



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

CRECIMIENTO, POBREZA Y EQUIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Carlos G. Fernández Valdovinos

Antecedentes

El colapso económico sufrido por la Argentina en el 2002 representó la más profunda crisis política y económica vivida por el país en generaciones. Pocos países han experimentado una catástrofe económica de esta envergadura. Durante el período de cuatro años que va de 1999 a 2002, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en más de 20%. El costo humano de este deterioro de la actividad económica ha sido enorme. La tasa de pobreza urbana se disparó a 57,5% en octubre de 2002, mientras que la desigualdad del ingreso, que iba en constante aumento, también sufrió un abrupto ascenso luego de la crisis. La economía argentina comenzó a recuperarse con fuerza en el 2003. Esta recuperación, desencadenada en principio por un aumento de las exportaciones así como por una expansión gradual del gasto en consumo, ha tenido un efecto positivo en los estándares de vida de la población. No obstante, los avances económicos y sociales fueron desde un punto de partida demasiado bajo, por lo que grandes segmentos de la población siguen enfrentando inmensas dificultades.

Mantener la actual recuperación económica y asegurar que ésta beneficie a los más pobres es un asunto de alta prioridad para el gobierno argentino. En efecto, una de las tareas más difíciles que hoy enfrenta el país es poner en práctica las políticas necesarias para apoyar la recuperación económica,

fomentar la creación de empleos y mejorar las condiciones de vida de la población. Un informe recientemente preparado por el Banco Mundial, que analiza el comportamiento histórico del crecimiento económico en Argentina y el desempeño del país en cuanto a pobreza y desigualdad de ingreso, permite extraer valiosas lecciones en materia de políticas¹. En la siguiente nota presentamos algunos de sus hallazgos más significativos.

Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en Argentina



Russell Gordon

El bajo crecimiento económico del país durante los últimos noventa años ha sido tema de extensos análisis por parte de los economistas. Argentina estaba entre los países de ingresos más altos del mundo en 1913. Los datos muestran que, en la mayoría de las naciones, el crecimiento económico fue claramente interrumpido por el impacto de la Gran Guerra, las tensiones económicas del período entre-guerras, la Gran Depresión y la Segunda

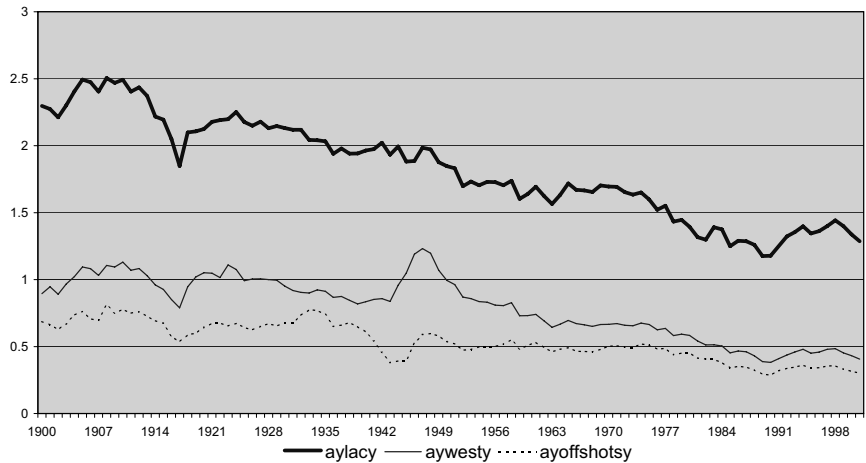
Guerra Mundial. Sin embargo, otros países que antes de estos acontecimientos contaban con niveles de vida e historial de crecimiento comparables con la Argentina pudieron retomar su tendencia histórica de crecimiento. Éste no fue el caso de Argentina, donde el crecimiento no volvió a alcanzar ni remotamente las tasas de expansión registradas anteriormente y donde la recesión económica se instaló más o menos a partir de la Primera Guerra Mundial.

Entre 1950 y 2000, el ingreso per cápita de Argentina disminuyó relativamente al de los países industrializados, convergiendo hacia el promedio de sus países vecinos de América Latina. (Ver Figura 1). Incluso entre estos países, Argentina se destacó como un país con un desempeño económico particularmente discreto y sus tasas de crecimiento sólo superaron las de Venezuela y Bolivia en este periodo. Como resultado, Argentina, una nación incuestionablemente avanzada alguna vez, se convirtió en un país relativamente pobre. Éste es uno de los grandes enigmas de la historia económica del país. Desafortunadamente, la pregunta de a qué causa se puede atribuir el lánguido desempeño del crecimiento argentino no tiene una respuesta simple y que resulte del todo convincente.

Otro enigma ha surgido en los últimos decenios: la desigualdad de ingresos ha crecido persistentemente, fenómeno que ha conducido a un aumento de la pobreza dado un producto per cápita estancado, aunque muy fluctuante. El PIB per cápita del 2004 ha sido aproximadamente el mismo que el de 1974. No obstante, la pobreza fue mucho mayor en el 2004, lo que refleja una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el país. Un resultado notable es que el aumento de la desigualdad –así como el de la pobreza– ha sido observado en períodos tanto de crecimiento como de recesión (Ver Figura 2). Además, aunque América Latina no ha cosechado muchos frutos en su lucha contra la pobreza y la desigualdad, el reciente desempeño de la mayor parte de los países de la región supera al de la Argentina. Como consecuencia, el país ya no ocupa el sitial de nación con bajas tasas de pobreza y alta equidad, en relación con el resto de América Latina, que ostentaba a inicios de los años noventa.

Argentina no sólo ha mostrado un crecimiento lento, sino que también ha registrado una significativa volatilidad en su desempeño económico. Los ciclos económicos son comunes

Figura 1: Relación entre el PIB per cápita de Argentina y el PIB per cápita*, 1900-2001



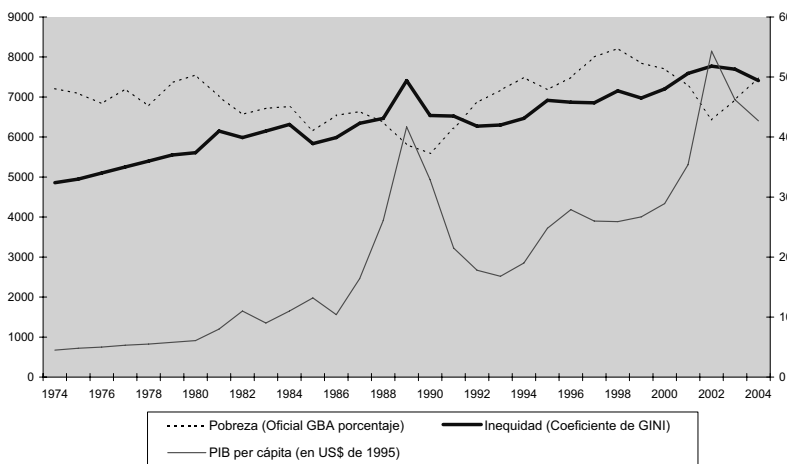
*Promedio de 12 países europeos occidentales (aywesty), de 4 representantes de Occidente (ayoffshotsy) y de países latinoamericanos (aylacy). Los representantes occidentales incluyen EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Fuente: Banco Mundial.

en todas las economías, pero el caso argentino es extremo. Tal como sugieren recientes estudios empíricos, es posible que este errático comportamiento haya contribuido a un crecimiento más lento en el tiempo. En efecto, desde 1960 hasta 1999, la volatilidad del producto de la Argentina fue mayor que la de cualquier otro país latinoamericano o cualquier región importante, volatilidad que alcanzó su pico durante el caótico decenio de los ochenta. Con mayor estabilidad y equilibrio macroeconómico durante los años noventa, la volatilidad de la economía disminuyó aunque siguió siendo más alta que en la mayoría de otros países de la región.

Causas del bajo crecimiento y del aumento de la pobreza

¿Por qué en Argentina el crecimiento económico ha sido tan bajo? Bajo una perspectiva, la explicación del problema radica en la falta de incremento de la productividad, factor que se considera una fuerza impulsora clave del crecimiento económico sostenido. En el caso de Argentina, una gran cantidad de estudios recientes han intentado calcular cuál ha sido el aumento histórico de la productividad total de los factores (PTF) a partir de los años cuarenta. Los resultados de estos análisis presentan varios resultados en común. En primer lugar, el crecimiento promedio de la PTF ha sido generalmente bajo, apenas por sobre 0,5% al año. En segundo lugar, las tasas de crecimiento de la PTF son bastante erráticas, lo que refleja la alta volatilidad de la economía argentina que se mencionó previamente. En tercer lugar, las estimaciones del crecimiento promedio de la PTF suelen ser negativas para los caóticos años ochenta y la mayoría positivas para el decenio siguiente. En cuarto lugar, cuando se incorpora la acumulación de capital humano como variable explicativa del crecimiento, las estimaciones del incremento anual promedio de la PTF disminuyen notoriamente.

Figura 2: Ingreso per cápita, pobreza e inequidad en Argentina, 1974-2004



Fuente: Banco Mundial (2005)

El “empiricismo informal” de los historiadores de la economía argentina destaca también otros acontecimientos clave que se deben considerar al intentar comprender el discreto desempeño económico del país: el cierre de la economía en los años treinta, el consiguiente acceso reducido a los mercados internacionales de capital, los incentivos inadecuados para la inversión durante gran parte del período de post-guerra, la inestabilidad macroeconómica, la creciente carga del Estado después de los años treinta y un empeoramiento de los derechos de propiedad. El impacto negativo que estos factores tienen sobre el crecimiento económico es validado por la experiencia internacional y por recientes estudios econométricos. En general, mantener la estabilidad macroeconómica, facilitar la inversión del sector privado, fortalecer el marco legal e institucional del país, contar con un sistema adecuado de intermediación financiera, promover una mayor apertura comercial del país y aumentar la acumulación de capital humano son medidas cruciales para alcanzar y mantener altas tasas de crecimiento económico en Argentina.

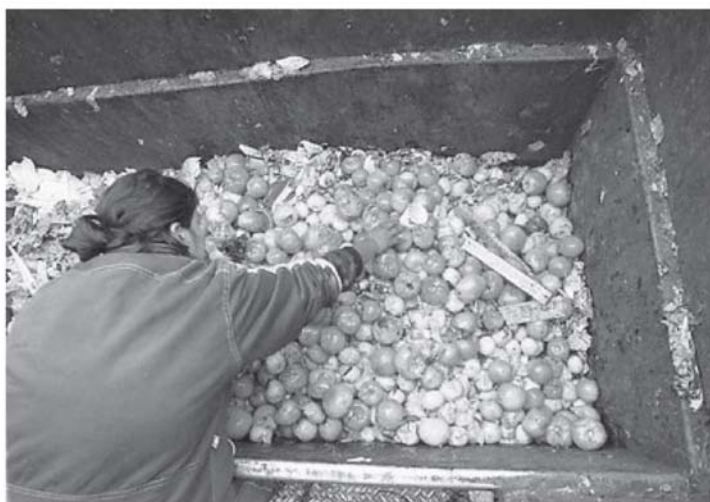
Por otro lado, el país ha registrado un incremento en las tasas de pobreza a lo largo del tiempo. Sin embargo, el hecho más sorprendente es que la pobreza aumentó aún en períodos de expansión económica. Según la experiencia internacional, el hecho que la pobreza haya, en ocasiones, aumentado cuando había crecimiento es un fenómeno excepcional. Tal como se sugiere más arriba, el bajo crecimiento económico no da cuenta de la totalidad de la historia: la pobreza creciente también estuvo ligada a una distribución más desigual del ingreso en el tiempo. Pero entonces surge la pregunta: ¿por qué el ingreso se volvió más desigual? Investigaciones recientes han develado una serie de factores que explican el aumento en la desigualdad de ingresos en el país. Algunos de los más decisivos fueron: (i) el aumento en el retorno relativo de la educación superior; (ii) el aumento en la rentabilidad de factores no observables, como la calidad de la educación, el historial familiar, la capacidad individual y los contactos en el mercado laboral, así como el descenso relativo de las horas de trabajo para los trabajadores no calificados; (iii) el aumento del desempleo durante los años noventa y los cambios en la participación de la mano de obra desde 1996 en adelante; y (iv) la mayor integración a la economía global, lo cual incentivó la producción y el empleo en sectores que utilizan recursos naturales, ayudó a reducir el precio relativo del capital e introdujo nuevas tecnologías intensivas en mano de obra calificada.

La elevada desigualdad de ingresos en el país es un factor que pudo haber perjudicado el crecimiento. Existe abundante bibliografía empírica y teórica que identifica canales a través de los cuales esta desigualdad produce efectos negativos en el crecimiento económico. Tal como lo plantea uno de estos estudios, “No existe evidencia en los datos que prueben que el aumento de la desigualdad sea bueno para el crecimiento. Por el contrario, la mayoría de las evidencias apuntan hacia la dirección opuesta”². No obstante, se requieren más estudios antes de llegar a conclusiones irrefutables. Dada la tendencia

creciente de la desigualdad en Argentina, valdría la pena que futuras investigaciones exploraran más este tema.

La reciente crisis y recuperación

Como indicado anteriormente, la volatilidad de la economía argentina resalta cuando se la compara con la de otros países. Según estudios empíricos, una alta volatilidad en el desempeño macroeconómico de los países contribuye a aumentar sus tasas de pobreza y el nivel de desigualdad de ingresos de su población. El análisis del último ciclo económico en Argentina presenta una prueba elocuente de esta relación entre volatilidad económica y pobreza. Después de tres años de continua recesión, la situación económica y financiera del país empeoró durante 2001. Existieron varios



Diego Giudice

intentos fallidos para impulsar el crecimiento y mejorar las finanzas públicas, sobreviniendo finalmente una profunda crisis. La situación social del país, que no era de la mejor, se deterioró aún más después de la caída del PIB en 10,8% en 2002.

Las tasas de pobreza y pobreza extrema aumentaron rápidamente durante la crisis. Según datos oficiales, alrededor del 53% de la población era pobre en mayo de 2002, cifra que el año anterior sólo alcanzaba al 36%. Igualmente, la tasa de indigencia se incrementó de 11,6% a 24,8% durante el mismo período. La economía comenzó a mostrar una recuperación bastante sólida en el 2003. Sin embargo, durante las primeras etapas del repunte económico las tasas de pobreza e indigencia siguieron aumentando, aunque sólo marginalmente³. La economía siguió exhibiendo un fuerte desempeño en el 2004, con un crecimiento de 9% en el año. Pero el hecho más importante de este periodo es que la recuperación económica comenzó a tener un impacto positivo en los estándares de vida de la población, con las tasas de pobreza y de indigencia cayendo finalmente.

Tal como esperado, la actividad económica durante el ciclo estuvo estrechamente relacionada con los cambios en el ingreso de los individuos pobres. Aún cuando ajustado por las transferencias gubernamentales (i.e. neto de las mismas), el ingreso de los individuos pobres mostró una correlación

positiva con la tasa de crecimiento de la economía. Más aún, los datos indican que los pobres se beneficiaron relativamente más de la reciente recuperación, pues sus ingresos crecieron más rápidamente que el ingreso promedio de la población durante el repunte. Esto significa que la reciente fase de recuperación económica en Argentina ha sido un proceso “pro-pobre”, no sólo en un sentido absoluto, sino también relativo.

¿Por qué el crecimiento reciente ha sido “pro-pobre”? Una posible explicación es que, como resultado de cambios en el precio relativo de los insumos de producción, existieron modificaciones en los patrones de crecimiento sectorial de la economía, lo que incrementó el efecto positivo del crecimiento sobre los pobres. La razón es que los cambios en el precio relativo de los insumos probablemente causaron cambios en los patrones de uso de los mismos y, como consecuencia, se observaron alteraciones en los aportes que hizo cada sector económico al crecimiento de la producción total. Una breve comparación ilustra este argumento. Durante los años noventa, las tasas de interés descendieron en relación con los salarios y los sectores más dinámicos tendieron a ser más intensivos en capital. Por el contrario, luego de la crisis, la depreciación real de la moneda redujo de manera sustancial el costo de la mano de obra en el país. Como resultado, los sectores con uso intensivo de mano de obra se volvieron más competitivos una vez depreciada la moneda.

Un análisis general de los patrones sectoriales de crecimiento durante el reciente período de recuperación revela que:

- Los sectores que más contribuyeron al crecimiento agregado del PIB fueron distintos de los que explicaron el crecimiento en los años noventa. La recuperación muestra una mayor importancia de los sectores productores de bienes, principalmente la industria manufacturera, mientras que durante los años noventa los servicios fueron los más importantes.
- Los sectores más dinámicos durante la recuperación absorben, por lo general, relativamente más mano de obra;
- Los sectores más dinámicos durante la recuperación demandan relativamente más trabajadores no calificados en comparación con los sectores que condujeron al crecimiento durante los años noventa.

Puesto que el ingreso laboral, como proporción del ingreso total, es más importante entre los pobres y dado que los pobres suelen ser menos calificados, se desprende la idea de que el patrón de crecimiento “pro-pobre” observado durante la recuperación pudo haber estado ligado a la composición sectorial del crecimiento en ese período. Efectivamente, cambios en las tasas de pobreza durante el período estuvieron relacionados con el crecimiento de los sectores y con la demanda relativa de mano de obra de estos sectores. En otras palabras, mientras mayor el crecimiento económico de un sector económico (ponderado por la participación del sector en el empleo total), mayor fue su contribución en la reducción de la pobreza.

Conclusiones

El gobierno argentino ha adoptado una estrategia que busca una reformulación de la economía con la intención de lograr un crecimiento sostenido con inclusión social, una meta apropiada en vista al alto nivel de pobreza y desigualdad existente en el país. Es importante reconocer que el crecimiento económico no sólo es esencial, sino que también es necesario durante períodos suficientemente extensos y con efectos “pro-pobre” significativos, de modo tal que todos los segmentos de la población puedan ver mejoras en sus condiciones de vida.



Enrique Marcarian

La primera parte de la recuperación económica luego de la profunda crisis de 2001 ha sido exitosa en cuanto a generar un fuerte crecimiento económico con efectos positivos en los estándares de vida de la población, particularmente aquella más pobre. No obstante, la persistencia de políticas macroeconómicas sólidas y la implementación de algunas políticas de reformas estructurales clave, serán factores fundamentales para continuar observando altas tasas de crecimiento y mayores reducciones de la pobreza y la desigualdad de ingresos de la población.

Notas

¹ Ver Informe N° 32553-AR “Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity.” El estudio analiza algunas políticas clave que podrían ayudar a mejorar las tasas de crecimiento y, a la vez, disminuir la pobreza y la desigualdad de ingreso.

² Ver Banerjee, A. y E. Duflo (2003). “Inequality and Growth: What Can the Data Say?” *Journal of Economic Growth*, 8: 267-299.

³ Por ejemplo, el porcentaje de individuos pobres aumentó de 53% a 54,7% entre mayo de 2002 y mayo de 2003. Es importante notar que las tasas de pobreza llegaron a su máximo nivel en octubre de 2002, con 57,5% de individuos en esta situación.

Sobre los autores

Carlos Fernández Valdovinos es un Economista Senior en la Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.