



## RED DE OBSERVATORIOS DE LA DEUDA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

### DOCUMENTO DE TRABAJO

## ÍNDICE SOBRE LAS DEUDAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA (IDSAL) – NODO ARGENTINA

Dr. Santiago Poy  
Observatorio de la Deuda Social Argentina  
Pontificia Universidad Católica Argentina

### 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, la sociedad argentina atravesó distintas fases político-económicas que implicaron tendencias contrapuestas en materia de condiciones de vida, desigualdad y desarrollo humano. Desde mediados de los setenta se sucedieron cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico prevaleciente –ligado a la industrialización sustitutiva– que, en general, derivaron en una mayor concentración productiva, una acelerada desindustrialización y en una renovada dependencia con respecto al complejo agro-minero-hidrocarburífero exportador (Basualdo, 2010; Wainer y Schorr, 2015). Los cambios económicos fueron acompañados por la desarticulación de las instituciones de provisión de bienestar consolidadas hasta entonces. El paradigma de subsidiariedad en el plano de la intervención estatal se reflejó en la privatización del sistema de pensiones y en la focalización de la asistencia social en los “grupos de riesgo”, por lo general, con una perspectiva de activación laboral o *workfare* (Danani y Hintze, 2013).

En este marco, desde mediados de los noventa la Argentina registró un empeoramiento de numerosos indicadores socioeconómicos, en particular, desocupación, pobreza monetaria y desigualdad (Salvia, 2012). Tras la crisis social, financiera e institucional más severa de su historia contemporánea, el país ingresó en una nueva etapa político-económica. Una caracterización apropiada de esta etapa requiere, por un lado, abordar los cambios económicos, en la distribución del ingreso y en el mercado de trabajo, y, por otro lado, las transformaciones en la intervención social estatal en cuanto a cobertura, gasto y arquitectura institucional.

En términos económicos, es posible identificar tres fases diferenciadas en los últimos tres lustros. Tras la crisis de 2001-2002 se registró una intensa recuperación que perduró hasta 2008 (Castells y Schorr, 2015). El crecimiento fue favorecido por el *boom* de los precios de las materias primas (*commodities*), que viabilizó la expansión exportadora e incrementó el espacio fiscal del Estado. El PIB per cápita creció 38% entre 2003 y 2008, aumentaron el empleo registrado y el salario real, y se retrajeron la desocupación, la tasa de pobreza y la desigualdad (Poy y Salvia, 2019). La crisis internacional de 2009 interrumpió la tendencia precedente, aunque una serie de medidas fiscales expansivas permitió recrear un nuevo ciclo de crecimiento. Esta apuesta incrementó el déficit público, lo que realimentó la inflación y deterioró la competitividad del tipo de cambio, uno de los pilares del período precedente. Entre 2009 y 2013 el PIB per cápita volvió a crecer –aunque a menor ritmo (13%)–, y se redujeron la pobreza y la desigualdad. A partir de entonces, la economía entró en una fase de estancamiento con inflación, caracterizada por la sucesión de ciclos cortos de débil expansión y crisis. Entre 2013 y 2018, el PIB per cápita se retrajo y la pobreza se incrementó.

En paralelo, se produjeron modificaciones en los distintos ejes del sistema de protección y seguridad social. Estas modificaciones se caracterizaron por incrementar los niveles de cobertura y los ingresos reportados por las prestaciones. En primer lugar, se expandió la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones al permitir la incorporación de quienes no tenían contribuciones suficientes y al extender significativamente el número de pensiones no contributivas por enfermedad, discapacidad e invalidez (Curcio y Beccaria, 2013). Estas modificaciones favorecieron que la cobertura del sistema alcance una significativa cobertura de los adultos mayores. En segundo lugar, el Gobierno lanzó un nuevo régimen de transferencias monetarias condicionadas (la “Asignación Universal por Hijo”, AUH), dirigido a los trabajadores informales o desocupados. Esta transferencia unificó a los beneficiarios de numerosos programas anteriores y representó un incremento del monto de las prestaciones. A la extensión del sistema de protección y seguridad social cabe agregar un aumento del gasto en otros conceptos, como salud y educación. Como expresión de este conjunto de transformaciones, el gasto público social consolidado (es decir, de

distintos niveles de gobierno) en Argentina pasó de 17,7% a 30,8% del PIB entre 2004 y 2015.

En el contexto definido por las cambiantes condiciones socioeconómicas de las últimas décadas cabe examinar el estado de situación de las deudas sociales, entendidas aquí como privaciones económicas, sociales, políticas y culturales que limitan las capacidades de desarrollo humano y de integración social (Salvia, 2011: 22). En este Informe se analiza la evolución de las deudas sociales entre 2000 y 2017 para el caso argentino, a partir de una serie de indicadores que se integran en el Índice sobre las Deudas Sociales en América Latina (IDSAL). La Red ODSAL desarrolló el IDSAL para examinar la incidencia de los déficits en distintas dimensiones del desarrollo humano, monitorear su evolución y favorecer la comparabilidad entre países. El Informe considera los distintos indicadores utilizados en el IDSAL para el caso argentino, tomando como eje de comparación la situación de las deudas sociales en el conjunto de la región latinoamericana.

## **2. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LAS DEUDAS SOCIALES**

Esta primera sección analiza la evolución de los distintos indicadores que componen el IDSAL. El Índice tiene diez indicadores que se refieren a cinco dimensiones: a) bienestar material sostenible; b) salud; c) vivienda; d) accesos educativos; e) trabajo decente y protección social. En los distintos indicadores considerados se aprecia una pauta muy similar que correlaciona con la evolución macroeconómica del país previamente señalada. Se advierten progresos significativos en la reducción de los déficits durante todo el ciclo 2000-2017, pero más intensos entre 2000 y 2014 que entre 2015 y 2017.

Con respecto a la dimensión del bienestar material sostenible, la Argentina experimentó una fuerte reducción de la tasa de pobreza absoluta (medida en función de una línea de USD 5,50 PPA per cápita diarios) de 31,5% a 7,8% entre 2000-2004 y 2015-2017. Esta evolución se comprende a la luz del fuerte empeoramiento de la situación social que se registró, en especial, durante la crisis de 2001-2002. La retracción fue más acelerada que la verificada en el conjunto regional (pasó de 45,1% a 26,4%) y se concentró en el período 2000-2008. Otro de los ejes de esta dimensión se refiere a las emisiones de dióxido de

carbono. Aquí se aprecia con claridad que los progresos en materia medioambiental fueron exigüos, lo que probablemente puede atribuirse al modelo de crecimiento económico dominante en la Argentina.

En la dimensión de la salud se verificaron progresos que remiten tanto a la reducción de la tasa de mortalidad infantil (pasó de 18,3 por mil a 10,9 por mil) como de la desnutrición (de 4,6% a 3,7%). Aquí se aprecia una evolución favorable que también fue acompañada por la expansión del gasto social en funciones de salud, a lo que cabe añadir el comportamiento positivo de los ingresos medios y la reducción de la pobreza. En ambos casos, la Argentina evolucionó de la misma forma que el conjunto de la región, aunque en el caso de la prevalencia de desnutrición lo hizo de manera mucho menos intensa.

En la dimensión de la vivienda –que se refiere específicamente a los servicios disponibles– se aprecian progresos muy limitados en la reducción de los déficits. Si bien disminuyó la falta de disponibilidad de desagües (de 37,4% a 29,7%), casi un tercio de los hogares urbanos de la Argentina carecían, en el bienio 2015-2017, de acceso a la red cloacal. En este sentido, el país se mantuvo en condiciones muy similares a las del conjunto de la región. Los progresos más sustantivos en este indicador se verificaron entre 2009-2014 y 2015-2017, lo que sugiere que la acción estatal en materia de infraestructura fue posterior al ciclo más intenso de crecimiento económico. En contrapartida, el acceso al agua corriente se mantuvo prácticamente universal y muy por debajo de lo que ocurre en la región latinoamericana<sup>1</sup>.

En la Argentina, la asistencia a la educación primaria es prácticamente universal. El déficit se mantuvo en torno a 1,2% y 1,3% de la población en edad escolar durante todo el período analizado. La región, entretanto, logró reducir este déficit de manera significativa y sostenida (5,1% a 2,4%). Por su parte, se registraron progresos en la reducción del déficit educativo en la educación secundaria (el déficit pasó de 22,1% a 16,8%). Estos resultados podrían ser indicativos de la expansión del gasto público en educación y de la aplicación de

---

<sup>1</sup> De todos modos, debe considerarse que los datos provienen de encuestas a hogares y en Argentina sólo tienen cobertura urbana, mientras que los datos para América Latina también incluyen áreas rurales.

políticas orientadas a retener a los jóvenes en el sistema educativo y a promover la terminación de la escuela (como el sistema de becas PROGRESAR o las condicionalidades educativas de la AUH). De todos modos, cabe consignar que aún persisten desafíos al respecto considerando que la educación secundaria en Argentina es obligatoria desde 2005.

**Tabla 1. Evolución de los indicadores que componen el IDSAL. Argentina y América Latina y el Caribe, 2000-2017.**

Dimensión	Indicador		2000-2004	2005-2008	2009-2014	2015-2017
<b>Bienestar material sostenible</b>	Tasa de pobreza (USD PPA 5.50 per cápita por día)	ARG	31,5	17,7	10,0	7,8
		ALC	45,1	37,1	28,9	26,4
	Emisiones de dióxido de carbono (en toneladas por unidad del PIB)	ARG	0,26	0,26	0,24	0,24
		ALC	0,23	0,22	0,21	0,21
<b>Salud</b>	Tasa de mortalidad infantil (Cada 1000 niños/as menores de 5 años)	ARG	18,3	15,9	13,6	10,9
		ALC	29,8	24,1	20,7	18,1
	Prevalencia de desnutrición (% de la población)	ARG	4,6	4,4	3,8	3,7
		ALC	10,8	8,1	6,7	6,2
<b>Vivienda</b>	Falta de disponibilidad de desagües (% de hogares)	ARG	37,4	36,0	32,3	29,7
		ALC	38,0	35,5	33,1	30,9
	Falta de disponibilidad de agua (% de hogares)	ARG	1,1	1,0	0,8	0,7
		ALC	12,4	12,6	11,8	10,4
<b>Accesos educativos</b>	No asistencia a la educación primaria (% de población en edad de cursar el nivel primario)	ARG	1,3	1,0	1,2	1,2
		ALC	5,1	4,3	2,7	2,4
	No asistencia a la educación secundaria (% de población en edad de cursar el nivel secundario)	ARG	22,1	21,4	19,6	16,8
		ALC	33,2	31,0	27,4	25,6
<b>Trabajo decente y protección social</b>	Ocupados sin cotización a la seguridad social (%)	ARG	58,0	56,1	47,6	47,6
		ALC	58,7	53,4	49,6	49,6
	Adultos mayores sin cobertura de jubilaciones y pensiones (%)	ARG	31,9	10,9	10,9	10,0
		ALC	46,4	37,5	37,5	29,2

Fuente: RedODSAL.

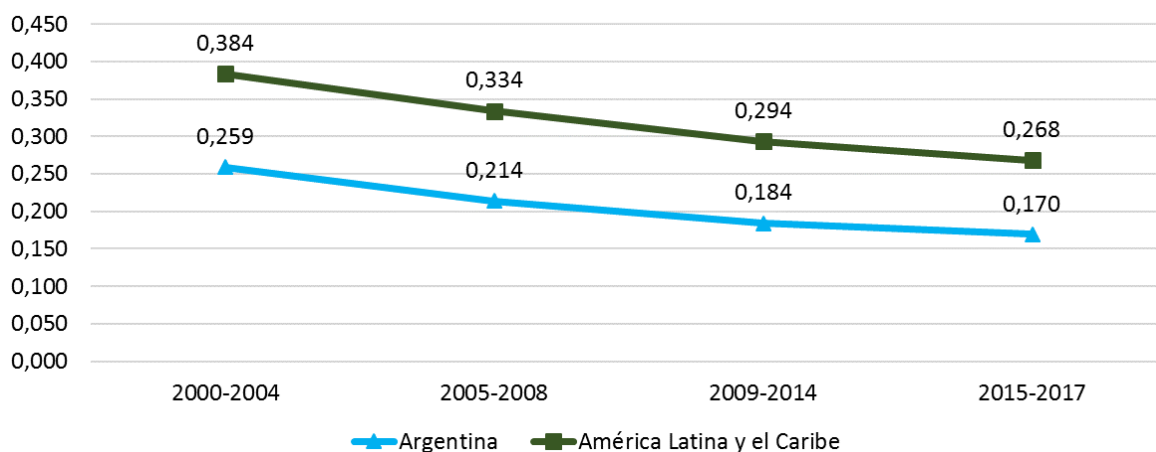
Los obstáculos persistentes que enfrenta el modelo de desarrollo de la región se expresan, principalmente, en el carácter extendido y persistente de los déficits de cobertura social entre los trabajadores. Tanto en la Argentina como en América Latina se advirtieron progresos en la reducción del empleo informal (58% a 47,6% y 58,7% a 49,6%). Estos avances se verificaron en el período comprendido entre 2005-2008 y 2009-2014, mientras que prácticamente no hubo modificaciones entre 2015-2017. En el caso argentino, estos resultados pueden comprenderse en el marco del fuerte crecimiento económico y de las políticas de contralor y fiscalización del trabajo. Por último, se aprecia un progreso muy sustantivo en la cobertura del sistema de pensiones (el déficit pasó de 31,9% a 10%). Cabe

inscribir estas mejoras en las políticas de expansión de la cobertura previsional que se implementaron a partir de mediados de los 2000 (como el Plan de Inclusión Previsional y las “moratorias” posteriores).

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL IDSAL

El IDSAL es una medida que sintetiza los diez indicadores señalados a nivel de las cinco dimensiones identificadas. Cada indicador es estandarizado y agregado en una medida resumen con una ponderación equivalente. Por consiguiente, la evolución de cada uno de los indicadores examinados impacta sobre la medida sintética de las deudas sociales y la composición del IDSAL podrá sufrir variaciones en el tiempo como resultado de los ritmos disímiles en los que varían sus componentes.

**Gráfico 1. Evolución del IDSAL. Argentina y América Latina y el Caribe, 2000-2017.**



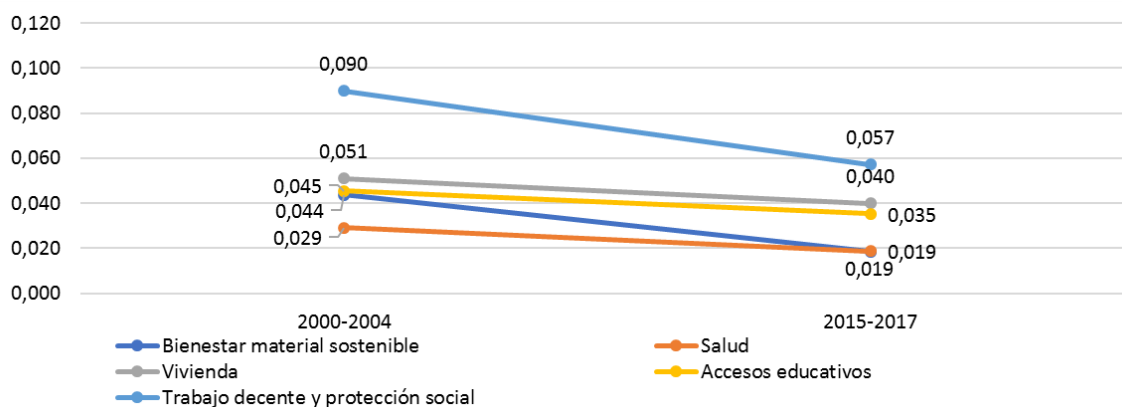
Fuente: RedODSAL.

El Gráfico 1 revela que el IDSAL se redujo de forma significativa en Argentina y en el conjunto de la región entre 2000-2004 y 2015-2017. En Argentina, pasó de 0,259 a 0,170 y en la región se retrajo de 0,384 a 0,268. Al respecto, cabe retener dos aspectos sustantivos. Por un lado, la reducción del IDSAL –tanto en la Argentina como en la región– fue más intensa entre 2000-2004 y 2009-2014 que entre 2015-2017. Se ha señalado previamente que esta tendencia resulta consistente con la evolución socioeconómica más general de América Latina en los últimos años. En el caso argentino, el menor dinamismo detectado en la última

etapa resulta congruente con una fase de estancamiento económico y alta inflación. Por otro lado, cabe advertir que la Argentina se mantuvo de manera consistente por debajo del promedio regional, si bien, entre puntas del período, tendió a distanciarse en términos relativos. En otras palabras, el país redujo sus deudas sociales con mayor intensidad que el promedio de los países latinoamericanos.

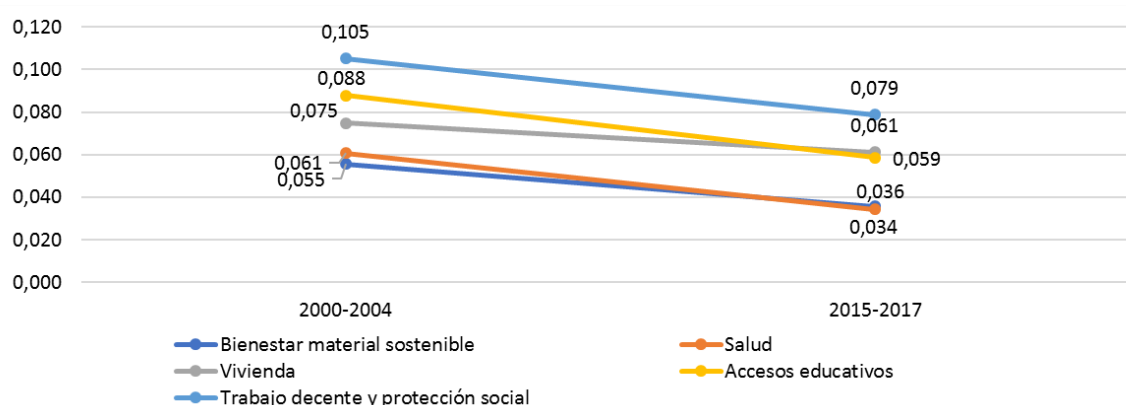
Los Gráficos 2 y 3 permiten examinar la evolución de las distintas dimensiones del IDSAL – en puntuaciones estandarizadas del Índice–. Las pendientes de las rectas correspondientes a cada dimensión ofrecen una idea de la intensidad de los progresos advertidos. En la Argentina, los mayores progresos en la reducción de las deudas sociales se registraron en las dimensiones del bienestar material sostenible, la salud y el trabajo decente y la protección social. La reducción del déficit en estas dimensiones puede explicarse por la retracción de la tasa de pobreza absoluta y de la tasa de mortalidad infantil y por el crecimiento de la cobertura de jubilaciones y pensiones. Por su parte, en América Latina, las principales mejoras en la reducción de las deudas sociales también se produjeron en las dimensiones del bienestar material sostenible y en la salud, a lo que cabe añadir una expansión de los accesos educativos –que, como se indicó, se advierten tanto en el nivel primario como en el secundario–.

**Gráfico 2. Evolución de las dimensiones del IDSAL. Argentina, 2000-2004 y 2015-2017.**



Fuente: RedODSAL.

**Gráfico 3. Evolución de las dimensiones del IDSAL. América Latina y el Caribe, 2000-2004 y 2015-2017.**



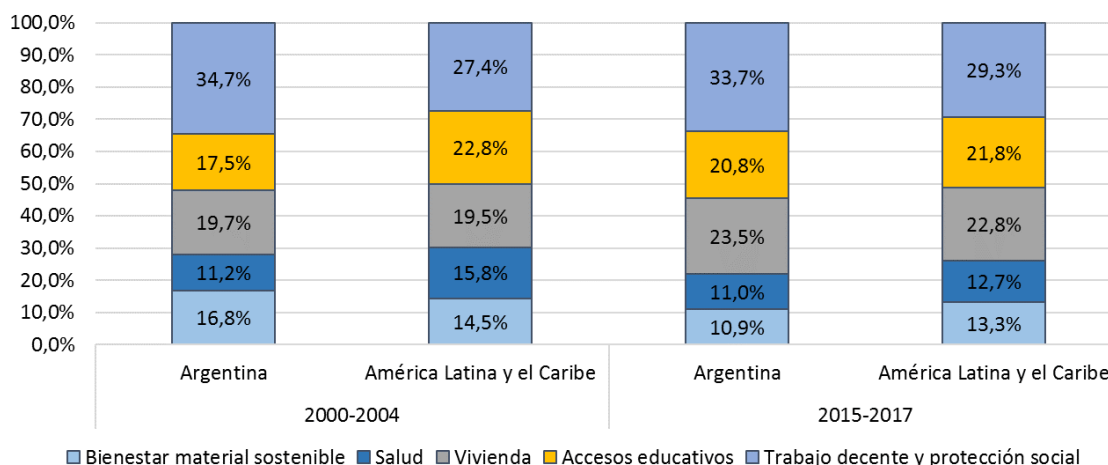
Fuente: RedODSAL.

Por tratarse de un índice sumatorio, cada una de las dimensiones consideradas contribuyen al valor total alcanzado por el IDSAL. Por consiguiente, el Gráfico 4 muestra cómo participan las distintas dimensiones en la situación actual de las deudas sociales en la Argentina y en América Latina. En la actualidad, un tercio de las deudas sociales en la Argentina –evaluadas a partir del IDSAL– se explican por privaciones en la dimensión del trabajo decente y la protección social (33,7%). Por otro lado, casi una cuarta parte del valor del IDSAL (23,5%) se explica por las privaciones en la dimensión de la vivienda, lo que cabe atribuir a la falta de acceso adecuado al saneamiento. En tercer lugar, las privaciones en el campo de la educación –específicamente, la no asistencia a la educación secundaria– explica una quinta parte (20,8%) del IDSAL. En definitiva, las dimensiones de trabajo decente, vivienda y educación dan cuenta de casi el 80% del índice de deudas sociales en la Argentina.

Si se examinan los cambios entre 2000-2004 y 2015-2017, pueden extraerse dos conclusiones. Por un lado, la composición del IDSAL argentino se mantuvo relativamente estable, aunque perdieron participación las deudas sociales en la dimensión del bienestar material sostenible y ganaron participación las privaciones en vivienda y educación. Por otro lado, se advierte que la composición del IDSAL argentino tendió a asimilarse de manera creciente al verificado a nivel regional, de manera que las distintas dimensiones tienen una participación similar en la medida resumen.



**Gráfico 4. Composición del IDSAL. Argentina y América Latina y el Caribe, 2000-2004 y 2015-2017.**



Fuente: RedODSAL.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

En América Latina, los años 2000 se caracterizaron por una serie de mejoras distributivas, por la reducción de la pobreza, el aumento de los ingresos medios y la extensión de los sistemas de protección y asistencia social (Filgueira, 2015). La Argentina acompañó esta evolución regional tras salir de la crisis político-económica de 2001-2002. Tras esta fuerte crisis, la primera década de los 2000 se caracterizó por un ciclo económico expansivo con mejoras distributivas y de bienestar, apoyado en el *commodities boom*. Este ciclo económico expansivo estuvo acompañado por una expansión de los sistemas de protección y asistencia social y, de manera general, por el crecimiento del gasto público social. Con posterioridad al ciclo expansivo, el crecimiento se detuvo y las tendencias previas perdieron intensidad.

El objetivo del presente documento fue examinar el estado de situación de las deudas sociales en la Argentina durante las últimas dos décadas (2000-2017). Con este propósito, se tomaron como parámetro una serie de indicadores y dimensiones que remiten a privaciones en el campo del desarrollo humano. En el marco de los estudios de la Red ODSAL

se consideraron indicadores que permiten el monitoreo, el seguimiento y el análisis comparativo entre los países de la región y que se sintetizan en el IDSAL.

En el período considerado, la Argentina realizó progresos significativos en la reducción de sus deudas sociales. Ello se expresó en la retracción del IDSAL (de 0,259 a 0,170 en casi tres lustros) y de sus distintos componentes. Los mayores progresos se registraron en las dimensiones del bienestar material sostenible (como resultado de la reducción de la pobreza absoluta), del trabajo decente y la protección social (por efecto de la ampliación de las pensiones y la reducción de la informalidad) y de la salud (por reducción de la mortalidad infantil). En este sentido, la Argentina se mantuvo por debajo del promedio latinoamericano (entre 32 y 36%) y, consecuentemente, como uno de los países con menor prevalencia de las deudas sociales.

Sin embargo, persisten importantes privaciones en distintos campos del desarrollo humano. Aún cuando se advirtieron progresos, en el bienio 2015-2017 permanecían en la pobreza absoluta 7,8% de los argentinos, 29,7% de los hogares carecían de acceso adecuado al saneamiento por falta de red cloacal, 16,8% de los adolescentes no asistían a la escuela media (aunque es obligatoria) y casi la mitad de los trabajadores no tenían cobertura social (47,6%). Por ello, el IDSAL argentino se explica, en un 80%, por las privaciones en las dimensiones del trabajo decente, de la vivienda y de la educación. Se trata de dimensiones diversas que requieren la implementación de políticas públicas específicas dirigidas a la superación de las deudas sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Basualdo, E. (2010) *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castells, M. J. y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, n° 2, Buenos Aires, SEC, julio-noviembre.
- Curcio, J. y Beccaria, A. (2013). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo. Evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En: C. Danani y S. Hintze (coords.)

- Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*, tomo 1, Los Polvorines, UNGS.
- Danani, C. y Hintze, S. (2014). Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013. En C. Danani & S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 363-378). Los Polvorines: UNGS.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez & C. Rossel (eds.): *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-84). Santiago de Chile: CEPAL.
- Poy, S. y Salvia, A. (2019, en prensa). Transformaciones económicas, reformas estructurales y desigualdad distributiva del ingreso monetario familiar en la Argentina (1974-2014). En F. Cortés y A. Salvia (coords.). *Argentina y México: ¿igualmente (des)iguales?*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Salvia, A. (2011). El Desarrollo humano y social desde una perspectiva de derechos. En Salvia, A. (Ed.), *Estado de situación del desarrollo humano y social. Barreras estructurales y dualidades de la sociedad Argentina en el primer año del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Católica Argentina.
- Salvia, A. (2012). *La Trampa Neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Wainer, A. y Schorr, M. (2015). Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina. *Márgenes Revista de economía política*, 1, pp. 33 – 54.