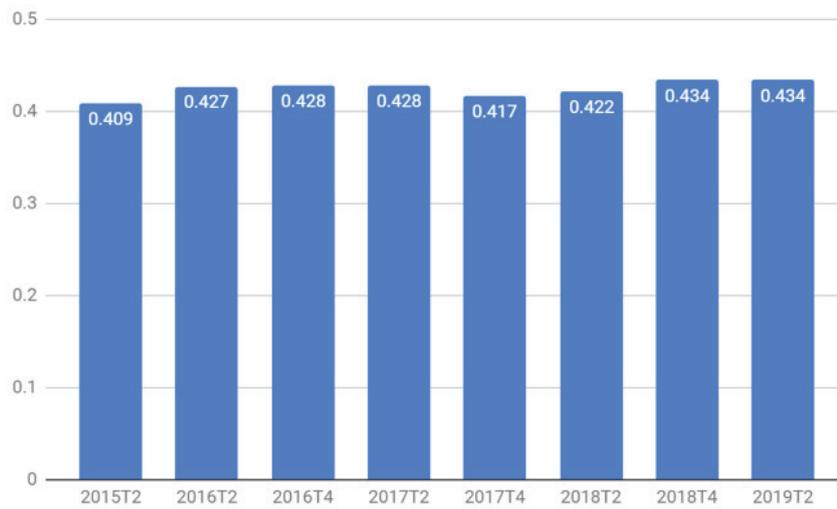
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini, trimestres con y sin aguinaldo, primer trimestre de 2015 a segundo trimestre de 2019.



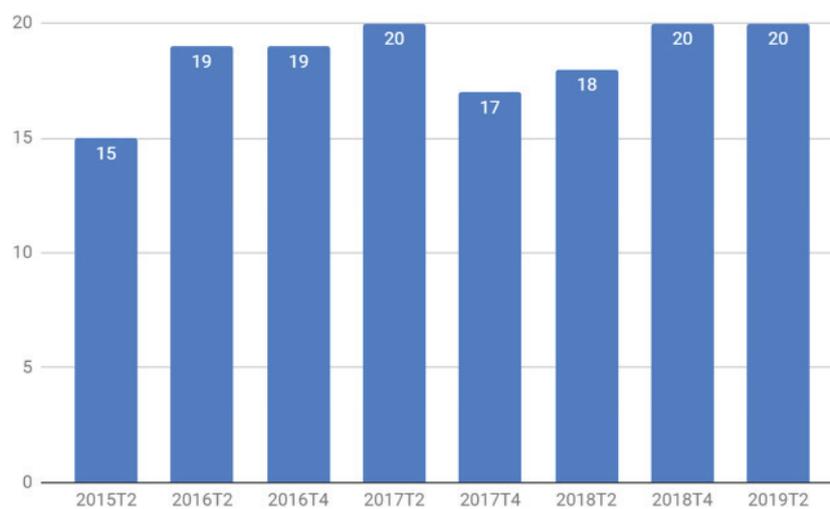
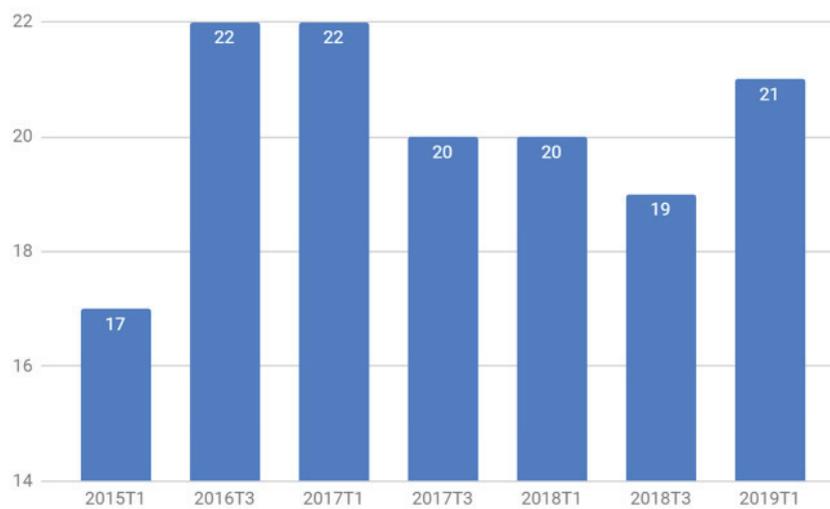
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

(continúa gráfico 4 : Coeficiente de Gini...)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 5. Brecha entre deciles extremos del IPCF, trimestres con y sin aguinaldo, primer trimestre de 2015 a segundo trimestre de 2019.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El gráfico 5 muestra la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre del IPCF, también distinguiendo -de modo de poder realizar comparaciones- entre los trimestres con y sin aguinaldo. Se observa un importante incremento de la brecha de entre 23,5 (con aguinaldo, cuando los niveles de desigualdad son mayores) y 33 por ciento (sin aguinaldo, cuando los niveles de desigualdad son menores).

El cuadro 1 muestra la distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal. El incremento del IPCF promedio es mayor cuanto mayor es el nivel de ingreso: entre los segundos trimestre de 2015 y 2019, los ingresos altos aumentaron por encima de los bajos, agudizando la desigualdad de la distribución. Mientras el 10 por ciento de menor IPCF vio crecer sus ingresos en un 185 por ciento, el 10 por ciento de mayor IPCF se destaca por haber visto crecer sus ingresos muy por encima del resto (más del 258 por ciento). En el mismo período, se amplió también la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores ocupados. Considerando que el nivel general de precios se incrementó en un 250 por ciento, puede afirmarse que los incrementos nominales de todos los deciles no lograron compensar las subas de precios; no obstante, aquellos trabajadores pertenecientes a los primeros deciles tuvieron una merma mayor. Esto es, ni más ni menos, que el reflejo de una economía que se chica y, por lo tanto, genera menos ingresos para distribuir.

La pobreza es una condición del hogar: son los hogares (y todos sus miembros) los que se encuentran en situación de pobreza. Las tasas de pobreza son mayores en niños y adolescentes pero esto no implica que la situación de pobreza se deba a la insuficiencia de ingresos de niños y adolescentes. De hecho, la amplia red de ingresos no laborales heredada, en buena medida, del kirchnerismo probablemente esté funcionando para evitar un estallido social como el observado en el ocaso de la convertibilidad. Como mostramos en Mario (2015), aún si todos los menores de 18 años de edad tuvieran un ingreso igual a la línea de pobreza, la mayoría de los hogares en situación de pobreza lo seguiría siendo debido a los insuficientes ingresos de los miembros en edad laboral. En pocas palabras, en nuestro país, la mayoría de los ingresos de los hogares son laborales por lo que si se pretende llevar a cabo una política antipobreza, debe considerarse a la situación laboral de las personas como un determinante central de la misma.

## Los mercados de trabajo en la era macrista

La tasa de actividad entre las personas de 14 años o más se incrementó en 2,1 puntos porcentuales entre los segundos trimestres de 2015 y 2019; la tasa de empleo se redujo en 0,5 punto porcentual (gráfico 6). Esto implica que hay más personas en el mercado de trabajo

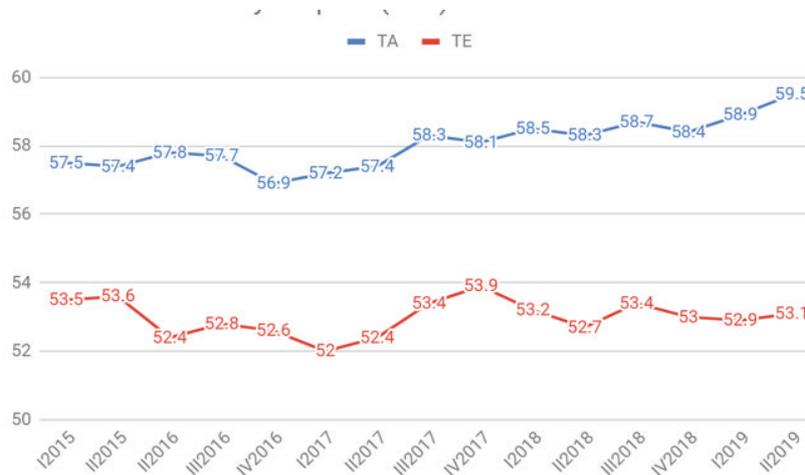
Cuadro 1. Distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal, segundos trimestres de 2015 y 2019.

Decil	IPCF			Ingreso de la ocupación principal		
	2015:2	2019:2	Variación	2015:2	2019:2	Variación
1	734	2092	185	1337	2739	105
2	1376	4145	201	2779	6424	131
3	1826	5655	210	3802	9756	157
4	2289	7362	222	4831	13480	179
5	2789	9041	224	5980	16637	178
6	3410	10687	213	7122	19980	181
7	4087	13211	223	8373	23933	186
8	5133	16661	225	9926	28407	186
9	6708	22434	234	12196	35323	190
10	11932	42729	258	19347	62357	222
Promedio	4013	13400	234	7354	21899	198

(explicado, virtualmente en su totalidad, por la mayor participación entre las mujeres) y la creación de empleo ni siquiera logró compensar el aumento poblacional. La diferencia son nuevos desocupados: la tasa de desocupación se incrementó en 4 puntos porcentuales entre los segundos trimestres de 2015 y 2019; la tasa de subocupación lo hizo también en 4 puntos porcentuales (gráfico 7). Expandido al total de la población, esto implica que hay 2,3 millones de desocupados y 2,8 millones de subocupados (5,1 personas, el 23,7 por ciento de la fuerza laboral, que trabajan menos tiempo del que desean, y esto sin contabilizar a los que se encuentran fuera de la fuerza laboral y podrían querer trabajar).

Lo que es aún más grave, el desempleo se hace crónico: entre los segundos trimestre de 2015 y 2019, la proporción de desempleados que buscan hace más de un año se incrementó en 9,1 puntos porcentuales; la de aquellos que buscan hace menos de un mes, se redujo 0,8 punto porcentual (gráfico 8). El desempleo de largo plazo reproduce la in-empleabilidad: es más difícil de revertir cuanto mayor sea la duración del desempleo. El cuadro 2 muestra que de los ocupados en nuevos trabajos en el primer trimestre de 2019, la gran mayoría (61 por ciento) estaba ocupado un año antes; sólo el 14 por ciento proviene de las filas de los desempleados (y sólo el 5 por ciento era desempleado de largo plazo). Se trata de la “marca del desempleo”: los empleadores prefieren contratar a quienes ya están trabajando.

Gráfico 6. Tasas de actividad y empleo, 14 años o más, primer trimestre de 2015 a segundo trimestre de 2019.



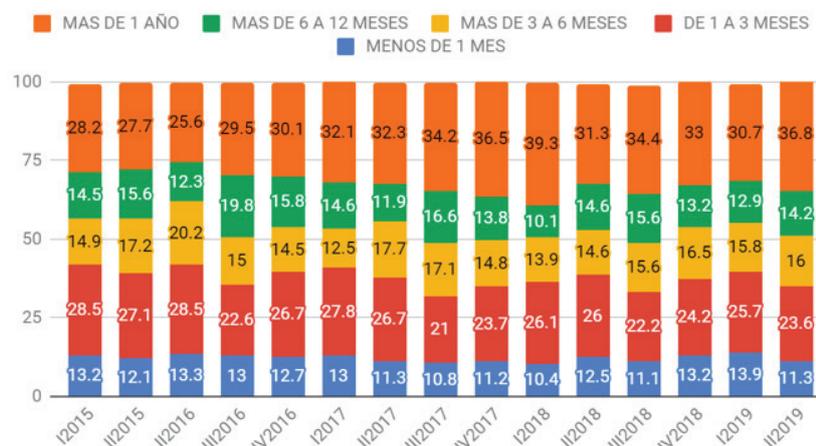
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 7. Tasas de desempleo y subempleo, primer trimestre de 2015 a segundo trimestre de 2019. Tasas de Desocupación y Tasas de Subocupación.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 8. Duración del desempleo, en porcentaje del total de desocupados, primer trimestre de 2019.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro 2. Condición de actividad del año anterior de los ocupados en un empleo nuevo, primer trimestre de 2019.

Ocupado	61,2%
Desocupado	14,2%
-Corto plazo (menos de un año)	9,3%
-Largo plazo (más de un año)	4,9%
Inactivo	24,3%

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

## Opciones de política frente al desempleo: el lado de la oferta y el lado de la demanda

A grandes rasgos, existen dos enfoques principales acerca de las políticas necesarias para crear empleo. Por un lado, tenemos lo que podríamos denominar "economía del lado de la oferta", según la cual la creación de empleo se asocia con recortes impositivos (y, por ende, del gasto para no violar la sacrosanta restricción presupuestaria del gobierno), especialmente los costos de contratación. La idea es que al reducirse el peso del Estado en la economía se generan incentivos para invertir y, así, crear empleo. Del otro lado, los "keynesianos" sostienen que el nivel de empleo depende del nivel de las ventas, de modo que las firmas no van a contratar más trabajadores si no pueden incrementar sus ventas (por más barata que sea la contratación). Lo que debe hacerse, entonces, es estimular la demanda: impulsar la economía a través del gasto público.

El problema con ambos enfoques es que colocan al crecimiento económico como prerrequisito para generar

empleo y nunca derraman lo suficiente: no garantizan un número de empleos suficientes para todos los que desean participar de la fuerza laboral. No garantizan el pleno empleo (una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario mínimo).

Las experiencias de la convertibilidad (menemismo y delaruisismo incluidos) y, recientemente, el macrismo no dejan dudas acerca de que bajar los costos de contratación es inefectivo para generar empleo. No obstante, las políticas "keynesianas" del período 2003-2015 tampoco permitieron alcanzar el pleno empleo (aunque indudablemente redujeron significativamente el desempleo). Las políticas "keynesianas" de incentivos (subsidios a bancos, firmas, etc.) y/o los contratos directos para que el sector privado invierta y genere empleo suelen reproducir los mecanismos de contratación del sector privado: como vimos, contrata a los empleables primero (y compite por ellos, generando presiones al alza de los salarios "altos") y espera que el multiplicador genere empleo para todos (contratación de arriba hacia abajo). Estas políticas de estímulo a la demanda suelen combinarse con programas de

capacitación para ocuparse de los problemas del “lado de la oferta” (bajo el supuesto de que el desempleo es consecuencia de ciertas características personales de los desocupados; algo así como “enseñarle a trabajar a los desempleados”) hasta que el crecimiento llegue a todos. La desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y su reemplazo por el Seguro de Capacitación y Empleo, durante el kirchnerismo, se inscribe en esta línea de razonamiento. Aunque es importante por muchas razones, la capacitación no crea empleo a nivel agregado. En todo caso sirve para desplazar a otros y, así, mejorar la posición relativa.

## La alternativa del empleador de última instancia

El gobierno no necesita incentivar al sector privado para generar empleo y descansar en canales pro-crecimiento que tienen al nivel de empleo al final del mecanismo de transmisión. De hecho, es preciso invertir el razonamiento: hay que aumentar la ocupación, lo cual probablemente redunde en mayor actividad económica. Esto puede lograrse a través de un programa de empleador de última instancia (ELR, por su sigla en inglés) (Mario, 2019). El gobierno anuncia un salario y contrata a todas aquellas personas dispuestas a trabajar a ese salario. Por definición, se elimina el desempleo involuntario. Si bien el financiamiento debe provenir del gobierno nacional (que tiene el monopolio público de la creación neta de pesos), la administración puede descentralizarse a gobiernos subnacionales, y/o entidades no gubernamentales sin fines de lucro (ONG's y/o entidades de la economía social, etc.). El ELR tendría efectos contra cíclicos aumentando (reduciendo) la cantidad de trabajadores en el programa (y el gasto público) en las recesiones (expansiones).

## Conclusiones

Como aprendimos en Economía 1, cuando la economía se encuentra en pleno empleo hay un *trade-off* entre usos alternativos de los recursos (siguiendo el célebre ejemplo de Samuelson, si quiero producir más cañones, tengo que resignar manteca, y viceversa). La implicancia de esta afirmación, “olvidada” por la gran mayoría de los economistas, es que si la economía funciona con desempleo no hay *trade-off*: es posible producir más cañones y más manteca. Además de un costo social, el desempleo implica un costo real (de oportunidad): los

bienes y servicios que podrían estar disponibles si los desempleados llevaran a cabo actividades socialmente útiles. Lamentablemente, en lugar de ocuparse de los costos reales del desempleo, los hacedores de política se preocupan por los costos financieros de emplear a los desempleados (bajo la creencia de que el déficit y la deuda pública son malos en sí mismos).

Como el ingreso de una persona es el gasto de otra, a nivel agregado el ingreso debe ser igual al gasto. De aquí que si dividimos a la economía en dos sectores, gobierno y no-gobierno, la suma de sus superávits debe anularse. El superávit no-gubernamental debe ser igual al déficit público (si se comprende este punto, debe quedar claro que cuando el sector público pretende lograr un superávit lo que nos está diciendo es que nosotros, el sector no-gubernamental, debemos tener un déficit).

El desempleo es evidencia de que el déficit público es “demasiado chico”: el gobierno podría aumentar el déficit hasta eliminar el desempleo. Al gravar a la población con una obligación impositiva pagable solo en pesos, el gobierno genera desempleo, esto es, personas dispuestas a vender bienes y servicios (incluido el trabajo) a cambio de pesos (para poder pagar el impuesto). Resulta absurdo que el gobierno no gaste la cantidad que el sector no-gubernamental desea ahorrar por encima de su obligación impositiva o, lo que es lo mismo, que no adquiera el trabajo desocupado (por definición, a la venta en pesos). El desempleo es una decisión de política: la opción es entre un “ejército de reserva” de desempleados (como en la actualidad) y uno de empleados (ELR). Una vez que comprendemos que esta es la decisión que debemos tomar, no parece haber razones para optar por un *buffer stock* de desempleados: es preferible para los desocupados, que ahora tienen un empleo (y, por lo tanto, un ingreso); pero además es preferible para los empleadores que cuentan con un pool de trabajadores disponibles, los cuales (en la medida que no están “depreciando”) constituyen una mejor alternativa vis a vis los desempleados actuales.

La opción ELR provee empleos (e ingresos) y, al mismo tiempo, bienes y servicios públicos que harían posible reducir las NBI (necesidades básicas insatisfechas). De este modo, la pobreza estructural y por ingresos, a diferencia de la práctica usual, podrían abordarse simultáneamente.

El crecimiento de la economía argentina se encuentra limitado, en el largo plazo, por la tasa de crecimiento

de nuestras exportaciones. Lamentablemente, las exportaciones son exógenas en el sentido de que no son una decisión de política: hagamos lo que hagamos, no podemos decidir exportar más. Mientras llevamos a cabo políticas para desplazar esta "restricción externa" (sustitución de importaciones a la cual el propio ELR puede aportar), podemos impedir que esta siga implicando, como en la actualidad, que existan trabajadores involuntariamente desempleados. El pleno empleo (a través de un ELR) junto con un ingreso para quienes no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden (discapacitados) trabajar permitiría eliminar la pobreza por ingresos.

## Bibliografía

- Mario, A. (2015). La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación: *¿Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?* Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 15(24), 101-122. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/3375/337541096004/>.
- Mario, A. (2017). Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016). En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el sur* (pp. 103-122). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mario, A. (2019). Teoría del Dinero Moderno y Empleador de Última Instancia: *Cómo la Argentina puede usar el Pleno Empleo para Controlar la Inflación*. Moreno: UNM Editora (en prensa).