LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas, 1999
Córdoba 637, 4º piso
Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4314-1990/7178

ISBN: 987-9329-03-1

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

ÍNDICE

Prefacio 9

Seccion I
Síntesis y conclusiones

I. Síntesis y conclusiones 15

Sección II
La evidencia empírica

II. Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. *Estimaciones para la Argentina, por L. Gasparini* 35
Apéndice 64

Sección III
Una aproximación a las causas más directas

III.1. Un análisis de la distribución del ingreso en la Argentina sobre la base de descomposiciones, *por L. Gasparini* 87
Apéndice 1. Estudio sobre la variabilidad de los ingresos individuales, *por N. Lavergne, S. Levy y A. Catanzaro* 141
Apéndice 2. La inmigración interna e internacional en la Argentina: impacto, evolución y características sociodemográficas, *por V. Arruñada, J. G. Basch y V. Escanes* 179

III.2. El mercado de trabajo: instituciones económicas, desempeño y distribución de los ingresos laborales, *por J. L. Bour y N. Susmel* 193

Sección IV
El contexto macroeconómico y la distribución del ingreso

IV.1. Desigualdad y crecimiento económico, *por V. Elías* 237

IV.2. El impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso: el impuesto inflacionario en la Argentina en la década del ochenta, *por A. Canavese, W. Sosa y F. González Alvaredo* 265

IV.3. Apertura económica, política comercial y la distribución del ingreso: ¿qué aporta el caso argentino al debate?, *por M. Cristini* 291

IV.4. El impacto distributivo de los cambios en precios relativos en la Argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica, *por F. Navajas* 311

Seccion V
El rol de las políticas públicas

V.1. Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina, *por L. Gasparini* 347

V.2. Evaluación de las políticas de gasto social
V.2.1 Educación y distribución del ingreso, *por M. Echart* 373
V.2.2 El sistema público de salud, *por M. Panadeiros* 413
V.2.3 Otros programas y políticas sociales, *por J. L. Bour y N. Susmel* 431

V.3. Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso, *por D. Artana y C. Moskovits* 483

V.4. La economía política y la distribución del ingreso, *por S. Urbiztondo* 543

PREFACIO

En la presente década, la Argentina ha sido escenario de una profunda reforma de su sistema económico, sustituyendo las políticas proteccionistas, con fuerte intervención del Estado, aplicadas en un marco de descontrol monetario y fiscal, por un sistema de economía orientado por el mercado, abierto al comercio internacional de bienes y servicios, y bajo un estricto régimen monetario que a su vez exige un contexto de disciplina fiscal. Las ganancias de la transformación operada, tanto en términos de estabilidad, crecimiento o eficiencia de los mercados son elocuentes, no existiendo en este sentido planteos profesionalmente serios que cuestionen tales aspectos del impacto de la reforma. Sin embargo, en los últimos años se ha profundizado el discurso en torno de las implicancias del cambio de régimen económico sobre la distribución del ingreso y el bienestar de la población.

En este contexto resulta oportuno efectuar un estudio profundo sobre tales aspectos distributivos, que apunte fundamentalmente a aportar elementos que permitan dar respuesta a los siguientes interrogantes:

i) ¿Cómo es actualmente la distribución del ingreso en la Argentina? ¿Cuál ha sido su evolución en la última década? ¿Qué ha ocurrido con el bienestar de la población? ¿Qué características de los individuos y/o de los hogares tienen estrecha relación con la desigualdad distributiva?
ii) ¿Qué factores micro y macroeconómicos podrían potencialmente estar vinculados con la distribución del ingreso y con su evolución reciente? ¿Cómo influyen?
iii) ¿Cuál es el impacto de la intervención pública con fines sociales sobre la distribución del ingreso?
iv) ¿Qué políticas de gobierno serían las más adecuadas para lograr aumentar la capacidad de generar ingresos de los grupos más vulnerables?

El punto de partida del trabajo lo constituye el análisis de toda la evidencia empírica disponible, con el objeto de establecer la dinámica de la distribución del ingreso y el bienestar en los últimos años. Con este propósito, se han dedicado considerables esfuerzos a la realización de estimaciones pro-

pias, que presentan un interesante aporte, tanto respecto de mediciones previas –más allá de la actualización de la información–, como de la que calcula periódicamente el INDEC.

Si bien la disciplina económica aún no ha brindado un marco teórico general que permita estudiar en forma conjunta los determinantes de la distribución del ingreso, ha contribuido, en cambio, a establecer esquemas de análisis que, si bien en forma fragmentada, posibilitan el abordaje del tema concentrándose en algunos factores. En este trabajo se ha adoptado la estrategia de efectuar un conjunto muy amplio de análisis parciales, con el objeto de elaborar hipótesis lo más abarcativas posibles que apunten a explicar la evidencia en materia distributiva.

Con ese objetivo se efectúa en primer lugar un sofisticado estudio, que en la literatura económica ocupa un lugar destacado, denominado análisis de "descomposiciones", a través del cual se aproxima la relación entre ciertos atributos de los individuos (edad, sexo, educación, lugar de residencia, etc.) y la desigualdad en la distribución del ingreso, así también como la relevancia de tales variables para explicar los cambios ocurridos en un lapso determinado. Se investiga asimismo el fenómeno migratorio, evaluando en particular en forma comparativa la distribución del ingreso entre los migrantes recientes y los que no lo son. Este análisis se completa con un estudio de la variabilidad en el tiempo de los ingresos individuales y su posible vínculo con características personales de los perceptores.

En segundo lugar, y dada la elevada participación de los ingresos de carácter laboral sobre el total de ingresos que perciben los individuos, se estudia el comportamiento del mercado de trabajo, con el objeto de explorar la relación entre los cambios distributivos, el ciclo económico, el desempleo, la composición de la oferta, los desplazamientos en la demanda, y las regulaciones laborales.

Finalmente, se examina en profundidad el vínculo entre el contexto macroeconómico y la distribución del ingreso, discutiendo en particular las relaciones de causalidad entre crecimiento y distribución, el impacto de la estabilidad económica, y los efectos de las grandes reformas estructurales implementadas en la década: apertura y privatizaciones.

Al margen de que casi la totalidad de las políticas públicas tienen –en mayor o menor grado– impacto sobre el nivel y la distribución del ingreso, algunas de ellas resultan particularmente relevantes a los fines de este estudio, dado que precisamente su objetivo principal es reducir la desigualdad distributiva que resulta del desarrollo de las actividades económicas. Dentro de éstas, ocupan un lugar destacado las denominadas políticas de gasto social. El abordaje de este tema se inicia, como es habitual en este tipo de trabajos, con una estimación de la incidencia distributiva de tales políticas, incluyendo la distribución no sólo de los beneficios del gasto sino también de la carga tributaria que representa su financiamiento. Estas mediciones permiten cuantificar en qué medida la intervención del Estado con el objetivo de reducir la desigualdad en los ingresos, cumple con su cometido. A pesar de la importancia que esta clase de estudio tiene, presenta una limitación no despreciable, en especial a la luz de la evidencia empírica, referida a la imposibilidad de captación de los problemas de eficacia, eficiencia y calidad que

puede tener aparejada la ejecución de las políticas sociales. En virtud de ello, se analizan en profundidad en este trabajo algunas de las principales políticas de gasto social vigentes, tales como las ejecutadas en educación, salud y empleo.

Una dimensión que también se explora en materia de política fiscal, dado el carácter federal de la organización política e institucional en la Argentina, es el impacto redistributivo regional que tienen las acciones del Gobierno Nacional, no sólo en relación a las transferencias, sino también en cuanto a los beneficios del gasto.

Se incluye asimismo en el análisis de las políticas públicas, una discusión acerca de por qué, a pesar de la generalizada manifestación de las sociedades en favor de la adopción de medidas tendientes a reducir la desigualdad, en muchos casos estas acciones no se concretan, teniendo lugar otras que, en cambio, apuntan en el sentido contrario. Este análisis de los incentivos que tiene el sistema político para impulsar o bloquear medidas, es relevante para evaluar la probabilidad de que se implementen o no las políticas adecuadas.

El trabajo concluye con un conjunto de reflexiones acerca del tema de la desigualdad en los ingresos, en términos de su interacción con el crecimiento económico y la eficiencia del sistema, proponiendo a partir de ello recomendaciones de políticas públicas que apuntan a dar respuesta a los problemas distributivos que pueden tener lugar en una economía de mercado, aun en una etapa temprana de su expansión.

Para llevar a cabo esta investigación se conformó un equipo de trabajo integrado por los siguientes profesionales: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Alfredo Canavese, Marcela Cristini, María Echart, Víctor Elías, Leonardo Gasparini, Facundo González Alvaredo, Ricardo López Murphy, Cynthia Moskovitz, Fernando Navajas, Mónica Panadeiros, Walter Sosa Escudero, Nuria Susmel y Santiago Urbiztondo. La realización del estudio contó además con la amplia cooperación del INDEC, organismo con el cual se firmó un convenio para la provisión de las bases de datos requeridas, así también como para la elaboración de dos de los trabajos que integran esta investigación. Los mismos fueron realizados por los siguientes integrantes del cuerpo técnico de tal institución: Verónica Arruñada, Alejandro Catanzaro, Viviana Escanes, Julián Govea Basch, Néstor Lavergne y Sandra Levy, bajo la supervisión de Clyde Trabucchi. La tarea de coordinación general de toda la investigación estuvo a cargo de Mónica Panadeiros.

La elaboración de este trabajo fue posible gracias al aporte permanente de las empresas patrocinantes de FIEL y al financiamiento provisto por la Asociación de Bancos de la Argentina –en cuya reunión anual celebrada entre el 5 y 7 de julio de 1999 se presentaron los resultados generales de la investigación–, y al apoyo especial de las siguientes empresas: Asociación Argentina de Seguros, Asociación de Administradoras Privadas, Banco Bisel, Banco de la Ciudad de Buenos Aires, Banco de la Nación Argentina, Banco General de Negocios, Banco Río Negro, BankBoston, Bansud S.A., Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Bunge Argentina S.A., Cámara de AFJP, Carrefour Argentina S.A., Cervecería y Maltería Quilmes, CMS Operating S.A., Compañía de Seguros La Mercantil Andina, Deloitte & Co, Droguería del

Sud, Esso S.A. Petrolera Argentina, Fratelli Branca Dest. S.A., Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina, Harteneck López, Heller-Sud Servicios Financieros, IBM Argentina S.A., Impsat, Industrias Metalúrgicas Pescarmona, IRSA, José Cartellone Const. Civiles, Juan Minetti S.A., Loma Negra Cía. S.A., Mercado de Valores de Buenos Aires, Mercedes Benz Argentina S.A., Metrovías S.A., Novartis, Organización Techint, Orígenes AFJP S.A., Pérez Companc S.A., Petrolera Argentina San Jorge S.A., Pirelli Argentina S.A., Renault Argentina S.A., Shell C.A.P.S.A., Socma Americana S.A., Unilever de Argentina S.A., Vidriería Argentina S.A., Visa, Xerox Argentina S.A.

Finalmente, corresponde destacar que el estudio forma parte del programa de investigaciones de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque los resultados no comprometen la opinión individual de sus miembros, ni de las entidades fundadoras de FIEL, ni de sus empresas y organizaciones patrocinantes.

JUAN P. MUNRO	VÍCTOR SAVANTI
Vicepresidente	Presidente

Sección I

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

I. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La actualidad del debate distributivo. El tema de la distribución del ingreso y su cercana dimensión, la pobreza, han adquirido una inusitada importancia en el debate contemporáneo, acompañando el gran cambio tecnológico que está en marcha. Ello se vuelve aún más visible por la percepción en tiempo real de las noticias que envuelven los problemas y éxitos de otros, convirtiéndolos en temores y expectativas propios.

El desarrollo económico va generando un impulso ético por moldear una sociedad más homogénea y cohesionada, que exhiba un menor nivel de desigualdad y un mayor sentido de oportunidad y realización. Esta dimensión de mejorar la construcción de su destino, sobre todo en el entorno cercano, se ve potenciada por la percepción de una creciente desigualdad entre países que excede lo imaginable dentro de cada comunidad nacional. Este conflicto entre deseo y percepción, exacerba la demanda de respuestas en materia económica y social a esta realidad. A ello ha contribuido la creciente integración de la economía mundial y el colapso de los regímenes totalitarios de economías centralmente planificadas, así como los esfuerzos de reforma económica que acompañaron y aprendieron de las experiencias del este asiático y chilena, entre muchas otras.

En ese contexto, tanto en Latinoamérica como en el este de Europa, el creciente éxito en términos de modernización y eficiencia no siempre ha venido acompañado por la perspectiva de una sociedad menos desigual, reclamando en consecuencia una mayor atención pública a este debate.

Un planteo riguroso del tema de la distribución del ingreso debe tener siempre presente, sin embargo, los criterios de bienestar como medición objetiva de la cuestión de fondo. En relación con el bienestar, los atributos a considerar no son solamente la *dispersión* de los ingresos sino también su *nivel* y su *tasa de crecimiento*, y en lo que se refiere a la medición, lo que suele estar disponible es una *foto* de las actividades de mercado, cuando lo relevante es la *película* de vida y el conjunto de oportunidades y actividades, tanto de mercado como fuera de éste, de que disponen los ciudadanos. No hay una respuesta simple y sencilla a estas cuestiones que han motivado el largo esfuerzo de análisis e información presentado en este trabajo.

El caso argentino. Las reformas estructurales que ha implementado la Argentina en la presente década han generado, sin duda, importantes beneficios en términos de estabilidad y eficiencia en el funcionamiento de los mercados, que han redundado en una elevada tasa de crecimiento de la economía. Más recientemente, sin embargo, ha surgido un intenso debate cuestionando el impacto sobre la distribución del ingreso y el bienestar de la población que se presume asociado a tales reformas.

Es evidente que un elemento fundamental para establecer bases más sólidas en esta discusión lo constituye la disponibilidad de mediciones, lo más precisas y homogéneas posibles, del nivel y evolución del ingreso y de la desigualdad distributiva. Estas mediciones, que usualmente se basan en información proveniente de las encuestas de hogares, no sólo no resultan sencillas de realizar sino que pueden arrojar resultados bien diversos, dependiendo del concepto de ingreso que se evalúa, de cómo se agrupa a la población, de la forma de cálculo de los indicadores de desigualdad, de los ajustes que se practican (o no) para corregir los problemas de subdeclaración de ingresos o para contemplar la existencia de estructuras demográficas familiares diferentes, etc. Así, por ejemplo, dado que los ingresos provenientes de las distintas fuentes tienen asociado un grado de subdeclaración distinto, resultando notablemente más elevado para los ingresos de capital, la desigualdad distributiva que surge de estimaciones que no tienen en consideración estos comportamientos, es notablemente inferior a la que arrojan los estudios que practican correcciones a estos problemas.

Uno de los aportes más significativos de este trabajo lo constituye, precisamente, el considerable esfuerzo que se ha realizado por presentar evidencia empírica que refleje de la forma que se estima más adecuada posible el nivel y evolución del ingreso y su distribución, bajo diversas definiciones.

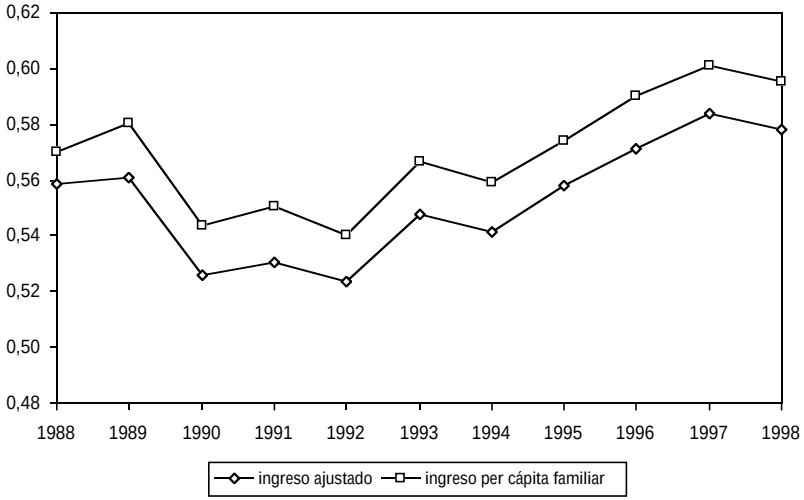
Los resultados encontrados muestran que en la última década, luego de una importante caída inicial, la desigualdad en la distribución del ingreso total per cápita aumentó hasta ubicarse por encima de los niveles correspondientes a diez años atrás.

Esta evolución, sin embargo, no representa un cambio notable en la tendencia de mediano plazo: de hecho, la fragmentaria evidencia histórica disponible indica que la desigualdad distributiva en la Argentina estuvo creciendo en los últimos veinticinco años.

Este comportamiento, a su vez, no tiene un carácter exclusivamente local; la desigualdad creciente en la distribución de los ingresos es un fenómeno que desde mediados de la década del setenta se observa –con mayor o menor intensidad– en la mayor parte de las economías, y que explica en buena medida el resurgimiento del interés académico por el estudio del tema.

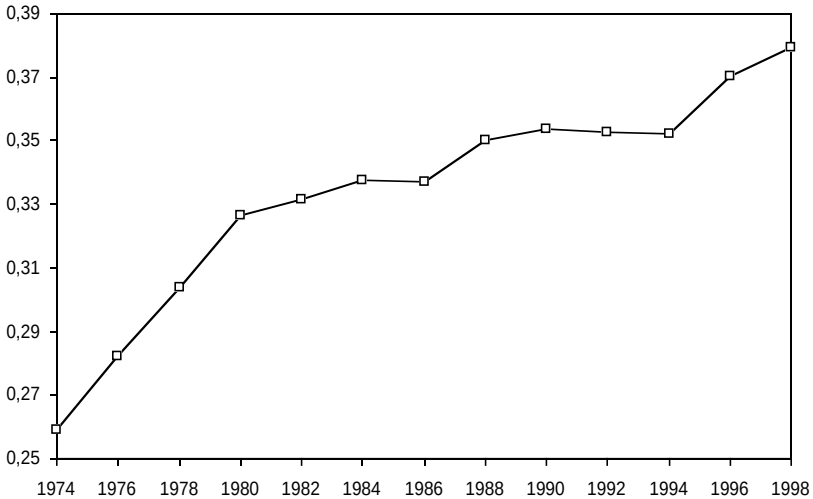
Por otra parte, si bien una menor desigualdad en la distribución de los ingresos contribuye a aumentar el bienestar general, ello en realidad no es una condición necesaria ni suficiente para lograr ese objetivo. La distribución puede, por ejemplo, resultar más igualitaria pero si los ingresos de todas las personas son menores, el bienestar de la sociedad seguramente empeore pese a la mayor equidad. Un ejemplo ilustrativo de esta situación lo constituye la comparación de los casos de las provincias del NOA con el Área Metropolitana de Buenos Aires: en las primeras la desigualdad distributiva

Figura 1
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO AJUSTADO E INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Figura 2
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR SIN AJUSTAR
GRAN BUENOS AIRES, OCTUBRE, 1974-1998



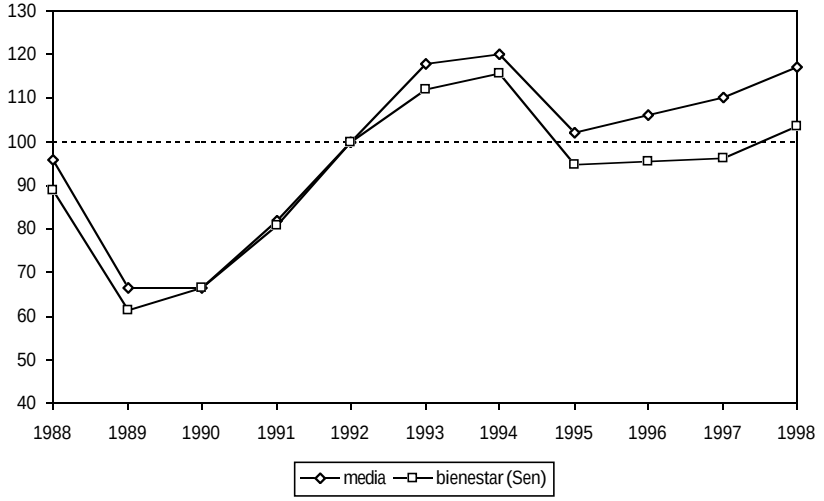
Fuente: elaboración propia en base a datos de Altimir (1986) y la EPH, GBA, mayo de cada año.

es menor, pero el ingreso medio es lo suficientemente inferior como para que el bienestar general sea también más bajo.

Al respecto, el análisis realizado en este estudio muestra que, pese a la mayor desigualdad en la distribución, el bienestar general ha aumentado en la última década como consecuencia del incremento registrado en el ingreso de todos los estratos de la población. La comparación de la situación actual con la correspondiente a 1992, en cambio, es ambigua: si bien el ingreso medio ha aumentado, este incremento no se extendió a los grupos de menores recursos, por lo que dependiendo de qué aspecto se pondere más (el ingreso medio o su distribución), el bienestar resultará más elevado en 1998 o en 1992. Así, por ejemplo, utilizando la función de bienestar de Sen[1] se obtiene que el bienestar evoluciona de manera semejante al ingreso promedio: cae durante la hiperinflación en 1989, aumenta fuertemente hasta 1994, cae con el Tequila en 1995 y aumenta, aunque a tasas más lentas que en el período expansivo anterior, desde 1996 en adelante. La función de Sen ubica a 1998 por encima de 1992: el incremento de ingreso medio más que compensa el aumento en la desigualdad entre esos dos años.

La de Sen es naturalmente sólo una de las infinitas funciones de bienestar que es posible postular; otras funciones pueden generar resultados diferentes. Esta diferencia resalta un punto relevante: parte de las divergencias de opinión sobre el desempeño de la economía argentina en los últimos años probablemente no provenga de una percepción distinta de la realidad,

Figura 3
MEDIA E INDICADOR DE BIENESTAR DE SEN
INGRESO AJUSTADO. BASE 1992=100
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

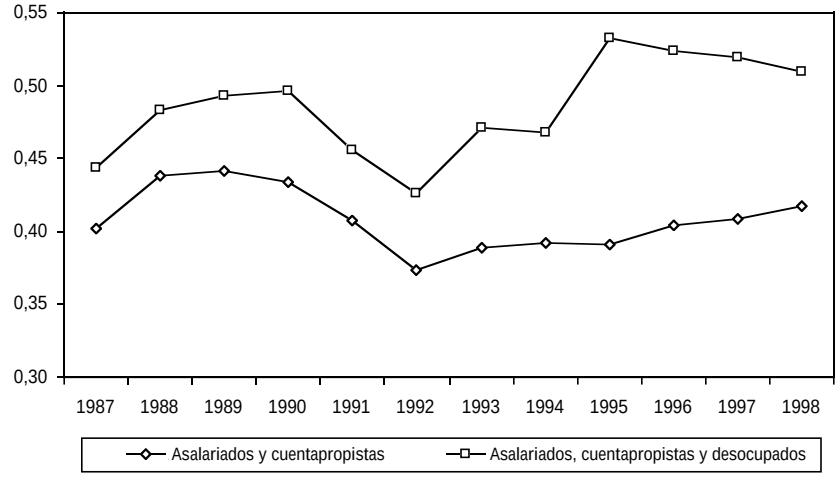
sino de una evaluación de la misma realidad a la luz de juicios de valor diferentes.

La desagregación de los ingresos totales por fuente (laborales, de capital y jubilaciones) y la consideración de los aspectos vinculados con la conformación del hogar, permiten echar luz sobre la contribución de cada uno para explicar la evolución que ha seguido la distribución del ingreso en la última década.

En este sentido, se observa que los ingresos laborales, que constituyen la fuente de ingresos más relevante, muestra una reducción de la desigualdad a comienzos de los noventa que es compensada con un aumento en la segunda mitad, resultando en definitiva una dispersión similar a la registrada a fines de la década pasada. De ello se desprende que la desigualdad de estos ingresos, si bien tiene un patrón de comportamiento similar a la de los ingresos globales, no puede explicar el nivel que ésta alcanzó.

Sin embargo, es de destacar que en la medición de la desigualdad de los ingresos laborales, sólo se incluye a los individuos que efectivamente tienen empleo y perciben ingresos de esta fuente, no captando en consecuencia el impacto pleno del desempleo. El ejercicio de incorporar con ingreso nulo a la población desocupada cambia en forma no despreciable estos resultados: la desigualdad en los ingresos laborales así definidos resulta notablemente más elevada a fines de esta década que diez años atrás. En otros términos, si bien los ingresos de quienes se encuentran ocupados no se distribuyen en la actualidad más desigualmente que a fines de los ochenta, es la mayor tasa de desempleo que se registra a partir de mediados de esta década la que

Figura 4
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO LABORAL HORARIO
ASALARIADOS, CUENTAPROPISTAS, DESOCUPADOS (TODOS) GBA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

constituye un factor que contribuye a explicar el aumento en la desigualdad de los ingresos globales per cápita.

La organización institucional del mercado laboral, en términos de contratación y ruptura de la relación laboral, negociación colectiva, fijación de salarios mínimos, etc., ha tenido seguramente influencia en este desempeño. Al respecto, existe evidencia de que mercados laborales inflexibles tienden no sólo a presentar menores tasas de creación de empleo y tasas de desempleo más altas, sino que su capacidad de ajuste a shocks negativos es más reducida que en mercados flexibles.

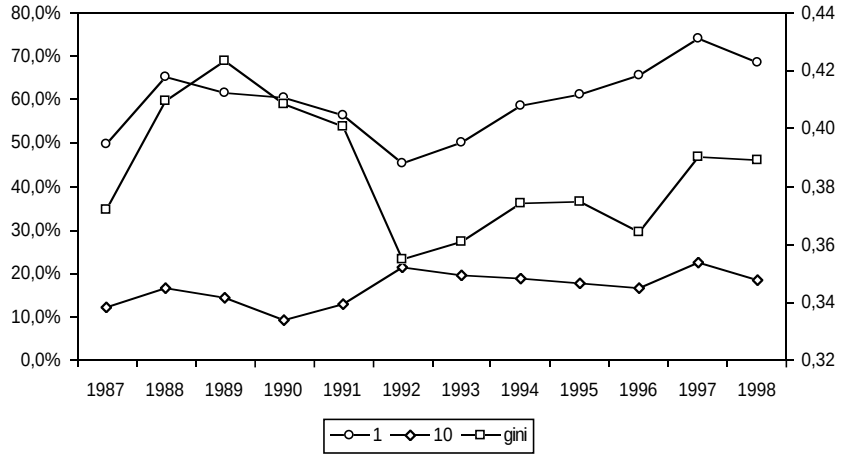
La menor capacidad de ajuste a shocks de demanda que se asocia con instituciones inflexibles, en la forma de un desempleo de mayor duración, la persistencia de niveles más altos de desempleo por el incremento en el período de ajuste, etc., no implica sin embargo un deterioro de la distribución del ingreso laboral, a menos que se verifique un aumento simultáneo diferencial en la tasa de desempleo de quienes tienen mayor probabilidad de estar en los deciles inferiores, o que sus salarios relativos caigan diferencialmente. Se trata pues de establecer si las instituciones laborales pueden haber jugado un rol diferencial sobre la probabilidad de estar desempleado.

En la experiencia de la Argentina, las instituciones laborales han contribuido a conformar un mercado laboral rígido, con períodos cortos de mayor flexibilidad (1996-1998). Tales instituciones, en el contexto de una economía en la que el valor de la moneda se determina exógenamente, favorecen un incremento en la tasa de desempleo, y la persistencia de situaciones de desequilibrio desde 1994. Estas disposiciones afectan con mayor fuerza a los deciles inferiores de la distribución. En el caso particular del salario mínimo vital y móvil, desde 1993 en adelante ha sido fijado en niveles que superan los ingresos laborales medios del primer decil, lo que aumenta la probabilidad de desempleo o de informalidad de estos grupos de trabajadores. La misma tendencia se manifiesta a través de un incremento de la relación entre salarios básicos de convenio y salarios efectivos, en los deciles inferiores. La experiencia argentina es –de tal modo– consistente con la internacional: cuanto mayor la inflexibilidad del mercado, menor su capacidad para ajustarse a shocks negativos (cambios internacionales en precios, flujos de capital, paridades cambiarias, actividad), y por lo tanto mayor la tasa de desempleo que prevalece, afectando de este modo la distribución del ingreso.

Con respecto a los ingresos de capital, su distribución muestra una desigualdad decreciente. Sin embargo, dado que esta fuente ha incrementado en forma significativa su participación en el ingreso total, y que el porcentaje de perceptores –aunque en aumento– continúa siendo muy reducido, su evolución resulta consistente con el incremento observado en la desigualdad de los ingresos globales.

En cuanto a los ingresos de jubilaciones y pensiones, como resultado del reconocimiento de deudas previsionales y de la reforma del sistema, éstos presentan un nivel promedio más elevado pero con una mayor desigualdad interna. Como los perceptores en general se ubican en los estratos de menores ingresos, su incidencia sobre la desigualdad de los ingresos globales no resulta inequívoca, aun cuando existe evidencia de una mejora en los niveles de bienestar.

Figura 5
ASALARIADOS INFORMALES POR DECIL



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cabe señalar, por último, que las características de los hogares revisten una importancia no menor en materia distributiva: nótese que aun con ingresos idénticos entre perceptores, subsisten potenciales desigualdades en los ingresos per cápita si los hogares difieren en su composición y en el número de perceptores. Precisamente la evidencia muestra que ambos factores magnifican notablemente la desigualdad en los ingresos individuales: el número de perceptores de ingreso por hogar es mayor en los estratos de ingresos más elevados, al tiempo que el tamaño (ajustado por composición) de la familia es menor. Un indicador ilustrativo de la importancia de estos factores es que aun con ingresos totales familiares idénticos, el ingreso ajustado de un integrante del decil 10 sería un 48% superior al de un miembro típico del decil 1. La evolución de estas variables en los últimos años –una menor diferencia en la cantidad de perceptores por hogar pero una mayor diferencia en el tamaño del mismo– contribuye también a explicar el aumento en la desigualdad registrado en los ingresos globales per cápita.

Un resultado que surge de las estimaciones efectuadas es que el nivel de educación de los individuos representa el atributo más relevante para explicar las diferencias de ingresos, diferencias éstas que a su vez se han ampliado en los últimos años. En efecto, si bien los ingresos laborales horarios aumentaron en términos reales para todos los niveles educativos entre 1992 y 1995 y cayeron en 1997, la magnitud de los cambios no fue similar entre grupos. El aumento de los salarios para aquellos que tienen un título superior fue mayor al promedio en 1995 y su caída inferior a la caída promedio en 1997. Mientras que los ingresos horarios de todos los grupos educativos se mantuvieron aproximadamente constantes al tomar las dos puntas del período analizado, los del grupo de educación superior aumentaron en un

Cuadro 1
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 1997-1995 (%)	Cambio 1997-1992 (%)	Personas	%
Primaria incompleta	4,5	56	-7	1	221.473	6,8
Primaria completa	5,3	65	-10	1	860.475	26,6
Secundaria incompleta	6,1	76	-12	-1	634.581	19,6
Secundaria completa	8,2	102	-7	4	646.983	20,0
Superior incompleto	9,6	119	-8	-3	361.113	11,1
Superior completo	15,4	190	-4	23	515.906	15,9
Total	8,1	100	-5	14	3.240.531	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

23%. En cuanto a las participaciones de cada grupo, éstas variaron sustancialmente. Así, por ejemplo, quienes no tienen un título secundario representaban en 1992 el 60,7% de la fuerza laboral adulta ocupada: ese porcentaje cayó a 53% en 1997. Por otro lado, en cinco años los graduados de universidades e institutos de enseñanza superior aumentaron en casi 5 puntos su participación en la población adulta ocupada.

Estos cambios en las participaciones se explican en parte por el aumento en el nivel educativo general de la población, pero también en parte debido al aumento relativo de la inserción laboral de los más educados. Esto último refleja, a su vez, que la probabilidad de desempleo e informalidad laboral es más elevada para los grupos con menor calificación, acentuando entonces la importancia de la educación como determinante de la desigualdad de ingresos.

Emparentado con la educación está el grado de calificación del trabajador. Ambas variables sin embargo no ordenan a las personas de manera idéntica: en la calificación de un trabajador también influye su experiencia laboral, su grado de capacitación en el trabajo, y varios otros factores. Los resultados por nivel de calificación muestran que los salarios horarios difieren marcadamente entre grupos, al tiempo que la brecha de ingresos se ha ensanchado en los últimos cinco años, constituyendo entonces también un factor relevante para explicar la desigualdad en la distribución del ingreso y especialmente su evolución reciente.

Otra de las variables que da cuenta del aumento en la desigualdad de los ingresos laborales es el cambio en la estructura sectorial del empleo.

Los mecanismos por los que la educación, la calificación y el sector de actividad afectan los ingresos laborales son consistentes con una dinámica del

Cuadro 2
DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO
POR NIVEL EDUCATIVO Y EL PROMEDIO DE DESOCUPACIÓN

Nivel	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Primaria incompleta	14,4	18,6	-12,1	21,5	36,3	15,9	11,4	2,6	14,3	13,8	38,2	30,9
Primaria completa	9,2	23,5	18,3	13,8	1,9	15,4	11,3	14,9	8,8	13,9	17,3	5,3
Secundaria incompleta	49,7	49,0	37,4	11,3	18,9	10,2	10,9	31,6	35,9	29,7	10,8	21,1
Secundaria completa	-1,1	-9,8	-21,3	-5,7	-8,6	-18,2	2,9	-24,3	3,3	-4,4	4,4	9,1
Sec. técnica incompleta	-1,4	2,6	14,8	nd	20,5	45,6	-26,4	-5,5	-7,1	12,4	-6,7	16,4
Sec. técnica completa	-29,2	-30,0	-33,0	nd	-3,2	11,7	-17,5	-35,6	-30,3	-40,1	-21,1	-20,9
Superior incompleta	21,4	-36,0	5,7	8,4	8,7	-31,3	8,2	13,5	-6,1	-8,5	-11,1	-11,2
Superior completa	-38,8	-62,1	-43,2	-83,8	-64,8	-51,0	-46,8	-51,1	-66,1	-53,8	-59,0	-56,4

Nota: nd significa no disponible.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC, mayo de cada año.

mercado laboral liderada por cambios en la demanda relativa a favor de los servicios calificados. Estos cambios habrían generado un desplazamiento de la demanda de mano de obra educada y calificada a una tasa superior al desplazamiento de la oferta, lo cual habría implicado un aumento relativo de los salarios (y del empleo) en grupos con ingresos que previamente eran ya superiores al resto. La caída de la demanda relativa del resto de los sectores se habría traducido en una caída salarial pronunciada en sectores con mayor flexibilidad laboral y en un aumento del desempleo en sectores con mayores rigideces.

Por el contrario, los resultados de las descomposiciones de la desigualdad en los ingresos laborales horarios indican –a diferencia de la educación, calificación y el sector de actividad– que el sexo, la edad y la región no son factores significativos en dar cuenta del nivel y el cambio en la desigualdad.

Presentada la evidencia empírica de lo que ha ocurrido en la Argentina en la última década en materia de distribución del ingreso y bienestar, surge como interrogante natural el rol que han jugado los cambios en el contexto macroeconómico y de organización institucional de los mercados.

En este sentido, un resultado significativo de las transformaciones operadas es, sin duda, la estabilidad de precios lograda, cuyo impacto sobre la distribución del ingreso ha sido por demás elocuente: se eliminó un impuesto no legislado que –además de distorsivo– tenía un elevado grado de regresividad. En efecto, los resultados obtenidos muestran que el impuesto inflacionario tributado por los más pobres fue el doble que el de los más ricos en proporción a sus respectivos ingresos y esa relación llega a ser casi el triple durante la hiperinflación de 1989. Así, si en 1989 no se hubiese tributado el impuesto inflacionario, el primer quintil de la distribución habría aumentado 35% su participación en el reparto de la renta, ganando un 1,2% adicional del ingreso total, mientras que el quintil más rico habría perdido 2,6% de participación.

La apertura de la economía, y los cambios tecnológicos asociados a ella, han tenido por su parte un doble efecto: por un lado, dieron lugar a un aumento en la desigualdad salarial en la segunda mitad de la década, al inducir un aumento en la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación; por el otro, se tradujeron en cambios en los precios relativos de los bienes, cuyo impacto distributivo y sobre el bienestar fueron positivos. En el mismo sentido operaron las privatizaciones de servicios públicos hasta mediados de la década; posteriormente, por el contrario, el cambio en la estructura de precios tuvo el efecto opuesto. Un impacto adicional de la política de privatizaciones ha sido el aumento en la cobertura de la mayor parte de tales servicios, acceso del que se vieron beneficiados relativamente más los grupos de menores recursos.

Cuadro 3
IMPACTO PORCENTUAL SOBRE EL BIENESTAR DE CAMBIOS EN PRECIOS RELATIVOS 1988-1998
SEGÚN TIPO DE BIENES[1, 2]

Concepto	1988-1991	1991-1994	1995-1998	1988-1998
Bienes de consumo no durables (BCND)	9,74	1,80	0,09	11,39
Vestimenta (VEST)	0,88	1,37	0,55	2,52
Vivienda (VIV)	0,01	-1,77	0,28	-1,43
Bienes de consumo durables (BCD)	-0,79	1,17	0,21	0,74
Educación (EDUC)	-3,37	-0,51	-0,02	-4,56
Salud (SALUD)	-2,40	-1,22	0,01	-4,10
Servicios privados (SPRIV)	-4,88	-0,86	0,12	-5,91
Servicios públicos (SPUB)	5,59	0,75	-3,30	3,39
	4,78	0,75	-2,06	2,03

1. En base a participaciones y características distributivas 1996-1997.
2. Para un coeficiente de aversión v=2 del índice de Atkinson.
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

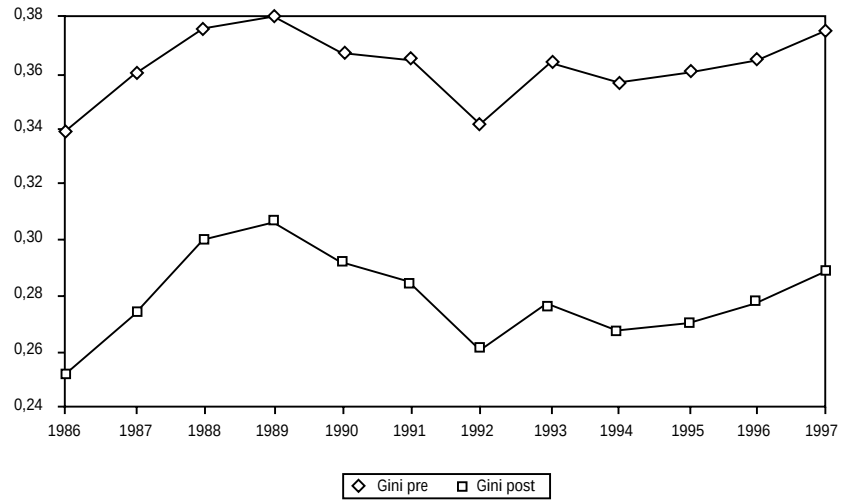
Finalmente, la reforma estructural implementada posibilitó un elevado crecimiento económico. Si bien de acuerdo a la evidencia presentada, este crecimiento no contribuyó a reducir la desigualdad distributiva, sino que por el contrario, ésta aumentó, el mayor nivel de ingresos permitió en cambio una mejora en el bienestar de la población en relación a fines de los ochenta. Debe tenerse presente, además, que en esa década también la distribución del ingreso mostró una desigualdad creciente, pero –a diferencia de los noventa– en un contexto de contracción de la actividad, lo cual seguramente implicó una pérdida de bienestar.

El análisis hasta aquí presentado se refiere a la distribución del ingreso previa a la intervención directa del Estado a través de la política tributaria y de gasto. El análisis de incidencia de la intervención pública muestra que ésta reduce notablemente la desigualdad en los ingresos, conclusión que proviene de la clara progresividad del gasto público social y de la distribución aproximadamente neutral de la carga impositiva.

Este estudio revela, además, que la política de gasto social podría ser más redistributiva de lo que resulta, ya que existen problemas de focalización del gasto, es decir que una proporción no despreciable del gasto es usufructuada por grupos poblacionales de elevados recursos.

El caso de la educación pública universitaria es el ejemplo más elocuente de ello: la escolaridad en educación superior en el último decil es casi 10 veces mayor a la del primer decil, revelando que las políticas de ingreso irrestricto benefician más a ricos que a pobres. En el área de salud se ha es-

Figura 6
COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE LA POLÍTICA FISCAL
(GASTO PÚBLICO SOCIAL E IMPUESTOS)
ARGENTINA, 1986-1997



Fuente: elaboración propia.

timado a su vez que alrededor de un 40% de la actividad hospitalaria se brinda en forma gratuita a individuos que no forman parte de la población objetivo.

Una cuestión que, en cambio, no surge de los análisis de incidencia, es el grado de eficiencia y la calidad con que son efectuadas estas prestaciones públicas, ya que sólo captan los montos gastados en cada finalidad y quiénes son sus beneficiarios. Los estudios sectoriales efectuados sugieren que existen serios problemas en estos aspectos.

Así, por ejemplo, en materia educativa la distancia entre las tasas brutas de escolaridad y las tasas netas, que pueden ser interpretadas como un índice de efectividad, parece ampliarse en el período 1992-1997, sobre todo en los deciles cuyo ingreso a los estudios superiores ha aumentado más que en el promedio (deciles 6 a 9). Por consiguiente, la inequidad en educación superior, que está dada por la brecha de escolaridad que se amplía entre pobres y ricos, se agrava por el uso poco efectivo de recursos que es realizado por los grupos de población más favorecidos.

Por otra parte, se observa que los salarios obtenidos no son independientes del decil de pertenencia del individuo, a pesar de tener la misma escolaridad. La diferencia señalada para individuos con educación secundaria completa, era igual a 4,28 veces en 1992, entre pobres y ricos; además esta diferencia se amplió en 1997. Estos resultados pueden interpretarse como diferencias de calidad en la educación recibida por los individuos de los distintos estratos sociales, más allá de que deba considerarse la distinta facilidad de ingreso al mercado de trabajo e inserción de manera más o menos favorecida entre quienes pertenecen a distintos grupos sociales. En este sentido, si bien sólo con la información analizada no puede asegurarse en forma concluyente que la educación recibida por los individuos de los deciles más bajos sea de inferior calidad, al menos es claro que la escuela no está siendo un instrumento efectivo de igualación de oportunidades. La propia asignación del gasto, realizada sin tener en cuenta las necesidades diferenciales de la población asistida, así lo sugiere. Por otra parte las políticas de promoción automática y disminución de los requisitos exigidos para el ingreso y la acreditación de conocimientos, llevadas a cabo con el argumento de lograr la equidad de oportunidades, tampoco favorecen a los alumnos pertenecientes a los deciles más bajos, ni siquiera disminuyendo la brecha de fracaso existente al inicio. En este punto la responsabilidad de la escuela pública es determinante del resultado, pues cabe señalar que este sector proporciona educación en forma casi exclusiva a la población de menores recursos: en efecto, mientras que en el primer decil el 92,4% de la población concurre a escuelas públicas, en el último decil sólo lo hace el 45,9%.

Cuadro 4
INDICADORES DE LA FILTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

	Población objetivo normalizada (miles de adultos equivalentes)	% de prestaciones en centros públicos a población no objetivo	
		Consultas	Egresos
Total País	10.949	36,5	51,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 1991, ENGH (1996-1997) y Ministerio de Salud y Acción Social.

Cuadro 5
POBLACIÓN QUE ASISTE A EDUCACIÓN FORMAL
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO

Decil (ipcf)	Tipo de establecimiento	
	Público	Privado
1	92,4	7,6
2	90,2	9,8
3	83,3	16,7
4	75,9	24,1
5	71,4	28,6
6	63,3	36,7
7	58,9	41,1
8	54,6	45,4
9	51,9	48,1
10	45,9	54,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 1996-1997.

Con respecto al desempeño de las instituciones sanitarias, algunos indicadores permiten dar cuenta de los problemas de eficiencia que presentan. Así, por ejemplo, la tasa de ocupación del recurso cama asciende en promedio para todo el país al 59%, mientras que en el sector privado la tasa de uso razonable no desciende del 80%. Ello significa que, bajo los estándares del sector privado, la misma producción en materia de egresos podría ser encarada con un 27% menos de camas de las que dispone el sector público. Si además este resultado se corrige por la estadía excesivamente prolongada que caracteriza a las internaciones en centros de salud públicos, es probable que con la disponibilidad actual de camas se podría producir un número de egresos superior en no menos de 50% al que efectivamente tienen lugar.

La conclusión del estudio del gasto público en un conjunto de finalidades sugiere que una amplia reforma organizativa permitiría sendas ganancias de eficiencia y una mayor focalización, que sin duda redundarían en una mejora del bienestar y en una mayor igualdad de oportunidades para la generación de ingresos.

La evidencia empírica muestra que además de las políticas de redistribu-

Cuadro 6
EXCESO DE CAMAS HOSPITALARIAS

	N° de camas 1995	% utilización de las camas	Camas necesarias[1]	% de exceso de camas
Total País	84.094	58,8	61.829	26,5

1. Camas necesarias para producir los mismos egresos hospitalarios que tienen lugar, si se utilizara el recurso al 80%.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y Acción Social.

ción personal, existen explícita o implícitamente políticas de redistribución regional. En este trabajo se analiza el efecto redistributivo regional de la acción fiscal nacional, identificando no sólo cómo afectan a las jurisdicciones provinciales las transferencias nacionales, sino también considerando los alcances de los gastos que la Nación realiza beneficiando a los residentes en las distintas provincias, así como el origen de los recursos que solventan dichas erogaciones y transferencias. Para lograr el objetivo propuesto, se estima el residuo fiscal neto derivado de la acción fiscal nacional; definiéndose éste como el efecto neto de la política fiscal nacional, sobre cada una de las jurisdicciones provinciales (transferencias a la jurisdicción + gasto de la Nación que beneficia a los residentes de esa jurisdicción – ingresos nacionales generados por la jurisdicción).

Los resultados obtenidos muestran que los residuos fiscales son significativamente negativos (la provincia aporta más que lo que recibe a través de gastos y transferencias) para la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires; Córdoba, aunque en menor medida, también sale perdidosa de la acción fiscal nacional, en tanto que Santa Fe se encuentra en una situación aproximadamente neutra. De este modo, son solamente las provincias avanzadas (a excepción de Mendoza) las que aportan todos los recursos que permiten la existencia de residuos fiscales positivos en el resto de las jurisdicciones. Las provincias rezagadas son las que, tanto en conjunto como en forma aislada, reciben mayores residuos fiscales.

El ejercicio de testear econométricamente los determinantes del residuo fiscal nacional muestra claramente que la política fiscal nacional en el año 1997 favoreció a las provincias con un mayor porcentaje de hogares pobres; también resultó relevante el diseño de las instituciones políticas: las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional obtienen para sí beneficios mayores que el resto.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien la política fiscal nacional, considerada en un sentido amplio, parece tener un efecto redistributivo "adecuado" a nivel regional, los resultados obtenidos por Gasparini (cap. III.1) –que muestran que la desigualdad de ingresos laborales intrarregional supera con creces a la desigualdad existente entre regiones– abren el interrogante de si la política redistributiva nacional no debiera apuntar más a las personas que a las provincias.

Cuadro 7
RESIDUOS FISCALES
(En millones de pesos)

Provincias	Ingresos + deuda	Transferencias totales	Gasto nacional	Residuo fiscal
Avanzadas	48.198,4	7.895,9	30.504,7	-9.797,9
B. densidad	3.861,1	2.752,0	2.706,2	1.597,0
Intermedias	4.646,5	3.072,7	4.362,0	2.788,2
Rezagadas	4.103,1	4.663,1	4.852,5	5.412,6

Fuente: estimaciones propias.

A pesar de la acción igualadora de ingresos que tiene la política fiscal, en numerosas instancias en la experiencia internacional incluyendo a la Argentina, existen reclamos generalizados de la sociedad para que la intervención del Estado contribuya aún más a redistribuir recursos y oportunidades hacia los individuos menos pudientes. Surge así la necesidad de establecer por qué tales deseos no se traducen en acciones concretas.

Una hipótesis que se desarrolla en este trabajo es que si bien la gran mayoría de los votantes manifiesta su voluntad de mejorar la distribución del ingreso, también tienen intereses para obtener transferencias horizontales que compiten con las verticales progresivas, y que los grupos de presión más organizados logran que sean concretadas.

La experiencia argentina reciente provee un gran número de casos de intervención pública que no atienden objetivos de eficiencia, generan un impacto redistributivo regresivo, y que sólo pueden explicarse por la influencia de grupos de presión. Los siguientes casos constituyen ejemplos en ese sentido: a) el financiamiento público integral de la educación universitaria, que sin la existencia de un sistema de becas relevante ha significado que este gasto sea el más prorico de los gastos públicos sociales; b) las jubilaciones de privilegio y el déficit previsional; c) el Programa de Propiedad Participada en la venta de las empresas públicas; d) la reciente regulación en la provincia de Buenos Aires que limita la instalación de hipermercados y la flexibilidad de atención horaria destinada a proteger a comerciantes de ingresos medios aun cuando ello perjudica a los consumidores de menores recursos; e) la rigidez en la legislación laboral que privilegia a los empleados ocupados en desmedro de los desocupados, naturalmente de menores ingresos; f) los subsidios encubiertos hacia los empleados públicos provinciales en algunas provincias del interior (dejando sin atención básica a otros individuos realmente necesitados), entre otros.

La lección que deja este análisis es que, de cara al futuro, los procesos decisorios serán más racionales desde el punto de vista normativo en la medida en que los votantes comiencen a percibir los costos verdaderos de las políticas falsamente redistributivas e ineficientes. La transparencia favorece-

rá la acción más enérgica de quienes han sido perjudicados y acelerará las correcciones deseadas.

Las recomendaciones de política. El análisis desarrollado permite ordenar la discusión en torno de las políticas públicas y los diseños institucionales que afectan la desigualdad en los ingresos, y que eventualmente favorecen o comprometen mejoras en el bienestar. Se distinguen cuatro dimensiones básicas de la política pública, en las que se pueden formular recomendaciones que tiendan a equiparar las oportunidades de generar ingresos, procurando incrementar el bienestar de la población.

Política macroeconómica. En el área de la política macroeconómica, las políticas fiscales austeras que persiguen el equilibrio fiscal, y un nivel intertemporalmente consistente de deuda pública, ingresos y gasto agregados, favorecen la estabilidad de precios y el crecimiento económico. La experiencia de la década del noventa es elocuente: con la estabilidad se eliminó un impuesto notoriamente regresivo, permitiendo una rápida recuperación de la capacidad de consumo de los estratos más pobres de la población. El crecimiento no eliminó disparidades de ingresos, y eventualmente la desigualdad creció. Sin embargo es a partir del crecimiento económico que el ingreso de cada uno de los estratos de población creció en relación a la década pasada, y ello le permitió a cada uno alcanzar un nivel de bienestar más elevado, a pesar de una mayor disparidad entre los ingresos.

Los desafíos de la política macroeconómica para la próxima década no son sin embargo de envergadura menor, pues buena parte del proceso de reformas está inconcluso: consolidar la disciplina fiscal en los tres niveles de gobierno, establecer adecuados mecanismos de correspondencia y responsabilidad fiscal, reducir el excesivo peso de la deuda pública en términos de la limitada capacidad de generar recursos para servir dichos compromisos, elevar la tasa de ahorro en el sector público, son todas precondiciones para aspirar a una mejora en la calificación crediticia, y a un flujo estable de capitales para financiar el crecimiento. La baja del riesgo-país implica por su lado una menor remuneración relativa del capital y un mayor nivel de actividad, que favorecen una expansión del empleo y de los ingresos laborales, factores ambos que inciden positivamente sobre el bienestar.

Política educativa. Sin embargo, aun en contextos de rápido crecimiento, pueden persistir elevados niveles de desigualdad en los ingresos, como consecuencia de la obsolescencia y/o inadecuación del capital humano disponible. Resolver estas cuestiones exigirá un esfuerzo sostenido por llegar con la educación media a los estratos más pobres de la población, y establecer sistemas de acceso a la educación superior que no discriminen entre los individuos, como lo hace el sistema actualmente vigente. La equiparación de oportunidades no implica por sí misma una reducción del nivel de desigualdad ex-post, pero tiende a que las diferencias de ingreso respondan finalmente más a factores personales (esfuerzo y habilidades), que a diferencias en el capital inicial de los individuos y de las familias. A su vez, las políticas educativas que apuntan a reducir la desigualdad de oportunidades, aceleran al mismo tiempo el crecimiento económico. Una reforma amplia del sistema educativo es, de tal modo, un elemento ineludible para lograr el objetivo de equiparar oportunidades y mejorar el bienestar.

Diseños institucionales. Con todo, para que un sistema distribuya rápida y eficazmente los beneficios del crecimiento, no sólo se requiere una mejor distribución de las calificaciones formales (es decir, una mejor distribución de un más alto capital educativo), sino que se garantice el funcionamiento del sistema de precios en los diversos mercados. El progreso tecnológico no da lugar automáticamente a la baja de precios, a menos que se opere en mercados competitivos. Del mismo modo, el adecuado funcionamiento de los mercados de factores y productos exige diseños institucionales que eliminen rigideces, manejos discrecionales y barreras de diversa índole, que sólo generan rentas para algunos grupos, e ineficiencias para el sistema económico. En particular se requiere una amplia y completa desregulación en el mercado de trabajo –que aliente una reducción en el nivel de desempleo, y por esa vía un aumento en el ingreso de los grupos con mayor probabilidad de desempleo, los que se encuentran en los deciles más bajos de la distribución–, un mejor funcionamiento del mercado financiero y del sistema judicial asociado –que aliente una reducción del costo del endeudamiento, que hoy se identifica como una "falla del mercado de capitales"–, un aumento de la competencia en los mercados de bienes y servicios (apertura y desregulación), que facilite el rápido traslado a precios del progreso tecnológico, y por dicha vía potencie el crecimiento económico, y la reducción de precios para productores y consumidores. La investigación de FIEL muestra que en todos estos campos un aumento de las condiciones de competencia tiende a favorecer el crecimiento económico y/o a reducir por una vía directa o indirecta la desigualdad en los ingresos de la población. *Las políticas económicas que comprometen el crecimiento económico* (limitar la apertura, restringir la flexibilidad del mercado de trabajo, introducir limitaciones legales a la competencia, interferir los precios del sistema financiero*), también comprometen los ingresos de una comunidad, y por lo tanto no forman parte del menú de políticas que mejoran el bienestar, aún cuando puedan reducir transitoriamente la desigualdad de ingresos.*

Políticas sociales. Existe asimismo un rol bien definido para la política pública en lo tributario y en materia de gasto social, en la medida que constituyen parámetros de acción que permiten moderar los niveles de desigualdad del ingreso y favorecer por esa vía una mejora rápida del bienestar entre los grupos más pobres. En este aspecto la investigación de FIEL muestra que –dado el nivel de las políticas públicas– existe un muy amplio margen para mejorar su focalización y eficiencia, tanto en las áreas tradicionales de educación y salud, como en las políticas del mercado de trabajo y las destinadas a enfrentar la pobreza.

Finalmente, el análisis muestra también que si bien la gran mayoría de los votantes en el caso argentino manifiesta una voluntad por mejorar la distribución del ingreso, y en lo posible que el gasto público social contribuya en esa dirección, existen asimismo intereses por obtener transferencias de

parte de grupos con mayor capacidad relativa de incidir en el proceso político de toma de decisiones, que bloquean las decisiones óptimas a las que aspiran la mayoría de los votantes. En una perspectiva de más largo plazo sin embargo, cabe esperar que esta discrepancia entre objetivos de mayor bienestar y políticas que en los hechos conspiran contra la eficiencia y el bienestar, tienda a atenuarse en la medida en que los procesos políticos de decisión se vuelvan más racionales, y la transparencia favorezca una acción más enérgica de quienes sean perjudicados por las acciones "falsamente redistributivas", y se aceleren por esa vía las acciones de corrección deseadas.

NOTA

1. Amartya K. Sen recibió el Premio Nobel de Economía en 1998 por sus contribuciones –entre otros aspectos– al análisis de la distribución y la equidad.

Sección II

LA EVIDENCIA EMPÍRICA

II. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y BIENESTAR

Estimaciones para la Argentina[1]

LEONARDO C. GASPARINI[2]

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación del desempeño de una economía no debe circunscribirse al análisis del valor promedio de ciertas variables relacionadas con el bienestar general, como el ingreso, la riqueza, o el consumo. El estudio de la distribución de esas variables entre las personas constituye también un elemento indispensable en todo análisis de bienestar.

El objetivo del presente capítulo es contribuir al debate de las cuestiones distributivas en la Argentina, presentando evidencia sobre los niveles y la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en el Aglomerado Gran Buenos Aires y en varios aglomerados urbanos del resto del país. El trabajo incluye un análisis de bienestar, en el que se evalúa tanto el nivel del ingreso nacional como su distribución. Adicionalmente, se compara la situación argentina con la del resto del mundo.

La fuente de información básica utilizada en el trabajo es la Encuesta Permanente de Hogares. Los datos a nivel individual provenientes de la EPH permiten trabajar con estratos definidos de maneras alternativas, ajustar los ingresos por subdeclaración, deflactar los ingresos por factores demográficos y estudiar grupos particulares. El trabajo explota esa flexibilidad para enriquecer el análisis de la desigualdad en la Argentina, el cual suele limitarse a los cuadros resumen elaborados por el INDEC.

Este capítulo presenta algunos aportes respecto de estudios distributivos previos, más allá de la actualización de la información hasta mayo de 1998. (i) Las comparaciones entre años y aglomerados se hacen en términos de curvas de Lorenz y varios indicadores de desigualdad, y no exclusivamente en base al coeficiente de Gini.[3] (ii) El análisis de distribución se complementa con un análisis de bienestar basado en curvas de Lorenz generalizadas y funciones de bienestar abreviadas que consideran tanto la desigualdad como la media de la distribución. (iii) Varias de las estimaciones presentadas en este trabajo tienen un carácter más nacional que gran parte de las estimaciones previas, ya que se incluyen 15 aglomerados urbanos, además del de Gran Buenos Aires.

Este capítulo presenta los hechos más salientes de la evolución de la distribución del ingreso en la Argentina a nivel global. La desigualdad global refleja diferencias en los ingresos causadas por diferencias en las edades de las personas, los niveles educativos, la experiencia laboral, la propiedad del capital, la estructura demográfica de los hogares, etc. El análisis de las fuentes de la desigualdad se deriva a los capítulos siguientes. De la misma manera, se ignora la incidencia de la política fiscal sobre la distribución, la cual es tratada extensamente en otros capítulos de este volumen.

El resto del trabajo se ordena de la siguiente manera. En la sección 2 se discuten brevemente algunos aspectos conceptuales y problemas empíricos típicos en los estudios distributivos. Las estadísticas básicas de desigualdad en la distribución del ingreso en la Argentina se presentan en la sección 3. La sección 4 incluye el análisis de bienestar. En la sección 5 se realizan comparaciones de desigualdad entre aglomerados urbanos, mientras que en la 6 se presenta evidencia a nivel internacional. Se concluye en la sección 7 con un resumen de los principales resultados. Varios cuadros con información básica se incluyen en un apéndice.

2. LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD

En esta sección se discuten de manera sucinta varios problemas conceptuales y empíricos relacionados con la medición de la equidad distributiva, y se precisan los criterios utilizados en este capítulo para cada uno de los problemas planteados.

2.1. El concepto de equidad distributiva

En este trabajo se sigue la tradición de estudiar la desigualdad en la distribución del ingreso como aproximación a la inequidad distributiva de una sociedad. Este enfoque es, sin embargo, pasible de varias críticas. La principal señala que el ingreso es en algún grado "elegido". Dos personas sujetas a restricciones similares pueden tomar decisiones de ingreso-ocio diferentes, las que conducirían a una distribución desigual del ingreso, pero no necesariamente a niveles diferentes de bienestar individual. La desigual distribución del ingreso no implicaría en este caso una situación inequitativa. Ante esta crítica varios autores, tanto del campo de la filosofía como de la economía del bienestar, señalaron la necesidad de cambiar el objeto de comparación entre individuos.[4] En lugar de analizar la desigualdad en los niveles de ingreso, resulta más relevante estudiar, por ejemplo, la desigualdad en las oportunidades para generar esos ingresos. Aquellas diferencias de ingresos que surgen de diferencias en las oportunidades que enfrentan los individuos serían consideradas injustas, mientras que aquellas diferencias que provienen de elecciones libres e informadas sujetas a conjuntos de elección semejantes no serían calificadas como injustas. Pese al atractivo conceptual, dada la dificultad de implementación de este enfoque, la literatura ha continuado casi unánimemente analizando la equidad distributiva a partir de la desigualdad en la distribución del ingreso. Otra razón que ofrece cierto apoyo a esta práctica es que en general el ingreso de una persona es una buena *proxy* de su conjunto de oportunidades, cualquiera sea la forma en que se lo defina.

2.2. La definición de ingreso

El concepto de ingreso usado en un estudio distributivo debe ser lo más comprensivo posible, tratando de aproximarse a la definición de Haig-Simons.[5] Lamentablemente, las pretensiones teóricas chocan con las limitaciones en la disponibilidad de información. El concepto de ingreso que se usa en este trabajo corresponde al ingreso relevado por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este incluye todas las fuentes básicas (salarios, ingresos de cuentapropistas, utilidades, intereses, rentas y jubilaciones) pero ignora otras, como las ganancias de capital devengadas y no realizadas, y la renta imputada de la propia vivienda (y de otros bienes de consumo durable, como los vehículos).

2.3. El ajuste por estructura demográfica

Existen varios ajustes posibles al ingreso total del hogar para contemplar la existencia de estructuras demográficas familiares diferentes. La manera típica es dividirlo por el número de integrantes del hogar, es decir, tomar al ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar. Una variante más adecuada es computar el ingreso por adulto equivalente y considerar algún elemento de economías de escala internas al hogar. No existe acuerdo en la literatura sobre la escala de equivalencia a usar, la cual, de hecho debería variar entre países y en el tiempo. Las escalas más comunes son las de Amsterdam, las de la OCDE y la usada en los trabajos del Luxemburg Income Study.[6] Otro procedimiento usual consiste en dividir el ingreso total familiar por la suma de los adultos equivalentes de la familia en cuestión, elevado a un parámetro q que capte las economías de escala.[7] En este capítulo se aplica este método, utilizando a tal efecto la escala de adulto equivalente de los cálculos de pobreza del INDEC. Para captar un grado moderado de economías de escala internas al hogar se toma $q = 0,8$.

2.4. El agrupamiento en estratos

En general, en el presente capítulo se divide a la población en deciles. Dado que el objeto de estudio es el individuo y no el hogar, se divide a la población en deciles con igual número de individuos. Esta práctica difiere de la de la mayoría de las oficinas de estadística (incluido el INDEC), las que dividen a la población en estratos con igual número de hogares. De cualquier forma, en el presente capítulo los indicadores de desigualdad se calculan en base a las observaciones individuales, por lo que, naturalmente, no son afectados por la manera como se divide a la población en estratos.

2.5. El problema de la subdeclaración

La subdeclaración diferencial por estratos puede alterar la evaluación del nivel de desigualdad y, en menor medida, de su evolución. El ajuste practicado en este trabajo surge de computar el ingreso total de cada fuente (salarios, cuentapropia, jubilaciones, etc.) a partir de información de la EPH, y compararlo con el estimado en base a Cuentas Nacionales del año 1993. Este cómputo genera coeficientes de ajuste diferentes por fuente, los que se aplican a los ingresos de cada individuo en la encuesta.[8] Dada la ausencia de estimaciones de Cuentas Nacionales para años distintos a 1993, se suponen coeficientes de subdeclaración por fuente constantes a lo largo del período considerado (1988-1998). Adicionalmente, los coeficientes se suponen equivalentes entre aglomerados. Los factores de corrección resultan similares para los trabajadores en relación de dependencia y los cuentapropistas, algo menores para los jubilados y sustancialmente más elevados para los capitalistas. Pese a que el tipo de ajuste practicado es rudimentario y puede generar varios sesgos sobre los resultados, se considera preferible a trabajar sobre los datos en bruto. Un cuidadoso estudio de la subdeclaración en la EPH por años y aglomerados debe figurar como prioridad en la agenda de investigación de la desigualdad en la Argentina.

2.6. La no respuesta de ingresos

Uno de los principales problemas de las encuestas de hogares es la negativa de algunos individuos a reportar sus ingresos. La EPH no es ajena a este problema. Sin embargo, en los últimos años se han realizado avances en reducir el porcentaje de no respuesta. Paradójicamente, estos avances pueden distorsionar la evaluación de la desigualdad captada por la encuesta si quienes se incorporan como respondentes pertenecen en mayor medida a algún estrato de ingresos. En particular se sospecha que la negativa a contestar la encuesta es mayor en los deciles superiores de la distribución. Si esto ocurriera, al mejorar la captación de ingresos existiría una tendencia al incremento en la desigualdad computada. Lamentablemente, la estimación de un modelo de imputación de ingresos, que posiblemente constituya un alivio al problema de la no respuesta, está fuera de los alcances de este trabajo. En consecuencia, los cálculos de este estudio incluyen sólo a los individuos que responden las preguntas de ingresos.[9]

2.7. Las familias sin ingreso

Las encuestas captan hogares en los que todos sus integrantes declaran no percibir ingresos en el período comprendido por el cuestionario. En este capítulo en general se sigue la práctica usual de eliminar a estas familias del análisis. Varios argumentos justifican este procedimiento. (a) Obviamente, la no percepción de ingresos es una situación de corto plazo. Para sobrevivir, una familia debe en el mediano plazo recibir ingresos de alguna fuente, al menos de la caridad pública o del Estado.[10] (b) La sospecha de subdeclaración es particularmente importante en los casos en que se reportan ingresos nulos. (c) Varias de las familias que declaran ingresos cero tienen a todos sus miembros inactivos, por lo que no es posible discernir si se trata de personas pobres que se han resignado a no buscar trabajo, ancianos desprotegidos sin jubilación, o personas que viven holgadamente mediante la venta periódica de activos.

El potencial problema de ignorar estas familias es naturalmente el de subestimar los efectos de la desocupación sobre la desigualdad. Este efecto puede ser particularmente importante en períodos en los que la desocupación se acelera. Sin embargo, debe notarse que la mayor parte de los desocupados no son eliminados de la muestra, ya que pertenecen a familias donde algún miembro percibe ingresos. Por ejemplo, en mayo de 1998 (un mes con desocupación relativamente alta), en el Aglomerado Gran Buenos Aires sólo el 3,3% de los desocupados declaró pertenecer a una familia con ingresos nulos. La inclusión de estos desocupados con sus familias tiene un efecto insignificante sobre la gran mayoría de los indicadores de desigualdad global.[11] Finalmente, la exclusión de desocupados no implica ignorar totalmente el efecto de la desocupación sobre la desigualdad, ya que ésta puede manifestarse a través de su efecto sobre los salarios relativos de los ocupados.

2.8. El ajuste por precios

En este trabajo se sigue la práctica tradicional de deflactar los ingresos de todas las personas por el índice de precios al consumidor. Este ajuste resulta esencial para el análisis de bienestar, el que requiere comparar ingresos medios en distintos momentos del tiempo con distinto poder adquisitivo. En cambio, para el análisis distributivo el ajuste practicado resulta trivial, ya que multiplicar todos los ingresos por un número no modifica la desigualdad.[12]

Un ajuste que sí podría tener implicancias sobre la medición de la desigualdad es el de deflactar los ingresos de cada estrato por el índice de precios de la canasta de consumo correspondiente a ese estrato. Este ajuste es potencialmente relevante cuando la canasta difiere entre estratos y los precios de los bienes que la componen tienen evoluciones dispares. Ese es precisamente el caso argentino de los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que usando la canasta de 1986 los precios de indumentaria y calzado cayeron un 13% entre mayo de 1992 y octubre de 1997, los precios de alimentos y bebidas aumentaron un 17%, los de educación crecieron un 43% y los de atención médica un 41%.

La información de la reciente ENGH permite conocer la composición del gasto por finalidad de cada decil de ingreso per cápita familiar. La composición difiere entre estratos: mientras que los hogares del primer decil (el más pobre) asignan el 54,4% de su presupuesto a Alimentos y Bebidas, los del decil 10 gastan sólo el 23,7% en ese rubro. En Indumentaria y Calzado las diferencias se revierten: 6,9% contra 7,2%. Los estratos más pobres gastan una proporción de sus ingresos significativamente menor en los rubros de Salud y Educación.

En base a la información de precios del INDEC y de gastos de la ENGH pueden obtenerse tasas de inflación diferenciales por deciles. Por ejemplo,

en el período 1992-1997 la tasa para el decil inferior fue de 17,8% y la del superior del 21,9%. Estas tasas fueron aplicadas a la información de la EPH de 16 aglomerados urbanos para obtener los ingresos deflactados por índices diferenciales. Pese a las importantes diferencias en las canastas y en los cambios de precios, las diferencias en las medidas de desigualdad no resultan significativas. En el período 1992-1997, un lapso de importantes cambios en la desigualdad, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar, calculado en base a deciles, crece de 0,328 a 0,364 deflactando por el IPC general, y de 0,330 a 0,364 utilizando deflactores diferenciales por deciles.

Dado que el deflactar por estratos es un trabajo engorroso sin aparentes ganancias sustanciales en resultados, en el resto del trabajo se sigue el procedimiento usual de deflactar por el nivel general del IPC. Existe adicionalmente un argumento de tipo conceptual que aconseja seguir este procedimiento. El mismo señala que si lo relevante al definir equidad es el nivel de vida *potencial* de las personas, lo adecuado es comparar ingresos deflactados por el índice de una canasta típica. El hecho de que un individuo consuma una canasta distinta proviene de sus preferencias particulares, lo cual no debería afectar la evaluación de la equidad distributiva.

2.9. El ingreso permanente versus el corriente

Existen al menos dos razones por las cuales en un estudio distributivo es recomendable el uso del ingreso permanente en lugar del corriente. Si el objetivo es medir la equidad intertemporal, las ventajas del ingreso permanente son obvias. Pero aun en el caso en que se pretenda hacer un estudio de la inequidad en un determinado momento del tiempo, si las restricciones de liquidez no son muy importantes, el ingreso permanente es una mejor medida del bienestar actual que el ingreso corriente.

Pese a las ventajas conceptuales a favor del ingreso permanente, la elección se decide usualmente a favor del ingreso corriente, ya que este último es observable mientras que el ingreso intertemporal debe estimarse. La posibilidad más sencilla de estimación del ingreso permanente es a través del consumo corriente. Lamentablemente, las encuestas de consumo en la Argentina se han realizado cada diez años, y la última efectuada (1996-1997) aún no está disponible al público a nivel de observaciones individuales para todo el país. Por estas razones en este capítulo se toma al ingreso corriente como la variable relevante a analizar.

2.10. El ingreso potencial

Como fue señalado en el punto 2.1 a menudo se argumenta que el bienestar de una persona está relacionado con su ingreso potencial, en lugar de su ingreso real. El ingreso potencial incluye no sólo los ingresos efectivamente obtenidos por el individuo, sino todos aquellos que hubiera percibido de reasignar todo el tiempo de ocio a trabajar. Siguiendo esta lógica, resulta más relevante estudiar la distribución del salario horario, en lugar del ingreso laboral, ya que éste está determinado por el número de horas trabajadas. Naturalmente, existen críticas a esta visión, especialmente cuando la asignación entre trabajo y ocio no es enteramente voluntaria. Si bien este estudio se centra en la desigualdad del ingreso real, se analiza también la distribución del salario horario, como *proxy* del ingreso potencial.

2.11. Política fiscal y distribución

El Estado, a través de su política de gastos e impuestos, modifica la distribución del bienestar. El estudio de la incidencia distributiva del presupuesto público se difiere al capítulo V.1. Si bien en el presente capítulo no se considera la mayoría de los gastos públicos e impuestos, es importante notar que los valores de los ingresos "preacción fiscal" que capta la encuesta son potencialmente afectados por las políticas fiscales. Por ejemplo, las contribuciones patronales a la seguridad social pueden deprimir los salarios que los trabajadores declaran en la encuesta. Estos efectos no se tienen en cuenta en este capítulo.

2.12. Curvas de Lorenz e indicadores de desigualdad

La curva de Lorenz constituye el principal instrumento en el análisis de la desigualdad.[13] Si dos de estas curvas no se cortan, la comparación en términos de desigualdad entre las distribuciones que las generan no es ambigua: la desigualdad es menor en la situación representada por la curva de Lorenz superior (la *dominante* en sentido de Lorenz).[14] Cuando dos curvas se cortan el resultado de la comparación depende de los juicios de valor del analista. Dado que en general al trabajar con observaciones individuales las curvas se cortan, en este trabajo se presentan varios indicadores de desigualdad con juicios de valor implícitos distintos: el coeficiente de Gini, el de entropía de Theil, y el de Atkinson con distintos parámetros de aversión a la desigualdad.[15] Sería conveniente acompañar los valores de estos indicadores con estimaciones de sus intervalos de confianza. Sin embargo, esta práctica es inusual en los trabajos sobre el tema, escapando también al alcance del presente trabajo.[16]

3. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA

Esta sección está ordenada de la siguiente manera. En la subsección 3.1. se analiza detalladamente la desigualdad en el Aglomerado Gran Buenos Aires (Capital Federal más partidos del conurbano) en el período 1988-1998, haciendo uso de datos de la EPH a nivel individual. En la subsección 3.2. se agrega al Gran Buenos Aires información de quince aglomerados urbanos, incluyendo los de mayor población. De esta forma se busca captar la distribución a nivel "nacional". Finalmente, en la subsección 3.3. se hace uso de otros estudios y de información agregada de la EPH para analizar la distribución en el Aglomerado Gran Buenos Aires en un período más extenso: 1963-1998.

3.1. La desigualdad en el Aglomerado Gran Buenos Aires, 1988-1998

En base a las ondas de mayo de la EPH se estudia la desigualdad en los siguientes conceptos: ingreso per cápita familiar, ingreso total familiar, ingreso por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar (*ingreso ajustado*), ingresos laborales de hombres adultos, e ingresos laborales por hora de hombres adultos. En todos los casos se corrige por subdeclaración diferencial por fuente. Para el caso del ingreso per cápita familiar, también se toman los valores declarados sin corregir. En el apéndice se detallan las características de las seis variables analizadas.

El análisis de esta sección está especialmente concentrado en el ingreso por adulto equivalente ajustado por economías de escala y subdeclaración, por considerarse la medida más próxima al bienestar individual. En el apéndice se presenta una estimación de la función de densidad del logaritmo natural de esa variable para corroborar que las distribuciones que surgen de los datos de la EPH tienen la forma usual.

En los cuadros A.1 a A.6 del apéndice (págs. 65-77) se presentan los valores medios y las participaciones de cada decil, la curva de Lorenz por deciles y varios indicadores de desigualdad calculados en base a las observaciones individuales. Esta información se brinda para cada año del período 1988-1998, para las seis variables consideradas. El cuadro 3.1.1. reproduce la distribución decílica y los indicadores de desigualdad del ingreso ajustado.

Pese a los cruces de las curvas de Lorenz todos los indicadores escogidos coinciden en marcar un aumento en la desigualdad entre 1988 y 1989.[17] En cambio, la distribución se vuelve más igualitaria en 1990 y en 1992.[18] La distribución de 1992 domina en sentido de Lorenz a la distribución de un lustro atrás. Según los datos de las ondas de mayo de la EPH la tendencia en la desigualdad empieza a cambiar alrededor de 1992. La desigualdad aumenta claramente en 1993, disminuye ligeramente en 1994, y luego aumenta sucesivamente en 1995, 1996 y 1997.[19] Recién en mayo de 1998 existen signos de una mejora marginal en la distribución. Al hacer una comparación punta a punta en el período considerado, el resultado es desfavorable: de acuerdo con los datos del cuadro 3.1.1. la desigualdad es hoy mayor que hace una década atrás. Esta conclusión es robusta a todos los indicadores considerados.

El patrón de evolución de la desigualdad en la última década en el Aglomerado Gran Buenos Aires se repite al considerar otras variables. La figura 3.1.1 muestra la evolución del coeficiente de Gini para el ingreso ajustado y el ingreso per cápita familiar. Ambas variables llevan a resultados semejantes. La desigualdad cae hasta 1992, aumenta hasta 1997 y cae ligeramente en 1998. La desigualdad actual es mayor a la de 1988. La figura 3.1.2 muestra un patrón semejante para el índice de Atkinson con $\varepsilon=2$.

El cuadro A.2 del apéndice muestra los resultados para el ingreso per cápita familiar no ajustado por subdeclaración. Esta variable es la computada por el INDEC en el cuadro resumen 29 de la EPH, y constituye el típico insumo en un estudio de desigualdad tradicional. Si bien los indicadores de desigualdad son sustancialmente más bajos que los que surgen a partir del ingreso corregido por subdeclaración, la evolución a grandes rasgos es semejante. La desigualdad cae entre 1988 y 1992 y aumenta hasta el presente. De hecho, a diferencia de los cómputos corregidos, el coeficiente de Gini aumenta en 1998 respecto de 1997 (ver figura 3.1.3).

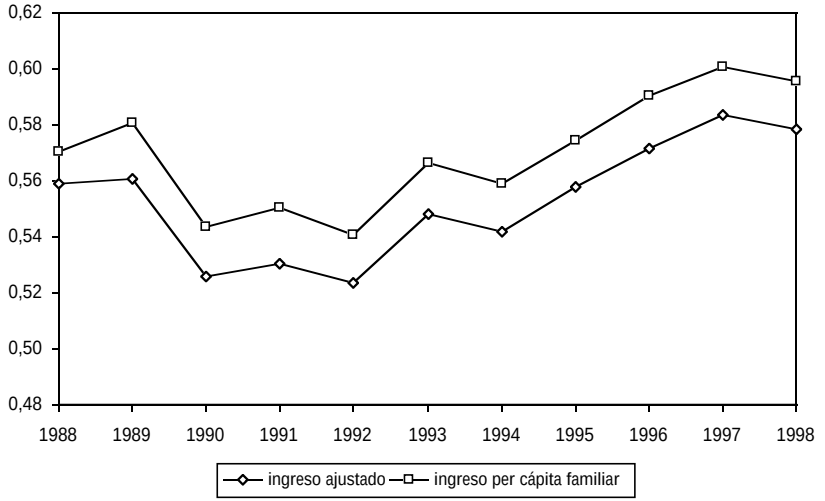
En los cuadros A.5 y A.6 del apéndice se incluye información sobre la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales (provenientes del trabajo en relación de dependencia y cuentapropia) del grupo cuantitativamente más importante: los trabajadores de tiempo completo varones entre 25 y 55 años. La figura 3.1.4 ilustra la evolución del coeficiente de Gini. A grandes rasgos el patrón de evolución es parecido al de los gráficos anteriores. Sin

Cuadro 3.1.1
PARTICIPACIONES POR DECILES E INDICADORES DE DESIGUALDAD
INGRESO AJUSTADO
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998

Participación (En porcentajes)											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2
2	2,3	2,4	2,6	2,5	2,8	2,5	2,5	2,5	2,3	2,2	2,2
3	3,1	3,2	3,4	3,3	3,6	3,3	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9
4	3,8	3,9	4,3	4,3	4,4	4,1	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6
5	4,7	4,8	5,3	5,1	5,3	4,9	5,1	4,8	4,6	4,5	4,5
6	5,9	5,8	6,4	6,3	6,4	6,1	6,1	5,8	5,7	5,5	5,6
7	7,6	7,3	8,1	8,0	7,8	7,5	7,5	7,2	7,1	7,1	7,2
8	10,0	9,6	10,5	10,3	9,7	9,8	9,9	9,6	9,6	9,3	9,6
9	14,8	14,5	14,8	15,2	13,8	14,6	14,6	14,8	14,3	14,3	14,9
10	46,3	47,1	43,1	43,5	44,5	45,9	45,3	46,8	48,3	49,4	48,3
Índices											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,559	0,561	0,526	0,530	0,524	0,548	0,542	0,558	0,571	0,584	0,578
Theil	0,672	0,771	0,691	0,574	0,607	0,658	0,631	0,657	0,714	0,758	0,714
Atk (1)	0,425	0,426	0,385	0,386	0,378	0,404	0,399	0,426	0,439	0,457	0,453
Atk (2)	0,614	0,626	0,600	0,585	0,548	0,589	0,585	0,632	0,635	0,653	0,653
Atk (3)	0,737	0,808	0,786	0,747	0,661	0,702	0,712	0,787	0,786	0,786	0,807

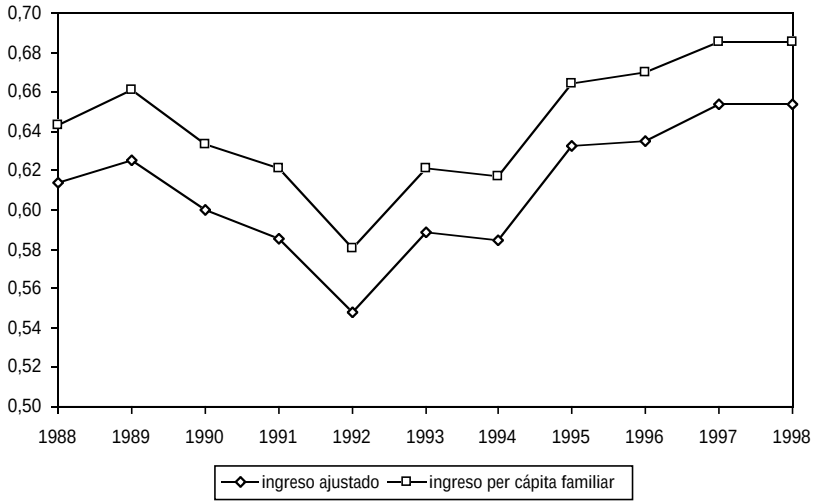
Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Figura 3.1.1
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO AJUSTADO E INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



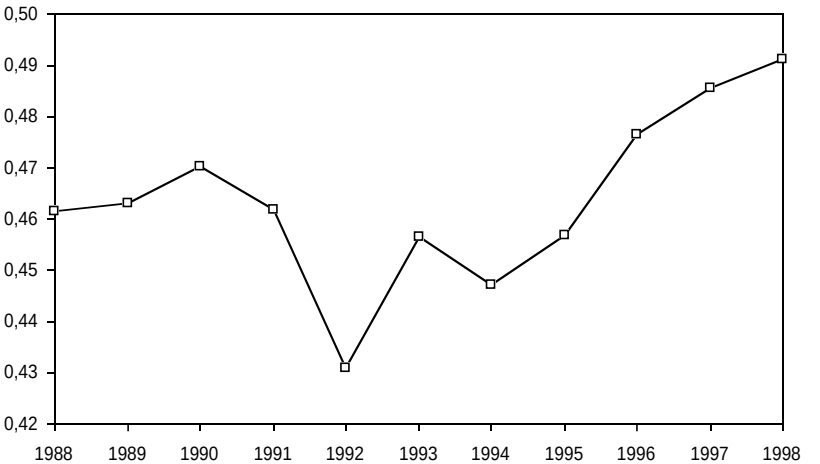
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Figura 3.1.2
INDICE DE ATKINSON CON E=2
INGRESO AJUSTADO E INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



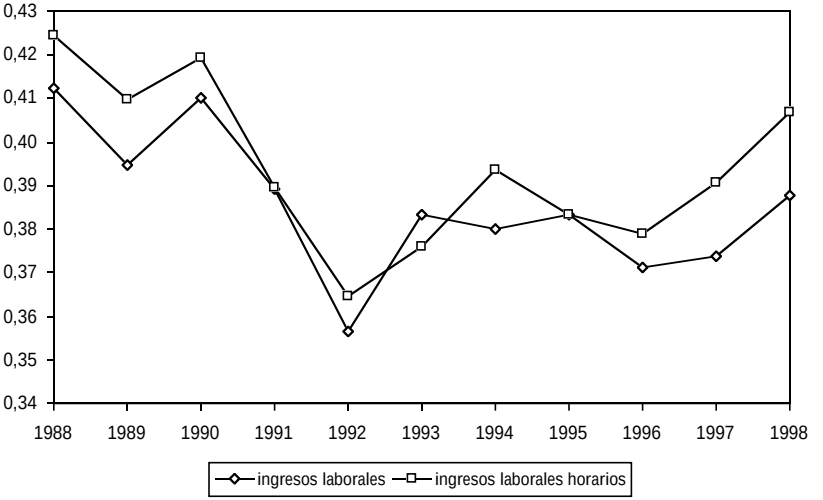
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Figura 3.1.3
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO PER CÁPITA NO AJUSTADO POR SUBDECLARACIÓN
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Figura 3.1.4
COEFICIENTE DE GINI DE LOS INGRESOS LABORALES
HOMBRES ENTRE 25 Y 55 AÑOS TRABAJADORES DE TIEMPO COMPLETO
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1997



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

embargo, es interesante notar el crecimiento más lento de la desigualdad desde principios de esta década. De hecho, si se excluye al año 1992, la evolución del Gini de los ingresos laborales totales no parece tener una tendencia clara en los últimos siete años.[20] La desigualdad tanto en los ingresos laborales totales como en los horarios es menor en 1998 que en 1988.

En síntesis, de esta sección surge que la desigualdad en la distribución del bienestar individual, medida de maneras alternativas, cayó desde fines de los ochenta hasta principios de los noventa, y ha aumentado significativamente en la segunda mitad de la década. Si bien la desigualdad en los ingresos laborales de los trabajadores de tiempo completo varones en edad "primaria" parece haber contribuido en parte a este patrón, no puede explicar por sí sola ni el nivel ni la evolución de la desigualdad global. En otras contribuciones a este volumen se analizan con más detalle otras potenciales fuentes de la desigualdad.

Pobreza

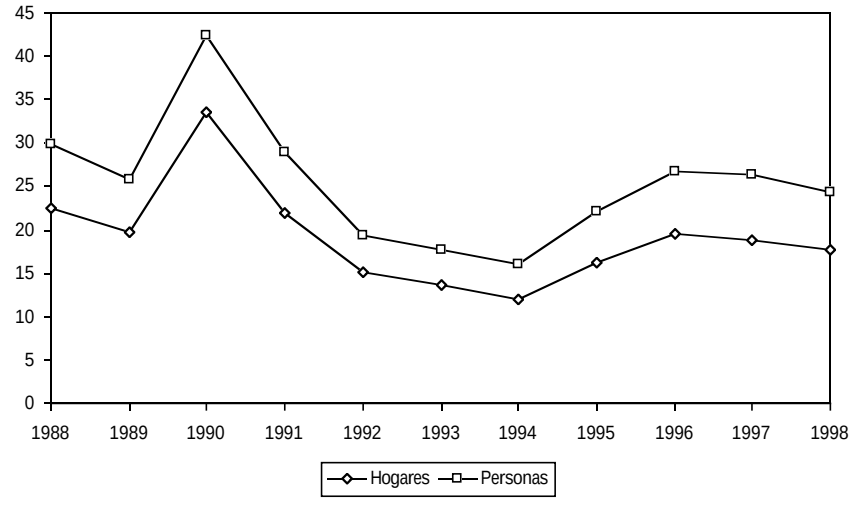
El estudio de la pobreza es un caso particular del estudio de la distribución del ingreso. El procedimiento típico es computar el porcentaje de hogares (o individuos) cuyos ingresos están por debajo del costo de una canasta básica (la "línea de pobreza"). Este procedimiento implica dos tratamientos extremos: (i) la ponderación que se asigna a los individuos sobre la línea de pobreza (cuya definición es más o menos arbitraria) es cero y (ii) la ponderación de aquellos por debajo de la línea de pobreza es uniforme.[21] Aunque se reconoce que los cálculos de pobreza tienen su utilidad, este trabajo se concentra en la distribución entera. De cualquier manera, a modo ilustrativo la figura 3.1.5 muestra la evolución del porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza (tasa de incidencia) para el Aglomerado Gran Buenos Aires según cálculos del INDEC.

A excepción del pico en 1990, la tasa de incidencia cae entre 1988 y 1994, aumenta hasta 1996 y cae ligeramente en los dos últimos años, situándose en valores inferiores a los de 1988. Si bien a muy grandes rasgos la evolución de la desigualdad es semejante a la de la pobreza, subsisten importantes diferencias. Por ejemplo, en el período 1988-1998 los ingresos de los individuos de menores recursos aumentaron en términos reales, lo cual implicó una caída de la pobreza. Sin embargo, esos individuos perdieron participación en el ingreso total, lo cual contribuyó a un aumento de la desigualdad.

3.2. La desigualdad en dieciséis aglomerados urbanos de la Argentina, 1988-1997

En esta subsección se analiza la distribución del agregado de dieciséis aglomerados urbanos del país en tres momentos de la última década: 1992, 1995 y 1997.[22] Se incluyen los siguiente aglomerados: Comodoro Rivadavia, Córdoba, Gran Buenos Aires, Río Gallegos, Jujuy, La Pampa, La Plata, Mendoza, Neuquén, Paraná, Rosario, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán. Las 65.627 observaciones de la EPH en estas ciudades repre-

Figura 3.1.5
PORCENTAJE DE HOGARES Y POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: INDEC.

sentan en 1997 a 18.715.567 personas, es decir alrededor de la mitad de la población argentina.

En el cuadro 3.2.1 se reproducen los indicadores de desigualdad para el ingreso ajustado, el ingreso per cápita familiar sin ajustar y el ingreso laboral de hombres adultos (entre 25 y 55 años) que trabajan tiempo completo.[23] En cada año se presenta la situación agregada de los 16 aglomerados (bajo el rótulo "Argentina"), la del Aglomerado Gran Buenos Aires y la del resto (bajo el rótulo "Interior").

La distribución del ingreso en el resto de los aglomerados urbanos considerados sigue un patrón semejante al del GBA en el período 1992-1997. Sin embargo, la magnitud del incremento en la desigualdad ha sido significativamente mayor en la Capital y el conurbano. De hecho, mientras que los indicadores de desigualdad en el GBA eran inferiores a los del interior a principios de los noventa, esa relación se invierte en 1995 y 1997. Dada la magnitud de la población de esa región, la evolución de la desigualdad en el GBA ejerce una influencia decisiva en las estadísticas de desigualdad nacionales.

3.3. La evolución de la desigualdad en el Gran Buenos Aires, 1963-1998

En esta sección se extiende el análisis de la desigualdad en el Aglomerado Gran Buenos Aires al período 1963-1998. Si bien la ampliación del análi-

Cuadro 3.2.1
INDICADORES DE DESIGUALDAD
INGRESO AJUSTADO, INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR E INGRESO LABORAL
DE HOMBRES ENTRE 25 Y 55 AÑOS TRABAJADORES DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992-1997

	Ingreso ajustado		Ingreso per cápita familiar		Ingreso laboral	
	Gini	Atk(2)	Gini	Atk(2)	Gini	Atk(2)
1992						
Argentina	0,528	0,559	0,438	0,482	0,367	0,338
GBA	0,524	0,548	0,431	0,467	0,357	0,315
Interior	0,525	0,557	0,436	0,478	0,370	0,346
1995						
Argentina	0,552	0,619	0,464	0,550	0,383	0,364
GBA	0,558	0,632	0,457	0,539	0,383	0,359
Interior	0,536	0,592	0,446	0,519	0,369	0,349
1997						
Argentina	0,561	0,639	0,480	0,582	0,375	0,383
GBA	0,562	0,640	0,480	0,578	0,369	0,376
Interior	0,544	0,618	0,460	0,560	0,372	0,373

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH. Mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

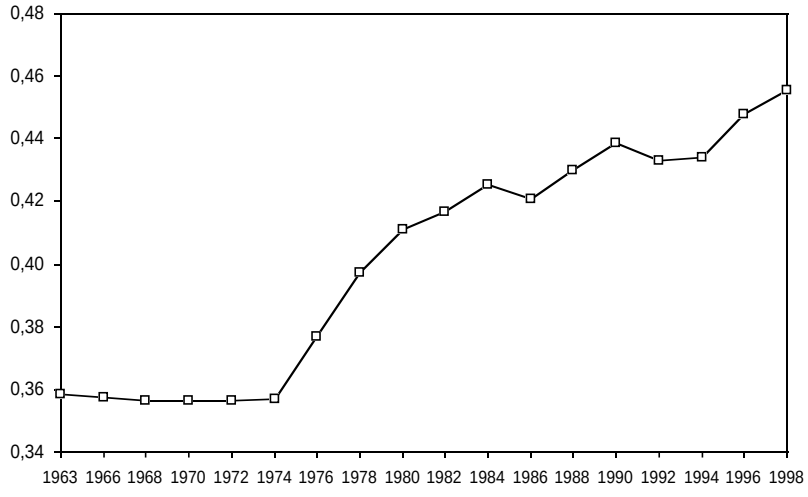
sis permite una visión de más largo plazo, el "precio" de esta extensión es doble: (i) el uso de fuentes de información diversas hace al análisis menos confiable, y (ii) se pierde flexibilidad al no poder contar con las bases de microdatos para todos los años considerados.

Las fuentes de información usadas para el análisis son las siguientes. Para 1963 se toman los datos de la Encuesta de Presupuesto de Consumo y para 1970 los de la Encuesta de Presupuestos Familiares. En ambos casos se utilizan las participaciones decílicas del ingreso total familiar reportados en Altimir (1986). No se cuenta con información de la distribución del ingreso per cápita familiar. A partir de 1974 la fuente de información es la EPH.[24]

El cuadro A.8 en el apéndice presenta toda la información relevante. Las distribuciones de los años 1963, 1970 y 1974 son semejantes. La distribución de 1980 es claramente más desigual que las distribuciones de las dos décadas anteriores. A partir de 1980 la desigualdad mantiene un patrón creciente, aunque con oscilaciones. La distribución de 1998 es dominada en sentido de Lorenz por todas las distribuciones consideradas.

La figura 3.3.1 presenta el coeficiente de Gini para el ingreso total familiar. La distribución del ingreso total familiar presenta tres períodos claramente diferenciados:

Figura 3.3.1
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO TOTAL FAMILIAR SIN AJUSTAR
GRAN BUENOS AIRES, OCTUBRE, 1963-1998

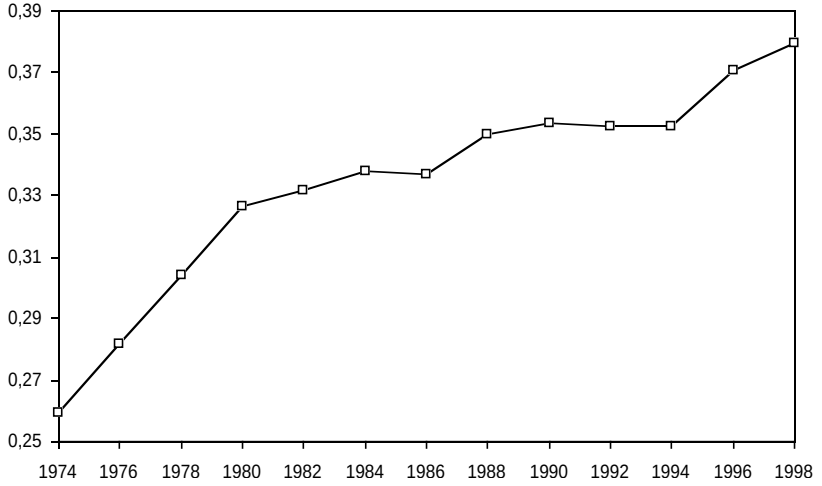


Fuente: elaboración propia en base a datos de Altimir (1986) y la EPH, GBA.

1. Desde principios de los sesenta hasta mediados de los setenta la desigualdad era baja (comparada con los años venideros) y estable. El Gini prácticamente no cambia entre 1963 y 1974.
2. Desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta la desigualdad creció muy fuertemente. En este período aproximadamente coincidente con el gobierno de facto, el Gini calculado en base a deciles crece de alrededor de 0,36 a 0,42 en menos de una década.
3. Desde principios de los ochenta a la actualidad, la desigualdad ha evolucionado de manera oscilatoria, pero con un patrón claramente creciente. En los quince años de democracia el Gini del ingreso total familiar aumentó cerca de 4 puntos porcentuales.

El cuadro A.9 en el apéndice y la figura 3.3.2 ilustran la evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita familiar (una medida de bienestar más apropiada que el ingreso total familiar) en el período 1974-1998 en base a información por deciles de la EPH. La evolución es semejante al caso del ingreso total familiar. Existe un fuerte crecimiento de la desigualdad entre 1974 y principios de los ochenta. A partir de esa fecha hasta la actualidad la desigualdad ha continuado creciendo, aunque a tasas algo menores. Las etapas de aumento más acelerado se dieron entre 1986 y 1988 y entre 1994 y la actualidad.

Figura 3.3.2
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR SIN AJUSTAR
GRAN BUENOS AIRES, OCTUBRE, 1974-1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de Altimir (1986) y la EPH, GBA.

4. COMPARACIONES DE BIENESTAR

El objetivo de toda sociedad es aumentar el bienestar general. Si bien una mejora en la distribución del ingreso contribuye a ese objetivo, no constituye una condición ni necesaria ni suficiente para el mejoramiento del bienestar general. La distribución puede empeorar, pero si, por ejemplo, los ingresos reales de todas las personas aumentan, el bienestar de la sociedad seguramente aumenta pese a la mayor desigualdad.[25]

Las curvas de Lorenz generalizadas son el instrumento más adecuado para evaluar bienestar.[26] De acuerdo al teorema de Shorrocks, si una curva de Lorenz generalizada *F* está por encima de otra curva *G*, toda función de bienestar con aversión a la desigualdad considera a la distribución *F* como preferida sobre *G*. El cuadro 4.1 muestra las curvas de Lorenz generalizadas por deciles del Aglomerado Gran Buenos Aires calculadas en base al ingreso ajustado.[27]

Pese a que la curva de Lorenz de 1988 está por encima de la de 1998, indicando una distribución más igualitaria, la curva de Lorenz generalizada de 1998 domina a la de 1988, indicando un mayor bienestar. Esta comparación no es ambigua al trabajar en deciles: cualquier función de bienestar ordena a 1998 por encima de 1988. El cuadro 4.2 muestra las causas de este resultado. Los ingresos de todos los deciles son superiores en 1998 respecto a 1988, por lo que toda función de bienestar paretiana debe considerar a 1998 como un "mejor" año.

La comparación de 1998 con 1992 es ambigua en términos de bienestar.

Cuadro 4.1
CURVAS DE LORENZ GENERALIZADAS
INGRESO AJUSTADO
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	16,72	11,57	12,55	15,79	21,12	21,70	22,50	16,68	17,18	16,60	17,62
2	44,30	31,97	34,39	41,67	56,32	58,50	60,86	48,48	48,34	46,46	50,02
3	81,10	58,62	63,22	76,04	101,63	107,01	110,91	89,70	88,83	86,83	92,43
4	127,41	91,47	99,17	119,86	156,54	167,04	173,41	140,43	139,22	137,74	145,87
5	184,52	131,34	143,86	172,60	223,00	240,28	249,97	201,83	200,82	199,24	211,35
6	255,54	179,29	197,24	237,69	303,22	329,86	342,37	275,92	276,41	275,60	293,05
7	347,27	239,77	264,61	319,60	400,86	440,43	456,14	368,47	370,10	373,76	398,60
8	467,70	319,91	352,15	425,23	523,05	585,40	604,99	491,08	497,13	501,84	538,97
9	645,89	441,12	475,56	581,41	695,60	800,95	824,36	680,04	687,56	698,94	757,79
10	1.203,61	833,62	835,58	1.028,69	1.254,05	1.480,37	1.507,18	1.278,88	1.328,93	1.381,22	1.467,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro 4.2
VALORES MEDIOS
INGRESO AJUSTADO
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	167,4	115,7	125,5	158,0	211,2	217,2	225,1	166,8	171,8	166,0	176,3
2	275,6	204,0	218,5	258,7	352,4	367,8	383,5	318,2	311,6	298,8	323,9
3	368,2	266,5	288,3	343,9	452,9	485,1	500,7	412,2	405,0	403,5	424,0
4	462,9	328,6	359,5	438,2	548,9	600,1	624,8	507,4	504,0	509,3	534,4
5	571,4	398,6	447,0	527,4	664,6	733,0	765,8	613,9	615,6	614,8	655,0
6	710,1	479,4	533,6	650,8	802,4	895,4	924,1	741,2	755,9	763,7	817,5
7	917,2	604,8	673,8	819,3	976,5	1.105,5	1.137,8	925,2	937,2	981,4	1.055,2
8	1.204,6	801,5	875,5	1.055,2	1.221,4	1.449,2	1.488,3	1.225,1	1.270,2	1.281,3	1.402,9
9	1.781,0	1.212,2	1.233,8	1.562,0	1.727,4	2.156,7	2.193,9	1.890,7	1.903,3	1.970,7	2.189,8
10	5.576,2	3.923,2	3.598,7	4.471,9	5.578,0	6.790,4	6.823,7	5.984,8	6.413,5	6.820,1	7.086,7
Promedio	1.203,6	833,6	835,6	1.028,7	1.254,1	1.480,4	1.507,2	1.278,9	1.328,9	1.381,2	1.467,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

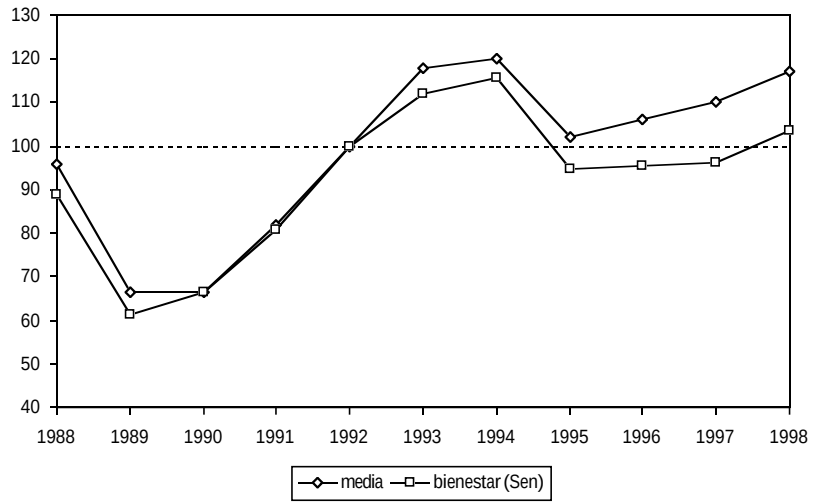
Si bien 1998 es un año de mayor ingreso medio, la distribución es sensiblemente más desigual. La curva de Lorenz generalizada de 1992 está por encima de la de 1998 para los primeros deciles, pero el orden se invierte para los tres últimos.

Para resolver los casos en que las curvas de Lorenz generalizadas se cortan, es necesario postular funciones de bienestar específicas que ponderen los cambios en la desigualdad y en el ingreso medio. Particularmente útiles son las funciones "abreviadas" cuyos argumentos son la media y un indicador de desigualdad. Una de las funciones más usadas es la de Sen según la cual el bienestar B puede expresarse como, $B=m(1-G)$, donde m es la media y G es el coeficiente de Gini. La figura 4.1 ilustra la evolución del ingreso ajustado medio y del indicador de bienestar de Sen en el período 1988-1998. Ambas variables se normalizan de modo que 1992=100.

El bienestar evoluciona de manera semejante al ingreso promedio. El bienestar general medido a la Sen cae durante la hiperinflación en 1989, aumenta fuertemente hasta 1994, cae con el Tequila en 1995 y aumenta, aunque a tasas más lentas que en el período expansivo anterior, desde 1996 en adelante. Varios comparaciones interesantes pueden hacerse situándose en 1992 como año base.

- El ingreso promedio de 1995 fue algo superior al de 1992. Sin embargo, dada la distribución más desigual, el bienestar medido a la Sen fue menor en 1995.

Figura 4.1
MEDIA E INDICADOR DE BIENESTAR DE SEN
INGRESO AJUSTADO. BASE 1992=100
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

- El ingreso promedio de 1997 fue claramente superior al de 1992. Sin embargo, una función de bienestar a la Sen calificaría a ambos años como similares en bienestar social.
- La función de Sen ubica a 1998 por encima de 1992: el incremento de ingreso medio más que compensa el aumento en la desigualdad entre esos dos años.

La de Sen es naturalmente sólo una de las infinitas funciones de bienestar que es posible postular. Funciones diferentes pueden generar resultados diferentes en la comparación de años para los cuales las curvas de Lorenz generalizadas se cortan. Así, por ejemplo, funciones de bienestar que ponderen más al ingreso promedio que el indicador de Sen (*i.e.* que se acerquen a un criterio utilitarista o a la Bentham) tienden a considerar a la situación actual como claramente superior a la del inicio del Plan de Convertibilidad. En contraste, funciones más Rawlsianas tienden a considerar a la situación actual como inferior. Esta diferencia resalta un punto relevante. Parte de las divergencias de opinión sobre la performance de la economía argentina en los últimos años probablemente no provenga de una percepción diferente de la realidad, sino de una evaluación de la misma realidad a la luz de juicios de valor diferentes.

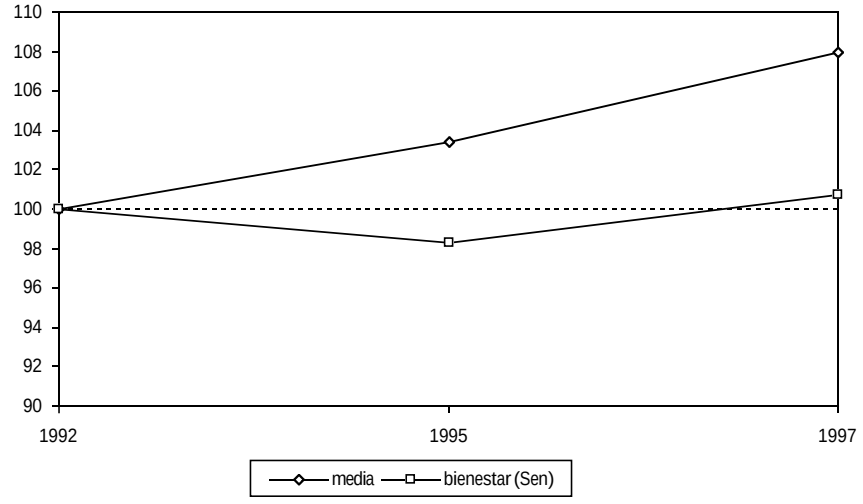
El cuadro 4.3. extiende el análisis a dieciséis aglomerados urbanos del país. Como en el caso del Aglomerado Gran Buenos Aires, las comparaciones de curvas de Lorenz generalizadas no arrojan resultados concluyentes. Postulando una función de bienestar a la Sen la figura 4.2. muestra que para

Cuadro 4.3
CURVAS DE LORENZ GENERALIZADAS
INGRESO AJUSTADO
ARGENTINA, DIECISÉIS AGLOMERADOS URBANOS, 1992-1997

	1992	1995	1997
1	18,5	15,6	15,1
2	49,1	44,6	42,8
3	89,4	82,9	80,4
4	138,4	130,4	128,3
5	197,8	188,1	188,3
6	270,1	258,0	262,1
7	359,0	345,3	354,2
8	472,2	460,4	474,4
9	632,2	634,2	656,3
10	1.136,5	1.175,3	1.226,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Figura 4.2
MEDIA E INDICADOR DE BIENESTAR DE SEN
INGRESO AJUSTADO. BASE 1992=100
ARGENTINA, DIECISÉIS AGLOMERADOS URBANOS, 1992-1997



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

los dieciséis aglomerados urbanos el bienestar cayó ligeramente en 1995 dada la mayor desigualdad de la distribución, y aumentó ligeramente en 1997, gracias al significativo aumento del ingreso promedio.

5. LA DISTRIBUCIÓN POR AGLOMERADO

En esta sección se computa la distribución del ingreso de cada uno de los dieciséis aglomerados urbanos considerados para el año 1997. El cuadro 5.1 muestra el ingreso medio, el Gini, el Atkinson con coeficiente de aversión a la desigualdad $\varepsilon=2$, el indicador de bienestar de Sen y la población de referencia con ingresos válidos para cada uno de los dieciséis aglomerados urbanos.[28] La primera observación a partir del cuadro es la gran diversidad en los indicadores económicos entre ciudades. El ingreso promedio de las ciudades patagónicas es, por ejemplo, más del doble del ingreso medio de las principales ciudades del noroeste. La dispersión también está presente en los indicadores de desigualdad. En octubre de 1997 el Gran La Plata aparece como el aglomerado con la distribución más igualitaria, mientras que los indicadores de desigualdad más altos le corresponden al Gran Mendoza. Las ciudades patagónicas tienen ingresos altos y relativa baja desigualdad, lo que las ubica en los primeros lugares en la escala de bienestar. Dos grandes aglomerados le siguen en esa escala: el Gran Buenos Aires, que incluye la

Cuadro 5.1
VALORES MEDIOS, INDICADORES DE DESIGUALDAD Y DE BIENESTAR
INGRESO AJUSTADO
AGLOMERADOS URBANOS.
ARGENTINA, OCTUBRE DE 1997

	Media	Gini	Atk(2)	Sen	Personas
Tierra del Fuego	1.618	0,491	0,541	823	95.367
Río Gallegos	1.548	0,497	0,543	778	77.420
Comodoro Rivadavia	1.592	0,572	0,621	681	139.512
Buenos Aires	1.366	0,562	0,640	598	10.392.404
La Plata	1.065	0,482	0,541	552	527.636
Neuquén	1.138	0,550	0,625	512	240.642
Santa Rosa	1.109	0,567	0,607	481	84.960
Mendoza	1.173	0,592	0,695	478	846.023
Córdoba	941	0,503	0,570	468	1.070.402
Rosario	953	0,518	0,574	459	1.116.118
San Juan	965	0,585	0,629	401	363.435
Paraná	875	0,553	0,609	391	227.965
San Luis	798	0,521	0,591	382	131.733
Tucumán	825	0,543	0,610	377	706.140
Salta	754	0,539	0,610	348	415.117
Jujuy	606	0,525	0,579	288	244.777
Total	1.222	0,561	0,639	536	16.679.651

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Capital Federal, con ingresos altos y desigualdad promedio, y el Gran La Plata, con desigualdad muy baja e ingreso algo inferior al promedio. La ubicación de las ciudades del noroeste al final de la escala de bienestar de Sen se debe esencialmente a los bajos ingresos medios.

El cuadro ilustra una vez más la importancia de combinar a la media y la desigualdad de la distribución en un análisis de bienestar. Así, mientras el ingreso medio en La Plata es más bajo que en Mendoza, el nivel de bienestar medido a la Sen es superior dada la distribución más igualitaria.[29] Por otro lado, si bien la desigualdad en las provincias del NOA es menor que en el GBA, el ingreso medio es lo suficientemente inferior como para que el bienestar general sea sustancialmente más bajo.

6. COMPARACIONES INTERNACIONALES

Esta sección está destinada a situar a la experiencia argentina en materia distributiva en el contexto internacional. Desafortunadamente, las estadísticas distributivas son poco comparables entre países dadas las diferencias en el tipo de encuesta usada, el alcance geográfico, el período de cobertura, los conceptos incluidos en el ingreso, el uso de ajustes por variables demográficas, las correcciones por subdeclaración y no respuesta, la forma de construir los estratos, el método de cómputo de los indicadores de desigualdad, y varios otros factores. Estas diferencias exigen cautela a la hora de obtener conclusiones de las comparaciones internacionales.

Una de las principales observaciones de la evidencia empírica internacional es que la desigualdad en la distribución del ingreso varía mucho más entre países que en el tiempo en un mismo país. Los cambios en la desigualdad en un país suelen ser lentos, mientras que las diferencias entre países son muy marcadas.

Deininger y Squire (1996) han consolidado estimaciones de la distribución del ingreso en varios países del mundo. El cuadro 6.1, adaptado de Li *et al.* (1998), presenta un resumen de esa información. La tabla muestra el promedio de los Ginis del ingreso familiar para varios países.[30]

Del cuadro se desprende que los países latinoamericanos son los de mayor nivel de desigualdad en el mundo.[31] Varias naciones del sudeste asiático también presentan desigualdad relativamente alta, aunque menor a la latinoamericana. Los países del sur de Europa, Estados Unidos y Japón tienen niveles de desigualdad alrededor del promedio. Las naciones del norte y centro de Europa presentan baja desigualdad, al igual que Taiwan y China. Finalmente, los países de Europa Oriental han tenido durante varias décadas niveles bajos de desigualdad.

Desafortunadamente, en la tabla no se encuentra la Argentina. La estimación en base a deciles del coeficiente de Gini del ingreso total familiar sin ajustar por subdeclaración (concepto que se usa en el cuadro 6.1) para el promedio 1990-1997 para los 16 aglomerados urbanos considerados en este trabajo arroja un valor de 0,44, similar a Venezuela. Según estos cálculos, la Argentina se ubicaría entre los países más igualitarios de América latina, aunque con un nivel de inequidad claramente superior a la media y a la mediana mundial.

El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente publicó un estudio sobre la desigualdad en América latina (BID [1998]). El cuadro 6.2, extraído de ese trabajo, presenta estimaciones del Gini para varios países latinoamericanos a mediados de los noventa.[32] La Argentina aparece como uno de los países más igualitarios junto con Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. Brasil es la economía con mayor desigualdad en el continente (y probablemente en el mundo).

América latina experimentó durante los ochenta un significativo aumento de la desigualdad.[33] Varios países latinoamericanos evidenciaron altas tasas de crecimiento del Gini en la "década perdida". Aunque la Argentina presenta coeficientes de Gini menores, las tasas de aumento fueron en general superiores al resto de los países latinoamericanos. La evidencia para la presente dé-

Cuadro 6.1
COEFICIENTE DE GINI
Varios países

País	Gini	País	Gini	País	Gini
Brasil	0,578	Francia	0,431	China	0,327
México	0,546	Sri Lanka	0,425	Yugoslavia	0,326
Honduras	0,545	Hong Kong	0,416	Dinamarca	0,321
Panamá	0,524	Singapur	0,401	Suecia	0,317
Chile	0,518	Indonesia	0,401	India	0,314
Colombia	0,515	Pakistán	0,381	Canadá	0,313
Malasia	0,504	Australia	0,379	Alemania	0,312
Irán	0,498	Portugal	0,366	Finlandia	0,299
Túnez	0,491	**Promedio**	**0,362**	Taiwan	0,296
Jamaica	0,488	Bangla Desh	0,358	Holanda	0,286
Filipinas	0,476	Estados Unidos	0,353	Bélgica	0,270
Rep. Dominicana	0,469	Italia	0,349	Gran Bretaña	0,260
Trinidad y Tobago	0,462	Japón	0,348	Polonia	0,257
Costa Rica	0,460	N. Zelandia	0,344	Hungría	0,247
Bahamas	0,458	Noruega	0,342	Bulgaria	0,233
Tailandia	0,455	Corea	0,342	Checoslovaquia	0,223
Venezuela	0,444	España	0,329		

Fuente: elaboración propia en base a datos de Li, Squire y Zou (1998).

cada es más escasa a nivel comparativo. Londoño y Székely (1997) muestran que pese a las grandes transformaciones el Gini de la región tomada como un todo se ha mantenido estable. Lustig y Székely (1997) señalan que en México la desigualdad creció durante el período de ajuste pero permaneció más o menos estable durante los noventa. En Chile la desigualdad creció entre 1960 y 1990, disminuyó hasta 1994 y volvió a aumentar a partir de ese año.[34] A grandes rasgos la evolución es semejante a la Argentina, aunque posiblemente el incremento de la desigualdad en el último lustro no haya sido tan marcado en el país trasandino. En Brasil la característica más saliente es la fluctuación en el Gini alrededor de una ligera tendencia creciente. La desigualdad aumentó entre 1987 y 1990, cayó en 1991, volvió a aumentar entre 1992 y 1994, y cayó en los dos años siguientes. En 1996 el Gini fue similar al de 1990 y superior al de 1987.

Una conclusión preliminar de esta evidencia escasa y fragmentada es que (i) la Argentina presenta niveles de desigualdad bajos comparados con otros países latinoamericanos, pero (ii) en las últimas dos décadas la desigualdad

Cuadro 6.2
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
AMÉRICA LATINA

País	Gini
Argentina	0,48
Bolivia	0,53
Brasil	0,59
Chile	0,56
Costa Rica	0,46
Ecuador	0,57
El Salvador	0,51
México	0,55
Panamá	0,56
Paraguay	0,59
Perú	0,46
Uruguay	0,43
Venezuela	0,47

Fuente: BID (1998).

parece haber aumentado más marcadamente que en gran parte de los países latinoamericanos. La Argentina parece estar acercándose a los altos niveles de desigualdad del resto de América latina.

El aumento de la desigualdad no es un fenómeno único de América latina. De hecho, la distribución del ingreso se ha vuelto más desigual en la mayoría de los países de la OCDE en las últimas décadas, en especial en los Estados Unidos y Gran Bretaña.[35] En los Estados Unidos la distribución mejoró hasta fines de los 60, validando la hipótesis de Kuznets, según la cual la desigualdad debía caer cuando el país entraba en la etapa de alto desarrollo. Sin embargo, a principios de los setenta se inició un ciclo creciente de la desigualdad que se extendió hasta mediados de los noventa, situando al coeficiente de Gini en los niveles de la Segunda Guerra Mundial. Gran Bretaña a partir de fines de los setenta constituye uno de los casos más drásticos de aumento de la desigualdad: en alrededor de quince años el Gini del ingreso total familiar creció en 10 puntos porcentuales.

Varias explicaciones se han adelantado para explicar el fenómeno de creciente desigualdad: el cambio de la demanda mundial a favor de bienes y servicios intensivos en mano de obra calificada, los cambios tecnológicos sesgados contra la mano de obra no calificada, la globalización y la mayor apertura comercial de países con mano de obra barata, el debilitamiento del sindicalismo, la disminución del rol del Estado, la mayor aceptación social

de diferencias de ingresos, y decenas de hipótesis más.[36] Una de las principales metas del resto de los capítulos de este volumen es la de discutir varias de estas ideas.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo explora la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso y del bienestar en la Argentina. Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- La desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo aproximadamente constante durante la década del sesenta y mediados del setenta. A partir de esa fecha se inició una fase ascendente en la desigualdad, que aún no se ha detenido. En particular, en la última década, luego de una caída inicial, los niveles de desigualdad aumentaron hasta situarse en los máximos valores de la serie. Estas conclusiones se repiten para la mayoría de los indicadores de desigualdad y de las medidas de bienestar individual escogidas.
- Si bien la evolución de la desigualdad en Capital Federal y Gran Buenos Aires ha sido en general semejante a la del resto del país, el incremento en los últimos años ha sido superior.
- El bienestar general, medido por una función de bienestar paretiana, ha aumentado en la última década, a pesar de la mayor desigualdad en la distribución. En cambio, la comparación con 1992 es ambigua, dependiendo el resultado de juicios de valor particulares.
- La Argentina presenta niveles de desigualdad bajos comparados con otros países latinoamericanos, aunque en las últimas dos décadas la desigualdad parece haber aumentado más marcadamente que en la mayoría de esas naciones.

NOTAS

1. Se agradecen los comentarios de Daniel Artana, Juan Luis Bour, Mónica Panadeiros, Santiago Urbiztondo y demás participantes de los seminarios internos de FIEL, y la eficiente colaboración de Laura Ripani.

2. FIEL y UNLP. Calle 6 e/47 y 48, oficina 516, La Plata (1900). Tel.-fax: 0221-422-9383. E-mail: lgmm@netverk.com.ar.

3. De cualquier manera, dado su uso extendido, el coeficiente de Gini ocupa un lugar central en el presente trabajo.

4. Ver Rawls (1982), LeGrand (1991), Sen (1992) y Roemer (1997) entre otros.

5. De acuerdo con esta definición el ingreso es el valor monetario del incremento de la capacidad de un individuo de consumir durante un período.

6. Ver Feres (1997) para un detalle de estas escalas.

7. Ver Buhmann *et al.* (1988).

8. En Camelo (1998) se detalla un ajuste más elaborado que excede el alcance de este trabajo.

9. En Convenio (1999) no se encuentran diferencias sustanciales en la evolución de la desigualdad al utilizar un modelo de imputación de ingresos.

10. Si bien el problema de captar ingresos corrientes en lugar de permanentes no es exclusivo de los hogares que declaran ingresos nulos, el efecto distorsivo de computar sólo los ingresos corrientes es particularmente grave en este caso.

11. Naturalmente, la inclusión o exclusión de todos los desocupados puede afectar la desigualdad en los ingresos laborales. Este punto es tratado extensamente en el capítulo III.2 de este volumen.

12. Esto es correcto si el análisis se basa en medidas de desigualdad invariantes a la escala.

13. Una curva de Lorenz indica el porcentaje de ingreso acumulado por el porcentaje más pobre de la población.

14. Esto es así para toda función de bienestar simétrica y cuasicóncava, es decir con aversión a la desigualdad (ver Atkinson [1970] y Lambert [1993]).

15. Consultar Lambert (1993) para un detalle de los distintos indicadores.

16. Ver Convenio (1999) donde se utilizan técnicas de *bootstrapping* para estimar intervalos de confianza de los indicadores de desigualdad.

17. Nótese que las curvas de Lorenz que pueden construirse a partir de este cuadro y las presentadas en el apéndice indican la participación por deciles, por lo que esconden parte de la información. Por ejemplo, la participación del 5% de los individuos más pobres en 1989 es menor que en 1988, lo cual no se refleja en las participaciones decílicas. En cambio, este fenómeno sí es captado por los indicadores de desigualdad que ponderan en mayor medida las transferencias en la cola inferior de la distribución, como el Atk(2) y el Atk(3), los que reflejan un aumento en la desigualdad entre esos dos años.

18. Estas conclusiones son bastante generales, aunque no robustas a todos los indicadores.

19. En contraste con la evolución del resto de los índices, el indicador Atk(3), que se focaliza en la participación de los más pobres, se mantiene estable entre 1995 y 1997.

20. En cambio, los ingresos laborales horarios tienen un patrón creciente más claro.

21. Los indicadores de pobreza más elaborados no presentan la segunda característica, pero todos comparten la primera (ver Deaton [1997]).

22. Los años y ondas analizados (mayo de 1992 y 1995 y octubre de 1997) responden esencialmente a la disponibilidad de información para un número razonable de aglomerados.

23. El cuadro A.7 del apéndice muestra la información básica de la distribución del ingreso ajustado para los tres años seleccionados.

24. En todos los casos las encuestas utilizadas son las de octubre, por disponibilidad de información. La única excepción es 1998, año para el que se usa la onda de mayo.

25. Esta afirmación presupone una función de bienestar paretiana.

26. La curva de Lorenz generalizada se computa multiplicando el ingreso promedio a la curva de Lorenz original.

27. El bienestar individual está medido en términos de ingreso ajustado en términos reales. Para ello se deflactan los valores nominales por el IPC, lo cual supone una canasta de calidad fija. Si los bienes aumentan de calidad el bienestar puede aumentar y, sin embargo este hecho, no verse reflejado en las estadísticas.

28. La población con ingresos válidos es inferior a las 18.715.567 personas de la población de referencia.

29. Estas comparaciones presuponen una preocupación por la distribución del ingreso que se circunscribe a la región. Si lo relevante fueran simplemente las variables nacionales, las comparaciones de bienestar entre aglomerados no tendrían sentido.

30. El período en el que se toma cada promedio varía de acuerdo a la disponibili-

dad de información. De cualquier manera, como se señaló, el Gini varía relativamente poco en un país, respecto a las diferencias entre naciones.

31. Sin embargo, América Llatina no es la región de mayor pobreza. Ravaillon, Datt y van de Walle (1991) reportan un índice de la brecha de pobreza de 6,9 comparado con 10,2 para los países en desarrollo.

32. La diferencia entre el Gini del cuadro 6.2 para la Argentina y el presentado en otras secciones de este artículo proviene seguramente de decisiones metodológicas diferentes. Desafortunadamente, no es posible profundizar el análisis de la diferencia ya que el informe del BID no incluye detalles metodológicos.

33. Ver Lustig (1995) y BID (1998).

34. El Gini del Gran Santiago calculado en base a hogares ordenados por ingreso per cápita familiar pasó de 0,389 a 0,534 en tres décadas (ver Beyer *et al.* [1997]).

35. Ver Atkinson (1997) y Schultz (1997) entre otros.

36. Ver Atkinson (1997), Gottschalk y Smeeding (1997) y Putterman, Roemer y Silvestre (1998), entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altimir, O.: "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980", *Desarrollo Económico* 25 (100), 1986.

Atkinson, A.: "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory* 2, 1970.

Atkinson, A.: "Bringing income distribution in from the cold", *The Economic Journal 107* March, 1997, 297-321.

Beyer, H.; Rojas, P. y Vergara, R.: "Trade liberalization and wage inequality in Chile", en documentos de trabajo del 10th Annual InterAmerican Seminar on Economics, NBER, Santiago, 1997.

BID: América Latina frente a la desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.

Botarguez, P. y Petrecolla, D.: "Estimaciones paramétricas y no paramétricas de la distribución del ingreso de los ocupados del Gran Buenos Aires, 1992-1997", Económica, en prensa.

Buhmann, B.; Rainwater, G.; Schmaus, G. y Smeeding, T.: "Equivalence scales, well being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study database", *Review of Income and Wealth* 34, 1988.

Camelo, H.: "Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuente del ingreso", 2 Taller Regional del MECOVI, Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares, INDEC, Buenos Aires, 1998.

Convenio: "La distribución del ingreso en la Provincia de Buenos Aires", Convenio Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. mímeo, 1999.

Deaton, A.: "The analysis of household surveys". The Johns Hopkins University Press for the World Bank, Baltimore, 1997.

Deininger, K. y Squire, L.: "Measuring income inequality: a new data set", *The World Bank Economic Review 10, 1996*.

Feres, J.: "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso", *Revista de la CEPAL*, abril de 1997.

Gottschalk, P. y Smeeding, T.: "Cross National comparisons of earnings and income inequality", *Journal of Economic Literature XXXV*, junio de 1997.

Lambert, P.: *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press, 1993.

Le Grand, J.: Equity and choice: an essay in Economics and Applied Philosophy, Londres, Harper Collins Academic, 1991.

Li, H.; Squire, L. y Zou, H.: "Explaining international and intertemporal variations in income inequality", *The Economic Journal* 108, enero de 1998.

Londoño, J. y Székely, M.: "Persistent poverty and excess inequality: Latin America 1970-1995", Office of the Chief Economist Working Paper Series 357, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Lustig, N.: *Coping with austerity. Poverty and inequality in Latin America*. Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.

Lustig, N. y Székely, M.: "Hidden trends in poverty and inequality in Mexico", en documentos de trabajo del 10th Annual InterAmerican Seminar on Economics, NBER, Santiago, 1997.

Putterman, L.; Roemer, J. y Silvestre, J.: "Does egalitarianism have a future?", *Journal of Economic Literature XXXVI*, junio de 1998.

Ravaillon, M.; Datt, G. y van de Walle, D.: "Quantifying absolute poverty in the developing world", *Review of Income and Wealth 37*, diciembre de 1991.

Rawls, J.: "Social Unity and Primary Goods", en Sen, A. y Williams, B. (comp.): *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Roemer, J.: "Equality of Opportunity: A Theory and Examples", *American Economic Review 87*, 1997.

Schultz, P.: "Inequality in the distribution of personal income in the world. How is changing and why", mímeo., Yale University, 1997.

Sen, A.: *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1992.

APÉNDICE

VARIABLES DE ANÁLISIS

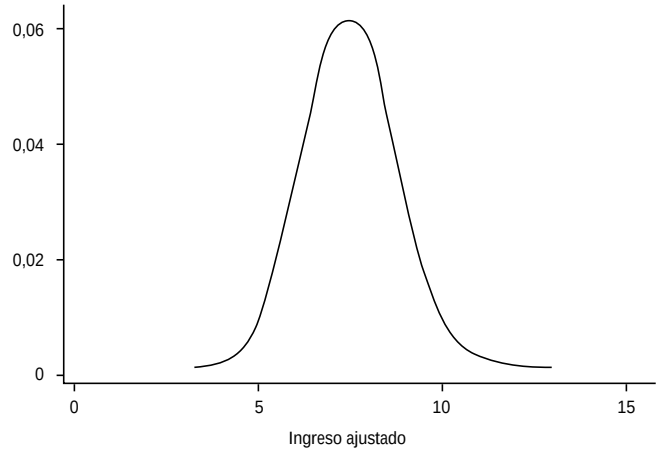
El siguiente cuadro resume las características de las seis variables analizadas. Se precisa la población considerada (toda la población o algún grupo), la conformación de deciles (con igual número de individuos o de hogares) y el ajuste por subdeclaración.

Concepto	Población considerada	Deciles	Ajuste por subdeclaración
ingreso ajustado per cápita familiar	todos	individuos	sí
ingreso per cápita familiar	todos	hogares	no
ingreso total familiar	todos	hogares	sí
ingreso ajustado	todos	individuos	sí
ingresos laborales	hombres entre 25 y 55 años que trabajan más de 29 hs. semanales	individuos	sí
ingresos laborales por hora	hombres entre 25 y 55 años que trabajan más de 29 hs. semanales		sí

FUNCIÓN DE DENSIDAD

La figura A.1 muestra una estimación de la densidad del logaritmo natural del ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar para mayo de 1998 en el Aglomerado Gran Buenos Aires. La estimación se realiza utilizando el método no paramétrico de kernels. La figura corrobora que la distribución que surge de los datos de la EPH tiene la forma usual.[1] Esta forma se repite para las distribuciones del resto de los años.

Figura A.1
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AJUSTADO
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, MAYO DE 1998
ESTIMACIÓN DE DENSIDAD POR KERNELS



Cuadro A.1
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
AJUSTADO POR SUBDECLARACIÓN
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	95,8	67,0	72,0	90,6	125,4	125,5	131,9	96,7	99,8	95,7	103,2
2	164,8	123,6	132,5	155,6	209,1	219,0	230,8	187,1	184,5	177,3	193,9
3	225,3	163,6	178,1	210,4	279,8	296,0	308,4	251,1	246,6	245,5	261,0
4	290,5	205,9	223,1	276,4	339,8	372,8	391,6	315,4	310,2	311,5	333,4
5	364,4	249,6	284,5	334,4	411,6	460,5	484,1	383,2	387,1	388,2	413,8
6	458,1	309,9	351,2	413,6	503,8	570,5	594,6	473,7	489,7	493,9	529,4
7	595,6	394,9	441,9	523,2	622,0	719,3	742,4	608,5	612,6	645,6	696,4
8	785,7	532,4	578,3	693,4	800,5	956,3	988,3	818,7	843,9	856,7	948,7
9	1.180,0	800,6	827,4	1.044,7	1.155,6	1.438,3	1.480,1	1.280,8	1.287,7	1.337,3	1.467,6
10	3.682,0	2.693,2	2.457,2	3.057,9	3.715,9	4.601,4	4.629,1	4.013,3	4.374,4	4.626,7	4.848,4
Promedio	784,3	554,2	554,8	680,3	816,8	976,4	998,5	843,2	884,0	917,9	979,8

Cuadro A.1 (cont.)

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1
2	2,1	2,2	2,4	2,3	2,6	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	2,0
3	2,9	3,0	3,2	3,1	3,4	3,0	3,1	3,0	2,8	2,7	2,7
4	3,7	3,7	4,0	4,1	4,2	3,8	3,9	3,7	3,5	3,4	3,4
5	4,6	4,5	5,1	4,9	5,0	4,7	4,9	4,5	4,4	4,2	4,2
6	5,8	5,6	6,3	6,1	6,2	5,8	6,0	5,6	5,5	5,4	5,4
7	7,6	7,1	8,0	7,7	7,6	7,4	7,4	7,2	6,9	7,0	7,1
8	10,0	9,6	10,4	10,2	9,8	9,8	9,9	9,7	9,5	9,3	9,7
9	15,0	14,4	14,9	15,3	14,1	14,7	14,8	15,2	14,6	14,6	15,0
10	47,0	48,6	44,3	45,0	45,6	47,2	46,4	47,7	49,5	50,4	49,5

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1
2	3,3	3,4	3,7	3,6	4,1	3,5	3,6	3,4	3,2	3,0	3,0
3	6,2	6,4	6,9	6,7	7,5	6,6	6,7	6,3	6,0	5,6	5,7
4	9,9	10,1	10,9	10,8	11,7	10,4	10,6	10,1	9,5	9,0	9,1
5	14,5	14,6	16,0	15,7	16,7	15,1	15,5	14,6	13,9	13,3	13,3
6	20,4	20,2	22,4	21,8	22,9	20,9	21,4	20,2	19,4	18,7	18,7
7	28,0	27,3	30,3	29,5	30,5	28,3	28,9	27,5	26,4	25,7	25,8
8	38,0	36,9	40,8	39,7	40,3	38,1	38,8	37,2	35,9	35,0	35,5
9	53,0	51,4	55,7	55,0	54,4	52,8	53,6	52,3	50,5	49,6	50,5
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A.1 (cont.)

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,570	0,580	0,544	0,550	0,540	0,566	0,559	0,574	0,590	0,601	0,595
Theil	0,700	0,886	0,757	0,621	0,639	0,708	0,673	0,689	0,761	0,807	0,764
Atk (1)	0,439	0,458	0,412	0,417	0,400	0,433	0,423	0,446	0,464	0,481	0,473
Atk (2)	0,643	0,661	0,633	0,621	0,580	0,621	0,617	0,664	0,670	0,685	0,686
Atk (3)	0,768	0,839	0,808	0,775	0,700	0,731	0,740	0,811	0,813	0,810	0,832

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR SIN AJUSTAR
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	57,5	39,2	42,5	55,7	69,6	71,9	76,8	65,2	59,8	56,8	61,7
2	101,3	71,7	78,6	94,9	119,5	129,2	133,2	118,9	112,5	107,7	115,2
3	136,1	93,6	103,7	130,7	161,2	170,9	175,4	156,1	148,4	148,4	156,0
4	172,7	116,0	133,2	164,0	189,4	210,2	220,5	193,1	186,1	186,1	195,5
5	210,0	142,4	169,7	191,7	228,3	257,8	271,9	239,4	233,1	233,6	245,6
6	258,3	173,7	203,2	234,7	279,5	317,1	329,7	291,8	280,4	296,0	314,3
7	323,8	213,7	243,9	297,9	348,6	394,3	407,7	365,5	353,7	372,0	399,7
8	406,5	274,9	313,6	388,7	437,7	507,1	522,9	467,1	469,8	486,0	529,8
9	554,3	382,4	429,7	547,0	596,3	696,4	713,9	655,6	662,7	684,5	756,7
10	1.128,9	799,6	887,6	1.088,0	1.172,1	1.473,8	1.452,3	1.266,8	1.361,1	1.383,7	1.587,6
Promedio	295,1	205,0	224,3	273,4	317,7	364,8	374,8	329,9	323,1	331,9	359,9

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	3,0	2,6	2,9	3,1	2,8	2,7	2,9	2,9	2,8	2,5	2,6
2	4,0	4,0	4,6	4,0	4,9	4,5	4,0	4,4	4,5	4,4	4,0
3	5,0	5,1	4,8	5,7	5,1	4,8	5,0	5,0	4,7	4,6	4,7
4	5,5	6,2	6,4	5,1	5,6	5,8	6,2	6,1	6,3	6,0	5,7
5	6,7	6,8	7,3	6,6	7,6	7,5	7,6	7,3	6,8	6,7	6,8
6	7,7	7,3	6,7	8,9	9,5	8,2	8,6	8,2	8,2	8,1	8,2
7	10,3	9,8	9,4	10,2	10,1	10,2	10,0	9,9	9,7	10,3	9,7
8	12,0	11,4	12,2	12,4	12,2	12,3	12,6	12,1	12,4	12,0	12,6
9	16,7	16,3	15,9	15,5	14,7	15,5	15,3	15,7	15,6	15,8	17,3
10	29,2	30,5	29,8	28,6	27,6	28,5	27,9	28,4	29,0	29,6	28,5

Cuadro A.2 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	3,0	2,6	2,9	3,1	2,8	2,7	2,9	2,9	2,8	2,5	2,6
2	7,0	6,6	7,5	7,1	7,7	7,1	6,8	7,3	7,3	6,9	6,6
3	12,0	11,7	12,3	12,8	12,8	12,0	11,8	12,3	12,0	11,5	11,3
4	17,5	17,8	18,7	17,9	18,4	17,7	18,0	18,4	18,3	17,5	16,9
5	24,2	24,7	26,0	24,5	26,0	25,3	25,6	25,7	25,1	24,2	23,7
6	31,9	32,0	32,7	33,4	35,5	33,4	34,2	33,8	33,3	32,3	31,9
7	42,2	41,7	42,1	43,6	45,6	43,6	44,2	43,8	43,0	42,6	41,6
8	54,2	53,1	54,3	55,9	57,7	55,9	56,8	55,9	55,4	54,6	54,2
9	70,8	69,5	70,2	71,4	72,4	71,5	72,1	71,6	71,0	70,4	71,5
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,462	0,463	0,470	0,462	0,431	0,457	0,447	0,457	0,477	0,486	0,491
Theil	0,391	0,437	0,438	0,387	0,333	0,398	0,366	0,377	0,420	0,434	0,443
Atk (1)	0,313	0,316	0,329	0,315	0,272	0,309	0,292	0,316	0,332	0,346	0,355
Atk (2)	0,535	0,549	0,570	0,529	0,467	0,503	0,500	0,539	0,562	0,583	0,592
Atk (3)	0,695	0,783	0,769	0,716	0,614	0,641	0,655	0,718	0,749	0,768	0,785

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.3
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO TOTAL FAMILIAR (ITF)
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	319,4	205,7	264,1	289,0	326,6	364,1	358,9	465,7	328,0	328,1	355,6
2	545,0	367,6	394,1	469,4	603,7	690,8	681,0	807,4	589,7	624,2	656,1
3	739,4	518,9	568,4	671,2	831,5	1.028,9	1.006,5	1.068,5	851,4	872,0	915,3
4	963,3	680,6	725,1	888,4	1.100,0	1.326,7	1.333,2	1.314,4	1.116,3	1.148,3	1.196,2
5	1.231,0	837,9	881,0	1.149,4	1.419,4	1.646,9	1.672,8	1.587,6	1.392,3	1.452,4	1.520,5
6	1.571,3	1.047,4	1.096,7	1.481,1	1.767,4	2.061,8	2.073,0	1.930,1	1.727,2	1.779,0	1.890,0
7	2.026,2	1.329,6	1.408,8	1.851,9	2.208,0	2.589,6	2.608,1	2.348,1	2.193,3	2.213,0	2.400,4
8	2.681,9	1.733,4	1.813,7	2.360,4	2.854,7	3.360,2	3.372,7	3.048,8	2.886,4	2.925,6	3.197,3
9	3.833,1	2.595,8	2.622,0	3.522,4	3.841,1	4.826,9	4.882,2	4.600,4	4.086,6	4.359,9	4.767,4
10	12.376,2	8.908,0	7.748,9	9.675,6	12.134,7	15.584,8	15.482,5	14.236,3	14.269,2	15.275,2	15.657,2
Promedio	2.629,2	1.823,3	1.754,9	2.239,2	2.711,6	3.351,6	3.350,1	3.144,3	2.947,8	3.099,1	3.256,7

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,2	1,1	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,5	1,1	1,1	1,1
2	2,1	2,0	2,2	2,1	2,2	2,1	2,0	2,6	2,0	2,0	2,0
3	2,8	2,8	3,2	3,0	3,1	3,1	3,0	3,4	2,9	2,8	2,8
4	3,7	3,7	4,1	4,0	4,1	4,0	4,0	4,2	3,8	3,7	3,7
5	4,7	4,6	5,0	5,1	5,2	4,9	5,0	5,1	4,7	4,7	4,7
6	6,0	5,7	6,3	6,6	6,5	6,2	6,2	6,1	5,9	5,7	5,8
7	7,7	7,3	8,0	8,3	8,1	7,7	7,8	7,5	7,4	7,1	7,4
8	10,2	9,5	10,3	10,6	10,5	10,0	10,1	9,7	9,8	9,5	9,8
9	14,6	14,2	14,9	15,7	14,2	14,4	14,6	14,6	13,9	14,1	14,7
10	47,1	48,9	44,3	43,4	44,9	46,6	46,3	45,4	48,5	49,3	48,1

Cuadro A.3 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,2	1,1	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,5	1,1	1,1	1,1
2	3,3	3,1	3,7	3,4	3,4	3,1	3,1	4,0	3,1	3,1	3,1
3	6,1	6,0	7,0	6,4	6,5	6,2	6,1	7,4	6,0	5,9	5,9
4	9,8	9,7	11,1	10,4	10,5	10,2	10,1	11,6	9,8	9,6	9,6
5	14,4	14,3	16,1	15,5	15,8	15,1	15,1	16,7	14,5	14,3	14,3
6	20,4	20,1	22,4	22,1	22,3	21,2	21,3	22,8	20,4	20,0	20,1
7	28,1	27,3	30,4	30,4	30,4	29,0	29,1	30,3	27,8	27,1	27,4
8	38,3	36,9	40,8	40,9	41,0	39,0	39,1	40,0	37,6	36,6	37,2
9	52,9	51,1	55,7	56,6	55,1	53,4	53,7	54,6	51,5	50,7	51,9
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,571	0,584	0,542	0,543	0,548	0,564	0,563	0,540	0,579	0,586	0,580
Theil	0,693	0,832	0,703	0,590	0,661	0,685	0,678	0,614	0,758	0,766	0,717
Atk (1)	0,442	0,464	0,409	0,409	0,419	0,436	0,434	0,401	0,457	0,462	0,453
Atk (2)	0,636	0,661	0,602	0,621	0,609	0,642	0,647	0,603	0,648	0,670	0,664
Atk (3)	0,749	0,808	0,750	0,775	0,716	0,761	0,784	0,776	0,770	0,815	0,814

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AJUSTADO POR ADULTO EQUIVALENTE Y ECONOMÍAS DE ESCALA
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	167,4	115,7	125,5	158,0	211,2	217,2	225,1	166,8	171,8	166,0	176,3
2	275,6	204,0	218,5	258,7	352,4	367,8	383,5	318,2	311,6	298,8	323,9
3	368,2	266,5	288,3	343,9	452,9	485,1	500,7	412,2	405,0	403,5	424,0
4	462,9	328,6	359,5	438,2	548,9	600,1	624,8	507,4	504,0	509,3	534,4
5	571,4	398,6	447,0	527,4	664,6	733,0	765,8	613,9	615,6	614,8	655,0
6	710,1	479,4	533,6	650,8	802,4	895,4	924,1	741,2	755,9	763,7	817,5
7	917,2	604,8	673,8	819,3	976,5	1.105,5	1.137,8	925,2	937,2	981,4	1.055,2
8	1.204,6	801,5	875,5	1.055,2	1.221,4	1.449,2	1.488,3	1.225,1	1.270,2	1.281,3	1.402,9
9	1.781,0	1.212,2	1.233,8	1.562,0	1.727,4	2.156,7	2.193,9	1.890,7	1.903,3	1.970,7	2.189,8
10	5.576,2	3.923,2	3.598,7	4.471,9	5.578,0	6.790,4	6.823,7	5.984,8	6.413,5	6.820,1	7.086,7
Promedio	1.203,6	833,6	835,6	1.028,7	1.254,1	1.480,4	1.507,2	1.278,9	1.328,9	1.381,2	1.467,0

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2
2	2,3	2,4	2,6	2,5	2,8	2,5	2,5	2,5	2,3	2,2	2,2
3	3,1	3,2	3,4	3,3	3,6	3,3	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9
4	3,8	3,9	4,3	4,3	4,4	4,1	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6
5	4,7	4,8	5,3	5,1	5,3	4,9	5,1	4,8	4,6	4,5	4,5
6	5,9	5,8	6,4	6,3	6,4	6,1	6,1	5,8	5,7	5,5	5,6
7	7,6	7,3	8,1	8,0	7,8	7,5	7,5	7,2	7,1	7,1	7,2
8	10,0	9,6	10,5	10,3	9,7	9,8	9,9	9,6	9,6	9,3	9,6
9	14,8	14,5	14,8	15,2	13,8	14,6	14,6	14,8	14,3	14,3	14,9
10	46,3	47,1	43,1	43,5	44,5	45,9	45,3	46,8	48,3	49,4	48,3

Cuadro A.4 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2
2	3,7	3,8	4,1	4,1	4,5	4,0	4,0	3,8	3,6	3,4	3,4
3	6,7	7,0	7,6	7,4	8,1	7,2	7,4	7,0	6,7	6,3	6,3
4	10,6	11,0	11,9	11,7	12,5	11,3	11,5	11,0	10,5	10,0	9,9
5	15,3	15,8	17,2	16,8	17,8	16,2	16,6	15,8	15,1	14,4	14,4
6	21,2	21,5	23,6	23,1	24,2	22,3	22,7	21,6	20,8	20,0	20,0
7	28,9	28,8	31,7	31,1	32,0	29,8	30,3	28,8	27,8	27,1	27,2
8	38,9	38,4	42,1	41,3	41,7	39,5	40,1	38,4	37,4	36,3	36,7
9	53,7	52,9	56,9	56,5	55,5	54,1	54,7	53,2	51,7	50,6	51,7
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,559	0,561	0,526	0,530	0,524	0,548	0,542	0,558	0,571	0,584	0,578
Theil	0,672	0,771	0,691	0,574	0,607	0,658	0,631	0,657	0,714	0,758	0,714
Atk (1)	0,425	0,426	0,385	0,386	0,378	0,404	0,399	0,426	0,439	0,457	0,453
Atk (2)	0,614	0,626	0,600	0,585	0,548	0,589	0,585	0,632	0,635	0,653	0,653
Atk (3)	0,737	0,808	0,786	0,747	0,661	0,702	0,712	0,787	0,786	0,786	0,807

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.5
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO LABORAL
HOMBRES ENTRE 25 Y 55 AÑOS TRABAJADORES DE TIEMPO COMPLETO
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	219,8	145,2	159,3	211,9	286,1	288,2	312,7	275,7	274,0	240,7	258,5
2	312,4	216,8	258,9	306,6	381,5	415,6	434,8	399,8	392,9	384,8	388,0
3	375,9	267,0	317,8	373,1	467,8	509,5	527,8	487,1	475,5	460,8	480,5
4	447,3	319,3	374,7	443,7	516,6	593,8	623,7	561,3	551,5	541,3	548,6
5	521,4	369,5	418,6	491,4	611,3	678,2	715,0	641,3	624,4	609,4	629,2
6	639,6	430,5	488,8	593,6	719,7	808,5	827,9	749,1	731,4	712,1	741,5
7	769,8	517,9	592,9	714,0	878,3	957,7	985,6	875,3	853,2	829,9	844,5
8	982,2	636,1	735,4	848,3	1.061,9	1.142,5	1.145,1	1.058,5	1.043,5	1.003,0	1.042,6
9	1.341,0	868,8	983,9	1.111,8	1.368,9	1.480,5	1.541,9	1.424,2	1.423,6	1.330,7	1.431,1
10	2.646,9	1.705,3	2.175,5	2.352,0	2.439,3	3.079,9	3.238,2	2.954,7	2.689,7	2.647,0	2.927,4
Promedio	826,5	548,3	651,1	745,7	873,9	996,9	1.036,2	943,8	907,3	876,4	930,2

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2,7	2,6	2,4	2,8	3,3	2,9	3,0	2,9	3,0	2,7	2,8
2	3,8	3,9	4,0	4,1	4,3	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,2
3	4,5	4,9	4,9	5,0	5,3	5,1	5,1	5,2	5,3	5,2	5,2
4	5,4	5,8	5,8	6,0	5,9	6,0	6,0	5,9	6,0	6,2	5,9
5	6,3	6,7	6,4	6,6	7,0	6,8	6,9	6,8	6,9	6,9	6,8
6	7,7	7,9	7,5	8,0	8,2	8,1	8,0	7,9	8,1	8,2	8,0
7	9,3	9,4	9,2	9,5	10,0	9,6	9,5	9,3	9,4	9,5	9,1
8	11,9	11,6	11,3	11,4	12,2	11,5	11,1	11,2	11,5	11,5	11,2
9	16,2	15,8	15,1	14,9	15,8	14,8	14,9	15,1	15,7	15,2	15,4
10	32,1	31,2	33,5	31,7	27,9	31,1	31,4	31,4	29,8	30,2	31,6

Cuadro A.5 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2,7	2,6	2,4	2,8	3,3	2,9	3,0	2,9	3,0	2,7	2,8
2	6,4	6,6	6,4	6,9	7,6	7,0	7,2	7,1	7,3	7,1	6,9
3	11,0	11,5	11,3	11,9	13,0	12,1	12,3	12,3	12,6	12,4	12,1
4	16,4	17,3	17,1	17,9	18,9	18,1	18,3	18,2	18,6	18,6	18,0
5	22,7	24,0	23,5	24,5	25,9	24,9	25,2	25,1	25,6	25,5	24,8
6	30,4	31,9	31,0	32,5	34,1	33,0	33,2	33,0	33,6	33,7	32,8
7	39,7	41,3	40,1	42,0	44,2	42,6	42,7	42,3	43,0	43,1	41,8
8	51,6	52,9	51,4	53,4	56,3	54,1	53,8	53,5	54,5	54,6	53,0
9	67,9	68,8	66,5	68,3	72,1	68,9	68,6	68,6	70,2	69,8	68,4
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,412	0,395	0,410	0,389	0,357	0,383	0,380	0,383	0,371	0,374	0,388
Theil	0,316	0,285	0,323	0,288	0,223	0,297	0,276	0,279	0,250	0,260	0,280
Atk (1)	0,248	0,225	0,248	0,221	0,188	0,215	0,215	0,212	0,207	0,213	0,225
Atk (2)	0,404	0,401	0,421	0,362	0,315	0,358	0,355	0,359	0,348	0,363	0,376
Atk (3)	0,537	0,606	0,615	0,469	0,411	0,476	0,548	0,479	0,499	0,503	0,563

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.6
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO LABORAL POR HORA
HOMBRES ENTRE 25 Y 55 AÑOS TRABAJADORES DE TIEMPO COMPLETO
GRAN BUENOS AIRES 1988-1998

Valores medios

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2,0	1,3	1,4	1,9	2,4	2,6	2,9	2,4	2,6	2,3	2,5
2	2,9	2,0	2,3	2,8	3,5	3,7	4,2	3,8	3,8	3,5	3,7
3	3,5	2,5	2,9	3,4	4,2	4,5	5,2	4,6	4,6	4,3	4,4
4	4,1	2,9	3,4	4,0	4,9	5,3	6,1	5,5	5,3	5,1	5,2
5	4,9	3,4	3,9	4,6	5,6	6,1	7,0	6,4	6,3	6,1	6,2
6	5,8	4,0	4,5	5,4	6,5	7,1	8,1	7,5	7,3	7,1	7,3
7	7,0	4,9	5,4	6,5	7,8	8,4	9,7	8,9	8,4	8,2	8,6
8	8,7	6,0	6,6	7,9	9,6	10,3	12,0	10,9	10,5	10,2	10,6
9	12,1	8,2	9,2	10,3	12,5	13,2	15,3	14,6	14,3	13,5	14,4
10	26,6	16,9	20,5	21,3	22,9	26,5	33,2	27,9	27,2	27,2	30,7
Promedio	7,8	5,2	6,0	6,8	8,0	8,8	10,4	9,3	9,0	8,8	9,4

Participación

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2,6	2,5	2,3	2,8	3,0	3,0	2,8	2,6	2,9	2,6	2,6
2	3,8	3,8	3,8	4,1	4,4	4,3	4,1	4,1	4,3	4,0	3,9
3	4,5	4,7	4,7	5,0	5,2	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9	4,7
4	5,3	5,6	5,6	5,8	6,1	6,0	5,8	5,9	5,9	5,9	5,5
5	6,3	6,6	6,5	6,7	7,0	6,9	6,7	7,0	6,9	7,0	6,6
6	7,4	7,7	7,6	7,9	8,2	8,1	7,8	8,1	8,0	8,1	7,8
7	9,0	9,3	9,0	9,6	9,8	9,6	9,3	9,6	9,2	9,4	9,2
8	11,2	11,5	10,9	11,5	11,9	11,8	11,5	11,7	11,6	11,6	11,3
9	15,6	15,6	15,4	15,1	15,6	14,9	14,8	15,8	15,8	15,4	15,4
10	34,3	32,6	34,3	31,4	28,9	30,3	32,1	30,1	30,3	31,2	32,9

Cuadro A.6 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2,6	2,5	2,3	2,8	3,0	3,0	2,8	2,6	2,9	2,6	2,6
2	6,4	6,3	6,1	6,9	7,3	7,2	6,8	6,8	7,2	6,6	6,6
3	10,9	11,0	10,9	11,9	12,5	12,4	11,8	11,7	12,2	11,5	11,3
4	16,3	16,7	16,5	17,7	18,6	18,4	17,7	17,7	18,1	17,4	16,8
5	22,5	23,3	23,0	24,4	25,6	25,3	24,4	24,6	25,1	24,4	23,5
6	30,0	30,9	30,5	32,4	33,8	33,4	32,2	32,7	33,1	32,5	31,2
7	38,9	40,3	39,5	42,0	43,6	43,0	41,6	42,3	42,3	41,9	40,4
8	50,1	51,8	50,4	53,5	55,6	54,8	53,1	54,1	54,0	53,5	51,7
9	65,7	67,4	65,7	68,6	71,1	69,7	67,9	69,9	69,7	68,8	67,1
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Índices

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gini	0,424	0,410	0,420	0,390	0,365	0,376	0,394	0,384	0,379	0,391	0,407
Theil	0,347	0,310	0,342	0,295	0,236	0,285	0,301	0,260	0,259	0,286	0,306
Atk (1)	0,261	0,248	0,259	0,221	0,200	0,216	0,230	0,213	0,209	0,228	0,237
Atk (2)	0,410	0,417	0,415	0,373	0,334	0,355	0,381	0,376	0,350	0,383	0,389
Atk (3)	0,529	0,580	0,540	0,518	0,441	0,494	0,601	0,509	0,458	0,514	0,503

Nota: Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, mayo de cada año.

Cuadro A.7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AJUSTADO
DIECISÉIS AGLOMERADOS URBANOS 1992-1997

Valores medios

	1992	1995	1997
1	184,7	156,1	150,7
2	306,1	289,6	277,2
3	403,1	383,8	375,9
4	490,2	474,9	478,9
5	594,1	576,2	600,0
6	722,6	699,4	738,3
7	889,1	873,2	921,3
8	1.131,5	1.150,8	1.201,9
9	1.600,7	1.737,7	1.819,1
10	5.041,7	5.410,7	5.702,3
media	1.136,5	1.175,3	1.226,8

Participación

	1992	1995	1997
1	1,6	1,3	1,2
2	2,7	2,5	2,3
3	3,5	3,3	3,1
4	4,3	4,0	3,9
5	5,2	4,9	4,9
6	6,4	6,0	6,0
7	7,8	7,4	7,5
8	10,0	9,8	9,8
9	14,1	14,8	14,8
10	44,4	46,0	46,5
media	100,0	100,0	100,0

Cuadro A.7 (cont.)

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1992	1995	1997
1	1,6	1,3	1,2
2	4,3	3,8	3,5
3	7,9	7,1	6,6
4	12,2	11,1	10,5
5	17,4	16,0	15,3
6	23,8	22,0	21,4
7	31,6	29,4	28,9
8	41,5	39,2	38,7
9	55,6	54,0	53,5
10	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro A.8
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO TOTAL FAMILIAR SIN AJUSTAR
GRAN BUENOS AIRES 1963-1998

Participación

	1963	1970	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1	2,9	2,5	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0	1,8	1,9	1,5	1,6	1,6	1,5
2	4,3	4,1	3,9	3,1	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9	2,8	2,7
3	5,3	5,4	5,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8
4	6,3	6,4	6,4	5,3	5,5	5,3	5,5	5,2	5,1	5,2	5,2	5,1	4,9
5	7,2	7,4	7,6	6,7	6,5	6,5	6,6	6,5	6,3	6,5	6,6	6,2	6,2
6	8,1	8,4	8,8	8,3	7,9	8,1	8,1	7,9	7,7	8,1	8,1	7,7	7,6
7	9,5	10,1	10,4	10,0	9,8	9,7	9,9	9,8	9,5	10,2	9,9	9,4	9,4
8	11,7	11,9	12,6	12,8	11,9	12,0	12,4	12,5	12,0	12,9	12,4	12,1	12,2
9	15,2	15,6	16,0	16,8	16,3	16,0	16,5	16,8	16,3	17,0	16,9	16,9	17,2
10	29,5	28,2	26,9	30,6	32,4	33,2	31,9	32,4	34,2	31,7	32,5	34,2	34,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1963	1970	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1	2,9	2,5	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0	1,8	1,9	1,5	1,6	1,6	1,5
2	7,2	6,6	6,1	5,1	5,3	5,0	4,9	4,8	4,8	4,3	4,5	4,4	4,2
3	12,5	12,0	11,3	9,5	9,6	9,2	9,1	8,9	8,8	8,3	8,5	8,3	8,0
4	18,8	18,4	17,6	14,8	15,1	14,5	14,6	14,0	13,9	13,5	13,7	13,4	12,9
5	26,0	25,8	25,3	21,5	21,7	21,1	21,1	20,5	20,3	20,0	20,2	19,6	19,1
6	34,1	34,2	34,1	29,8	29,6	29,1	29,2	28,4	28,0	28,1	28,3	27,3	26,7
7	43,6	44,3	44,6	39,8	39,4	38,8	39,1	38,3	37,5	38,3	38,2	36,7	36,1
8	55,3	56,2	57,1	52,7	51,3	50,8	51,5	50,8	49,6	51,2	50,6	48,9	48,3
9	70,5	71,8	73,1	69,4	67,6	66,8	68,1	67,6	65,8	68,3	67,5	65,8	65,6
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A.8 (cont.)

Índices

	1963	1970	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Gini	0,358	0,356	0,357	0,411	0,417	0,425	0,421	0,430	0,439	0,433	0,434	0,448	0,456
Theil	0,221	0,213	0,209	0,280	0,295	0,309	0,298	0,311	0,330	0,313	0,317	0,342	0,353
Atk (1)	0,190	0,193	0,199	0,255	0,258	0,269	0,265	0,277	0,284	0,290	0,287	0,300	0,311
Atk (2)	0,323	0,343	0,366	0,438	0,433	0,451	0,450	0,466	0,469	0,503	0,493	0,502	0,518
Atk (3)	0,415	0,452	0,488	0,553	0,542	0,563	0,563	0,580	0,579	0,631	0,617	0,621	0,637

Nota: los índices se calculan en base a la información agrupada en deciles. Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a Altimir (1986) y datos de la EPH, GBA, octubre de todos los años, y mayo de 1998.

Cuadro A.9
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
GRAN BUENOS AIRES 1974-1998

Participación

	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1	4,0	3,6	3,4	3,3	3,4	3,1	3,4	2,9	2,9	2,8	2,6
2	5,4	4,5	4,5	4,4	4,6	4,4	4,1	4,6	4,4	4,4	4,0
3	6,5	5,4	5,8	5,8	6,4	5,7	6,0	3,9	4,9	4,4	4,7
4	7,5	6,2	6,6	6,4	5,2	6,2	6,1	6,2	6,2	6,2	5,7
5	8,1	7,2	7,3	7,5	6,6	6,4	5,8	7,6	7,3	6,9	6,8
6	9,5	8,7	8,4	7,7	8,9	8,2	8,6	8,9	8,3	7,7	8,2
7	11,1	10,5	9,8	9,8	10,0	10,0	9,3	10,1	9,9	10,1	9,7
8	12,4	12,5	11,9	12,2	11,3	12,2	11,9	12,5	12,7	12,1	12,6
9	14,3	15,4	14,3	14,6	16,5	15,8	15,7	16,5	16,0	16,3	17,3
10	21,3	25,9	28,1	28,2	27,0	28,0	29,1	26,7	27,4	29,1	28,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Curva de Lorenz (en porcentajes)

	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1	4,0	3,6	3,4	3,3	3,4	3,1	3,4	2,9	2,9	2,8	2,6
2	9,4	8,1	7,9	7,7	8,0	7,5	7,5	7,6	7,3	7,2	6,6
3	15,9	13,6	13,7	13,5	14,4	13,2	13,5	11,5	12,2	11,6	11,3
4	23,4	19,8	20,3	20,0	19,7	19,4	19,6	17,7	18,4	17,8	16,9
5	31,5	27,0	27,6	27,5	26,3	25,8	25,4	25,3	25,7	24,7	23,7
6	40,9	35,7	36,0	35,2	35,2	33,9	34,1	34,2	34,1	32,4	31,9
7	52,1	46,2	45,8	45,0	45,1	43,9	43,3	44,3	43,9	42,6	41,6
8	64,4	58,7	57,7	57,2	56,5	56,2	55,3	56,8	56,6	54,6	54,2
9	78,7	74,1	71,9	71,8	73,0	72,0	70,9	73,3	72,6	70,9	71,5
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A.9 (cont.)

Índices

	1974	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Gini	0,259	0,326	0,332	0,338	0,337	0,350	0,354	0,353	0,352	0,370	0,380
Theil	0,108	0,175	0,190	0,196	0,193	0,206	0,216	0,204	0,205	0,230	0,238
Atk (1)	0,103	0,157	0,164	0,170	0,170	0,181	0,185	0,188	0,185	0,202	0,213
Atk (2)	0,193	0,273	0,281	0,289	0,290	0,310	0,308	0,330	0,322	0,342	0,365
Atk (3)	0,266	0,353	0,363	0,373	0,371	0,398	0,388	0,427	0,417	0,435	0,466

Nota: los índices se calculan en base a la información agrupada en deciles. Atk(ε) indica el índice de Atkinson en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad ε.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, GBA, octubre de todos los años y mayo de 1998.

NOTA

1. Ver Botarguez y Petrecolla (1999) para una cuidadosa discusión de las formas funcionales que mejor aproximan la distribución del ingreso.

APÉNDICE 1
Estudio sobre la variabilidad de los ingresos individuales[1]

NÉSTOR PABLO LAVERGNE
SANDRA LEVY
ALEJANDRO CATANZARO

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio enfoca la variabilidad del ingreso desde un punto de vista prácticamente no trabajado hasta la actualidad, consistente en la aplicación del análisis longitudinal al tratamiento de la información disponible brindada por la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (EPH-INDEC). Como es sabido, la mayoría de las investigaciones relacionadas con los datos de ingresos que provee la EPH-INDEC consisten en tratamientos transversales de la información, a partir de análisis que surge de investigar los resultados provenientes del tradicional operativo que se realiza para medir el comportamiento de la fuerza de trabajo en la Argentina. Dichos estudios de corte transversal permiten presentar las comparaciones en el tiempo que sean necesarias según las variables escogidas, a fin de dar cuenta de la evolución de los indicadores que se desee privilegiar.

Sin embargo, es de destacar que el análisis longitudinal posibilita profundizar el diagnóstico relacionado con los cambios presentados a través de distintos relevamientos. Esto es así debido a que su importancia consiste en realizar el seguimiento en el tiempo de aquella parte de la muestra que en tales operativos permanece sin ser renovada.

Tradicionalmente la EPH-INDEC ha venido realizando desde mediados de la década del setenta dos relevamientos anuales basados –tal y como ocurre en el mundo actualmente– en encuestas por muestra que miden la desocupación y demás indicadores relacionados con el mercado laboral (como los ingresos, calidad de las ocupaciones, las características sociodemográficas de las poblaciones relacionadas con el empleo, etc.). Dichos operativos se han organizado de tal manera que en cada uno de ellos se actualiza el 25% de la muestra de la población a encuestar, con el objetivo de no producir agotamiento del entrevistado y evitar altos niveles de rechazo.

El estudio longitudinal presentado en este trabajo consiste precisamente en realizar el seguimiento del 75% de los informantes del panel que se mantiene a través de dos ondas (relevamientos) consecutivas. Se ha aplicado este instrumento de análisis al diagnóstico de las características que presentan

los encuestados con respecto a la variación de sus ingresos individuales (laborales y no laborales) tomando como referencia la información proveniente del Gran Buenos Aires (que es el aglomerado urbano que se corresponde con el conurbano bonaerense más el área Metropolitana).

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS ESTUDIOS DE PANEL

El objetivo de los trabajos de seguimiento de paneles desarrollados en la EPH-INDEC está centrado en dos tipos de tareas. Por un lado, se ha buscado contar con un instrumento que permita el control de calidad de la información de rutina producida en el Programa. Por otro lado, se ha logrado reforzar los análisis que permiten brindar una mejor descripción de los cambios que ocurren en el mercado de trabajo.

A través de los estudios de seguimiento de panel se ha ido formalizando cierta dinámica de trabajo que permite validar e interpretar por grupo de rotación las salidas que se producen como insumo para el comunicado de prensa. Estos procedimientos se efectúan como tareas de análisis y control de la información recibida tanto para la de por grupo de rotación coma para la de onda completa.

Como es de conocimiento, el análisis longitudinal o estadística de panel representa el seguimiento temporal de determinados grupos de población y puede realizarse a través de dos modalidades: 1) la que se basa en preguntas retrospectivas, referidas a un momento anterior al período de referencia principal y 2) la que utiliza la parte de la muestra que se mantiene durante más de un operativo de relevamiento.

La modalidad del análisis longitudinal basado en preguntas retrospectivas dentro de un cuestionario de Población Corrientemente Activa, si bien tiene como ventaja la posibilidad de enlazar información de distintos momentos para toda la población, cuenta con la desventaja de las fallas de recordación y la sobrecarga del cuestionario.

La modalidad para la observación de los ingresos que se realiza en este trabajo es la que se basa en la parte de la muestra que coincide durante los relevamientos aplicados por la misma. En particular, en este estudio se efectúa el análisis sobre los entrevistados coincidentes en dos operativos consecutivos.

Cabe aclarar que la renovación del panel de respondentes de la muestra en una encuesta como la EPH-INDEC, que se realiza periódica y sistemáticamente dos veces al año (en 1998 se incorporó una tercera onda anual), posibilita prever que las estimaciones construidas no desmejoren su calidad por el aumento de rechazos al entrevistar en forma reiterada a un mismo hogar (ver INDEC, 1996).

Con este fin, se ha diseñado un tipo de rotación que consiste en que las viviendas de una cuarta parte de las unidades primarias de muestreo sean reemplazadas en cada relevamiento por otras viviendas de las mismas unidades primarias.

Tales unidades primarias están compuestas por viviendas pertenecientes a radios censales. Es sabido que los radios censales representan, junto con

las fracciones censales, subdivisiones de los departamentos en los que se encuentran divididas las provincias argentinas, según criterios político-administrativos. Cada 300 viviendas, aproximadamente, se define un radio censal. A partir de todos los radios censales definidos por el Censo Nacional de Población y Vivienda es que se construye el marco muestral de los aglomerados que forman parte de la encuesta.

En la medida en que la EPH posee un sistema de rotación de la muestra mediante el cual en cada operativo se renueva la cuarta parte de la misma (permaneciendo por tanto las tres cuartas partes restantes en común con la onda siguiente) es posible realizar análisis longitudinales de variada índole. El aprovechamiento de la parte común de la muestra posibilita ligar 3/4 de las viviendas o individuos entre una onda y la siguiente, 1/2 con dos ondas y 1/4 con tres ondas de distancia. La forma de garantizar la coherencia en el seguimiento se logra mediante la asignación a cada vivienda e individuo del mismo código de identificación durante las cuatro entrevistas que se le realizan a lo largo de los dos años respectivos.

Debe señalarse que si bien este método no padece de ninguna de las limitaciones señaladas para las preguntas retrospectivas, puede presentar desventajas relacionadas con:

a) la progresiva pérdida de muestra;
b) la utilización de factores de expansión referidos a poblaciones con características provenientes de dos ondas y
c) las posibles inconsistencias intertemporales de respuesta.

Con respecto a la primera de las desventajas señaladas, debe afirmarse que existen distintas razones que llevan a recortar la muestra en una sucesión decreciente de subuniversos, a las que se suman las subdivisiones de análisis del universo. Estas son:

Pérdida de muestra propiamente dicha (imposibilidad de enlace):

Grupo (s) que rota (n) (población entrante) (25%, 50% o 75% de la muestra).

Hogares no encontrados en la onda de llegada.

- Hogares que se han mudado entre ondas.
- No respuesta (rechazos, ausencias, etc.).
- Errores de identificación de los hogares (excepcionalmente).

Hogares hallados en ambas ondas, pero con cambios de composición.

- Altas y bajas de las personas pertenecientes a esos hogares.

Pérdida de muestra por acotación del universo (de análisis):

Delimitación del universo en la onda de origen.
Delimitación del universo en la onda de llegada.
Apertura de las variables estudiadas.

Estos elementos han de tenerse en consideración para prever que el análisis que necesiten de cierta complejidad pueda arrojar datos que carezcan

de significación estadística. De allí que los tabulados deban ser diseñados teniendo en cuenta un grado de desagregación no muy elevado.

En cuanto a las dificultades que pueden plantear los aspectos técnicos relacionados con los factores de expansión o las inconsistencias de respuesta sólo se dirá que, en el primer caso, debe observarse coherencia entre el tipo de análisis a privilegiar, dado que el mismo definirá la dirección temporal del estudio (seguimiento hacia atrás o hacia adelante). En el caso de las inconsistencias de respuesta, debe considerarse que las mismas no se relacionan con la naturaleza del tipo de muestra utilizada sino con los cambios de informante y/o a ciertos efectos de recordación (ver Lavergne, Herrero y Catanzaro, 1996).

3. LA VARIACIÓN DEL INGRESO

A continuación se presenta el cuadro de tendencia comparativa de los ingresos para la última onda disponible de la EPH-INDEC, que es octubre de 1998. La onda de referencia es precisamente esta última, de tal forma que el total de perceptores del cuadro aludido se corresponde con la misma. Todas las demás subpoblaciones se definen tomando como referencia octubre de 1998 y, en general para la información que se ofrece más adelante, siempre se toma como referencia la última de las ondas machiables.

En la fila "a" se aprecia el porcentaje de perceptores que contestaron efectivamente algún ingreso en ambas ondas comparadas (en este caso mayo y octubre de 1998). La identificación y estudio de esta población es la que posibilitará más adelante hacer algunas descripciones sobre las características de los perceptores en términos de la relación existente entre el tipo de tendencia en sus ingresos y algunas variables específicas.

Como se puede apreciar el 57,4 % del total de perceptores de octubre de 1998 también responden en mayo del mismo año ingresos con valores distintos a cero. Con respecto al total de respondentes comparables potencialmente entre ondas representan un 76% pero, si no se tiene en cuenta la población que siendo perceptora en la onda de referencia ha sido "no encontrada" en la onda anterior (fila "d" en el cuadro 1, 8,6%), se puede decir que prácticamente un 86% de las personas efectivamente encontradas en ambos relevamientos son pasibles de ser estudiadas según su variabilidad en el ingreso (esto es el peso de 57,4% con respecto al 66,8 % presentado en el cuadro como "subtotal encontrado en ambas ondas").

El resto de personas que deberían contar –dado que han sido encuestadas en ambas ondas– con ingresos machiables distintos de cero se trata de individuos que, siendo perceptores en octubre, en la onda de mayo del mismo año ocurría que: o no respondieron ingresos (fila "b") o habiendo efectivamente respondido su ingreso el mismo era nulo (fila "c").

En el Cuadro 1 también se presenta el detalle de lo ocurrido para el total de perceptores machiables por ingreso (fila "a"), según que los mismos mantengan sus ingresos, los aumenten o los disminuyan en el período interondas que toma como referencia octubre de 1998. Como se puede observar, sobre el total de perceptores el 12% de los mismos mantenían sus ingresos individuales.

Cuadro 1
TENDENCIA COMPARATIVA DE LOS INGRESOS INDIVIDUALES
ENTRE MAYO Y OCTUBRE DE 1998

Situación	Personas	% s/total	Ingr. medio	Coef. var.
Total perceptores (a+b+c+d+e)	5.585.885	100,0	708	122,4
a) Total contest. Ingresos en 2 ondas	3.204.497	57,4	742	109,3
Con Ingresos iguales 2 ondas	671.514	12,0	718	100,5
Con Ingresos menores referen.	1.232.187	22,1	632	116,3
Con Ingresos mayores referen.	1.300.796	23,3	859	105
b) Perceptores ref. y Ns/Nr anterior	167.119	3,0	812	182,7
c) Perceptores ref. y sin ingre. anter.	358.887	6,4	320	123,6
Subtotal encontr. en ambas (a+b+c)	3.730.503	66,8	705	118,2
d) Perceptores ref. no encontr. ant.	479.204	8,6	726	147,7
Subtotal 75% compar. (a+b+c+d)	4.209.707	75,4	707	122,2
G.R. nuevo e) Perceptor. 25%	1.376.178	24,6	711	122,9

Fuente: EPH-INDEC.

Por otro lado, aquellos que los cambiaron se remontan a un porcentaje del 55,4%, repartidos casi en forma igual entre los que pasaron a tener ingresos menores (22,1%) y los que los que pasaron a tenerlos mayores (23,3%).

Si se tomaran las participaciones relativas sobre el total exclusivamente de aquellas personas que contestan los ingresos en ambas ondas (fila "a") los perceptores con ingresos iguales representan el 21% de los efectivamente machiables, mientras que los que pasan a tener ingresos menores son el 38,5% y los mayores el 41%.

Más allá de lo evidenciado con respecto a la dispersión intrasubgrupo,

hay que mencionar que las medias de ingreso de las personas que los mantienen iguales, los aumentan o los disminuyen, son claramente distintas. Los que bajan sus ingresos tienen a su vez los promedios más bajos, mientras que los que suben sus ingresos en este período interondas poseen en la de referencia los promedios de ingresos mayores.

Esto no tendría que necesariamente llevar a consideraciones obvias dado que, por ejemplo, no estaría completamente definido si las medias de ingreso de las personas que los aumentan en el período interondas observado, presentan niveles más altos que el resto porque el incrementar ingresos sea algo que les pasa a las personas de mayores ingresos o, alternativamente, porque podría interpretarse que el aumentar ingresos les permite siempre a los perceptores colocarse en la franja de ingresos relativamente más altos.

Es probable que los datos de serie de tiempo para los períodos de *matching* puedan dar cuenta de algunas precisiones en este sentido. Sin embargo, resulta necesario anteponer a dicho estudio una definición explícita con respecto a lo que se ha de interpretar como "variación" propiamente dicha.

En el caso del cuadro 1 es claro que se ha tomado para clasificar a los distintos subgrupos cuyos ingresos son posibles de ser comparados interondas, la variación "exacta" de los mismos. En ese sentido, no se han considerado "bandas" de variaciones del ingreso, de manera de estipular, por ejemplo, que sólo los ingresos que varíen por encima por debajo de un porcentaje determinado son pasibles de ser considerados como experimentando cambios significativos. La atención sobre este tipo de bandas de ingreso sería atendible desde el punto de vista de que al estar utilizando un instrumento de estimación basado en encuestas con reiteración en el tiempo a personas en sus hogares, la posibilidad de encontrar fluctuaciones motivadas por causas ajenas a la propia realidad que desea medirse resulta relativamete razonable. Esto es independiente de la calidad comprobada del relevamiento aplicado.

3.1 La variación del ingreso en períodos interondas

El cuadro 2 que se presenta a continuación muestra la estructura porcentual de los perceptores que responden ingresos en ondas consecutivas según que sus ingresos se mantengan iguales, sean menores o mayores en la onda de referencia.

Lo primero que llama la atención es la participación minoritaria que presentan los perceptores que mantienen iguales sus ingresos a lo largo de toda la serie estudiada. Debe tenerse en cuenta que se trata de un período caracterizado por una razonable estabilidad de evolución de precios y, aunque el porcentaje de perceptores que se encuentran en esta situación parece haber ido creciendo a lo largo de toda la tendencia analizada, no ha dejado en ningún período interondas de ser minoritario.

Lo máximo que alcanzaron a representar los perceptores con ingresos iguales en ambas ondas fue una participación relativa del 22,6% en período de *matching* que tiene como referencia octubre de 1997, luego de haber crecido sostenidamente desde el 16,7% que representaban en mayo de 1994. En el período que tiene como referencia mayo de 1998 su participación cayó

Cuadro 2
PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS PERCEPTORES QUE RESPONDEN INGRESOS EN AMBAS ONDAS CLASIFICADOS SEGÚN TENDENCIA DEL INGRESO

	May. 94	Oct. 94	May. 95	Oct. 95	May. 96	Oct. 96	May. 97	Oct. 97	May. 98	Oct. 98
Total contest.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos iguales	16,7	17,8	15,4	19,3	18,4	19,4	19,8	22,6	17,8	21,0
Ingresos menores	36,4	38,1	43,4	40,1	41,6	40,0	36,6	37,3	37,2	38,5
Ingresos mayores	47,0	44,2	41,3	40,6	40,0	40,7	43,6	40,1	45,0	40,6

Fuente: EPH-INDEC.

fuertemente a los valores iniciales de la serie analizada pero, al siguiente período interondas, retomó el alto porcentaje al que había llegado.

Se insiste en que la serie analizada parece evidenciar un variabilidad de ingresos muy importante, dado el hecho de que durante toda la tendencia de períodos interondas analizada los perceptores que ven modificados sus ingresos individuales resultan ser siempre aproximadamente entre un 85% a 80% del total que contestan ingresos machiables en dos operativos consecutivos, sea porque los reducen o, por el contrario, porque los aumenten.

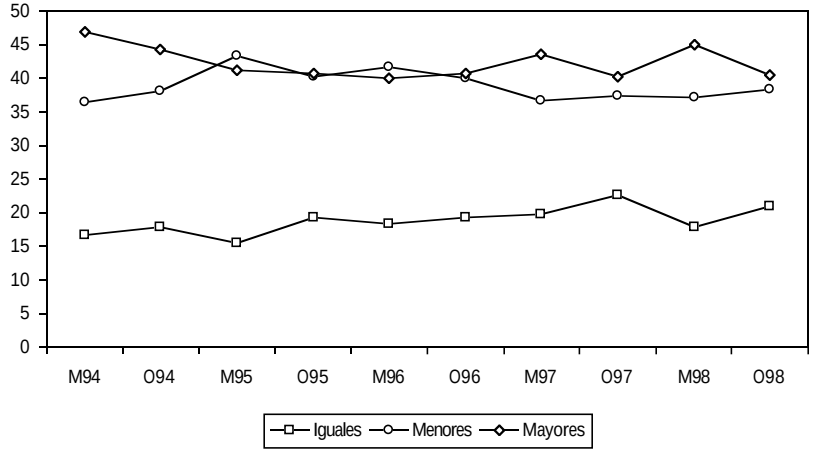
Asimismo es posible identificar que durante los períodos interondas del año 1994 –año que marca el punto de alza más importante de recuperación de los ingresos medios individuales en lo que va de la década– el porcentaje de perceptores con ingresos mayores con respecto a la onda anterior a la de referencia es significativamente más alto. A partir de la crisis del denominado "efecto tequila" y durante cuatro períodos interondas consecutivos (correspondientes a los años 1995 y 1996) esto deja de ser así, al igualarse las participaciones relativas con respecto a los perceptores con ingresos menores en la onda de referencia.

Finalmente, en 1997 y 1998, tanto para los períodos interondas de los meses de mayo como para los de octubre, los porcentajes de perceptores con ingresos "mayores" vuelven a ser los más significativos. Debe repararse que se trata de una época de clara recuperación de las medias de ingreso para todos los estratos poblacionales, aunque el mismo sustente sobre dicho crecimiento generalizado una estructura distributiva más desequilibrada.

Por otro lado, estos dos últimos años muestran un impactante crecimiento de la tasa de empleo (TE) en la región que, independientemente de la calidad del mismo, probablemente haya tenido mucho que ver con la reversión de la caída del ingreso medio del conjunto de la población y con la vuelta a una mayor participación relativa de los perceptores que incrementan sus ingresos dentro de aquellos que son potencialmente machiables.

Vale remarcar que en los últimos dos años de mejora en las participaciones relativas de los que pasan a tener ingresos mayores, estos porcentajes

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE PERCEPTORES QUE RESPONDEN INGRESOS EN AMBAS ONDAS SEGÚN TENDENCIA DEL INGRESO EN PERÍODOS INTERONDAS



Fuente: EPH-INDEC

con respecto al total resultan más destacados en los períodos interondas que adoptan el mes de mayo como de referencia.

Las participaciones relativas de los perceptores según tendencias comparativas entre ondas consecutivas muestran cambios acotados entre rangos porcentuales no muy amplios. Si se observa el gráfico correspondiente para la serie en estudio podrá notarse que para los porcentajes de iguales, salvo para el período interondas de octubre-mayo de 1997, ninguno de los otros niveles se distancia demasiado de la franja que gira en torno al 15% y 20%. Por otro lado, a los porcentajes de "mayores" les ocurre lo mismo pero en torno a la franja del 40% al 45%. Tal vez sean las participaciones relativas de los perceptores con ingresos "menores" en la onda de referencia las que presentan un tipo de fluctuación menos "encapsulada" entre rangos porcentuales.

4. ESTUDIO DE PANEL DE LOS CAMBIOS EN EL INGRESO SEGÚN VARIABLES

En esta sección interesa introducir cierta aproximación a una descripción general sobre la posibilidad de asociación entre las variaciones de ingreso antes señaladas y su vinculación con variables específicas. Para ello se ha procurado desarrollar un criterio ordenador que permita dar cuenta de algún tipo de relación entre los indicadores obtenidos, procurando respetar básicamente dos criterios específicos: por un lado, se ha tratado de no forzar las aperturas de análisis teniendo en cuenta así la significación estadística de los estimadores.

No es posible, por ejemplo, ampliar demasiado las dimensiones de los cruces de variables que son utilizados. Ya el hecho de trabajar con tres aperturas de subgrupos de ingresos introduce dificultades en el sentido previsto.

Por otro lado, se ha intentado hacer una presentación resumida de la información disponible, de tal forma de poder generalizar la lectura de las series posibilitando una observación comprensiva de los resultados. Para ello se ha trabajado con un indicador que ya ha sido utilizado en otros estudios de panel: el Grado de Sobrerrepresentación Relativa de Perfiles en Análisis Longitudinales (GSR).

El análisis de la información a partir de este indicador supone tres niveles de tratamiento específico:

1) el cálculo del GSR propiamente dicho
2) la lectura de frecuencias acumuladas del GSR
3) la Tabla de Aceptación del GSR

El GSR es un indicador que establece la comparación entre un subuniverso de población de interés específico, con respecto a su universo correspondiente. El subuniverso de población que pueda ser motivo de análisis surge por definición del tipo de estudio que se quiera realizar. Para este trabajo se ha focalizado la observación sobre los perceptores comparables entre ondas sucesivas, diferenciando a los mismos según que mantengan sus ingresos iguales, los reduzcan o los aumenten en la onda de referencia. Como ya fuera tratado, esta última está definida como aquella que entre las dos ondas que son comparadas resulta ser la más reciente en el tiempo.

De esta manera quedan conformados tres subuniversos de perceptores con ingresos iguales, menores y mayores en la onda de referencia con respecto a su inmediata anterior. El universo con respecto al cual se ha de calcular el GSR de estos subuniversos es el total de perceptores de ingresos machiables entre ambas ondas.

Una vez identificadas las poblaciones tanto de los subuniversos como del universo en estudio es posible estudiar el perfil de sus participaciones relativas según se clasifique a las personas a partir de diferentes variables escogidas. Para este trabajo se ha de analizar a los diferentes subgrupos de perceptores según perfiles. Las variables que componen los perfiles son el sexo, la edad, la relación de parentesco y el nivel educacional.

Lo que interesa analizar específicamente son las estructuras de estos perfiles así definidos para los subuniversos de los distintos subgrupos de perceptores, con respecto a las estructuras de esos mismos perfiles pero del universo del total de dichos perceptores tomados en conjunto. Dicho de otro modo, se estudia la sobrerrepresentación de las estructuras por variables seleccionadas de subuniversos de perceptores según tendencia del ingreso entre ondas con respecto a las estructuras porcentuales del universo definido por dichos perceptores machiables tomados en conjunto.

Lo que importa observar son las características sobresalientes por variables de los perceptores tomados según la tendencia que muestran sus ingresos apareables entre ondas consecutivas, en relación a esas mismas características por variables del total de los perceptores tomados en forma conjunta.

El indicador que resume el estudio comparado de sobrerrepresentación de las estructuras es el GSR, definido como la diferencia porcentual entre el corte estructural de una variable del subuniverso en estudio, con respecto al mismo corte del universo que se toma como referencia.

El cálculo del GSR se puede ejemplificar a través de los datos sobre composición por género que se estudiarán más profundamente más adelante. Si se observa el cuadro 3 que se presenta se puede establecer que la estructura por sexo de los perceptores que mantienen sus ingresos iguales en el período comprendido entre octubre y mayo de 1998 era la siguiente: 45,3% mujeres y 54,7% hombres. Desde este punto de vista no cabe duda de la existencia mayoritaria de varones dentro de este subuniverso. Sin embargo, al estudiar dicha estructura para el total de perceptores machiables se observa que la misma es: 42,1% mujeres y 57,9% hombres.

En base a estos datos y según lo definido el GSR de las mujeres se calcula de la siguiente forma:

$$[(45{,}3/42{,}1) - 1] \times 100 = +7{,}6$$

que resulta de tomar el corte estructural "mujeres" de la variable "género" o "sexo", del subuniverso "perceptores machiables que mantienen sus ingresos iguales" (45,3) y de establecer su diferencia porcentual con respecto al mismo corte estructural ("mujeres") de igual variable ("género") para el universo "total de perceptores machiables" (42,1) durante el mismo período interondas considerado.

Si se aplica el mismo cálculo para los hombres se puede establecer que el GSR de estos últimos es:

$$[(54{,}7/57{,}9) - 1] \times 100 = -5{,}6$$

La conclusión que posibilita el cálculo del GSR por sexo es la siguiente: si bien dentro de los perceptores comparables que mantienen sus ingresos iguales en octubre de 1998 con respecto a mayo del mismo año existe un porcentaje minoritario de mujeres (45,3%), dentro del universo total de perceptores apareables ese porcentaje es aún menor (42,1%). De esto se desprende que las mujeres se encuentran en realidad sobrerrepresentadas (su GSR es positivo) dentro de los perceptores con ingresos iguales entre ondas comparadas, con una intensidad del 7,6%.

Una segunda instancia de la descripción utilizada en este trabajo para observar la posible existencia de relaciones entre el tipo de variación en los ingresos y algunas variables predefinidas se presenta a partir de la lectura de frecuencias acumuladas del GSR. Como el estudio encarado se basa en el análisis de diez períodos interondas definidos, es posible establecer para cada corte estructural de cada variable definida en cada subgrupo de perceptores una cantidad máxima de diez GSR positivos y negativos sumados. Es de suponer, por ejemplo, que una mayoritaria presencia de GSR positivos acumulados debería señalar que dentro del subgrupo de perceptores observado la presencia de las poblaciones a las que se les calcula la sobrerrepresentación es explicativa de dicha tendencia en los ingresos.

Continuando con el ejemplo que vincula la variable sexo con el subuniverso de perceptores que mantienen sus ingresos, se puede observar en el gráfico 2 que en particular los varones acumulan en los diez períodos interondas analizados solamente un valor de GSR positivo. Lo inverso de esta situación es que entonces las mujeres acumulan nueve datos positivos de GSR, lo que podría sugerir que estas últimas muestran una presencia importante dentro de los perceptores que no experimentan variaciones de ingresos.

Existe una forma alternativa de realizar la lectura de frecuencias acumuladas de GSR. La misma se realiza teniendo en cuenta una Tabla de Aceptación de valores representativos de GSR. Dicha tabla se construye a partir de considerar el peso porcentual de los cortes estructurales dentro del universo de referencia. El objetivo buscado es tener en cuenta que para el cálculo del GSR, a efectos de establecer si un valor de este último puede dar cuenta realmente de diferencias decisivas, es necesario considerar el tamaño de las proporciones que son relacionadas.

En el caso de las distribuciones por edad que se presentan más adelante, es posible observar que el corte estructural etáreo correspondiente a las personas comprendidas entre los quince a diecinueve años muestra que con respecto al total de perceptores machiables el mismo representa tan sólo el 2,2% del total. Al estudiar la sobrerrepresentación por subgrupo de perceptores se observa que aquellos con ingresos menores alcanzan a ser el 2,4% para el mismo grupo etáreo. El cálculo del GSR daría en este caso un valor de GSR de +9, lo que indicaría en principio un alto nivel de sobrerrepresentación, pero esto debería relativizarse al contraste con los órdenes de magnitud de los porcentajes involucrados.

Como se puede observar a continuación, la Tabla de Aceptación permite retener cuáles son las variaciones del GSR que han de tenerse en cuenta según la importancia de las participaciones relativas de las subpoblaciones en estudio.

El hecho de existir una Tabla de Aceptación como la propuesta supone que además de la sobre y subrepresentación analizada deberá tenerse en cuenta la existencia de un GSR "nulo", cuya presencia indicará la imposibilidad de determinación de la misma. El GSR nulo se produce cuando el cálculo del mismo determina un nivel de sobre o subrepresentación que se

TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR

Proporción de la subpoblación	Se considera representativo
Hasta 5 %	GSR > |25|
de 5 % a 10 %	GSR > |10|
de 10 % a 20 %	GSR > |5|
Mayor que 20 %	GSR > |2|

encuentra fuera de los niveles de aceptación correspondientes con los porcentajes representados por las subpoblaciones estudiadas.

4.1. Sexo

En el cuadro 3, ya comentado, se presenta la información para el período de *matching* que tiene como referencia la onda de octubre de 1998 de los subgrupos de perceptores de ingresos ya analizados pero, en este caso, diferenciados por sexo. Los totales de las columnas del cuadro se corresponden con los valores que fueran estudiados en la sección inmediatamente anterior a esta. Luego, en las filas, se presenta la información de la variable que interesa analizar –en este caso la distribución por género– para cada uno de los subgrupos cuyas participaciones relativas habían sido ya presentadas.

Como se puede apreciar, tanto para el total de perceptores como para los subtotales según tendencias (iguales, menores y mayores) en este período interondas la participación relativa por sexo es mayoritaria en los varones. Dicha participación mayoritaria resulta más importante en el caso del subgrupo de perceptores que poseen un ingreso mayor en la onda de referencia con respecto a la anterior, dado que mientras en este último representan el 59,8%, en el caso del subgrupo que baja sus ingresos son el 57,6% y dentro de los que lo mantienen representan el 54,7%. Sin embargo, lo que interesa apreciar es cómo se presentan los porcentajes por sexo para cada subgrupo de perceptor en términos del universo de la población total.

Para ello se describe en el cuadro siguiente el GSR de los porcentajes por columnas de los subuniversos de observación. El mismo muestra que efectivamente se presentan diferencias en el GSR por sexo para cada uno de los subgrupos de variación de ingresos. Los varones están sólo claramente sobrerrepresentados entre aquellos perceptores que el período interondas octubre/mayo de 1998 logran aumentar sus ingresos. Esto muestra que la participación porcentual mayoritaria en este caso resulta más importante que la presentada por los hombres en la población total tomada en conjunto. Sin embargo, esto no es así en el caso de los otros dos subgrupos de perceptores.

En efecto, en el caso de los perceptores que mantienen sus ingresos se observa que el hecho de que los varones sean porcentualmente mayoritarios no se traduce en que su GSR sea positivo. Todo lo contrario, mientras que la sobrerrepresentación de las mujeres dentro de los perceptores que mantienen sus ingresos en este período interondas es positiva (+7,6) la de los hombres es negativa. Estos últimos están subrepresentados (-5,6) dentro de quienes mantienen sus ingresos.

Se puede observar también que entre estos últimos perceptores (o sea, los que mantienen el ingreso) el GSR positivo de las mujeres (+7,6) es aún mayor que la sobrerrepresentación que presentan los hombres para los perceptores que aumentan sus ingresos (+3,3).

Por otro lado, en el caso de aquellos perceptores cuyos ingresos son menores en octubre de 1998 con respecto a mayo del mismo año, se observa que la sobrerrepresentación por sexo es indefinida. Debe tenerse en cuenta que la Tabla de Aceptación del GSR sugiere considerar como representativos

Cuadro 3
POBLACIÓN QUE CONTESTA INGRESO EN AMBAS ONDAS POR SEXO
OCTUBRE-MAYO DE 1998

	Ingreso individual			
	Total	Igual	Menor	Mayor
Total	3.204.497	671.514	1.232.187	1.300.796
P/fila	100,00%	21,00%	38,50%	40,60%
P/col.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Mujeres	1.349.753	304.439	521.968	523.346
P/fila	100,00%	22,60%	38,70%	38,80%
P/col.	42,10%	45,30%	42,40%	40,20%
Varones	1.854.744	367.075	710.219	777.450
P/fila	100,00%	19,80%	38,30%	41,90%
P/col.	57,90%	54,70%	57,60%	59,80%

Fuente: EPH-INDEC.

Cuadro 4
GRADO DE SOBRERREPRESENTACIÓN RELATIVA POR SEXO
OCTUBRE DE 1998

Sexo	Igual	Menores	Mayores
Mujeres	7,6	0,6	-4,5
Varones	-5,6	-0,4	3,3

Fuente: EPH-INDEC.

los niveles de GSR que en valores absolutos sean mayores a 2, dado que las participaciones por sexo de la población total machiable por ingreso muestran porcentajes mayores al 20% (en mayo-octubre de 1998 las mujeres son el 42,1% del total de personas machiables por ingreso y los varones el 57,9%). El GSR en valores absolutos tanto de las mujeres (0,6) como de los hombres (0,4) con ingresos menores en el período interondas considerado es menor a dichos niveles de representatividad aceptados.

Desde este punto de vista no se puede decir que los GSR por sexo confirmen, en el caso de los perceptores cuyos ingresos resultan menores al hacer el estudio de *matching* del período interondas estudiado, una influencia decisiva. Esto último ocurre a pesar de que, como fuera antes acotado, son los hombres los que en términos relativos sobresalen dentro de este mismo subgrupo.

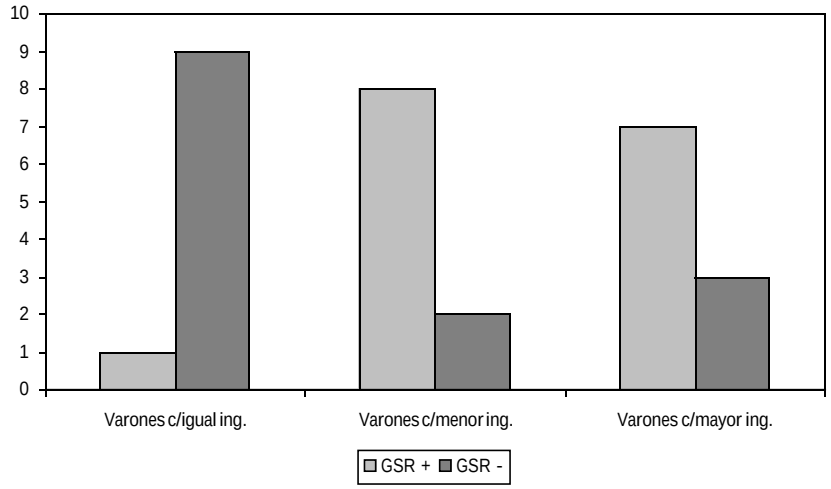
El estudio en el tiempo de los niveles de sobrerrepresentación permite analizar si las características observadas para el más reciente período interondas disponible se repiten en el análisis temporal que se ha venido ofreciendo en este trabajo. Para develar esto, se presenta un gráfico de frecuencias acumuladas de GSR positivos y negativos correspondiente a los diez períodos interondas que se han venido analizando. Dicho gráfico corresponde a las frecuencias acumuladas de GSR de los varones sin tener en cuenta la Tabla de Aceptación predefinida en la introducción a esta sección.

Lo que muestra el gráfico 2 es que en los últimos cinco años y según se pone en evidencia a partir de los diez últimos períodos interondas considerados, los varones parecen haber tenido efectivamente un grado de variabilidad del ingreso más importante que el que presentan las mujeres. Mientras que los hombres demuestran acumular una muy alta frecuencia de GSR negativos para el caso del subgrupo de perceptores con ingresos iguales en los períodos interondas analizados (lo que en este caso supone una idéntica acumulación pero de GSR positivos para las mujeres) en el caso de los subgrupos de perceptores que varían sus ingresos esto se invierte.

En efecto, dentro del subgrupo de perceptores con ingresos menores en las ondas de referencia los hombres acumulan una frecuencia de 8 GSR positivos contra 2 negativos, mientras que en el caso del subgrupo de perceptores que aumentan sus ingresos en las ondas de referencia los varones muestran una acumulación de 7 GSR positivos contra 3 negativos.

La lectura de frecuencias acumuladas de GSR según la Tabla de Aceptación no parece modificar en forma decisiva el escenario presentado. En este caso, es necesario observar en forma paralela lo ocurrido tanto para los hombres como para las mujeres (ver gráficos 3 y 4 respectivamente).

Gráfico 2
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR DE LOS VARONES SEGÚN TENDENCIA DEL INGRESO

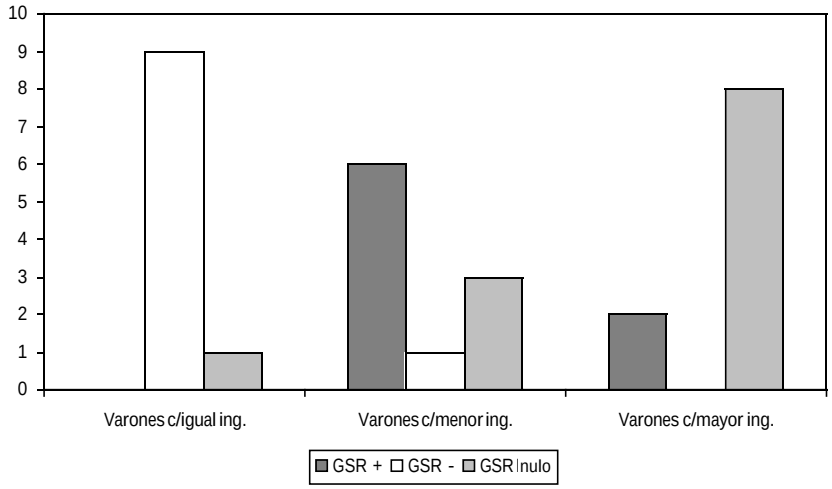


Fuente: EPH-INDEC.

En el caso de los perceptores con ingresos iguales se confirma, aun teniendo en cuenta las reglas de aceptación para los GSR, que mientras los varones acumulan mayoritariamente sobrerrepresentaciones negativas las mujeres lo hacen mostrando sobrerrepresentaciones positivas. En ninguno de los dos sexos para este tipo de perceptores se presentan altas frecuencias de GSR nulos o no significativos. Esto confirmaría que efectivamente son las mujeres las que parecen haber mostrado mayoritariamente durante la etapa de períodos de *matching* estudiada una tendencia a mantener estables sus ingresos, mientras que los hombres evidencian una mayor variabilidad en los mismos. Sin embargo, precisamente dentro de los perceptores con mayor variabilidad de ingresos, se manifiesta una diferencia al hacer el análisis según la Tabla de Aceptación del GSR.

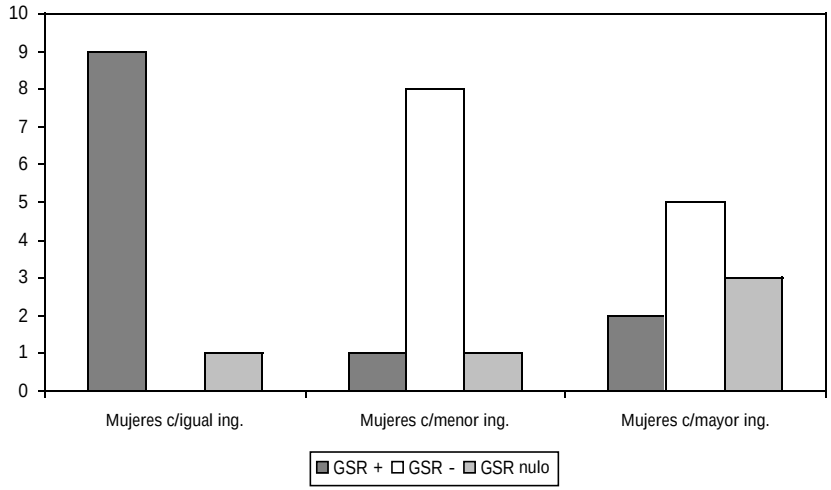
Tal diferencia no se encuentra en el subgrupo de perceptores con ingresos menores en la onda de referencia. En este caso, como ocurría sin considerar los GSR nulos, los varones aparecen con una frecuencia acumulada de GSR positivos mayoritaria mientras que las mujeres, inversamente, poseen una frecuencia mayoritaria de GSR negativos. Sin embargo, en el caso del subgrupo de perceptores con ingresos mayores no se repiten los resultados que se observaban cuando se media la frecuencia de GSR sin considerar la Tabla de Aceptación.

Gráfico 3
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR DE LOS VARONES SEGÚN TENDENCIA DEL INGRESO Y TENIENDO EN CUENTA LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 4
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR DE LAS MUJERES SEGÚN TENDENCIA DEL INGRESO Y TENIENDO EN CUENTA LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR



Fuente: EPH-INDEC.

En efecto, en el gráfico 3 se puede apreciar que para los perceptores hombres que aumentan sus ingresos en las ondas de referencia existe una mayoritaria acumulación de frecuencias de GSR nulo. Es decir que en este caso, al tener en cuenta un orden más riguroso de aceptación de los niveles de GSR, aparecería indeterminada la presencia de los hombres dentro de este subgrupo de perceptores (que aumentan el ingreso). En el gráfico 4 las mujeres tampoco muestran en forma decisiva que poseen una acumulación de GSR negativos muy importante, dado que si bien es mayoritaria (son 5 valores de GSR +), no resulta decididamente mucho mayor que la acumulación de GSR nulos (que es igual a 3).

4.2. Edad

En el cuadro 5 se presenta la estructura porcentual por edad de la población que contesta ingresos en las ondas octubre y mayo de 1998, último período de *matching* con información disponible. Como se puede apreciar, se han definido para los tramos de edad con los que suele presentar la información de sus tradicionales tabulados de usuarios la EPH-INDEC, los diferentes subgrupos de ingreso según que los mismos se mantengan o cambien (mejorando o empeorando).

Es posible observar que en general la distribución por edad dentro de cada subgrupo de perceptores no difiere demasiado de la distribución para el total de la población con ingresos machiables. Los tramos de edad centrales

Cuadro 5
POBLACIÓN QUE CONTESTA INGRESOS EN AMBAS ONDAS POR EDAD
MAYO-OCTUBRE DE 1998

	Ingreso individual			
Edad	Total	Igual	Menor	Mayor
TOTAL	3.204.497	671.514	1.232.187	1.300.796
P/fila	100,00%	21,00%	38,50%	40,60%
P/col.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Hasta 14 años	5.282	1.057	1.974	2.251
p/fila	100,00%	20,00%	37,40%	42,60%
p/col.	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
de 15 a 19 años	70.419	8.512	29.848	32.059
p/fila	100,00%	12,10%	42,40%	45,50%
p/col.	2,20%	1,30%	2,40%	2,50%
de 20 a 24 años	299.397	64.670	97.389	137.338
p/fila	100,00%	21,60%	32,50%	45,90%
p/col.	9,30%	9,60%	7,90%	10,60%
de 25 a 29 años	324.089	67.916	116.814	139.359
p/fila	100,00%	21,00%	36,00%	43,00%
p/col.	10,10%	10,10%	9,50%	10,70%
de 30 a 39 años	602.187	116.445	255.676	230.066
p/fila	100,00%	19,30%	42,50%	38,20%
p/col.	18,80%	17,30%	20,80%	17,70%
de 40 a 49 años	595.073	113.853	231.375	249.845
p/fila	100,00%	19,10%	38,90%	42,00%
p/col.	18,60%	17,00%	18,80%	19,20%
de 50 a 59 años	467.141	95.648	192.364	179.129
p/fila	100,00%	20,50%	41,20%	38,30%
p/col.	14,60%	14,20%	15,60%	13,80%
de 60 a 69 años	383.252	86.976	150.004	146.272
p/fila	100,00%	22,70%	39,10%	38,20%
p/col.	12,00%	13,00%	12,20%	11,20%
de 70 y más	457.657	116.437	156.743	184.477
p/fila	100,00%	25,40%	34,20%	40,30%
p/col.	14,30%	17,30%	12,70%	14,20%
Ns/Nr	–	–	–	–
p/fila				
p/col.				

Fuente: EPH-INDEC.

como los de personas de entre 30 a 39 años y de entre 40 a 49 son los que concentran –según subgrupo– los porcentajes mayoritarios de perceptores. En el caso de aquellos cuyos ingresos permanecen iguales y también entre los perceptores que reducen sus ingresos, el primer tramo de edad señalado es el más importante en cuanto a participación relativa (17,3% y 20,8% respectivamente). También las personas de setenta años y más son importantes para aquellos que mantienen sus ingresos. Por otro lado, entre los perceptores con ingresos mayores en la onda de referencia (en este caso octubre de 1998) la participación relativa más importante la tienen las personas del tramo de entre 40 a 49 años, con un 19,2%.

En este caso es de destacar que esta participación mayoritaria se corresponde también con un GSR positivo, tal y como se pone en evidencia al analizar los resultados presentados en el cuadro 6. En el mismo se puede comprobar que efectivamente dentro de los perceptores con ingresos mayores en el período interondas que tiene como referencia octubre de 1998 el tramo de edad de 40 a 49 años posee un GSR de +3,4. Sin embargo, el estudio de este indicador también demuestra que en realidad el tramo de edad de 20 a 24 años es el que aparece teniendo la mayor sobrerrepresentación dentro de los perceptores que incrementan sus ingresos. Esto es así debido a que las personas que pertenecen a dicho tramo de edad muestran un GSR de +13.

Dentro de los perceptores de ingresos mayores en el más reciente período de *matching* disponible la participación es mayoritaria en el tramo de 40 a 49 años pero el grado de la sobrerrepresentación es más fuerte en el tramo de edad de personas menores, con edades de entre 20 a 24 años. Inclusive, desde este último punto de vista le sigue en importancia otro grupo de edad más joven, que es de las personas comprendidas entre los 25 a 29 años de edad, que poseen un GSR positivo de + 5,9.

En el mismo período interondas considerado para el caso de los perceptores con ingresos menores no ocurre que no exista coincidencia entre la mayor participación relativa y el más importante GSR. En efecto, tal y como se

Cuadro 6
GSR POR EDAD
MAYO-OCTUBRE DE 1998

Edad	Igual	Menores	Mayores
de 20 a 24 años	3,1	-15,4	13,0
de 25 a 29 años	0,0	-6,3	5,9
de 30 a 39 años	-7,7	10,4	-5,9
de 40 a 49 años	-8,7	1,1	3,4
de 50 a 59 años	-2,3	7,1	-5,5
de 60 a 69 años	8,3	1,8	-6,0
de 70 y más	21,4	-10,9	-0,7

Fuente: EPH-INDEC.

había mencionado para estos perceptores el tramo de edad cuyo porcentaje resulta mayoritario era el correspondiente a las personas de entre 30 a 39 años (cuadro 5). A su vez, si se observa el resumen del GSR presentado en el cuadro 6 se comprueba que en este mismo tramo de edad se presenta el mayor GSR positivo (+10,4).

Existen, por otro lado, otros tramos de edad que poseen GSR positivo entre los perceptores que reducen sus ingresos entre mayo y octubre de 1998. El que más sobresale es el correspondiente a las personas comprendidas entre los 50 a 59 años –con un GSR de + 7,1– mientras que las personas de entre 40 a 49 años o las de entre 60 a 69 años no se puede decir que presenten GSR realmente significativos en cuanto a su tendencia positiva.

Finalmente, dentro de los perceptores que mantienen sus ingresos no se produce una coincidencia exacta entre uno de los tramos de edad más significativos en términos porcentuales y el de mayor sobrerrepresentación. Este es el caso del tramo de las personas comprendidas entre los 30 a 39 años que, si bien es mayoritario en términos porcentuales con un 17,3% de participación relativa sobre el total de perceptores con ingresos iguales, en rigor se halla subrepresentado con respecto a su participación dentro del total de perceptores *machiables*, pues posee un GSR de -7,7.

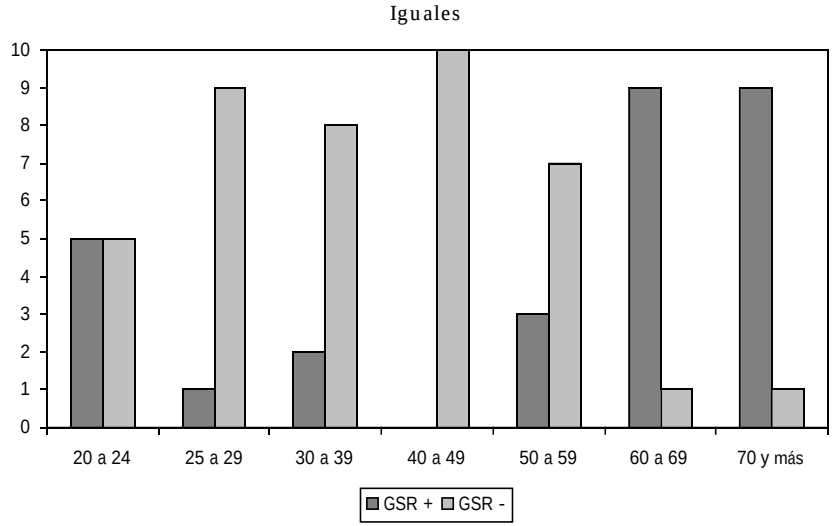
En el caso del otro tramo de edad de mayor importancia relativa dentro de los perceptores que mantienen sus ingresos –que es el de 70 años y más– sí ocurre que coincide en ser el que presenta para este período interondas una mayor sobrerrepresentación. Si se observa el cuadro 6 nuevamente, este tramo presenta un GSR de +21,4, mientras que el que le sigue en importancia es el tramo también de personas mayores de entre 60 a 69 años, con un GSR de +8,3.

Al analizar lo ocurrido con el GSR a lo largo del tiempo se puede constatar si lo que pone en evidencia el último período de *matching* es característico de lo acontecido en la última media década. Al igual que para el estudio por género, se ha de tomar dos grupos de gráficos de frecuencias acumuladas de GSR según se considere la Tabla de Aceptación o no.

Los gráficos 5, 6 y 7 muestran las frecuencias acumuladas de GSR positivos y negativos para cada uno de los subgrupos de perceptores cuyo ingresos son iguales, menores y mayores respectivamente en las ondas de referencias, según los distintos tramos de edad especificados. La acumulación de frecuencias está definida en este caso sin tener en cuenta la Tabla de Aceptación del GSR.

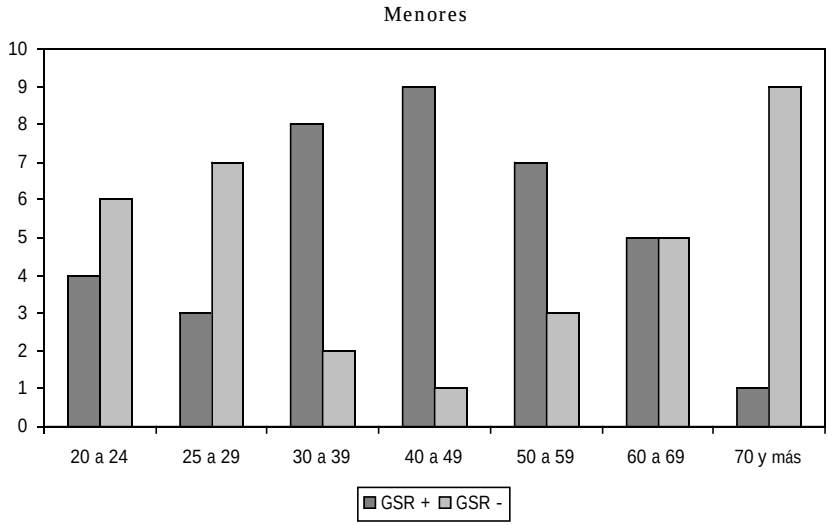
En el caso de los perceptores que han mantenido sus ingresos en los períodos interondas se observa una acumulación mayoritaria de GSR positivos en los tramos de edad mayores (gráfico 5). Tal vez esto era de esperar sujeto a que se trata de tramos etáreos claramente relacionados con fuentes de ingresos en principio relativamente más estables, como las jubilaciones o pensiones. Las edades centrales muestran evidencias de estar claramente acumulando mayores cantidades de GSR positivos dentro del grupo de perceptores que disminuyen sus ingresos en los períodos interondas considerados (gráfico 6). Finalmente, si se observa lo ocurrido con los perceptores que aumentan sus ingresos en las ondas de referencia consideradas (gráfico 7), se podrá constatar que existe una mayor acumulación de GSR positivos

Gráfico 5
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS



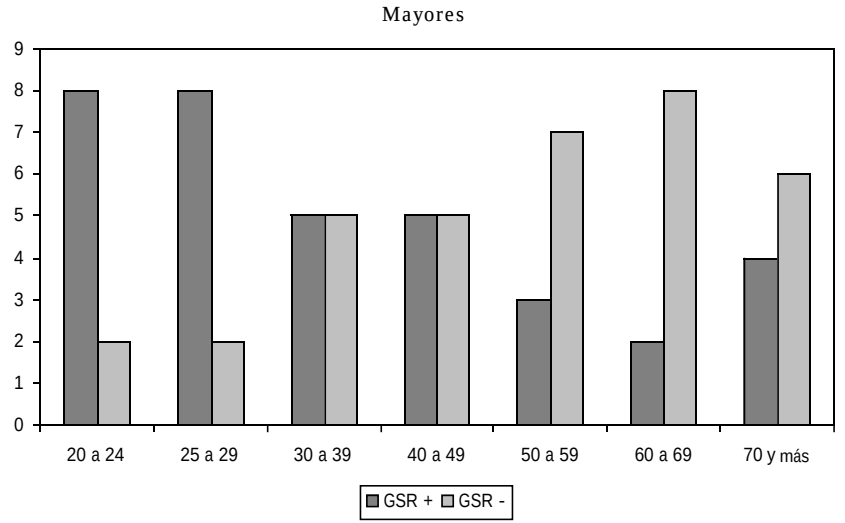
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 6
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 7
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS



Fuente: EPH-INDEC.

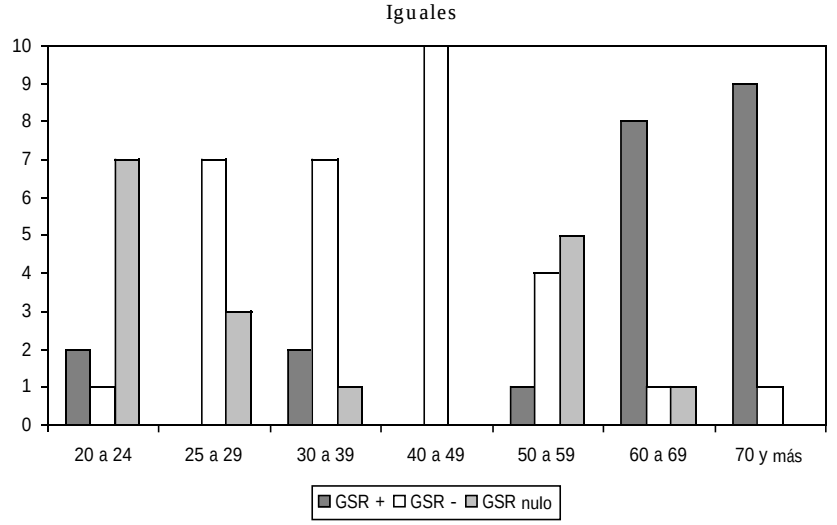
en los tramos de edad considerados menores, que son los de edades de entre 20 a 24 años y de entre 25 a 29.

El grupo de gráficos que muestra la acumulación de frecuencias considerando la Tabla de Aceptación del GSR (ver gráficos 8, 9 y 10) no plantea diferencias decisivas en el caso de los perceptores con ingresos iguales ni tampoco con ingresos menores. En efecto, en el gráfico 8 se constata que aun considerando rangos para los niveles de GSR, en el caso de los perceptores que en los períodos de matching estudiados mantienen sus ingresos la mayor acumulación de frecuencias positivas se encuentra en los tramos de edad mayores.

Vale la pena hacer notar que en este caso los tramos correspondientes a las edades de entre 50 a 59 años y de entre 20 a 24 presentan una acumulación mayoritaria de sobrerrepresentaciones nulas, lo cual supone cierta indeterminación al querer explicar su importancia dentro de los perceptores con ingresos iguales. Anteriormente, al estudiar la acumulación de frecuencias sin Tabla de Aceptación, estos tramos estaban claramente subrepresentados (comparación de gráficos 5 y 8).

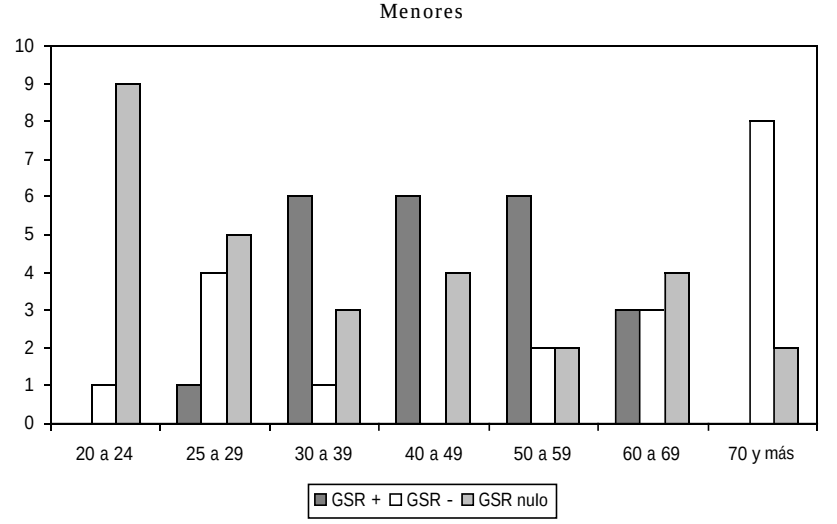
En el gráfico 9 es posible observar la acumulación de frecuencias de GSR con Tabla de Aceptación para la etapa de los períodos interondas considerados para los perceptores que disminuyen sus ingresos. Al igual que lo mencionado anteriormente los tramos de edad que acumulan mayormente GSR positivos son los de edades centrales: 30 a 39 años, 40 a 49 y 50 a 59. Es de destacar, a pesar de lo dicho, la presencia importante –aunque minoritaria– de acumulación de GSR nulos en los dos primeros tramos mencionados.

Gráfico 8
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



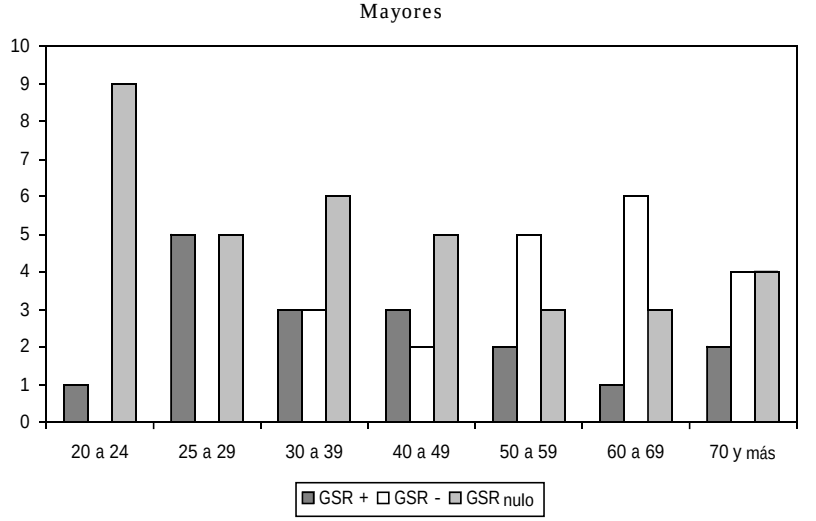
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 9
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 10
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR TRAMOS DE EDAD PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

Por otro lado, resulta llamativo que también en el caso de estos perceptores que reducen sus ingresos existan tramos de edad que sin la Tabla de Aceptación mostraban una acumulación de frecuencias de GSR mayoritariamente negativa y que ahora parece que presentan un comportamiento indeterminado. Se trata de las personas comprendidas entre las edades de 60 a 69 años, entre 25 a 29 y, muy especialmente, las que están entre los 20 a 24 años, que en todos los casos al considerar dicha Tabla de Aceptación muestran una mayoritaria acumulación de frecuencias de GSR nulos (comparación de gráficos 6 y 9).

En el gráfico 10 se muestra la principal diferencia puesta en evidencia al estudiar la acumulación de frecuencias de GSR positivos con aceptación de niveles con respecto a su estudio sin consideración de los mismos. Dicho gráfico muestra lo que ocurre en el sentido aludido pero con los perceptores de ingresos que en los períodos interondas considerados aumentan sus ingresos. Al compararlo con su equivalente sin consideración de Tabla de Aceptación (gráfico 7) se puede constatar que las edades menores en donde aparecían las mayores acumulaciones de frecuencias de GSR positivas en este caso en realidad se acumulan mayormente GSR nulos. Esto ocurre fundamentalmente con el tramo de las edades comprendidas entre los 20 a 24 años.

Al aparecer con un comportamiento indeterminado por acumulación de frecuencias nulas las edades que anteriormente parecían que estaban claramente sobrerrepresentadas, no existen otros tramos etáreos que pasen a

ocupar dicha condición de preeminencia siempre dentro de los perceptores que incrementan sus ingresos. Los primeros cuatro de los siete tramos de edad considerados acumulan importantes valores de GSR nulo y los otros tres lo hacen con mayoría de frecuencias de GSR negativo.

4.3. Relación de parentesco

Los cuadros 7 y 8 muestran las estructuras y el GSR de los subuniversos en estudio según su relación de parentesco para el último período interondas disponible. Como era de esperar, dado que se están estudiando específicamente aspectos relacionados con los ingresos de la población, la participación porcentual de los jefes de hogar es mayoritaria tanto dentro del universo del total de personas apareables según sus ingresos individuales como con respecto a los subuniversos de aquellos que mantienen o cambian sus ingresos. Le siguen luego en importancia, en proporciones similares, los cónyuges y los hijos. Finalmente, por su participación relativa merece también una observación la presencia de "otros familiares", grupo al cual se le calcula efectivamente el GSR. Sin embargo, no es un caso similar lo que ocurre tanto con el servicio doméstico como con los otros componentes del hogar.

Cuadro 7
POBLACIÓN QUE CONTESTA INGRESOS EN AMBAS ONDAS
POR RELACIÓN DE PARENTESCO
MAYO-OCTUBRE DE 1998

Relación de parentesco	Total	Igual	Menor	Mayor
TOTAL	3.204.497	671.514	1.232.187	1.300.796
p/fila	100%	21%	38,5%	40,6%
p/col.	100%	100%	100%	100%
Jefes	1.906.716	382.725	757.515	766.476
p/fila	100%	20,1%	39,7%	40,2%
p/col.	59,5%	57%	61,5%	58,9%
Cónyuges	508.354	115.674	191.158	201.522
p/fila	100%	22,8%	37,6%	39,6%
p/col.	15,9%	17,2%	15,5%	15,5%
Hijos/as	547.636	106.335	198.571	242.730
p/fila	100%	19,4%	36,3%	44,3%
p/col.	17,1%	15,8%	16,1%	18,7%
Otros familiares	214.841	58.210	75.145	81.486
p/fila	100%	27,1%	35%	37,9%
p/col.	6,7%	8,7%	6,1%	6,3%
Serv. doméstico	7.771	4.276	1.424	2.071
p/fila	100%	55%	18,3%	26,7%
p/col.	0,2%	0,6%	0,1%	0,2%
Otros componentes	19.179	4.294	8.374	6.511
p/fila	100%	22,4%	43,7%	33,9%
p/col.	0,6%	0,6%	0,7%	0,5%

Fuente: EPH-INDEC.

Cuadro 8
GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO
MAYO-OCTUBRE DE 1998

Relación de parentesco	Igual	Menores	Mayores
Jefes	-4,2	3,3	-1
Cónyuges	8,6	-2,2	-2,3
Hijos/as	-7,3	-5,7	9,2
Otros familiares	29,3	-9	-6,6

Fuente: EPH-INDEC.

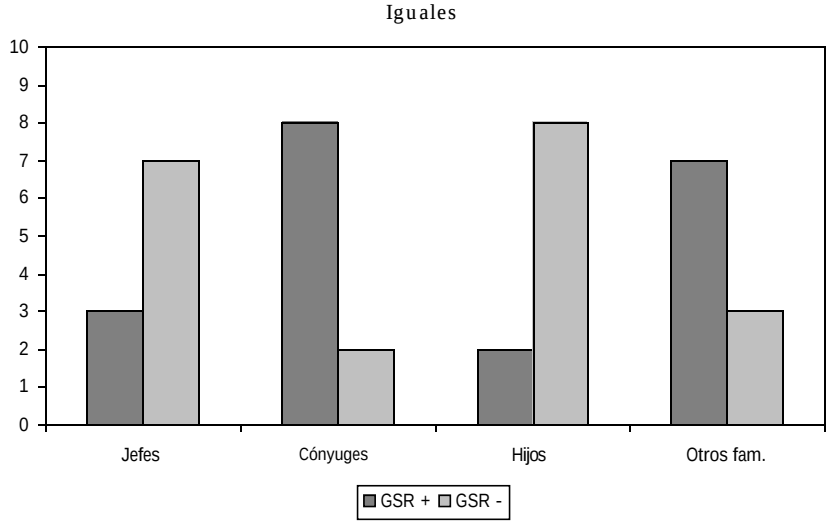
Como se puede apreciar, durante mayo-octubre de 1998 tanto los jefes de hogar como los hijos demuestran poseer una mayor variabilidad de sus ingresos individuales que lo observado para las cónyuges y los otros familiares. Esto se desprende del hecho de que mientras que los dos segmentos mencionados en primer lugar aparecen teniendo GSR positivos dentro de los subuniversos de los perceptores que respectivamente bajan sus ingresos y los suben, en el caso de los otro dos segmentos su GSR resulta positivo dentro de aquellos perceptores que mantienen sus ingresos iguales en el período interondas en estudio.

La misma observación en el tiempo de lo ocurrido con los GSR para los perceptores de ingresos machiables durante los últimos diez períodos interondas considerados según relación de parentesco confirma que lo que pasó en mayo-octubre de 1998 no es aleatorio, sino que parece demostrar una tendencia repetida.

En el gráfico 11 se observa que en base a la acumulación de frecuencias de GSR positivos se puede afirmar que efectivamente son las cónyuges y los otros familiares los que han estado reiteradamente sobrerrepresentados dentro de los perceptores que mantienen estables sus ingresos. Los jefes y los hijos demuestran ser segmentos que, al no estar reiteradamente sobrerrepresentados dentro del subuniverso de perceptores que mantienen sus ingresos en períodos interondas, parecen poseer mayoritariamente un sesgo hacia un tipo de población con mayor variabilidad en el ingreso.

En el gráfico 12 se puede comprobar que en el caso de los jefes esa mayor variabilidad de sus ingresos dentro del período estudiado se presenta con un sesgo hacia el deterioro de los mismos. En efecto, en dicho gráfico se ob-

Gráfico 11
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS



Fuente: EPH-INDEC.

serva que durante los diez períodos interondas estudiados mientras que en el caso de las cónyuges, los hijos y los otros familiares existe una mayor acumulación de frecuencia negativas de GSR dentro del subunivierso de perceptores con ingresos menores en la onda de referencia, los jefes de hogar acumulan nueve GSR positivos.

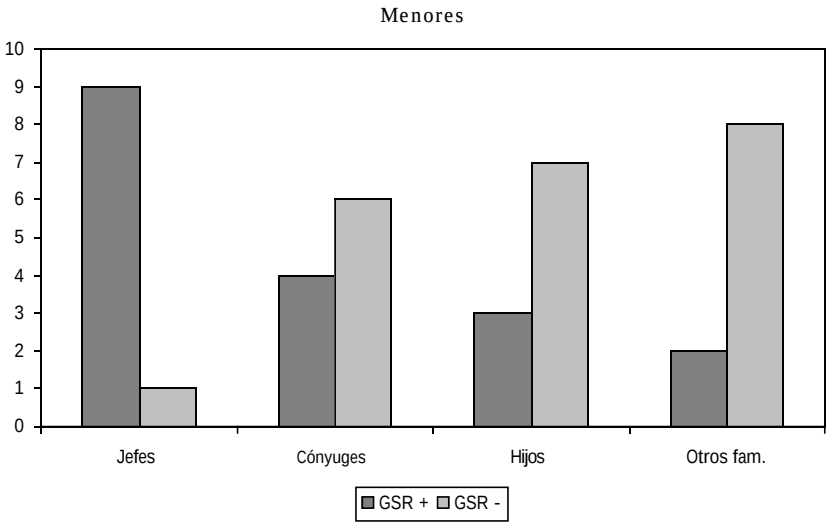
Esto mismo ocurre con los hijos pero para el caso del subuniverso de perceptores que entre las ondas en estudio demuestran tener ingresos mayores en la de referencia. Si se observa el gráfico 13 se comprueba que al igual que lo que ocurría con los jefes de hogar dentro de los perceptores que bajan su ingresos los hijos acumulan nueve GSR positivos dentro del subuniverso de aquellos que los suben. Debe observarse que en este subuniverso también los otros familiares demuestran tener una acumulación de frecuencias de GSR positivos mayoritaria, aunque menor a la poseída por aquéllos.

Si se realiza este análisis pero teniendo en cuenta la Tabla de Aceptación del GSR se podrá encontrar una confirmación de las tendencias señaladas aunque también una relativización de los órdenes de magnitud de la situación.

En efecto, en los gráficos 14, 15 y 16 se ofrece la descripción del resultado de los cálculos de GSR considerando la tabla mencionada que, como ya fuera señalado, permite diferenciar la información teniendo en cuenta los órdenes de magnitud de las participaciones relativas de los segmentos observados en este caso según la variable “relación de parentesco”.

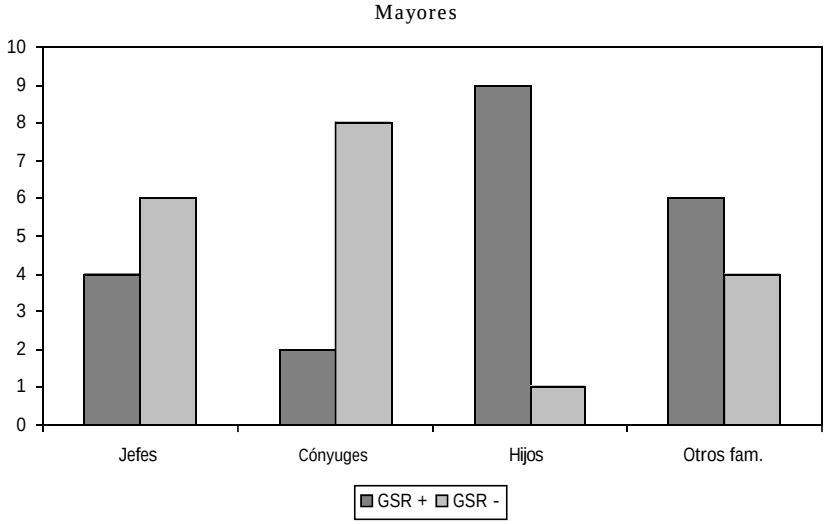
Dentro de los perceptores con ingresos iguales entre ondas se destacan

Gráfico 12
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS



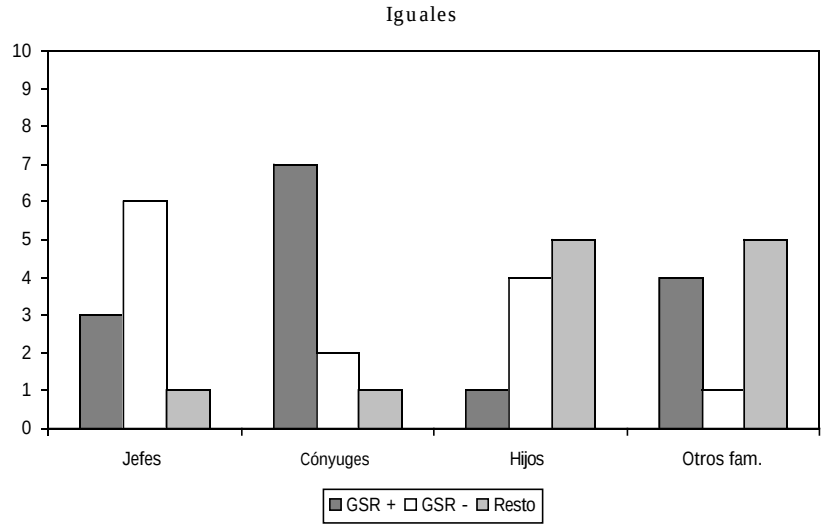
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 13
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS



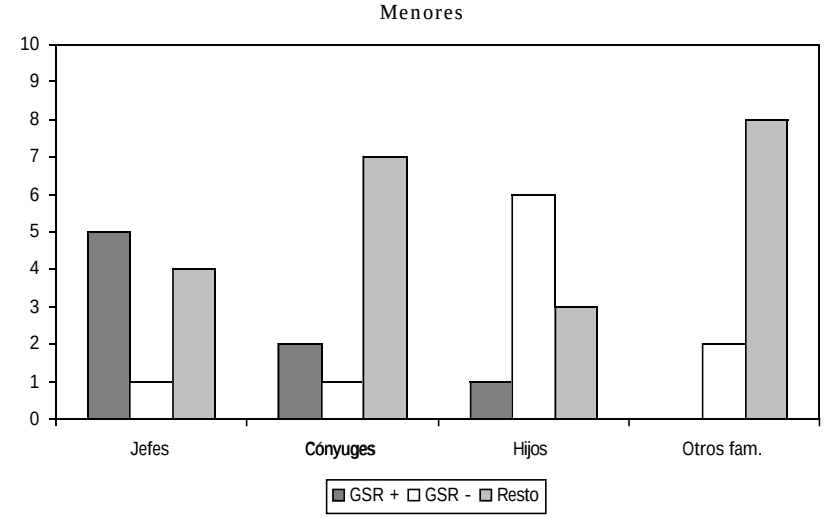
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 14
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



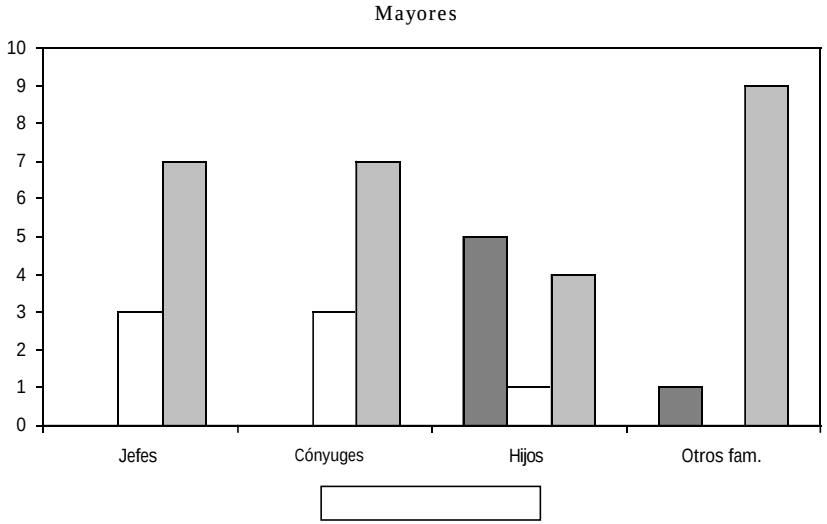
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 15
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 16
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR RELACIÓN DE PARENTESCO PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

los cónyuges –tal y como ya se había podido rescatar– pero debe notarse que tanto los hijos como otros familiares presentan una mayoría acumulada de GSR nulos. Esto último en definitiva plantearía interrogantes sobre la posibilidad de que sobre tales segmentos de población no pueda afirmarse nada categórico con respecto a su importancia en estos últimos cinco años dentro del subgrupo de perceptores que caracen de variabilidad en sus ingresos.

El gráfico 15 muestra que los jefes efectivamente parecen estar mayoritariamente sobrerrepresentados dentro del subuniverso de los perceptores que demuestran bajar sus ingresos entre los períodos interondas, pero debe advertirse que esa tendencia está muy relativizada por el hecho de que la acumulación de frecuencias de GSR nulos (4) es casi igual a la mayoritaria de GSR positivos (5). Aquí se destaca el hecho de que tanto para los cónyuges o para los otros familiares existe una también mayoritaria acumulación de GSR nulos, lo que llevaría a relativizar la posibilidad de que como era observado anteriormente sin considerar la Tabla de Aceptación del GSR dichos segmentos estén tan claramente subrrepresentados dentro de los perceptores que en los períodos interondas estudiados bajan sus ingresos.

Para el caso de los perceptores que incrementan sus ingresos se confirma que son los hijos los únicos que demuestran tener una mayoría de GSR positivos. Sin embargo, también en este caso esto queda un tanto relativizado por la presencia de valores nulos de GSR, lo que además se hace claramente extensivo tanto para los otros familiares (con 9 GSR nulos acumulados) así como para los jefes y los cónyuges (con 7 GSR nulos acumulados cada uno).

4.4. Educación

El estudio de la variación de los ingresos a través de la variable "educación" correspondiente al último período interondas disponible se presenta en los cuadros 9 y 10. En el primero se presentan los distintos segmentos poblacionales según niveles de educación utilizando el corte característico de la mayoría de los tabulados que suele ofrecer la EPH-INDEC al analizar dicha variable. En el segundo se ofrece el cálculo del GSR para la mayoría de dichos segmentos, dado que en todos los casos las participaciones relativas de los mismos resultan importantes de ser tenidas en cuenta. El único segmento descartado en el cálculo es el de personas sin instrucción, dado que como puede observarse para el universo en estudio (los perceptores de ingresos apareables entre ondas consecutivas) representan un porcentaje no significativo.

Cuadro 9
POBLACIÓN QUE RESPONDE INGRESOS EN AMBAS ONDAS
POR NIVEL DE EDUCACIÓN
MAYO-OCTUBRE DE 1998

	Ingreso individual			
Nivel de educación	Total	Igual	Menor	Mayor
TOTAL	3.204.497	671.514	1.232.187	1.300.796
p/fila	100,0%	21,0%	38,5%	40,6%
p/col.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Primario incompleto	380.572	90.565	144.861	145.146
p/fila	100%	23,8%	38,1%	38,1%
p/col.	11,9%	13,5%	11,8%	11,2%
Primario completo	877.813	187.336	331.146	359.331
p/fila	100,0%	21,3%	37,7%	40,9%
p/col.	27,4%	27,9%	26,9%	27,6%
Secunadrio incompleto	602.865	95.642	258.550	248.673
p/fila	100,0%	15,9%	42,9%	41,2%
p/col.	18,8%	14,2%	21,0%	19,1%
Secunadrio completo	533.493	114.788	210.270	208.435
p/fila	100,0%	21,5%	39,4%	39,1%
p/col.	16,6%	17,1%	17,1%	16,0%
Sup. y univ. incompleto	354.607	83.203	106.471	164.933
p/fila	100,0%	23,5%	30,0%	46,5%
p/col.	11,1%	12,4%	8,6%	12,7%
Sup. y univ. completo	424.483	88.047	173.909	162.527
p/fila	100,0%	20,7%	41,0%	38,3%
p/col.	13,2%	13,1%	14,1%	12,5%
Sin instrucción	30.664	11.933	6.980	11.751
p/fila	100,0%	38,9%	22,8%	38,3%
p/col.	1,0%	1,8%	0,6%	0,9%
Ns/Nr	–	–	–	–
p/fila				
p/col.				

Fuente: EPH-INDEC.

El cuadro 10 muestra que durante mayo-octubre de 1998 el único subuniverso de perceptores de ingresos machiables que muestra una clara sobrerrepresentación por nivel de educación es el de aquellos con montos mayores en la onda de referencia. En efecto, entre los perceptores que incrementan sus ingresos en este período se encuentran claramente sobrerrepresentados los individuos que poseen una instrucción de superior y universitario incompleta (GSR de +14,6). En el caso de los perceptores con ingresos menores en la onda de referencia si bien se destaca en este período interondas el GSR positivo de las personas con secundario incompleto (GSR de +11,5) resulta considerable la sobrerrepresentación de los perceptores con educación superior y universitaria completa. Por último, siempre para este período, las personas que prácticamente no tienen educación (primario incompleto) se encuentran sobrerepresentadas dentro del subuniverso de los perceptores que mantienen sus ingresos iguales.

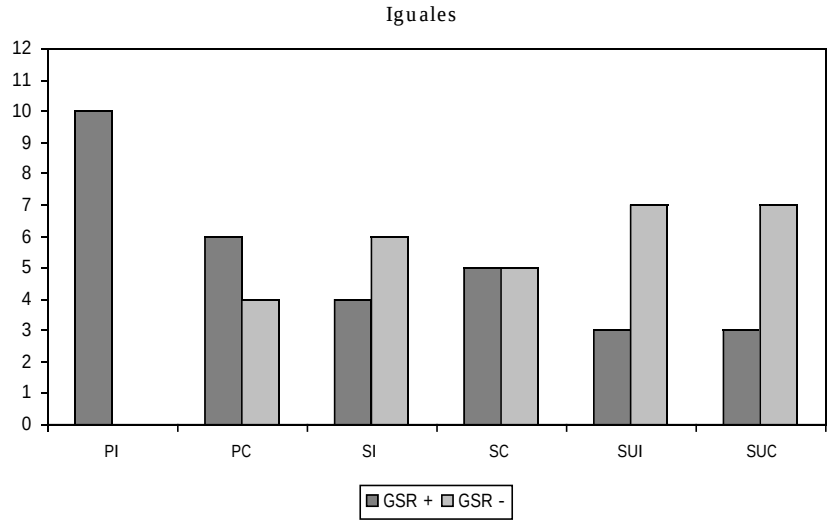
En rigor, lo observado a partir de la información intertemporal parece confirmar que los estratos de población que presentan mayor variabilidad de los ingresos son aquellos de progresiva mayor instrucción. Por ejemplo, el gráfico 17 demuestra que dentro de los perceptores que mantienen iguales sus ingresos se presenta una mayor acumulación de frecuencias de GSR positivos en aquellos segmentos con niveles de educación menores (GSR igual a +10 en primaria incompleta e igual a 6 en primaria completa).

Cuadro 10
GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN
MAYO-OCTUBRE DE 1998

Nivel de educación	Igual	Menores	Mayores
Primario incomp.	13,6	-1	-6
Primario compl.	1,8	-1,9	0,8
Secundario incomp.	-24,3	11,5	1,6
Secundario compl.	2,7	2,5	-3,8
Sup y univ. inc.	12,0	-21,9	14,6
Sup y univ. compl.	-1,0	6,5	-5,7

Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 17
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS



Fuente: EPH-INDEC.

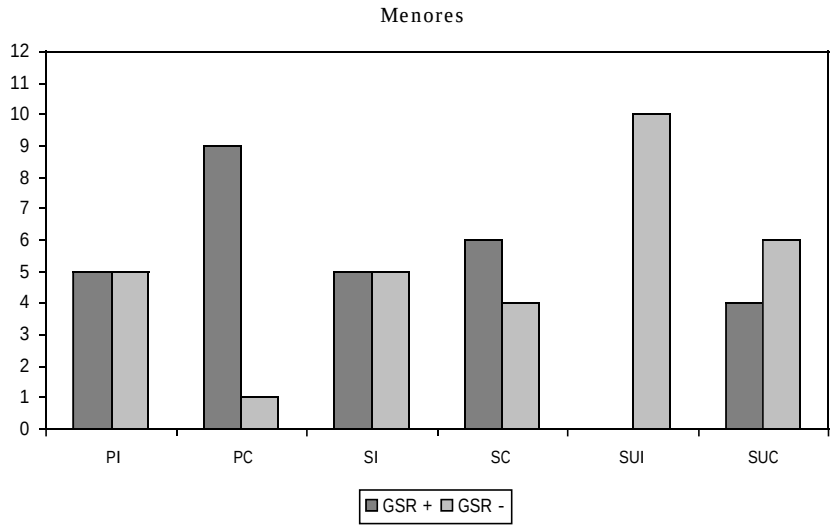
Mientras que dentro de los perceptores que bajan sus ingresos sobresalen aquellos también con niveles de primaria completa, debe destacarse que aquí a su vez presentan valores mayoritarios de acumulación de frecuencias de GSR positivos los perceptores con sólo secundaria completa (gráfico 18). A su vez, dentro de los perceptores con ingresos mayores en la onda de referencia sobresalen claramente los que poseen superior y universitario completo o incompleto (gráfico 19).

El estudio a partir de la Tabla de Aceptación del GSR que muestran los gráficos 20, 21 y 22 parece confimar que efectivamente, mientras que en el caso de los perceptores con ingresos iguales o menores se destacan los que poseen respectivamente tan sólo primaria incompleta y completa, en el caso del subuniverso de perceptores que suelen aumentar sus ingresos en los períodos interondas considerados se destacan aquellos que poseen educación superior y universitaria completa o incompleta. Esto se debe a que estos dos últimos niveles educativos poseen una acumulación de frecuencias de GSR positivos claramente mayoritaria dentro de los perceptores con ingresos mayores en las ondas de referencia analizadas.

Sin embargo, deben tenerse en cuenta los importantes valores de GSR nulos que muestran cada uno de los gráficos analizados, lo que podría llegar a relativizar algunas hipótesis que puedan surgir a la hora de explicar la relación entre las variaciones en los ingresos de la población según sus niveles educativos.

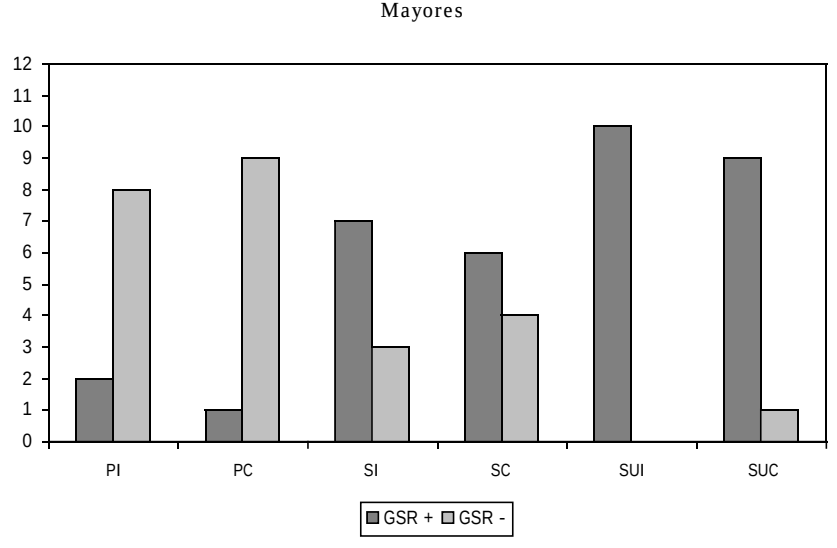
Esto último podría adecuarse por un lado si se tuviera en cuenta una

Gráfico 18
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS



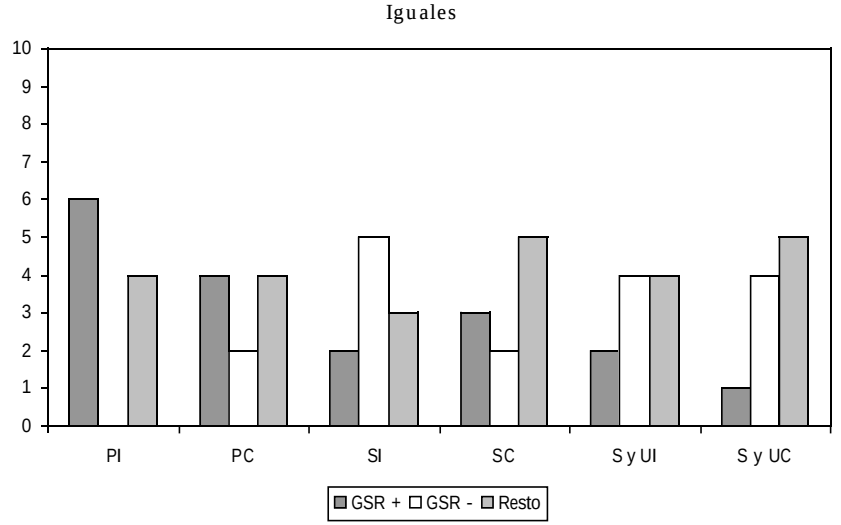
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 19
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS



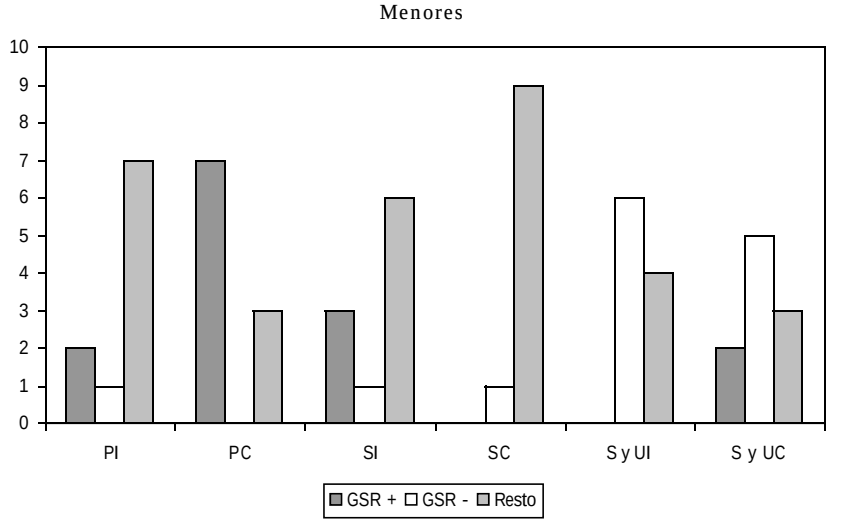
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 20
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE MANTIENEN IGUALES SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



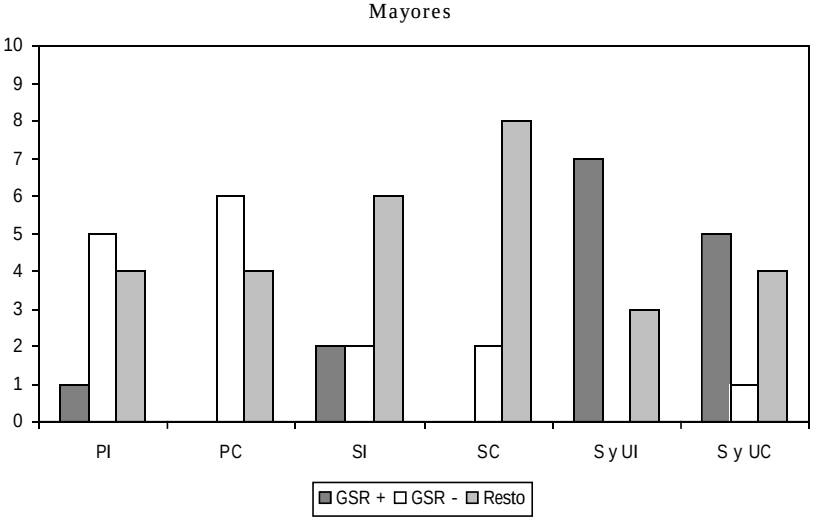
Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 21
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE DISMINUYEN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 22
COMPARACIÓN DE ACUMULACIÓN DE FRECUENCIAS DE GSR POR NIVEL DE EDUCACIÓN PARA LOS PERCEPTORES QUE AUMENTAN SUS INGRESOS (CONSIDERANDO LA TABLA DE ACEPTACIÓN DEL GSR)



Fuente: EPH-INDEC.

mayor cantidad de observaciones, lo que supone un análisis a partir de una cantidad de períodos interondas más grande y, por el otro, cambiando los términos de referencia de la Tabla de Aceptación del GSR.

6. CONCLUSIONES

El período comprendido entre las ondas de octubre de 1993 y 1998 a partir del cual se realiza el estudio de la variabilidad de los ingresos en el Gran Buenos Aires en base al análisis longitudinal, se caracteriza por poseer una situación homogénea en términos de los niveles de no respuesta de ingresos así como también en relación a la participación de los activos no autoinformantes como fuente de respuesta para la variable de interés.

Un análisis de tipo transversal de la información sin corrección por no respuesta permitiría destacar que se trata de un período que se inicia con un manifiesto detenimiento de las mejoras que en los niveles de ingresos se venían produciendo al inicio de la década, luego de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y principios de 1990.

Luego del denominado “efecto tequila” se produjo una caída generalizada de los ingresos medios de la población. Dos años después el restablecimiento de los niveles de ingreso si bien fue también generalizado para todos los estratos se efectuó con órdenes de magnitud distinto. Mientras que el estrato alto más que mejoró su caída inicial experimentada luego de la crisis recesi-

va de 1995 el estrato bajo no logró llegar a los niveles correspondientes a dicho año.

Resulta importante resaltar entonces que el período escogido comprendido entre octubre de 1993 y el mismo mes de 1998 muestra un ciclo de caída y recuperación generalizada de los ingresos individuales de la población aunque en forma despareja según estratos de ingreso.

Precisamente, una de las principales observaciones que surgen del análisis longitudinal aplicado a los ingresos individuales de las personas es el mayoritario porcentaje de perceptores de ingresos machiables interondas que presentan variabilidad de ingresos a lo largo de un período caracterizado por una destacada estabilidad de precios.

La variación del ingreso por sexo muestra que durante el período en estudio las mujeres se caracterizan por tener ingresos más estables, dado que están evidenciando reiterados niveles de sobrerrepresentación dentro del subgrupo de perceptores con ingresos iguales entre ondas consecutivas. Los hombres están subrepresentados en dicho subgrupo de perceptores, pero muestran una acumulación de frecuencias positivas de GSR muy importante en el subgrupo que disminuyen sus ingreso. Esto no quiere decir que no existan mujeres que experimenten durante los períodos interondas analizados disminución de sus ingresos, sino que lo que parece ser evidente es que en forma reiterada las que padecen tal situación no representan con respecto al porcentaje de mujeres del conjunto de perceptores machiables una proporción significativa.

En el caso de los perceptores que incrementan sus ingresos en períodos de *matching* consecutivos no parece existir una tendencia definida según sexo. Probablemente los perceptores que han podido mostrar mejoras en sus ingresos durante la etapa analizada no encuentran tal ventaja en un atributo relacionado con la distinción por género.

Es notable que en el estudio por edad ocurra algo similar con los perceptores que aumentan sus ingresos en los períodos interondas considerados. En efecto, sólo en este caso no es posible definir una tendencia definida por edad, dado que si bien desde el punto de vista general podría ser atribuido a los tramos etáreos menores cierta sobrerrepresentación dentro de este subgrupo de perceptores, al estudiar lo ocurrido considerando un nivel más riguroso de aceptación del comportamiento del GSR, esta tendencia se desdibuja.

Lo que es posible afirmar con cierta claridad es que dentro de los perceptores que mantienen sus ingresos iguales se destacan las personas comprendidas entre los tramos de 60 a 69 años y los de 70 y más años. Es claro que en estas edades se da un fenómeno probablemente asociado al hecho de estar relacionada su mayor fuente de ingreso a jubilaciones o pensiones. Es de destacar que en el caso del primer tramo etáreo mencionado existen ciertos interrogantes para determinar la posibilidad de pertenencia también al grupo de perceptores que disminuyen sus ingresos.

En el caso precisamente de este último subgrupo de perceptores (los que disminuyen sus ingresos) se destacan las edades centrales. Los tramos etáreos de 30 a 39, de 40 a 49 y de 50 a 59 parecen mostrar una constante sobrerrepresentación positiva durante los períodos interondas considerados, independientemente de los criterios de restricción asumidos en cuanto a la evaluación de los cambios en los niveles de significación.

Al hacer el estudio de la variabilidad del ingreso según relación de parentesco de los perceptores se pudo comprobar con bastante claridad que son los cónyuges quienes mantienen una mayor estabilidad de los mismos con respecto a los otros integrantes del hogar. Durante los diez períodos interondas analizados se reitera dentro de los perceptores que mantienen sus ingresos una participación mayoritaria de ese segmento (los cónyuges) con respecto a su participación en el total de perceptores machiables.

El hecho de que los cónyuges posean una acumulación de frecuencias de GSR mayoritariamente positivas dentro de los perceptores que mantienen iguales sus ingresos se puede ver que coincide con lo que ocurría en igual sentido con las mujeres al hacer el análisis teniendo en cuenta la variable "género". Por otro lado, existiría también otra relación aún más interesante que destacar.

Como se ha podido estudiar, dentro del subuniverso de perceptores que bajan sus ingresos se destacan los jefes de hogar como aquellos que acumulan la mayor cantidad de valores de GSR positivos. Si bien esto aparecía como menos firme al estudiarlo considerando niveles de GSR ajustados a la importancia de los porcentajes involucrados, es una tendencia que se reitera aun previendo el criterio más restrictivo. En este caso, se puede advertir que la mayor presencia de jefes dentro del subuniverso de los que bajan sus ingresos coincide con el hecho de que dichos perceptores habían sido ya identificados como hombres y pertenecientes a las edades centrales.

Con respecto a los perceptores que aumentan sus ingresos el estudio por relación de parentesco muestra una cierta indeterminación al igual que lo que ocurría al analizar lo acontecido con las variables sexo y edad. Sin embargo, la relativización del criterio más restrictivo en la observación llevaría a percibir cierta presencia de los hijos dentro de este subuniverso de perceptores que en los períodos interondas incrementan sus ingresos, que coincide con el hecho de que dentro de este subuniverso eran las edades menores las que parecían marcar una tendencia predominante.

Con relación a los niveles educativos se observa que aquellos que parecen mantener mayor estabilidad en sus ingresos son aquellos perceptores con la más baja instrucción. Estos últimos también se caracterizan por tener importante presencia dentro del subuniverso de los que bajan sus ingresos entre ondas consecutivas. Los perceptores que logran aumentar sus ingresos en los períodos interondas analizados serían fundamentalmente los que poseen educación superior y universitaria completa o incompleta.

NOTA

1. El presente estudio es una versión resumida del original por parte de los técnicos de la EPH-INDEC. Por razones de espacio editorial se ha suprimido la sección que ilustra sobre las características del relevamiento de los ingresos en la EPH-INDEC, la correspondiente al estudio de distribución del ingreso individual según el análisis transversal y los aspectos relativos a la ilustración sobre los antecedentes de los trabajos de ingresos en base al estudio longitudinal existentes en la EPH-INDEC. Tampo-

co ha podido presentarse aquí el estudio sobre ciertas características metodológicas surgidas del análisis de ingresos en forma longitudinal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Elizalde, M. L.; Pok, C.; Botta, A. y Villareal, J. M.: *Encuesta Permanente de Hogares: Marco teórico-metodológico de la investigación temática,* EPH-INDEC.

EPH-INDEC*: Informe técnico: hogares y población con ingreso desconocido,* 1999.

Herrero, D.: "La medición y el estudio de los ingresos en la EPH", Departamento de Análisis y Desarrollo Temático, EPH-INDEC, Policopiado, 1996.

INDEC: *Encuesta Permanente de Hogares. Carácterísticas técnicas generales,* 1996.

Lavergne, N. P.; Herrero, D y Catanzaro, A*: Consideraciones generales sobre el tratamiento de los trabajos de seguimiento de panel en el Gran Buenos Aires a partir de la Encuesta Permanente de Hogares,* Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo (ASET). III Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 3 al 6 de septiembre de 1996. Trabajo Nº 120.

Lavergne, N. P.*: Carácterísticas del empleo generado como referencia para evaluar el desarrollo económico. La aplicación del análisis longitudinal en el Gran Buenos Aires a los inactivos y desocupados que se ocupan,* Centro de Estudios Bonaerenses-Informe de Coyuntura: La Problemática del Empleo en la Argentina de los 90. Año 7, Nº 69, agosto-septiembre de 1997.

Lavergne, N. P.: *La medición del ingreso: aportes del análisis longitudinal.* Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo (ASET), IV Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 4 al 6 de noviembre de 1998, trabajo Nº 151.

APÉNDICE 2

La inmigración interna e internacional en la Argentina: impacto, evolución y características sociodemográficas[1]

VERÓNICA ARRUÑADA[2]

JULIÁN GOVEA BASCH[2]

VIVIANA ESCANES[2]

1. CARACTERÍSTICAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO

El presente estudio se basa en el agregado de los siguientes dieciséis aglomerados urbanos: Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Gran Córdoba, Santa Rosa-Toay (La Pampa), Gran Rosario, Paraná, Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis y El Chorrillo, San Salvador de Jujuy, Salta, Gran Tucumán y Tafí Viejo, Neuquén, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Ushuaia.

En el conjunto seleccionado se incluyen aglomerados en los cuales el fenómeno migratorio –internacional e interno– tiene una importancia muy diversa: alcanza a representar en 1997 más del 64% de la población de Ushuaia, y algo menos del 28% en Tucumán, conformando cerca del 30% de la población del total de los 16 aglomerados. En todos ellos, sin embargo, se observa que el porcentaje de inmigrantes se explica fundamentalmente por el peso de la inmigración interna, la cual asume un promedio del 24% de la población. A su vez, tanto entre los inmigrantes internacionales como entre los internos, los impactos sobre la población total y sobre la población económicamente activa se basan fundamentalmente en la importancia relativa de los inmigrantes con más de cinco años de residir en el aglomerado. En efecto, la inmigración internacional reciente no es significativa en ninguno de los aglomerados considerados: en muy pocos de ellos alcanza o levemente supera el 1%, se trate de la población total o de la económicamente activa; la inmigración interna reciente, se mueve en un rango que va del 15% en Ushuaia a apenas algo más del 1% en La Plata.

La composición etárea del conjunto de los migrantes es el resultado de la migración acumulada a lo largo del tiempo; por ello no da cuenta de las edades en las que emigran las personas. En cambio, la composición de los migrantes más recientes –que llegaron en los últimos cinco años– refleja más adecuadamente la edad al momento de la migración; esta muestra, con respecto a la estructura del total de la población no migrante, una importante presencia de población en edades activas: 71,5%, en el caso de los internos, y 72,5%, en el de los internacionales, tienen entre 15 y 64 años de edad. Con todo, cabe destacar la escasa significación de los jefes de hogar que son mi-

Cuadro 1
IMPACTO EN LA POBLACIÓN TOTAL DE LA INMIGRACIÓN INTERNA E INTERNACIONAL SEGÚN ÉPOCA DE LLEGADA AL AGLOMERADO[1]
AGLOMERADOS SELECCIONADOS. OCTUBRE DE 1997

Aglomerado	Porcentaje de inmigrantes sobre la población total					
	Inmigrantes internacionales Llegados al aglomerado			Inmigrantes internos Llegados al aglomerado		
	Total	En los últimos 5 años	Hace más de 5 años	Total	En los últimos 5 años	Hace más de 5 años
Gran Buenos Aires	8,9	0,9	8,0	21,8	1,9	20,9
Capital Federal	11,1	1,2	9,9	22,0	2,9	19,1
Partidos del GBA	8,1	0,7	7,4	23,2	1,6	21,6
La Plata	4,1	1,0	3,1	25,2	1,2	24,0
Córdoba	2,2	1,0	1,2	31,3	7,3	24,0
La Pampa	0,4	–	0,4	45,7	8,7	37,0
Rosario	3,0	0,8	2,2	25,7	2,7	23,0
Paraná	0,4	–	0,4	31,4	5,3	26,1
Mendoza	4,5	1,1	3,4	31,2	5,7	25,5
San Juan	2,1	0,5	1,6	26,8	5,4	21,4
San Luis	1,3	0,4	0,9	42,5	11,2	31,3
Jujuy	2,5	0,3	2,2	40,5	8,0	32,5
Salta	2,4	0,1	2,3	37,6	7,0	30,6
Tucumán	1,1	0,4	0,7	26,8	5,3	21,5
Neuquén	6,9	0,4	6,5	50,0	10,5	39,5
Comodoro Rivadavia	12,0	0,5	11,5	34,0	8,7	25,3
Río Gallegos	15,0	0,9	14,1	33,5	9,0	24,5
Ushuaia	8,3	0,7	7,6	56,1	15,3	40,8

1. En este caso se han considerado inmigrantes a quienes han vivido más de seis meses fuera del aglomerado, distinguiéndose entre internos e internacionales en función del lugar de residencia anterior y no de su lugar de nacimiento.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

grantes recientes, ya que –tanto considerando los migrantes internos como los internacionales– su peso ronda el 1%.

La condición migratoria introduce diferencias significativas en lo que respecta al nivel de instrucción alcanzado. En el conjunto de aglomerados, los no migrantes y los migrantes de retorno (que han residido en otro lugar y han retornado al de origen) poseen una proporción de entre el 6 y el 8% de población con bajo nivel de instrucción; dicho porcentaje asciende a valores por encima del 20% entre los migrantes internos e internacionales. A su vez,

Cuadro 2
IMPACTO EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LA INMIGRACIÓN INTERNA E INTERNACIONAL SEGÚN ÉPOCA DE LLEGADA AL AGLOMERADO[1]
AGLOMERADOS SELECCIONADOS. OCTUBRE DE 1997

Aglomerado	Porcentaje de inmigrantes sobre la población económicamente activa[2]						
	Total inmigrantes[3]	Inmigrantes internacionales llegados al aglomerado			Inmigrantes internos llegados al aglomerado		
		Total	En los últimos 5 años	Hace más de 5 años	Total	En los últimos 5 años	Hace más de 5 años
Gran Buenos Aires	38,7	8,9	0,9	8,0	29,8	2,4	27,4
Capital Federal	36,7	9,3	1,2	8,1	27,4	4,2	23,2
Partidos del GBA	39,3	8,6	0,7	7,9	30,7	1,7	29,0
La Plata	43,0	5,3	1,4	3,9	37,7	6,6	31,1
Córdoba	40,4	2,7	0,9	1,8	37,7	7,1	30,6
La Pampa	61,3	1,6	0,2	1,4	59,7	9,4	50,3
Rosario	34,8	2,4	0,5	1,9	32,4	3,5	28,9
Paraná	44,4	0,2	–	0,2	44,2	6,6	37,6
Mendoza	46,9	5,3	0,8	4,5	41,6	6,6	35,0
San Juan	37,8	1,9	0,3	1,6	35,9	6,2	29,7
San Luis	59,6	2,7	0,6	2,1	56,9	13,2	43,7
Jujuy	61,2	4,9	0,3	4,6	56,3	10,9	45,4
Salta	56,1	4,6	0,4	4,2	51,5	8,2	43,3
Tucumán	37,7	0,4	–	0,4	37,3	5,3	32,0
Neuquén	78,5	14,0	0,9	13,1	64,5	10,9	53,6
Comodoro Rivadavia	59,5	16,1	1,0	15,1	43,4	9,4	34,0
Río Gallegos	67,2	20,3	0,7	19,6	46,9	10,2	36,7
Ushuaia	90,8	14,8	1,6	13,2	76,0	15,4	60,6

1. La condición migratoria se define por el lugar de nacimiento y el año de llegada al aglomerado.
2. Los porcentajes se calcularon considerando a la población de 14 años y más.
3. No incluye los casos en los que se desconoce la condición migratoria o el año de llegada.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

el porcentaje de no migrantes que ha completado estudios terciarios o universitarios (9,6%) es algo superior al que presenta la población migrante interna (7,7%), y más del doble de la que corresponde a los migrantes internacionales (4,7%). Entre los migrantes de retorno es considerablemente más elevada la proporción de la población que ha completado los niveles superiores, destacándose entre ellos quienes proceden del exterior ya que casi la

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN GRUPOS SELECCIONADOS DE EDAD[1] POR CONDICIÓN MIGRATORIA
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS
OCTUBRE DE 1997

Aglomerados seleccionados y grupo de edad	Población total	No migrantes	Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Total	Recientes[2]	Antiguos	Total	Recientes[2]	Antiguos
Total 16 aglomerados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14 años	25,7	36,6	5,1	17,8	2,8	3,9	22,1	2,4
15-64 años	63,5	57,2	75,8	71,5	76,6	68,4	72,5	68,1
65 años y +	10,8	6,2	19,0	10,6	20,5	27,7	5,3	29,5
GBA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14 años	24,3	34,6	3,5	16,3	2,0	3,2	17,7	2,3
15-64 años	64,0	58,5	75,8	69,8	76,5	68,1	78,9	67,4
65 años y +	11,8	6,9	20,7	13,9	21,5	28,6	3,5	30,3
Resto 15 aglomerados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14 años	28,1	40,3	7,3	18,8	4,1	6,3	30,7	2,7
15-64 años	62,7	54,8	75,9	72,6	76,8	69,6	60,5	71,0
65 años y +	9,2	5,0	16,8	8,6	19,1	24,1	8,8	26,3

1. Los casos en que se ignora la edad fueron distribuidos proporcionalmente.
2. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

tercera parte del total se encuentran en esta categoría. En lo que respecta a la antigüedad de la migración, tanto entre los migrantes internos como entre los internacionales, son los migrantes recientes los que presentan mayor proporción de población que ha alcanzado niveles de instrucción más elevados. Esta situación debe analizarse teniendo presente que los migrantes recientes tienen estructuras etáreas más jóvenes, lo que implica un mayor acceso al sistema educativo formal.

La distribución porcentual de la población mayor de 14 años según su condición de actividad, permite observar que para el total de dieciséis aglomerados, no migrantes y migrantes internos presentan similares porcentajes de población inserta en el mercado laboral (cerca del 60%). Entre los migrantes internacionales esta participación desciende levemente, llegando al 50%, diferencia que se debe al mayor porcentaje de gente añosa (y por ende, en edades potencialmente inactivas) que presenta este grupo, por los inmigrantes antiguos. Por el contrario, la participación de los migrantes recientes se

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO[1] POR CONDICIÓN MIGRATORIA
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS
OCTUBRE DE 1997

Aglomerados y nivel de instrucción alcanzado	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[3]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[3]	Antiguos	Total[3]	Recientes	Antiguos
Total 16 aglom.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario incompleto[2]	12,6	6,4	8,2	3,6	22,7	14,7	23,9	20,8	13,8	21,3
Primario completo y sec. incompleto	52,4	54,7	42,8	27,9	50,0	41,9	51,2	54,0	48,1	54,4
Sec. completo y terc./univ. incomp.	25,9	29,3	33,1	40,1	19,6	34,8	17,2	20,5	24,9	20,2
Terciario/universit. completo	9,1	9,6	16,0	28,3	7,7	8,6	7,6	4,7	13,2	4,1
GBA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario Incompleto[2]	12,1	5,1	5,0	3,6	25,4	18,9	26,1	19,3	13,1	19,7
Primario completo y sec. incompleto	53,4	54,0	41,5	25,4	53,6	49,5	54,0	56,3	52,6	56,5
Sec. completo y terc./univ. incomp.	25,3	30,2	36,8	41,1	14,7	22,4	14,0	20,1	20,1	20,1
Terciario/universit. completo	9,2	10,7	16,7	29,9	6,2	9,2	5,9	4,3	14,2	3,7
Resto 15 aglom,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario incompleto [2]	13,4	9,0	10,5	3,8	19,1	12,1	20,7	26,7	15,3	28,0
Primario completo y sec. incompleto	50,6	55,9	43,7	36,3	45,1	37,2	47,0	44,9	38,5	45,6
Sec. completo y terc./univ. incomp.	27,1	27,6	30,4	36,8	26,1	42,5	22,2	22,1	35,3	20,7
Terciario/universit. completo	8,9	7,5	15,4	23,1	9,8	8,2	10,1	6,2	10,9	5,7

1. Los casos en que se ignora el nivel de instrucción fueron distribuidos proporcionalmente.
2. Incluye a la población que no recibió instrucción formal y a la que abandonó el sistema educativo formal antes de completar el nivel primario.
3. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD[1] POR CONDICIÓN MIGRATORIA
TOTAL DICISÉIS AGLOMERADOS
OCTUBRE DE 1997

Condición de actividad	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[2]		Migrantes internos[2]			Migrantes internacionales[2]		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes	Antiguos	Total	Recientes	Antiguos
Total 16 aglom.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población activa	56,5	57,2	63,1	64,5	55,6	50,7	56,3	50,4	65,1	49,4
Total ocupados	48,7	48,8	53,9	56,2	49,0	44,8	49,6	43,7	54,0	43,0
Subocupados	7,5	7,0	7,8	7,2	8,9	6,7	9,3	5,8	6,3	5,8
Resto ocupados	41,2	41,8	46,1	49,0	40,0	38,1	40,3	37,8	47,7	37,2
Desocupados	7,8	8,4	9,2	8,3	6,6	5,9	6,7	6,7	11,1	6,4
Población inactiva	43,5	42,8	36,9	35,5	44,4	49,3	43,7	49,6	34,9	50,6

1. Los casos en que se ignora la condición de actividad fueron distribuidos proporcionalmente.
2. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

eleva como producto de su estructura etárea, la cual se compone de un mayor porcentaje de población en edades potencialmente activas.

Con respecto a la desocupación, en los dieciséis aglomerados se observa que los migrantes internos (con una tasa del 12%) sufren su incidencia con menor intensidad que los no migrantes (cuya tasa se acerca al 15%). Como contrapartida, entre ellos aumentan los subocupados (ocupados que trabajan menos de treinta y cinco horas semanales y desean trabajar más), lo cual estaría indicando que están propensos a aceptar condiciones laborales más precarias. En el caso de los migrantes internacionales, el fenómeno de la desocupación los afecta en forma levemente menor con relación a los no migrantes, mientras que no se observan diferencias significativas con respecto a la subocupación. La antigüedad de la migración introduce diferencias en lo que respecta a la incidencia de la desocupación sólo en el caso de los migrantes internacionales, ya que los recientes presentan una tasa superior a la de los antiguos (17% y 13%, respectivamente).

En cuanto a la población ocupada, encontramos que entre los no migrantes el porcentaje de trabajadores por cuenta propia es menor en relación al que se registra entre los migrantes internos e internacionales (estos tienen la mayor proporción de cuentapropistas, cercana al 30%). Paralelamente, los

Cuadro 6
TASAS DE ACTIVIDAD, DE DESOCUPACIÓN Y DE SUBOCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS
OCTUBRE DE 1997

	Tasas de actividad			Tasa de desocupación			Tasa de subocupación		
	16 aglomerad.	GBA	Resto 15 aglom.	16 aglomerad.	GBA	Resto 15 aglom.	16 aglomerad.	GBA	Resto 15 aglom.
Población total	56,5	58,3	53,4	13,7	14,2	12,9	13,3	13,1	13,8
No migrantes	57,2	59,6	52,7	14,7	14,7	14,8	12,3	11,8	13,3
Migrantes de retorno[1]									
Internos	63,1	65,3	61,5	14,6	16,0	13,5	12,4	10,1	14,2
Internacionales	64,5	64,2	65,6	12,8	13,0	12,3	11,2	10,3	14,3
Migrantes internos									
Total	55,6	57,4	53,1	11,9	13,2	10,0	16,1	16,9	14,9
Recientes[1]	50,7	54,9	48,1	11,7	10,5	12,5	13,3	15,8	11,4
Antiguos	56,3	57,6	54,3	11,9	13,4	9,4	16,5	17,0	15,6
Migrantes internac,									
Total	50,4	50,7	49,3	13,3	13,7	11,6	11,6	11,8	10,8
Recientes[1]	65,1	71,4	51,6	17,0	20,6	6,4	9,6	8,7	12,5
Antiguos	49,4	49,5	49,1	13,0	13,2	12,2	11,8	12,0	10,6

1. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

migrantes, en especial los internacionales, presentan porcentajes más bajos de asalariados que los no migrantes. Sin embargo, si se considera sólo a los migrantes recientes, y más fuertemente en el caso de los internacionales, el porcentaje de asalariados supera al de los no migrantes, y disminuye en contrapartida el de cuentapropistas. Esta situación se explicaría porque, para establecer actividades independientes, o generarse un autoempleo, se requiere de un cierto capital y conocimiento del mercado. Por ello, en general, la primera inserción de los migrantes, cuando llegan a la ciudad de destino, es en las modalidades de asalariados.

En cuanto a la calificación laboral, se observa que el porcentaje de ocupados que realiza tareas no calificadas es similar entre los migrantes internos e internacionales (cerca del 30%), y superior al de los no migrantes (26%); en tareas operativas, el porcentaje también es superior entre los migrantes internacionales (50%) e internos (46%), en relación a los nativos (44%); como contrapartida, entre éstos, es superior el porcentaje de quienes

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS OCUPADA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL[1] POR CONDICIÓN MIGRATORIA
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS.
OCTUBRE DE 1997

Aglomerados y categoría ocupacional	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[2]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[2]	Antiguos	Total	Recientes[2]	Antiguos
Total 16 aglom.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Patrón-empleador	4,8	5,2	4,9	10,2	3,6	2,4	3,7	6,6	0,4	7,1
Cuenta propìa	21,8	19,9	22,1	30,3	23,7	18,0	24,5	26,8	11,1	28,1
Asalariado	72,0	73,5	71,6	59,3	71,6	79,1	70,5	65,2	88,4	63,3
Trabajador sin salario	1,4	1,5	1,4	0,2	1,1	0,5	1,2	1,4	0,1	1,5
GBA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Patrón-empleador	5,3	5,7	5,1	12,5	3,5	2,1	3,6	7,0	0,0	7,5
Cuenta propìa	20,3	18,2	19,0	30,1	22,9	16,7	23,5	25,0	7,6	26,3
Asalariado	73,3	74,8	74,5	57,4	73,0	81,2	72,2	66,5	92,4	64,6
Trabajador sin salario	1,2	1,4	1,4	0,0	0,7	0,0	0,7	1,4	0,0	1,6
Resto 15 aglom.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Patrón-empleador	4,0	4,0	4,7	2,7	3,7	2,7	3,9	4,9	1,4	5,4
Cuenta propìa	24,6	23,5	24,5	30,9	24,9	18,9	26,2	34,1	20,1	35,8
Asalariado	69,7	70,8	69,3	65,5	69,5	77,6	67,9	60,0	78,3	57,7
Trabajador sin salario	1,7	1,7	1,4	0,9	1,8	0,8	2,0	1,0	0,2	1,1

1. Los casos en que se ignora la categoría ocupacional fueron distribuidos proporcionalmente.
2. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

realizan tareas de calificación técnica o profesional. Se destacan los altos porcentajes de trabajadores calificados entre los migrantes de retorno, especialmente en el caso de quienes han estado fuera del país. Con respecto a la antigüedad de la migración, no se observa una diferencia importante entre los migrantes internos, pero por el contrario, entre los migrantes internacionales queda claro que los recientes son quienes presentan una calificación ocupacional más desfavorable, siendo más de la mitad no calificados.

Las diferencias más notables en la inserción sectorial de los grupos bajo estudio se presentan en las proporciones que se insertan en la construcción y el servicio doméstico. En efecto, entre los migrantes tanto internos como internacionales –y, en estos últimos, particularmente los más recientes–, el por-

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS OCUPADA SEGÚN CALIFICACIÓN OCUPACIONAL[1] POR CONDICIÓN MIGRATORIA.
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS.
OCTUBRE DE 1997

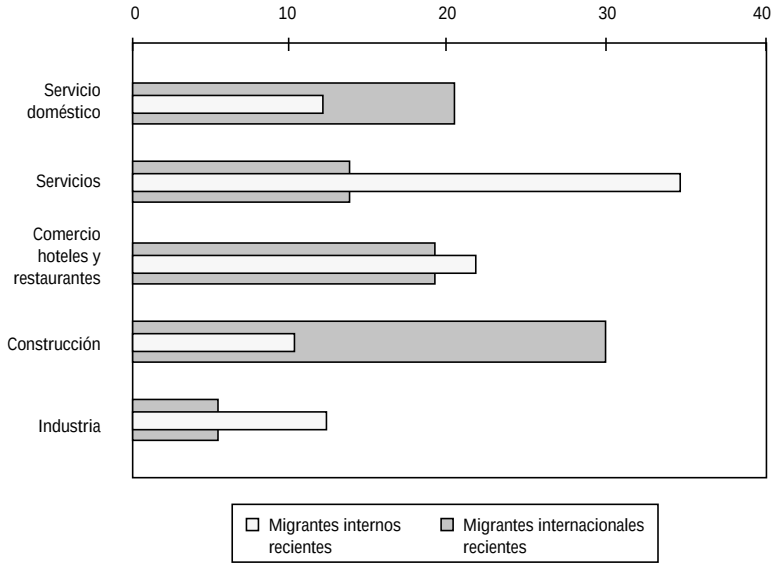
Aglomerados y categoría ocupacional	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[2]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[2]	Antiguos	Total	Recientes[2]	Antiguos
Total 16 aglom.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Profesional/Técnica	27,7	30,5	39,8	56,5	21,8	24,0	21,5	18,9	12,8	19,4
Operativa	44,5	43,7	39,9	33,7	45,7	40,9	46,4	50,7	31,5	52,3
No calificada	27,7	25,8	20,4	9,8	32,5	35,1	32,1	30,4	55,7	28,3
GBA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Profesional/técnica	28,3	33,0	45,1	58,8	18,0	20,5	17,7	18,3	10,3	18,9
Operativa	45,0	43,3	38,3	33,2	47,6	39,0	48,4	52,6	25,3	54,6
No calificada	26,7	23,8	16,5	8,1	34,4	40,5	33,8	29,2	64,4	26,6
Resto 15 aglom,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Profesional/técnica	26,7	25,1	35,7	49,0	27,1	26,6	27,3	21,3	19,2	21,6
Operativa	43,7	44,6	41,0	35,7	43,1	42,2	43,2	43,2	47,2	42,7
No calificada	29,6	30,2	23,3	15,4	29,8	31,2	29,5	35,5	33,6	35,7

1. Los casos en que se ignora la calificación ocupacional fueron distribuidos proporcionalmente.
2. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

centaje que se desempeña en estas ramas aumenta considerablemente con respecto al que se registra entre los no migrantes. No obstante ello, una diferencia importante entre ambos grupos de migrantes es que mientras quienes provienen de otros países se insertan preferentemente en la construcción y el servicio doméstico, los migrantes internos lo hacen en los servicios.

Se observa, además, que la condición migratoria impone diferencias importantes en los contratos de trabajo, ya que casi a la mitad de los migrantes internacionales no se le realizan descuentos jubilatorios, mientras que el 38% de los migrantes internos y el 36% de los no migrantes se encuentran en dicha situación. La situación se agrava para los migrantes recientes, tanto entre los internos como entre los internacionales (al 60% de estos últimos no se le realizan descuentos previsionales).

Figura 1
DISTRIBUCIÓN POR RAMAS SELECCIONADAS DE LOS MIGRANTES RECIENTES. TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS
OCTUBRE DE 1997



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 9
PORCENTAJE DE ASALARIADOS DE 14 AÑOS Y MÁS SIN DESCUENTO JUBILATORIO POR CONDICIÓN MIGRATORIA.
TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS.
OCTUBRE DE 1997

Aglomerado y sector	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[1]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[2]	Antiguos	Total	Recientes[1]	Antiguos
Total 16 aglomerados	37,5	36,6	33,6	19,9	38,2	47,9	36,7	46,3	60,0	44,7
GBA	36,7	35,6	28,0	17,1	38,2	48,3	37,1	46,3	61,7	44,7
Resto 15 aglomerados	38,9	39,1	38,3	28,0	38,3	47,7	36,1	46,0	54,5	44,8

1. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

2. MIGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La condición migratoria determina importantes diferencias en la distribución del ingreso individual. En efecto, mientras entre los no migrantes, el 18% se encuentra en el quintil de ingresos más bajo (lo que implica un ingreso individual inferior a 200 pesos mensuales), el porcentaje aumenta al

Cuadro 10
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS (PERCEPTORA DE INGRESOS) SEGÚN QUINTIL DE INGRESO INDIVIDUAL POR CONDICIÓN MIGRATORIA.
DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS.
OCTUBRE DE 1997

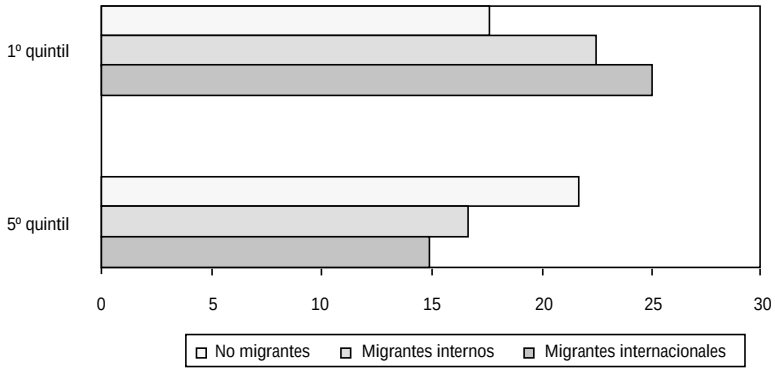
Aglomerado y quintil de ingreso individual	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[1]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[2]	Antiguos	Total	Recientes[1]	Antiguos
Total 16 aglom.										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	19,7	17,6	15,5	6,8	22,5	23,0	22,4	25,0	20,5	25,3
2do. quintil	20,1	19,2	17,8	14,4	21,1	22,9	20,9	22,6	22,3	22,7
3er. quintil	20,1	20,9	17,9	14,2	19,8	22,2	19,4	17,8	25,9	17,4
4to. quintil	20,1	20,5	17,9	18,0	20,0	16,4	20,5	19,8	22,8	19,7
5to. quintil	20,1	21,8	31,0	46,5	16,6	15,5	16,8	14,7	8,5	15,0
GBA										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	18,5	15,5	11,1	3,0	22,9	22,0	23,0	24,4	19,0	24,7
2do. quintil	17,9	17,1	11,2	14,3	18,8	17,3	18,9	21,8	15,8	22,1
3er. quintil	20,3	20,9	16,2	14,7	20,6	22,6	20,4	18,1	30,2	17,6
4to. quintil	21,3	21,6	17,8	16,1	21,6	20,5	21,6	20,8	27,9	20,5
5to. quintil	22,0	24,9	43,7	51,9	16,1	17,6	16,0	14,9	7,1	15,2
Resto 15 aglom.										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	21,9	22,0	18,4	18,2	21,9	23,6	21,4	27,5	23,7	27,8
2do. quintil	23,9	23,7	22,4	14,9	24,4	26,2	24,0	26,1	36,5	25,2
3er. quintil	19,7	21,0	19,0	12,7	18,7	22,0	17,9	16,8	16,5	16,8
4to. quintil	18,0	18,3	17,9	23,8	17,8	14,0	18,7	15,7	11,7	16,1
5to. quintil	16,6	15,1	22,3	30,4	17,3	14,2	18,0	13,9	11,6	14,1

1. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

22% entre los migrantes internos y al 25% entre los internacionales. Por el contrario, entre los no migrantes, el porcentaje de perceptores que se ubica en el último quintil supera el 20%, descendiendo al 16% y 15%, respectivamente, entre los migrantes internos e internacionales.

En cuanto a la distribución porcentual de los hogares según el quintil de ingreso per cápita familiar correspondiente, en función de la condición migratoria del jefe del hogar, se observa que los hogares encabezados por no migrantes y migrantes internacionales se encuentran en el primer quintil en porcentajes similares (17%). Por el contrario, en el caso de los hogares encabezados por migrantes internos, más desfavorecidos, este quintil concentra a casi el 25% del total (los miembros de los hogares ubicados en el primer quintil de ingresos per cápita familiar, reciben mensualmente hasta $ 120). En el quinto quintil, se encuentra casi el 23% de los hogares con jefe no migrante, mientras que en el caso de los encabezados por migrantes internos o internacionales, sólo el 16% se encuentra en esta categoría.

Figura 2
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN EL QUINTIL DE INGRESOS MÁS BAJO Y EN EL QUINTIL DE INGRESOS MÁS ALTO POR CONDICIÓN MIGRATORIA. TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS. OCTUBRE DE 1997



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 11
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR POR CONDICIÓN MIGRATORIA DEL JEFE DE HOGAR TOTAL DIECISÉIS AGLOMERADOS, GBA Y RESTO QUINCE AGLOMERADOS OCTUBRE DE 1997

Aglomerado y quintil de ingreso per cápita fliar.	Población total	No migrantes	Migrantes de retorno[1]		Migrantes internos			Migrantes internacionales		
			Internos	Internacionales	Total	Recientes[1]	Antiguos	Total	Recientes[1]	Antiguos
Total 16 aglom.										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	20,1	17,5	17,3	11,2	24,4	18,0	25,2	17,5	18,4	17,5
2do. quintil	20,1	19,1	15,7	9,1	20,8	15,8	21,4	24,1	26,0	24,0
3er. quintil	20,0	19,6	17,2	12,1	20,1	22,1	19,9	22,9	25,9	22,8
4to. quintil	20,0	21,3	20,7	25,0	18,5	24,9	17,7	19,2	22,4	19,1
5to. quintil	19,9	22,5	29,1	42,5	16,2	19,2	15,9	16,3	7,2	16,6
GBA										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	17,3	13,1	10,2	11,2	24,0	15,8	24,6	15,3	13,8	15,4
2do. quintil	19,1	17,3	10,3	0,0	20,9	17,0	21,2	24,2	28,3	24,0
3er. quintil	19,5	19,2	13,9	11,3	19,6	16,9	19,8	22,3	21,7	22,3
4to. quintil	20,4	22,1	19,7	28,1	18,2	27,2	17,5	20,5	29,7	20,2
5to. quintil	23,7	28,3	45,9	49,4	17,3	23,1	16,9	17,7	6,5	18,1
Resto 15 aglom.										
Total quintiles	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1er. quintil	25,2	26,2	22,6	11,3	24,9	19,4	26,0	26,5	27,6	26,4
2do. quintil	21,8	22,9	19,7	33,6	20,7	15,1	21,8	23,5	21,6	23,7
3er. quintil	20,8	20,4	19,7	14,5	20,9	25,4	20,0	25,5	34,2	24,9
4to. quintil	19,2	19,7	21,5	16,7	19,0	23,4	18,1	14,1	8,1	14,6
5to. quintil	13,0	10,8	16,6	23,9	14,5	16,8	14,1	10,3	8,5	10,4

1. Las cifras correspondientes a este grupo deben observarse con recaudo debido a que el escaso número de casos puede provocar coeficientes de variación superiores al 10%.
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

NOTAS

1. Síntesis de un estudio elaborado por los investigadores del INDEC citados en el epígrafe, bajo convenio entre FIEL y el INDEC. Las opiniones vertidas no comprometen la opinión oficial de la institución involucrada.
2. INDEC, Julio A. Roca 609, oficina 316, Buenos Aires.

Sección III

UNA APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS MÁS DIRECTAS

III.1. UN ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA SOBRE LA BASE DE DESCOMPOSICIONES[1]

LEONARDO C. GASPARINI[2]

1. INTRODUCCIÓN

La distribución del ingreso depende de innumerables factores. Los ingresos de cada persona están determinados por su dotación de insumos productivos, por sus decisiones y posibilidades de uso de esa dotación, y por los precios de los factores. Naturalmente, a su vez estas variables responden a otros determinantes. La dotación de factores de un individuo es en parte heredada, y en parte el producto de decisiones basadas en preferencias individuales, usualmente sujetas a restricciones. El uso efectivo de los factores productivos con que cuenta cada persona depende tanto de sus preferencias como de las restricciones que enfrenta en el mercado. Finalmente, los precios de los factores son el resultado de la interacción de innumerables agentes económicos y de la estructura institucional en la que se desenvuelven. La distribución que surge del mercado es alterada por la intervención estatal en la economía. El efecto distributivo de las políticas públicas suele ser no trivial. El Estado utiliza tanto vías directas (por ejemplo, transferencias) como indirectas (por ejemplo, regulaciones que modifican precios y dotaciones) para afectar la distribución.

El estudio de la distribución se hace más complejo al considerar que los individuos viven en hogares, y que el bienestar de una persona no depende de su ingreso individual sino de los recursos obtenidos por el hogar y de la forma como éstos se reparten. Las variables demográficas juegan un papel importante en la determinación de la distribución del bienestar individual.

Finalmente, un estudio distributivo debe tener presente los posibles sesgos introducidos por los problemas informativos de las encuestas de hogares. Son conocidas las falencias de estas encuestas en captar correctamente los ingresos individuales o familiares. Los errores de medición suelen afectar significativamente las distribuciones estimadas, y si no son debidamente tenidos en cuenta, pueden generar una visión sesgada del nivel y evolución de la equidad distributiva.

La discusión anterior sugiere que un estudio distributivo profundo sólo es posible en un marco de equilibrio general con agentes heterogéneos, in-

corporando al sector público, considerando decisiones demográficas y teniendo en cuenta los problemas de información. Desafortunadamente, esta tarea no sólo excede el alcance de este artículo, sino que la economía como disciplina aún no ha brindado respuestas generalmente aceptadas para resolver problemas tan complejos.[3] Contar una historia consistente y abarcativa de todos los fenómenos que moldean la distribución del ingreso y sus cambios es una empresa por ahora demasiado ambiciosa.

Ante estas limitaciones la estrategia de investigación generalizada en la literatura ha sido concentrarse en algunos pocos factores y estudiar los efectos que cada uno ejerce sobre la desigualdad distributiva, ignorando o tratando sin demasiada precisión las potenciales interrelaciones entre las variables. Una de las principales ramas dentro de esta literatura es la de las *descomposiciones*.[4] En un estudio típico la población es dividida en grupos de acuerdo a alguna variable considerada relevante para explicar diferencias de ingresos. La desigualdad en la distribución global se descompone en desigualdad intergrupal (*between inequality*) y desigualdad intragrupal (*within inequality*). La desigualdad "explicada" por la descomposición es la intergrupal; la desigualdad intragrupal se debe a otros factores distintos a la variable utilizada para clasificar a la población, y es por ende un residuo no "explicado".

En el marco de esta literatura este artículo analiza la distribución del ingreso en la Argentina en el período 1992-1997, haciendo uso de datos a nivel individual de la Encuesta Permanente de Hogares. El objetivo es analizar atributos que potencialmente determinan la desigualdad en la distribución del ingreso, y establecer cuáles de éstos han influido en mayor medida sobre el nivel y los cambios en la desigualdad en el lapso considerado.

Las variables que definen los grupos en los que se divide a la población deben cumplir dos requisitos básicos obvios: (i) tener una relación teórica estrecha con los ingresos individuales o familiares y (ii) ser relevadas por la encuesta familiar de ingresos a utilizar como fuente de información. Variables típicas que cumplen estas condiciones son la edad, el sexo, el grado de educación, el nivel de calificación, la rama de actividad y la región. Nótese que el análisis del efecto de estas variables sobre los ingresos ilumina la discusión sobre los determinantes directos o inmediatos de la distribución pero no profundiza sobre sus causas últimas. Por ejemplo, en el trabajo se señala que la brecha de salarios por nivel de calificación se ha ensanchado en los últimos años, y que este factor ha afectado significativamente la desigualdad, pero no se brinda evidencia firme sobre las causas últimas de ese ensanchamiento.

En síntesis, el objetivo del estudio es *caracterizar* la distribución del ingreso en la Argentina, más que *explicarla*. Pese a esta limitación el análisis es útil ya que ayuda a direccionar la investigación hacia las causas de la distribución potencialmente más relevantes, sugiere algunas explicaciones de su nivel y evolución, y brinda evidencia para desechar otras.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discuten varios aspectos conceptuales. La sección 3 resume los principales rasgos de la distribución del bienestar en la Argentina durante la década del noventa. Las secciones 4, 5 y 6 están destinadas al tratamiento de los ingresos laborales, los ingresos de capital y las jubilaciones, respectivamente. La sección 7 analiza el efecto de la estructura demográfica familiar y del número de perceptores sobre la distribución. Se concluye en la sección 8 con un resumen de los principales resultados de las secciones anteriores.

2. MARCO ANALÍTICO

Una de las variables usualmente utilizadas para aproximar el bienestar individual es el ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar (o simplemente *ingreso ajustado*).[5] El ingreso ajustado del individuo *i* perteneciente al hogar *h* (Ya_{ih}) puede expresarse de manera simplificada como

$$Ya_{ih} = \frac{\sum_{j \in h} \left(w_j \cdot L_j + r_j \cdot K_j + T_j \right)}{\left(\sum_{j \in h} \alpha_j \right)^{\theta}} \tag{2.1}$$

donde w_j es el salario o ingreso laboral horario perteneciente al individuo *j* del hogar *h*, L_j es la cantidad de horas trabajadas, r_j y K_j la remuneración por unidad y la cantidad de capital, T_j las transferencias (por ejemplo, jubilaciones), α_j el valor de adulto equivalente (1 para hombres adultos y distinto de 1 para el resto) y $\theta < 1$ el parámetro de economías de escala.[6] La desigualdad en la distribución del ingreso ajustado es naturalmente la consecuencia de la desigualdad en cada una de las variables incluidas en (2.1).

La estrategia de investigación de este artículo es concentrarse en i) la desigualdad en cada una de las tres fuentes de ingresos consideradas –ingresos laborales, ingresos de capital y transferencias–,[7] y en ii) el efecto de las variables demográficas. La elección de estos dos tópicos de investigación no significa ignorar otras potenciales fuentes de desigualdad, sino simplemente establecer un orden en la estrategia de investigación.[8]

Buena parte del trabajo está basado en el análisis de descomposiciones. Como fue señalado, la esencia de este enfoque es dividir a la población en grupos a partir de alguna variable potencialmente explicativa de la diferencia de ingresos entre las personas, y expresar la desigualdad general como una combinación de la desigualdad entre grupos y la desigualdad dentro de cada grupo. La desigualdad intergrupal puede interpretarse como la "contribución" de la variable que define los grupos a la desigualdad total.

No todos los indicadores de desigualdad pueden descomponerse de manera consistente.[9] De hecho, pocos de los indicadores tradicionales pueden descomponerse en una suma de la desigualdad intergrupal más una suma ponderada de las desigualdades intragrupales. Uno de los índices más difundidos que cumple con esta característica es el de Theil.[10] Las descomposiciones de este artículo se basan en este indicador de desigualdad. La fórmula de Theil adaptada para considerar factores de expansión es la siguiente:

$$T = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{M} \varpi_i \cdot \frac{y_i}{\mu} \cdot \ln\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \tag{2.2}$$

donde N es el número total (expandido) de individuos y M el número de observaciones en la muestra, ϖ_i indica el factor de ponderación del individuo i, y_i su ingreso, y M el ingreso medio (ponderado) de la población considerada.

El índice de Theil puede descomponerse en desigualdad entre grupos (*TE*) y desigualdad intragrupal o dentro de cada grupo (*TD*):

$$T = \sum_{g=1}^{G}\left(\frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \ln\left(\frac{\mu_g}{\mu}\right)\right) + \sum_{g=1}^{G}\left(\frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \left[\sum_{i \in g} \frac{\varpi_i \cdot y_i}{\mu_g \cdot N_g} \cdot \ln\left(\frac{y_i}{u_g}\right)\right]\right) \tag{2.3}$$

donde el subíndice g define a cada uno de los G grupos en los que se divide a la población. Nótese que el primer término es el indicador de Theil para los ingresos medios de cada grupo, es decir el Theil entre grupos (*TE*). El segundo término es una suma ponderada de los indicadores de Theil dentro de cada grupo. En consecuencia, (2.3) puede escribirse como

$$T = TE + \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot TD_g = TE + TD \tag{2.4}$$

Si la distribución dentro de cada grupo fuera uniforme, el Theil sería igual a *TE*, es decir toda la desigualdad sería atribuible a la característica que permite distinguir a los grupos.

El análisis de este capítulo se concentra en examinar los factores que determinan tanto el nivel como el cambio en la desigualdad. Un atributo puede no ser muy significativo para explicar el nivel de desigualdad, pero ser relevante para dar cuenta de su evolución. La descomposición de los cambios en el índice de Theil constituye una manera ordenada y rigurosa de evaluar los factores que afectan el cambio en la desigualdad. La variación en el Theil puede expresarse como[11]

$$\begin{aligned}\Delta T = {} & \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \Delta TD_g + \\ & + \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g}{\mu} \cdot \left(TD_g + \ln\left(\frac{\mu_g}{\mu}\right)\right) \cdot \Delta\left(\frac{N_g}{N}\right) - \\ & - \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \left(TD_g + \ln\left(\frac{\mu_g}{\mu}\right) + 1\right) \cdot \left[\sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g}{\mu} \cdot \Delta\left(\frac{N_g}{N}\right)\right] + \end{aligned} \tag{2.5}$$

$$+ \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \left(TD_g + \ln\left(\frac{\mu_g}{\mu}\right) + 1\right) \cdot \left(\Delta \ln\left(\mu_g\right) - \sum_{g=1}^{G} \frac{\mu_g \cdot N_g}{\mu \cdot N} \cdot \Delta \ln\left(\mu_g\right)\right)$$

La fórmula es engorrosa, pero las intuiciones que encierra son claras. Existen tres efectos que dan cuenta del cambio en la desigualdad captados en cada renglón de (2.5):

1. *Efecto intragrupal* (E1). El aumento de la desigualdad dentro de cada grupo (TD_g) se manifiesta en el aumento de la desigualdad global. La ponderación de cada grupo es proporcional a su participación en el ingreso total.
2. *Efecto participación* (E2). El cambio en la participación de un grupo (N_g/N) afecta la desigualdad intragrupal *TD*. Si el grupo cuya participación aumenta tiene desigualdad interna alta, *TD* y por ende *T* aumentan. La desigualdad intergrupal también es afectada por el cambio en las participaciones relativas. Si, por ejemplo, el grupo que se expande tiene un ingreso muy superior al del promedio general, *TE* y *T* se verán incrementados.
3. *Efecto intergrupal* (E3). El cambio en el ingreso medio de cada grupo modifica la dispersión intergrupal de ingresos (captada en *TE*) y la evaluación general de la desigualdad.

3. LA DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA EN LOS NOVENTA

La distribución del ingreso en la Argentina, independientemente de la medida utilizada, muestra un aumento de la desigualdad en lo que va de esta década, en especial desde 1992 hasta 1997.[12] Los cuadros 3.1 y 3.2 presentan distintos indicadores de desigualdad obtenidos a partir de la distribución del ingreso ajustado y del ingreso de los perceptores (o *ingreso individual*) en 16 aglomerados urbanos del país (en adelante llamados "Argentina").[13]

El nivel de bienestar individual promedio, medido a partir del ingreso ajustado, ha aumentado en el período considerado, pero su distribución se ha vuelto más desigual. Todos los indicadores muestran aumentos significativos de la desigualdad en el período. En consecuencia, el fenómeno a explicar o caracterizar es el aumento de la desigualdad en lo que va de la década.[14] El cuadro 3.2 muestra la desigualdad de un componente esencial del ingreso ajustado: el ingreso individual de los perceptores.

El ingreso individual de los perceptores creció entre 1992 y 1995 y cayó hacia 1997.[15] Los indicadores de desigualdad muestran en general un patrón similar al del ingreso ajustado. La dispersión en los ingresos de los perceptores aumentó en el período considerado. Este fenómeno revela un punto importante: aun ignorando el cambio en el número de perceptores entre años (por ejemplo, debido a cambios en la tasa de desocupación), los índices de desigualdad evidencian aumentos significativos en lo que va de la década.

Cuadro 3.1
INDICADORES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO AJUSTADO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

	1992	1995	1997
Gini	0,528	0,552	0,561
Theil	0,613	0,643	0,689
Atk (1)	0,383	0,418	0,431
Atk (2)	0,559	0,619	0,639
Atk (3)	0,680	0,769	0,789
Observaciones	60.316	63.903	59.716
Obs. expandidas	12.949.256	14.802.787	16.679.651
Ingreso medio	1.136	1.175	1.222

Nota: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x.
Los valores del ingreso medio están expresados en pesos constantes de octubre de 1997.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro 3.2
INDICADORES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO INDIVIDUAL
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

	1992	1995	1997
Gini	0,551	0,555	0,575
Theil	0,730	0,706	0,786
Atk (1)	0,407	0,423	0,449
Atk (2)	0,579	0,629	0,651
Atk (3)	0,707	0,824	0,805
Observaciones	28.866	28.758	28.366
Obs. expandidas	7.043.796	6.647.076	8.499.776
Ingreso medio	1.482	1.778	1.640

Nota: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x. Los valores del ingreso medio están expresados en pesos constantes de octubre de 1997.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Si bien esta conclusión es robusta, no todos los indicadores coinciden en el diagnóstico año a año. A diferencia del resto, el Theil muestra una caída en 1995.[16] Lamentablemente este indicador es precisamente el escogido para hacer el análisis de descomposición. Por esta razón, y por ser mayo de 1995 un mes de particular impacto de la desocupación, el análisis se concentra en la comparación de 1992 y 1997.

Las tres secciones siguientes están destinadas a analizar cada uno de los componentes de los ingresos individuales captados por la EPH: los ingresos laborales, los provenientes del capital y las jubilaciones. Para poner en perspectiva la importancia relativa de cada fuente el cuadro 3.3 presenta las participaciones en el ingreso total después del ajuste por subdeclaración. Los ingresos provenientes del trabajo constituyen la fuente más importante, tanto en valores como en perceptores. La participación de los ingresos de capital ha aumentado en el último lustro. Las jubilaciones también han experimentado un aumento en su participación relativa, pese a la disminución en el número de perceptores.

Cuadro 3.3
PARTICIPACIÓN DE CADA FUENTE EN EL INGRESO TOTAL
(En porcentajes)

	1992		1997	
	Ingresos	Perceptores	Ingresos	Perceptores
Trabajo	60,4	71,4	55,2	72,3
Capital	30,1	4,3	34,8	5,9
Jubilaciones	9,4	24,3	10,0	21,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

4. INGRESOS LABORALES

Los ingresos laborales constituyen la fuente más importante en magnitud, por lo que el análisis de la desigualdad en su distribución adquiere particular relevancia. La definición de ingresos laborales de este capítulo incluye tanto los salarios como a los ingresos de los cuentapropistas.[17] El cuadro 4.1 muestra varios indicadores de desigualdad para los ingresos laborales de todos los perceptores, y para el subgrupo de las personas entre 25 y 55 años (edad "primaria") que trabajan más de 29 horas semanales.[18] Este subgrupo es el más importante numéricamente, y el que tradicionalmente ha sido objeto de estudio en buena parte de los trabajos de economía laboral. Si bien se reconoce que el comportamiento de los individuos fuera de este grupo puede haber sido importante para explicar el nivel o el cambio en la desi-

Cuadro 4.1
ÍNDICES DE DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

	Todos			Entre 25 y 55 años, tiempo completo			Hombres e/ 25 y 55 años, tiempo completo		
	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997
Gini	0,396	0,418	0,434	0,366	0,385	0,374	0,367	0,383	0,375
Theil	0,284	0,326	0,348	0,242	0,276	0,256	0,243	0,275	0,260
Atk (1)	0,240	0,269	0,300	0,200	0,220	0,215	0,195	0,213	0,217
Atk (2)	0,450	0,523	0,586	0,342	0,373	0,383	0,338	0,364	0,383
Atk (3)	0,690	0,789	0,818	0,465	0,532	0,586	0,455	0,501	0,606

Nota: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

gualdad en la Argentina, se prefirió en esta primera exploración al tema concentrarse en el grupo de mayor relevancia numérica.

La distribución de los ingresos laborales se hizo más desigual en el período considerado.[19] Si la muestra se restringe a los adultos trabajadores de tiempo completo la conclusión es semejante, aunque el cambio en la desigualdad parece haber sido significativamente menor.[20] Las diferencias al incluir sólo los hombres son marginales.

Los ingresos laborales surgen de multiplicar el ingreso laboral por hora (o, por simplicidad, salario horario) por el número de horas trabajadas. El análisis de esta sección se centra en el salario horario ya que las diferencias salariales entre individuos parecen ser cuantitativamente más importantes que las diferencias en horas trabajadas. El cuadro 4.2 presenta los ingresos laborales horarios de los trabajadores de tiempo completo entre 25 y 55 años de edad ordenados en deciles. Se agrupa por separado a los hombres y a las mujeres. El cuadro muestra algunos resultados interesantes. En principio los salarios relevados por la EPH aumentaron fuertemente entre 1992 y 1995, y cayeron ligeramente en los dos años siguientes. Los salarios de 1997 fueron, en promedio, superiores a los de un lustro atrás. Los ingresos laborales horarios de las mujeres crecieron mucho más fuertemente que las remuneraciones de los hombres (24% frente a 10%). El crecimiento superior de los ingresos femeninos (o su caída inferior) se manifiesta en los dos subperíodos estudiados. Mientras que en 1992 el ingresos laboral horario de un hombre adulto representativo era un 17% más elevado que el de una mujer promedio, esa brecha se achicó a alrededor del 4% en la encuesta de octubre de 1997.

En el período 1992-1995 los ingresos laborales por hora crecieron para

Cuadro 4.2
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR DECILES
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

Deciles	1992		1995		1997		1995-1992		1997-1995		1997-1992	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
1	2,1	1,8	2,3	1,9	2,1	1,8	6%	8%	-8%	-9%	-3%	-2%
2	3,2	2,8	3,5	3,2	3,3	3,1	11%	13%	-7%	-5%	3%	8%
3	3,8	3,5	4,3	4,0	4,1	3,9	13%	14%	-5%	-3%	8%	10%
4	4,5	4,1	5,1	4,8	4,9	4,6	15%	17%	-5%	-3%	9%	14%
5	5,2	4,7	6,0	5,6	5,7	5,4	16%	18%	-5%	-3%	11%	15%
6	6,0	5,5	7,1	6,7	6,7	6,6	18%	22%	-5%	-1%	12%	20%
7	7,1	6,4	8,3	8,1	7,9	8,0	17%	27%	-5%	-1%	11%	25%
8	8,9	7,6	10,2	9,9	9,4	10,0	15%	29%	-8%	1%	6%	30%
9	11,5	9,9	13,7	12,6	12,5	12,7	19%	27%	-8%	1%	9%	28%
10	21,7	16,8	25,9	23,7	24,9	22,2	20%	41%	-4%	-6%	14%	32%
Total	7,4	6,3	8,7	8,1	8,2	7,8	17%	27%	-6%	-3%	10%	24%

Notas: observaciones clasificadas en deciles de ingreso laboral horario. H=hombres, M=mujeres. Valores en pesos de octubre de 1997.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

todos los deciles y para ambos sexos. El crecimiento no fue uniforme: los deciles superiores fueron quienes más se favorecieron del incremento salarial. Para el caso de los hombres, los salarios aumentaron un 6,2% en el primer decil y un 19,5% en el decil superior. Un fenómeno similar ocurrió para las mujeres. El período mayo de 1995-octubre de 1997 muestra una caída de los ingresos laborales horarios. Esta caída es i) menor en valor absoluto que el aumento en los tres años anteriores, ii) relativamente uniforme entre deciles para el caso de los hombres, y iii) ligeramente más pronunciada en los deciles inferiores en el caso de las mujeres.

El cuadro anterior sugiere un aumento en la desigualdad de los ingresos laborales horarios de los ocupados en “edad primaria” en el período 1992-1995 y una situación estable en los dos años siguientes. Estos resultados son confirmados en el cuadro 4.3. Los indicadores de desigualdad aumentan significativamente entre 1992 y 1995, en particular para el caso de las mujeres, y en general aumentan ligeramente entre 1995 y 1997.

Los resultados del cuadro 4.4 indican que para el grupo bajo estudio el número de horas trabajadas es decreciente en el ingreso laboral horario.[21] En promedio las personas con salarios horarios más bajos son aquellas que

Cuadro 4.3
INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES HORARIOS
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

	Hombres y mujeres			Hombres			Mujeres		
	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997
Gini	0,365	0,384	0,384	0,370	0,383	0,385	0,346	0,385	0,384
Theil	0,245	0,263	0,268	0,251	0,261	0,273	0,219	0,264	0,255
Atk (1)	0,197	0,218	0,221	0,205	0,217	0,222	0,183	0,225	0,227
Atk (2)	0,345	0,387	0,401	0,346	0,377	0,389	0,332	0,407	0,422
Atk (3)	0,474	0,555	0,593	0,468	0,517	0,569	0,472	0,606	0,628
Observaciones	12.216	12.509	11.841	8.419	8.488	7.972	3.797	4.021	3.869
Media	7,1	8,5	8,1	7,4	8,7	8,2	6,3	8,1	7,8

Notas: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

trabajan un mayor número de horas. Este efecto tiende a disminuir la desigualdad en los ingresos laborales. Sin embargo, las diferencias en los ingresos laborales horarios son mucho más marcadas que las diferencias en horas trabajadas, por lo que dominan las disparidades de ingresos.

Los datos de la EPH indican que los hombres trabajan en promedio más horas que las mujeres, aun al restringir la muestra a quienes trabajan más de 29 horas semanales. Esta brecha se ha contraído levemente en el último lustro, dado un mayor aumento en el número de horas trabajadas por las mujeres. Las horas trabajadas han aumentado para casi todos los deciles sin un patrón claro. De hecho, los indicadores de desigualdad de las horas trabajadas por los adultos prácticamente no han cambiado entre 1992 y 1997.[22]

Una definición amplia de ingresos laborales debería incluir a aquellas personas potencialmente perceptoras pero que al estar desocupadas o inactivas tienen ingresos nulos. El cuadro 4.5 muestra la condición de actividad de las personas entre 25 y 55 años. La desocupación aumentó muy fuertemente entre 1992 y 1995 y cayó hacia octubre de 1997. El número de inactivos tuvo un movimiento opuesto: cayó hacia 1995 y aumentó ligeramente en 1997. Este movimiento compensador hace que el porcentaje de personas en edad primaria que no perciben ingresos laborales no haya cambiado tan drásticamente pese al incremento notable en la tasa de desocupación. En particular en 1997 ese porcentaje se sitúa en apenas un punto por encima de 1992. Adicionalmente, el grupo de los desocupados e inactivos de 1992 no parece ser significativamente distinto del de 1997 en cuanto al ingreso familiar ajustado.[23]

Cuadro 4.4
HORAS TOTALES TRABAJADAS SEMANALES POR DECILES
DE INGRESO LABORAL HORARIO
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

Deciles	1992		1995		1997	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	57,4	53,4	57,9	55,7	57,5	56,6
2	54,8	48,6	54,7	50,4	56,5	51,2
3	51,4	45,2	53,2	46,3	53,3	48,9
4	48,7	42,7	50,5	44,5	51,3	45,0
5	49,7	43,5	50,1	44,8	51,6	43,0
6	47,7	40,7	47,8	42,3	49,3	44,1
7	47,9	43,1	48,5	43,3	48,7	43,0
8	46,8	40,6	47,0	41,1	46,5	41,3
9	46,0	40,4	48,2	40,9	46,1	40,0
10	44,6	39,9	47,7	42,1	46,9	40,7
Total	49,5	43,8	50,5	45,1	50,8	45,4

Nota: observaciones clasificadas en deciles de ingreso laboral horario.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro 4.5
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS PERSONAS ENTRE 25 Y 55 AÑOS
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997
(En porcentajes)

	1992	1995	1997
(1) Ocupados	69,0	66,0	67,9
(2) Desocupados	3,7	10,4	8,2
(3) Inactivos	27,4	23,6	23,9
(2) + (3)	31,0	34,0	32,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

En síntesis, si bien las cantidades (es decir, la decisión de participación en el mercado laboral y el número de horas trabajadas) son importantes en la determinación de las diferencias en los ingresos laborales entre individuos

pertenecientes al grupo analizado, las mayores desigualdades (y los cambios en éstas) parecen provenir de diferencias en los salarios. Por esta razón el análisis de esta sección se centra mayormente en estudiar la desigualdad en los ingresos laborales horarios.[24] En lo que sigue se analiza el efecto de distintos atributos individuales sobre esa variable para el grupo de trabajadores de tiempo completo en edad primaria.

Sexo

El género afecta los ingresos laborales a través de varias vías. Por diversas causas los hombres suelen elegir tipos de empleo y horas de trabajo de forma distinta a las mujeres. Las habilidades, ya sea naturales o socialmente adquiridas, suelen ser distintas entre hombres y mujeres para diferentes trabajos. Finalmente, pueden existir casos de discriminación si el sexo determina un diferencial de salario no explicable a través de otras variables. El cuadro 4.6 examina los ingresos laborales por hora para hombres y mujeres en 1992 y 1997.

Parte de la información del cuadro ya fue comentada. En promedio, los salarios de los hombres son mayores a los de las mujeres. Sin embargo esta brecha se ha ido achicando en los últimos años. La participación en la fuerza laboral también está cambiando a favor de la mujer. Mientras que en 1992

Cuadro 4.6
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR GÉNERO
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Varones	7,4	105	1.876.758	69,3	0,251	0,173
Mujeres	6,3	89	830.710	30,7	0,219	0,161
Total	7,1	100	2.707.468	100,0	0,245	0,165

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 97-92 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Varones	8,2	101	10	2.202.916	67,7	0,273	0,187
Mujeres	7,8	97	24	1.052.404	32,3	0,255	0,184
Total	8,0	100	14	3.255.320	100,0	0,268	0,179

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992 y octubre de 1997.

representaban el 30,7% de los trabajadores de tiempo completo entre 25 y 55 años, en 1997 ese porcentaje subió al 32,3%. La desigualdad en los ingresos laborales es mayor para el grupo de los hombres, según indican los mayores valores del Theil estandarizado.[25] La diferencia, sin embargo, no parece ser sustancial. La desigualdad intragrupal ha aumentado para hombres y mujeres en el período considerado.

Si bien en promedio el salario de una mujer era en 1997 alrededor del 95% del de un hombre, las diferencias se agrandan si se controla por nivel educativo. Así, para el grupo de trabajadores con sólo el primario completo la relación es del 81%, para aquellos con sólo el secundario completo es del 87%, y para los que tienen un título superior es del 81%. Salvo para el primer grupo, la brecha salarial se ha acortado en el período 1992-1997.[26]

Los resultados de la descomposición del índice de Theil (ver ecuación 2.3) presentados en el cuadro 4.7 indican que la contribución del género a la "explicación" del nivel de desigualdad en los ingresos laborales horarios es virtualmente nula. La participación en la descomposición es del 1% en 1992 y menor al 0,5% en 1997. Esto, obviamente, no implica el juicio de que las diferencias salariales entre hombres y mujeres son bajas (ni mucho menos justificables), sino simplemente que son no significativas en comparación con las diferencias salariales entre "pobres" y "ricos" (definidos en términos de ingresos laborales horarios).

La descomposición de Tsakloglou de los cambios del Theil (ecuación 2.5) permite atribuir responsabilidades en el cambio de la desigualdad.[27] El aumento en la inequidad se debe casi enteramente al aumento en la desigualdad dentro de cada grupo (ver cuadro 4.8). El efecto intergrupal es negativo (lo cual refleja el aumento salarial relativo del grupo con ingresos inferiores –las mujeres), y cuantitativamente menor. El efecto participación es casi nulo. Del análisis se concluye que las diferencias en los ingresos laborales horarios por sexo no explican ni el nivel ni los cambios en la desigualdad.

Cuadro 4.7
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR SEXO
ARGENTINA, 1992 Y 1997

Theil	1992		1997	
	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,245	100	0,268	100
Intergrupal (TE)	0,003	1	0,000	0
Intragrupal (TD)	0,242	99	0,267	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Cuadro 4.8
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL THEIL POR SEXO
ARGENTINA, 1992-1997

Cambio total	2,316
Efecto intragrupal (E1)	2,651
Efecto participacion (E2)	-0,036
Efecto intergrupal (E3)	-0,283

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Educación

La educación, ya sea como acumulación de capital humano o como signo de habilidad, afecta los ingresos laborales de las personas. Los beneficios de la educación no provienen sólo de un salario esperado más alto. Una mayor educación generalmente viene asociada a una menor probabilidad de desocupación, a una mayor flexibilidad en la elección de las horas trabajadas o del tipo de ocupación, y a mayores pagos no salariales (por ejemplo, trabajos agradables). Esta sección ignora estas ventajas y se concentra en las diferencias salariales.[28] Dada la conveniencia en trabajar con el mayor número de observaciones posible y a la luz de los resultados de la subsección anterior, se decidió agregar a hombres y mujeres en el análisis.

El cuadro 4.9 presenta la información básica.[29] Se divide a la población de acuerdo a los niveles educativos que reconoce la EPH. En la figura 4.1 se grafican los niveles salariales promedio de cada grupo.

Los ingresos laborales horarios son claramente crecientes en el nivel educativo. En promedio, una persona con estudios superiores completos gana por hora más de tres veces lo que obtiene una persona con primaria incompleta.[30] Si bien los ingresos laborales horarios aumentaron en términos reales para todos los niveles educativos entre 1992 y 1995 y cayeron en 1997, la magnitud de los cambios no fue similar entre grupos. El aumento de los salarios para aquellos que tienen un título superior fue mayor al promedio en 1995 y su caída inferior a la caída promedio en 1997. Mientras que los ingresos horarios de todos los grupos educativos se mantuvieron aproximadamente constantes al tomar las dos puntas del período analizado, los del grupo de educación superior aumentaron en un 23%.

En cuanto a las participaciones de cada grupo, nótese que la mayoría de la población ocupada entre 25 y 55 años no tiene estudios secundarios completos. Las participaciones de cada grupo en la población objetivo considerada variaron sustancialmente. Así, por ejemplo, quienes no tienen un título secundario representaban en 1992 el 60,7% de la fuerza laboral adulta ocupada: ese porcentaje cayó a 53% en 1997. Por otro lado, en 5 años los gra-

Cuadro 4.9
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Primaria incompleta	4,5	63	259.250	9,7	0,132	0,106
Primaria completa	5,2	74	836.398	31,2	0,135	0,099
Secundaria incompleta	6,2	88	531.622	19,8	0,167	0,127
Secundaria completa	7,9	112	520.128	19,4	0,195	0,148
Superior incompleto	9,9	140	233.331	8,7	0,213	0,172
Superior completo	12,5	176	298.601	11,1	0,265	0,210
Total	7,1	100	2.679.330	100,0	0,243	0,164

1995

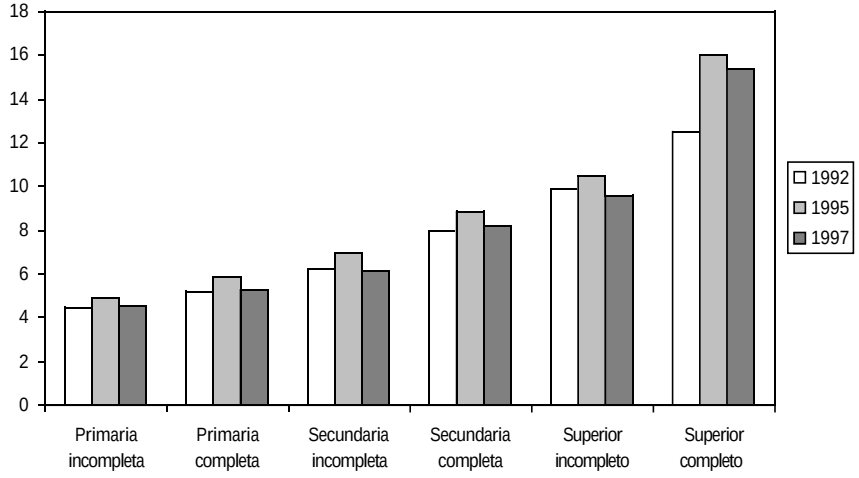
	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Primaria incompleta	4,9	57	9	234.468	7,8	0,114	0,092
Primaria completa	5,9	69	13	900.593	30,1	0,140	0,102
Secundaria incompleta	7,0	82	12	550.349	18,4	0,176	0,133
Secundaria completa	8,9	105	12	564.375	18,9	0,196	0,148
Superior incompleto	10,4	123	5	308.321	10,3	0,196	0,155
Superior completo	16,0	188	28	430.654	14,4	0,231	0,178
Total	8,5	100	20	2.988.760	100,0	0,262	0,176

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Primaria incompleta	4,5	56	-7	1	221.473	6,8	0,138	0,112
Primaria completa	5,3	65	-10	1	860.475	26,6	0,131	0,096
Secundaria incompleta	6,1	76	-12	-1	634.581	19,6	0,145	0,108
Secundaria completa	8,2	102	-7	4	646.983	20,0	0,170	0,127
Superior incompleto	9,6	119	-8	-3	361.113	11,1	0,214	0,168
Superior completo	15,4	190	-4	23	515.906	15,9	0,229	0,174
Total	8,1	100	-5	14	3.240.531	100,0	0,267	0,178

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Figura 4.1
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR GRUPO DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

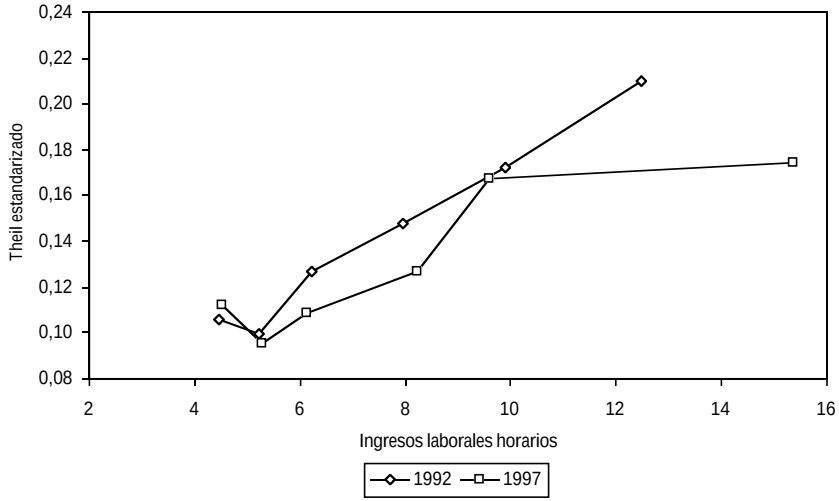
duados de universidades e institutos de enseñanza superior aumentaron en casi cinco puntos su participación en la población adulta ocupada. Estos cambios en las participaciones se explican en parte por el aumento en el nivel educativo general de la población, pero también en parte debido al aumento relativo de la inserción laboral de los más educados.[31]

Los indicadores de desigualdad de Theil intragrupales son en general crecientes en el nivel de educación, y por ende en el nivel de ingreso.[32] La figura 4.2 resume estos resultados ilustrando en cada punto la combinación de ingresos laborales horarios medios y el Theil estandarizado para cada grupo educativo en dos años diferentes.[33] La figura 4.2 refleja un fenómeno interesante: las desigualdades intragrupales en general se reducen entre 1992 y 1997. Según los datos de la EPH el nivel de desigualdad intragrupal de 1997 comparado con 1992 es apenas superior para el grupo de menor educación e inferior (en algunos casos sustancialmente inferior) para el resto. Esto contrasta con el fenómeno *fractal* del aumento de la desigualdad, característico de varios países, según el cual la desigualdad intragrupal ha aumentado, aun para grupos definidos de manera estrecha.

La descomposición por niveles educativos se presenta en el cuadro 4.10. Si bien la mayor parte de la dispersión es intragrupal, el nivel educativo del trabajador "explica" una proporción importante de la desigualdad en los ingresos laborales horarios. Esa proporción ha aumentado de manera muy significativa en los últimos años.

La descomposición de los cambios del Theil (ver cuadro 4.11) permite integrar varios de los resultados de esta subsección.

Figura 4.2
INGRESOS LABORALES HORARIOS Y DISPERSIÓN
GRUPOS DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992 Y 1997



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Cuadro 4.10
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR NIVEL EDUCATIVO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,243	100	0,262	100	0,267	100
Intergrupal (TE)	0,055	23	0,075	29	0,085	32
Intragrupal (TD)	0,188	77	0,187	71	0,182	68

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

1. Los cambios en la desigualdad dentro de cada grupo de educación no explican el aumento en la desigualdad en los ingresos laborales horarios entre 1992 y 1997. Por el contrario, el efecto intragrupal es negativo, producto de una caída en la dispersión de los ingresos en la mayoría de los grupos.
2. El efecto participación ha implicado aumentos en la desigualdad. Este efecto está esencialmente generado por el aumento de la participación de los grupos con mayor educación, grupos que presentan los mayores nive-

Cuadro 4.11
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL THEIL POR NIVEL EDUCATIVO
ARGENTINA, 1992-1997

Cambio total	2,368
Efecto intragrupal (E1)	-1,830
Efecto participación (E2)	1,279
Efecto intergrupal (E3)	2,950

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

les de dispersión de salarios y valores medios lejanos del promedio general.

3. El efecto dominante es el intergrupal. El aumento en la desigualdad de los ingresos laborales horarios en los últimos cinco años puede "explicarse" esencialmente en base al incremento de la diferencia de los salarios promedio entre grupos educativos. Nótese que si bien las diferencias intergrupales explican una parte menor del nivel de desigualdad, constituyen el principal factor responsable de los cambios en esos niveles.

La figura 4.3 ilustra una combinación del análisis por deciles y por niveles educativos. Se divide a toda la población en dos grupos: personas sin secundaria completa (baja educación) y con secundaria completa (alta educación). Para cada grupo se ordena a las personas en deciles de ingreso laboral horario y se grafica el cambio porcentual en esa variable entre 1992 y 1997 para cada decil.

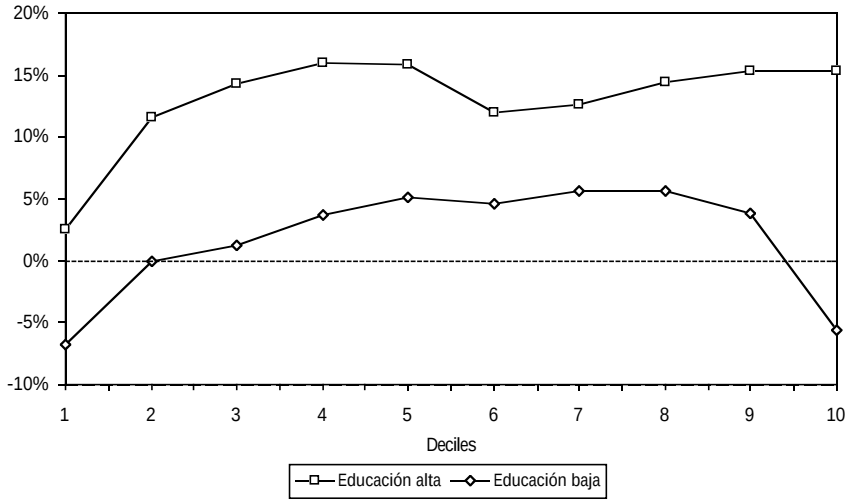
El gráfico muestra que los salarios de los individuos de educación alta crecieron más que los de baja educación. Esta conclusión se da no sólo manteniendo constante en la comparación el decil de cada distribución, sino también en general de manera no condicionada.[34] Si bien existe superposición de ingresos entre estos dos grupos educativos (por ejemplo, una persona promedio del primer decil de alta educación sería ubicada apenas en el decil 2 de la distribución de los de educación baja), la superposición en las tasas de crecimiento salarial es casi nula. Esta conclusión ratifica el fuerte impacto que ha tenido la educación en el incremento de los niveles de ingresos y de la desigualdad en el último quinquenio.

El aumento del salario relativo de la mano de obra más educada ha venido acompañado de un aumento en la participación relativa de ese grupo.[35] Este movimiento conjunto sugiere que la demanda relativa de trabajo se ha desplazado en favor de aquellos individuos con mayor educación.

Calificación

Naturalmente emparentado con la educación está el grado de calificación del trabajador. Ambas variables sin embargo no ordenan a las personas de

Figura 4.3
CAMBIOS PROPORCIONALES EN LOS INGRESOS LABORALES
HORARIOS POR DECILES
GRUPOS DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992 Y 1997



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

manera idéntica. En la calificación de un trabajador también influye su experiencia laboral, su grado de capacitación en el trabajo, y varios otros factores. En este trabajo se consideran tres grupos: no calificados, calificados y profesionales.[36] El cuadro 4.12 muestra el cruce entre educación y grado de calificación para los trabajadores de tiempo completo entre 25 y 55 años con ingresos laborales horarios. Naturalmente existe una importante correlación entre ambas variables. A mayor nivel educativo, mayor probabilidad de ser un trabajador calificado o un profesional.[37]

El cuadro 4.13 muestra la información básica por nivel de calificación. Como fue señalado, los ingresos laborales horarios crecieron fuertemente entre 1995 y 1992 y cayeron suavemente hacia octubre de 1997.[38] Los salarios horarios difieren marcadamente entre grupos. La brecha de ingresos se ha ensanchado en los últimos cinco años. Mientras que en mayo de 1992 un profesional declaraba ganar 2,6 veces más que un obrero no calificado, en octubre de 1997 esa diferencia se amplió a 3,7 veces. La síntesis del período 1992-1997 indica una caída en términos reales para los no calificados, un aumento moderado para los calificados y un incremento sustancial para los profesionales. En consecuencia, según la información de la EPH los salarios relativos han cambiado significativamente en la Argentina en el último lustro.

Cuadro 4.12
NIVEL DE EDUCACIÓN Y CALIFICACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, OCTUBRE DE 1997
(En porcentajes)

	No calificado	Calificado	Profesional	Total
Primaria incompleta	42,0	57,9	0,1	100,0
Primaria completa	32,1	67,6	0,3	100,0
Secundaria incompleta	24,1	74,4	1,5	100,0
Secundaria completa	15,2	80,9	3,9	100,0
Superior incompleto	11,6	80,0	8,5	100,0
Superior completo	2,3	52,5	45,2	100,0
Total	21,5	70,2	8,3	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

La dispersión en los ingresos aumenta con el grado de calificación. El Theil de los profesionales es significativamente superior al de los otros dos grupos. Salvo para los no calificados la dispersión de ingresos cayó dentro de cada grupo entre 1992 y 1997.

El cuadro 4.14 muestra la descomposición del Theil para los tres años considerados.

La fracción explicada por los grupos de calificación es significativa, aunque no representa más del 28%.[39] La importancia de la calificación como factor explicativo parece haber aumentado en el período. Naturalmente, parte de este efecto puede simplemente estar captando aumentos en el nivel educativo de los trabajadores. El panel 2 del cuadro presenta la descomposición del cambio total del Theil. El efecto intragrupal es negativo, dada la caída en la desigualdad para dos de los tres grupos. El efecto participación merece una explicación un poco más detallada. Entre 1992 y 1997 aumentó significativamente la participación de los obreros calificados y ligeramente la de los profesionales. Este movimiento genera dos efectos:

1. Al aumentar la participación de un grupo (el de los calificados) cuyos ingresos medios están cercanos al promedio de la población, la desigualdad intergrupal cae.
2. El aumento de la participación de grupos con un Theil alto a expensas de un grupo con un Theil más bajo genera una tendencia al aumento de la desigualdad intragrupal.

El efecto neto marca una caída en la desigualdad: el impacto de los cambios en las participaciones sobre la desigualdad intergrupal parece ser el dominante. De cualquier manera, el efecto neto es menor.

Cuadro 4.13
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR NIVEL DE CALIFICACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
No calificado	5,2	73	844.084	31,7	0,162	0,119
Calificado	7,1	100	1.575.451	59,2	0,201	0,141
Profesional	13,5	192	241.906	9,1	0,266	0,215
Total	7,1	100	2.661.441	100,0	0,246	0,166

1995

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
No calificado	5,3	63	4	681.618	22,7	0,177	0,131
Calificado	8,0	95	14	2.025.743	67,6	0,189	0,130
Profesional	18,8	222	39	289.090	9,6	0,207	0,165
Total	8,5	100	20	2.996.451	100,0	0,263	0,176

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
No calificado	4,8	59	-11	-8	682.323	21,0	0,165	0,123
Calificado	7,7	95	-5	8	2.246.343	69,3	0,193	0,132
Profesional	17,8	222	-5	31	314.203	9,7	0,209	0,165
Total	8,0	100	-5	14	3.242.869	100,0	0,268	0,178

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Tal como ocurre en el caso de educación, el efecto más significativo es el intergrupal. Si bien las diferencias de medias entre grupos de calificación no explican la mayor parte de la dispersión de ingresos laborales horarios, sí dan cuenta de la mayor parte de sus cambios entre 1992 y 1997.

Edad

Ni los ingresos totales ni los provenientes del trabajo suelen ser unifor-

Cuadro 4.14
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR NIVEL DE CALIFICACIÓN
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,246	100	0,263	100	0,268	100
Intergrupal (TE)	0,043	17	0,072	27	0,074	28
Intragrupal (TD)	0,203	83	0,191	73	0,193	72
2. Cambio 1992-1997						
Cambio total	2,147					
Efecto intragrupal (E1)	-1,540					
Efecto participación (E2)	-0,396					
Efecto intergrupal (E3)	4,136					

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

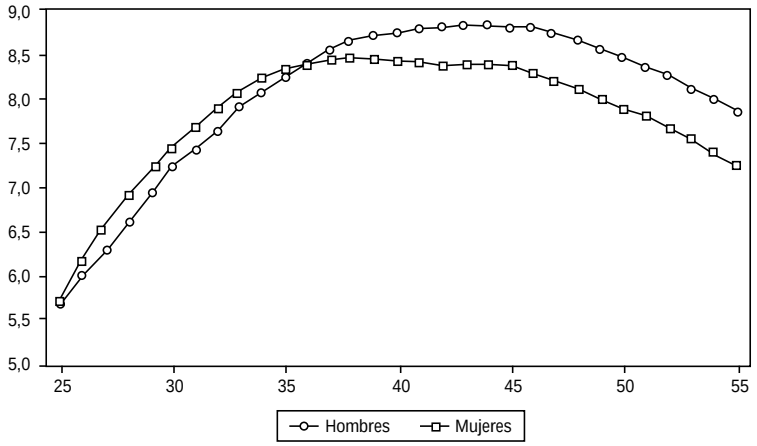
mes a lo largo de la vida de las personas. Los ingresos son más bajos en la primera etapa de la vida laboral, aumentan en la madurez y luego caen. Utilizando la técnica no paramétrica de *lowess* la figura 4.4 muestra el salario medio estimado para cada edad, dividiendo a la población en hombres y mujeres. La figura ratifica la forma usual del perfil de ingresos. Los ingresos laborales horarios ascienden en el caso de los hombres hasta alrededor de los 45 años, y en el de las mujeres hasta alrededor de los 40, y luego decaen. Las mujeres ganan más que los hombres (en términos horarios) durante los primeros años de vida laboral. Entre los 35 y los 40 este patrón se revierte.

La figura 4.5 aísla al grupo de los hombres clasificándolos por nivel educativo. El perfil de los hombres con secundaria completa o incompleta tiene forma de U invertida. En cambio, la fase descendente aún no se manifiesta a los 55 años en quienes no tienen estudios secundarios. El mismo fenómeno ocurre para los trabajadores con educación superior (completa o incompleta) de manera aún más marcada: los ingresos son claramente crecientes en la edad de corte del análisis.

En el anexo se presenta la información básica para el análisis de descomposición (ver cuadro A.1). Las principales observaciones son las siguientes:

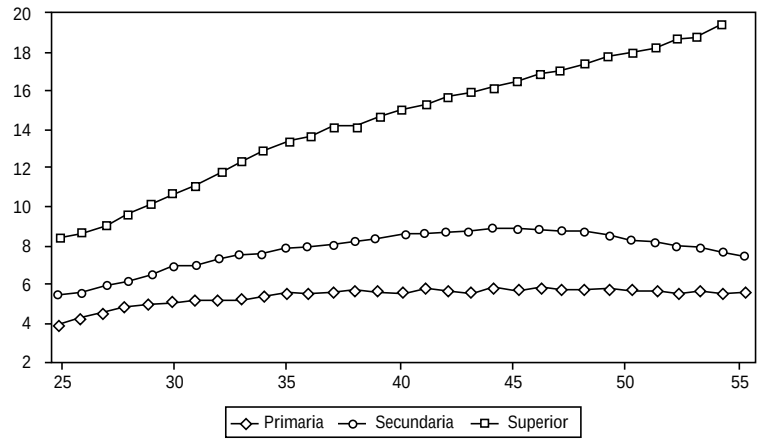
1. La forma típica del perfil de ingresos se manifiesta en los tres años considerados.

Figura 4.4
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR EDAD
HOMBRES Y MUJERES ENTRE 25 Y 55 AÑOS
ARGENTINA, OCTUBRE DE 1997
ESTIMACIÓN NO PARAMÉTRICA - *LOWESS*



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Figura 4.5
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR EDAD
HOMBRES ENTRE 25 Y 55 AÑOS POR NIVEL EDUCATIVO
ARGENTINA, OCTUBRE DE 1997
ESTIMACIÓN NO PARAMÉTRICA - *LOWESS*



Nota: *primaria* incluye a los hombres cuyo nivel educativo es primaria completa o incompleta. Definiciones similares se aplican al resto de los grupos.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

2. En el período 1992-1997 los ingresos laborales horarios crecieron más para las personas mayores de 40 que para las menores.
3. La dispersión de ingresos para cada grupo etareo es alta y bastante uniforme entre grupos. El grupo de más edad es el que en general presenta los mayores valores del índice de Theil.

Los resultados de la descomposición son claros (ver cuadro 4.15): las diferencias de ingreso entre grupos etareos no constituyen un factor explicativo importante de la dispersión de ingresos horarios (al menos cuando se restringe la muestra a personas entre 25 y 55 años). Si bien la contribución de la edad en la descomposición parece haber aumentado, ésta se mantiene aun en niveles muy bajos. El papel de la edad en el cambio del Theil en el período bajo estudio es un poco más importante, aunque todavía menor. El factor determinante de los resultados en el panel 2 del cuadro es el efecto intragrupal.

Regiones

Hasta el momento el análisis se ha centrado en la distribución "nacional" del ingreso. Sin embargo, es posible que ciertos fenómenos estén acotados espacialmente. En particular, es importante verificar si el incremento en la desigualdad evidenciado en los últimos años no es un fenómeno exclusivo

Cuadro 4.15
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR GRUPO ETÁREO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,245	100	0,263	100	0,268	100
Intergrupal (TE)	0,002	1	0,002	1	0,005	2
Intragrupal (TD)	0,242	99	0,260	99	0,263	98
2. Cambio 1992-1997						
Cambio total	2,316					
Efecto intragrupal (E1)	1,887					
Efecto participación (E2)	0,082					
Efecto intergrupal (E3)	0,367					

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

del Aglomerado Gran Buenos Aires. El cuadro A.2 en el anexo presenta información de ingresos laborales horarios para las 16 ciudades consideradas en el trabajo. A continuación se resumen los principales resultados.

1. Existe una importante dispersión en los ingresos laborales medios entre aglomerados. La Capital Federal y las ciudades patagónicas son las de mayor salario horario.[40] En el extremo opuesto se encuentran los aglomerados del noroeste y la región cuyana.
2. Los salarios relativos (entre ciudades) cambiaron entre 1992 y 1997. Los ingresos laborales horarios reales y relativos de los aglomerados patagónicos aumentaron, salvo en Neuquén donde se evidenció la única caída en términos reales del período. Las ciudades del norte tuvieron comportamientos dispares: desde un aumento importante en Tucumán hasta un estancamiento en Salta.
3. La participación del Aglomerado del Gran Buenos Aires en el total de trabajadores del grupo considerado es del orden del 64%, por lo que en gran parte los resultados nacionales están determinados por la situación en Capital Federal y el conurbano. Los porcentajes de participación de cada aglomerado en la población no cambiaron mucho en el quinquenio, al no existir movimientos migratorios fuertes.
4. Existen marcadas diferencias en los niveles de desigualdad entre ciudades. Las diferencias en los índices de Theil entre aglomerados parecen muy importantes. En particular, son superiores a los cambios en el tiempo evidenciados a nivel nacional.
5. La desigualdad en los ingresos laborales horarios no aumentó de manera pareja en el período bajo estudio. De hecho, en la mitad de los aglomerados considerados la desigualdad bajó. El aumento del valor promedio se debe a que en el grupo de las ocho ciudades en las que aumentó la desigualdad se encuentra el Gran Buenos Aires. El aumento de la desigualdad en los ingresos laborales horarios no parece entonces un fenómeno de alcance nacional, aunque tampoco está restringido al aglomerado Gran Buenos Aires.

La descomposición del Theil (ver cuadro 4.16) indica la poca importancia de la desigualdad intergrupal. Pese a que los salarios promedio difieren entre regiones, estas diferencias son menores comparadas con las que existen dentro de cada región. En la "explicación" del aumento de la desigualdad entre 1992 y 1997 ni el efecto participación ni el efecto intergrupal (ambos positivos) son cuantitativamente relevantes. Los cambios en la desigualdad dentro de cada región explican la mayor parte de las variaciones en la desigualdad nacional.

Sectores

Una de las posibles razones del aumento en la desigualdad de los ingresos laborales es el cambio en la estructura sectorial del empleo. Si los sectores intensivos en el uso de mano de obra no calificada se contraen a expensas de sectores que usan intensivamente trabajo de mayor nivel educativo y

Cuadro 4.16
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR AGLOMERADO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,245	100	0,263	100	0,268	100
Intergrupal (TE)	0,010	4	0,010	4	0,011	4
Intragrupal (TD)	0,235	96	0,253	96	0,257	96
2. Cambio 1992-1997						
Cambio total	2,316					
Efecto intragrupal (E1)	2,203					
Efecto participación (E2)	0,040					
Efecto intergrupal (E3)	0,087					

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

calificación, los salarios relativos probablemente cambien. La desigualdad global también se ve afectada si los sectores que se expanden presentan una dispersión de ingresos mayor a la de los sectores que se contraen. Esta subsección está destinada a brindar alguna evidencia empírica sobre estas cuestiones.

La base usuarios de la EPH considera veintidós clasificaciones de ramas de empleo. En este trabajo este número se redujo a ocho para aumentar las observaciones en cada grupo y simplificar el análisis. Naturalmente, el precio de esta simplificación es el de incluir dentro de un grupo a sectores con características y comportamientos potencialmente diferentes. Los sectores considerados son:

1. *Industria 1*. Incluye alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones y calzado. Son en general sectores muy abiertos a la competencia internacional.
2. *Industria 2*. Incluye productos químicos y de la refinación del petróleo, productos metálicos, maquinarias y equipos y otras industrias manufactureras. Se trata en general de industrias abiertas a la competencia internacional con un grado de calificación de la mano de obra relativamente alto.
3. *Construcción*. Se trata de un sector intensivo en mano de obra, en general poco calificada.
4. *Comercio*. Incluye comercio al por mayor, comercio minorista, restaurantes y hoteles. Es en general un sector de empleados con poca calificación.
5. *Servicios públicos*: Abarca los sectores no transables de transporte, servicios conexos del transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua.
6. *Bancos y servicios calificados*: Reúne las actividades de intermediación financiera, inmobiliarias, empresariales y de alquiler.
7. *Gobierno y servicios sociales*: Incluye los sectores de administración pública, defensa, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otras actividades de servicios comunitarios y sociales.
8. *Otros servicios*. Incluye servicios de baja calificación: servicio doméstico, servicios personales y reparaciones.

El cuadro 4.17 presenta el nivel de calificación y educación de los trabajadores de cada sector. El personal del sector bancario, los servicios calificados, la administración pública y los servicios sociales es el de más alta calificación y nivel de instrucción formal. El sector industrial se encuentra en una posición intermedia, siendo el grupo *industria 2* el de mayor calificación. El comercio es un sector de empleados con calificación relativamente baja. Pese a que en la pregunta de calificación, el 86% de los obreros de la construcción declara ser calificado, los niveles educativos son bajos: el 67% no tiene más que primario completo. Finalmente, el sector de servicios doméstico y personales agrupa a personas con un nivel de educación formal bajo.

El cuadro A.3 del anexo permite estudiar el nivel y la evolución de la estructura salarial y de empleo por sectores.

1. Los ingresos laborales horarios promedio difieren marcadamente entre sectores. Éstos son relativamente altos en el segundo grupo industrial y en el sector de bancos, servicios calificados, gobierno y servicios sociales. Los salarios son particularmente bajos en el sector de la construcción, en el comercio y en servicios de baja calificación.
2. No existe un patrón claro en el nivel de dispersión de ingresos intrasectorial. Sólo el sector financiero y de servicios calificados aparece consistentemente como un sector de alta dispersión, y el de “otros servicios” como un sector de baja dispersión.
3. Es posible dividir a los sectores en tres grandes grupos según su comportamiento de salarios y empleo en los últimos años. La industria ha experimentado una fuerte caída en el empleo y una moderada caída en los salarios relativos. El comercio y los servicios no calificados han sufrido una leve caída en el empleo y un importante deterioro salarial. Finalmente el sector de servicios calificados se ha beneficiado con un aumento tanto en el nivel de salario como de empleo relativo.

Estas observaciones serían compatibles con una historia de la dinámica del mercado laboral liderada por cambios en la demanda relativa entre sectores. La expansión de los servicios calificados a expensas de la industria, el comercio y los servicios no calificados aumentó la demanda relativa de profesionales y empleados con alta educación y redujo la de mano de obra no calificada, lo cual afectó los salarios relativos. Los ingresos laborales horarios

Cuadro 4.17
CLASIFICACIÓN POR SECTORES, NIVEL DE CALIFICACIÓN Y EDUCACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS
ARGENTINA, OCTUBRE DE 1997
(En porcentajes)

1. Sectores y nivel de calificación

	No calificado	Calificado	Profesional	Total
Industria 1	12	85	3	100
Industria 2	8	88	4	100
Construcción	11	86	3	100
Comercio	48	50	2	100
Servicios públicos	9	86	5	100
Bancos y servicios calificados	9	63	28	100
Gobierno y servicios sociales	14	67	19	100
Otros servicios	52	48	0	100
Total	21	69	10	100

2. Sectores y nivel educativo

	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Industria 1	51	39	10	100
Industria 2	33	46	21	100
Construcción	67	25	9	100
Comercio	33	49	17	100
Servicios públicos	36	49	15	100
Bancos y servicios calificados	14	33	53	100
Gobierno y servicios sociales	19	33	48	100
Otros servicios	55	39	6	100
Total	33	40	27	100

Nota: nivel educativo indica el máximo nivel alcanzado. Primario=primario completo o incompleto, Secundario=secundario completo o incompleto y Superior=superior completo o incompleto.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

aumentaron en el sector de servicios calificados, sector intensivo en empleados con alta educación, y bajaron (en términos relativos e incluso en algunos casos en términos reales) en los sectores intensivos en mano de obra de menor calificación. La caída salarial fue más pronunciada en la construcción y

en otros servicios no calificados, sectores con mayor informalidad y por ende con mayor flexibilidad salarial. La reducción fue menor en la industria. El ajuste en este sector con más rigideces probablemente se produjo en mayor medida por el lado de las cantidades: la reducción del empleo fue mucho más drástica en la industria que en el resto de la economía.

Seguramente varios factores más han contribuido a la dinámica laboral del período. La introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra no calificada, el aumento del comercio generado por la apertura, la disminución del poder sindical, el efecto del desempleo, la mayor aceptación social de las diferencias salariales generadas por el mercado, y varios otros factores pueden haber contribuido a moldear los cambios laborales de los noventa. En la literatura no existe acuerdo sobre la importancia relativa de estas fuentes u otras fuentes alternativas, y está más allá del alcance de este trabajo realizar una rigurosa verificación empírica de estas hipótesis.[41]

El cuadro 4.18 resume los resultados del análisis de descomposición. La desigualdad intragrupal explica la mayor parte del índice de Theil. Sin embargo, las diferencias de medias entre sectores se han ensanchado, generando una contribución creciente de la desigualdad intergrupal. De hecho, el fenómeno de distanciamiento de medias entre sectores explica la mayor parte del cambio de la desigualdad entre 1992 y 1997. La contribución del aumento de las desigualdades intragrupales es negativa y marginal. Finalmente, el aumento en el empleo de sectores con salarios sustancialmente superiores a la media y con niveles de dispersión en general superiores al promedio ha

Cuadro 4.18
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR SECTOR
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,244	100	0,261	100	0,267	100
Intergrupal (TE)	0,015	6	0,030	11	0,037	14
Intragrupal (TD)	0,229	94	0,231	89	0,230	86

2. Cambio 1992-1997

Cambio total	2,316
Efecto intragrupal (E1)	-0,286
Efecto participación (E2)	0,496
Efecto intergrupal (E3)	2,185

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

contribuido a un efecto participación con signo positivo. De cualquier manera su significatividad es menor comparada con el efecto intergrupal.

Sectores y educación

El análisis precedente acentúa el papel de la educación y del sector de actividad en la "explicación" de los cambios en la desigualdad. En esta subsección se divide a los trabajadores en grupos que combinan la clasificación por niveles de educación y sectores. Se toman tres niveles de educación (primaria, secundaria y superior) y cuatro sectores (industria, servicios no calificados, servicios calificados, y comercio y el resto de los servicios). El cuadro A.4 muestra la información básica, mientras que en el cuadro 4.19 se presentan los resultados de la descomposición del índice de Theil. Los grupos dan cuenta de casi un tercio de la dispersión de ingresos.[42] Los tres efectos del panel 2 son significativos para explicar el cambio en la desigualdad.

1. La desigualdad intragrupal se redujo, lo cual caeteris paribus tuvo un efecto reductor de la desigualdad global.
2. La participación de grupos con ingresos relativos altos y con dispersión alta aumentó, lo cual generó un aumento de la desigualdad global.
3. Las diferencias salariales entre los grupos aumentaron sustancialmente en el período, lo cual aumentó la desigualdad global. Este efecto parece haber sido el más relevante cuantitativamente.

Cuadro 4.19
INGRESOS LABORALES HORARIOS
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR SECTOR Y NIVEL DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1995		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,243	100	0,261	100	0,267	100
Intergrupal (TE)	0,052	21	0,068	26	0,077	29
Intragrupal (TD)	0,191	79	0,193	74	0,190	71
2. Cambio 1992-1997						
Cambio total	2,366					
Efecto intragrupal (E1)	-1,467					
Efecto participación (E2)	1,341					
Efecto intergrupal (E3)	2,540					

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

5. INGRESOS DE CAPITAL

Según Cuentas Nacionales la retribución al capital constituye la segunda fuente en importancia después de los ingresos laborales. Sin embargo, la participación de estos ingresos en la EPH es mínima. La subdeclaración de los ingresos de capital en las encuestas de hogares es un fenómeno usual, tanto en Argentina como en el resto del mundo. Pese a que en este trabajo se practica un ajuste por subdeclaración, los resultados de esta sección deben interpretarse con más prudencia que lo habitual. Como ingresos de capital se consideraron las siguientes fuentes: utilidades, beneficios, alquileres, rentas, intereses y dividendos.[43] Las estimaciones del perfil de ingresos de capital que surgen de la EPH tienen la forma habitual, alcanzando el pico un poco antes de la edad de jubilación.

El cuadro 5.1 muestra la distribución decílica de los ingresos de capital calculada a partir de la EPH de los dieciséis aglomerados en 1992 y 1997. La distribución parece haberse uniformado ligeramente en el período considerado. En particular, la participación del quintil superior se redujo en alrededor de 3 puntos porcentuales. Todos los indicadores del cuadro 5.2 muestran una caída en la desigualdad. A diferencia de lo ocurrido con los ingresos laborales, la evolución de la dispersión en los ingresos de capital ha contribuido a una reducción de la desigualdad global.

La reducción en la desigualdad de los ingresos de capital puede ser un

Cuadro 5.1
INGRESOS DE CAPITAL
ESTRUCTURA DECÍLICA
ARGENTINA, 1992 Y 1997
(En porcentajes)

	1992	1997
1	1,6	1,5
2	2,7	2,9
3	3,8	4,2
4	5,0	5,1
5	6,4	6,3
6	7,4	8,4
7	9,6	10,4
8	12,2	12,7
9	17,7	16,7
10	33,6	31,8
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Cuadro 5.2
INGRESOS DE CAPITAL
INDICADORES DE DESIGUALDAD
ARGENTINA, 1992 Y 1997

	1992	1997
Gini	0,456	0,435
Theil	0,366	0,324
Atk (1)	0,309	0,288
Atk (2)	0,545	0,530
Atk (3)	0,749	0,705

Nota: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

resultado de la consolidación de la estabilidad económica. En períodos de mayor volatilidad macroeconómica existen problemas severos de información que aumentan la dispersión en los rendimientos. Con la estabilidad consolidada es posible que esta dispersión se haya reducido considerablemente. De cualquier manera esto es sólo una conjetura, basada además en evidencia empírica no del todo sólida.

La participación de los ingresos de capital ha aumentado en el período analizado, lo cual en principio contribuye al incremento de la desigualdad global, dada la mayor concentración de esta fuente de ingresos en los estratos más ricos de la población.

Las distribuciones analizadas consideran sólo a los perceptores de ingresos de capital. Esta práctica genera un problema potencial: es posible que la distribución se torne más igualitaria entre los perceptores, pero que el número de éstos se reduzca, implicando una mayor concentración del capital. La EPH no ofrece evidencia apoyando esta posibilidad. Por el contrario, la participación de los que sólo perciben ingresos de capital aumenta del 2,7% al 3,7% entre las encuestas de 1992 y 1997.[44]

La acumulación de capital depende de las transferencias recibidas y de los patrones de ingreso laboral y consumo. Los ingresos laborales, en particular, están en parte determinados por el nivel educativo de la persona. En consecuencia la educación es uno de los factores que afecta los ingresos de capital. De hecho, la EPH revela que las personas con educación superior (completa o incompleta) son las que presentan niveles de ingresos de capital más elevados. Las diferencias porcentuales con los individuos menos educados (primaria completa o incompleta) son aproximadamente semejantes a las existentes entre estos dos grupos en los ingresos laborales. La brecha de ingresos de capital se ha ensanchado sustancialmente en el período considerado.

El cuadro 5.3 presenta los resultados de la descomposición de estos ingresos por nivel de educación del perceptor. El análisis de niveles indica que mientras que en 1992 el 9% del Theil era “explicable” a partir de las diferencias en el nivel educativo de los perceptores, en 1997 esa contribución salta al 24%. El panel 2 del cuadro resume los resultados del cambio en el índice de Theil. La reducción de la desigualdad intragrupal ejerce un efecto decisivo sobre la desigualdad total. El efecto intergrupal positivo es significativo, aunque menor; mientras que el efecto participación es irrelevante.

La descomposición por grupo de edades no arroja resultados interesantes. Considerando tres grupos etáreos entre los 20 y 80 años, la contribución del Theil intergrupal es sólo del 3% en 1992 y del 1% en 1997. El cambio de la desigualdad se explica casi enteramente a partir de la reducción de la desigualdad intragrupal.

Cuadro 5.3
INGRESOS DE CAPITAL
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR NIVELES DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992 Y 1997

1. Niveles

Theil	1992		1997	
	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,365	100	0,322	100
Intergrupal (TE)	0,033	9	0,077	24
Intragrupal (TD)	0,332	91	0,245	76
2. Cambio 1992-1997				
Cambio total	-4,260			
Efecto intragrupal (E1)	-8,521			
Efecto participación (E2)	0,154			
Efecto intergrupal (E3)	4,153			

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

6. JUBILACIONES Y PENSIONES

Las jubilaciones y pensiones constituyen la tercera fuente de ingresos en importancia. Si bien existen individuos que cobran estas transferencias y obtienen ingresos de otras fuentes, el análisis que sigue se limita a aquellos que declaran ingresos sólo de jubilación o pensión.[45] Los montos totales declarados en la EPH por este concepto crecieron de manera significativa entre

1992 y 1997. El aumento en términos reales fue del 35%, superior al de las demás fuentes. Dado que las jubilaciones y pensiones son en promedio inferiores al resto de los ingresos, a igualdad de otros factores este aumento relativo constituiría un efecto moderador del aumento en la desigualdad global. En contraste, esta fuente contribuye negativamente a la equidad distributiva global a partir de un aumento significativo en la desigualdad interna. El cuadro 6.1 refleja este fenómeno. Los primeros cinco deciles pierden 7 puntos en la distribución total. De hecho, los ingresos del decil más bajo cayeron un 16% en términos reales en el período 1992-1997, mientras que los del decil 10 crecieron un 42%.[46]

Todos los indicadores del cuadro 6.2 atestiguan un importante aumento de la desigualdad entre 1992 y 1997. El resto de esta sección está destinada a indagar sobre algunos determinantes de este incremento.

Las diferencias en los valores medios de las jubilaciones y pensiones entre hombres y mujeres son más notables que en el caso de las remuneraciones al trabajo. En 1997, de acuerdo a la EPH, una mujer percibía en promedio un 33% menos que un hombre. Las diferencias de medias responden en parte a una esperanza de vida distinta entre sexos, que hace que buena parte de los pensionados sean mujeres.[47] La diferencia entre varones y mujeres se incrementó en el período. Sin embargo, de un análisis de descomposición surge que el efecto dominante en el aumento de la desigualdad global es el incremento sustancial de la desigualdad dentro de cada grupo. De los 7,4 puntos en que cambió el índice de Theil global, 6.3 se deben al efecto intragrupal.

Cuadro 6.1
INGRESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
ESTRUCTURA DECÍLICA
ARGENTINA, 1992 Y 1997

	1992	1997
1	4,9	3,1
2	5,8	3,7
3	5,9	4,1
4	6,2	5,1
5	6,2	5,9
6	6,3	7,1
7	7,9	8,9
8	10,1	11,4
9	14,0	16,2
10	32,7	34,5
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Cuadro 6.2
INGRESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
INDICADORES DE DESIGUALDAD
ARGENTINA, 1992 Y 1997

	1992	1997
Gini	0,343	0,429
Theil	0,272	0,346
Atk (1)	0,186	0,256
Atk (2)	0,287	0,405
Atk (3)	0,407	0,528

Nota: Atk(x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad de una CES igual a x.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

En el cuadro A.5 del apéndice se clasifica a los jubilados por aglomerado. Dado que las provincias tienen distintos regímenes jubilatorios para los empleados públicos resulta interesante hacer un estudio distributivo discriminando por región. Existen algunas diferencias en los resultados respecto de los obtenidos para los ingresos laborales. La brecha en los ingresos medios entre el Aglomerado Gran Buenos Aires y el resto es menos marcada que en las remuneraciones provenientes del trabajo.[48] Las ciudades patagónicas se mantienen por encima del resto. A este grupo privilegiado se unen algunas ciudades del noroeste, cuyos ingresos laborales figuran entre los más bajos. El crecimiento de las jubilaciones y pensiones entre 1992 y 1997 fue notablemente dispar entre aglomerados.[49] Se destaca el aumento del GBA y algunas ciudades patagónicas y la caída de Neuquén y Santa Rosa. Pese a esta variabilidad de niveles y tasas de crecimiento, la diferenciación por regiones no constituye un factor explicativo importante de la desigualdad en esta fuente. Sólo alrededor del 2% del nivel y una insignificante proporción del cambio en la desigualdad global "se explica" por cuestiones regionales. El efecto intragrupal domina a cualquier diferencia interregional.

La estratificación por niveles de educación es presentada en el apéndice (cuadro A.6). Las diferencias entre niveles educativos documentadas en las secciones anteriores para los ingresos laborales y de capital se repiten en el caso de las jubilaciones y pensiones. Los resultados del cuadro 6.3 señalan que a diferencia del resto de los atributos investigados, las diferencias educativas "explican" una parte sustancial de la desigualdad en esta fuente. La contribución del efecto intergrupal también es significativa para dar cuenta del aumento en el Theil entre 1992 y 1997. Pese a esto, el efecto intragrupal continúa siendo el dominante en el panel 1 y tiene un aporte sustancial en el panel 2. El aumento de la participación de grupos con mayor educación y

Cuadro 6.3
JUBILACIONES Y PENSIONES
DESCOMPOSICIÓN DEL THEIL POR NIVELES DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992 Y 1997

1. Niveles				
Theil	1992		1997	
	Valor	%	Valor	%
Total (T)	0,258	100	0,346	100
Intergrupal (TE)	0,050	19	0,087	25
Intragrupal (TD)	0,208	81	0,259	75
2. Cambio 1992-1997				
Cambio total	8,732			
Efecto intragrupal (E1)	3,793			
Efecto participación (E2)	1,778			
Efecto intergrupal (E3)	3,384			

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

mayor desigualdad interna contribuye a un efecto participación positivo y significativo.

7. DIFERENCIAS A NIVEL FAMILIAR: PERCEPTORES Y COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Aun con ingresos idénticos entre perceptores, subsisten potenciales desigualdades en los niveles de vida individuales si los hogares difieren en el número de perceptores y en el número y tipo de integrantes. En esta sección se revisa sucintamente parte de la evidencia empírica que surge de la EPH sobre este punto. El cuadro 7.1 muestra para cada decil los valores medios del ingreso ajustado, el ingreso individual de los perceptores, el número de perceptores por hogar y el número de adultos equivalentes.[50,51] El ingreso ajustado surge básicamente de combinar las otras tres columnas. Las diferencias entre deciles en los ingresos individuales de los perceptores (que son básicamente las diferencias que han sido analizadas en el artículo) se magnifican significativamente en el ingreso ajustado. Un individuo promedio del decil superior de ingreso ajustado gana alrededor de dieciocho veces más que un perceptor promedio del decil más pobre. Esa diferencia se agranda a más de treinta y siete veces cuando se consideran los ingresos ajustados.[52] Este salto se debe a dos razones:

Cuadro 7.1
INGRESO AJUSTADO E INDIVIDUAL, PERCEPTORES POR HOGAR
Y ADULTOS EQUIVALENTES POR DECILES
ARGENTINA, 1992 Y 1997

Deciles de	1992				1997			
ingreso ajustado	Ingreso ajustado	Ingreso individual	Perceptores por hogar	Adultos equivalentes	Ingreso ajustado	Ingreso individual	Perceptores por hogar	Adultos equivalentes
1	185	416	1,12	2,51	150	343	1,22	2,77
2	306	584	1,34	2,54	276	533	1,35	2,60
3	403	620	1,41	2,17	374	589	1,48	2,33
4	490	633	1,59	2,05	477	682	1,58	2,26
5	594	807	1,69	2,30	598	786	1,69	2,22
6	723	901	1,83	2,28	735	902	1,78	2,18
7	889	1.033	1,86	2,16	918	1.036	1,87	2,11
8	1.132	1.249	1,92	2,12	1.197	1.308	1,89	2,06
9	1.601	1.720	1,86	1,99	1.812	1.805	1,89	1,89
10	5.042	5.368	1,81	1,93	5.679	6.026	1,77	1,87
Total	1.136	1.535	1,67	2,18	1.222	1.650	1,68	2,19

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992 y octubre de 1997.

1. El número de perceptores por hogar es mayor en el decil superior que en el inferior. Esta variable es creciente hasta el decil 8 y luego cae. Si las diferencias se debieran enteramente a decisiones voluntarias de participación, el efecto del número de perceptores por hogar debería ser ignorado para captar las verdaderas diferencias de nivel de vida.[53] Sin embargo, seguramente parte de las diferencias en el número de perceptores por hogar responde a desempleo involuntario.[54]
2. El tamaño y la composición de la familia, aproximados en la cuarta columna de cada panel del cuadro 7.1, también difieren marcadamente entre deciles. El valor por el que se divide al ingreso total familiar para obtener el ingreso ajustado de cada integrante es en promedio 2,77 para el decil inferior y 1,87 para el superior. En otras palabras, aún con ingresos totales familiares idénticos, el nivel de vida (medido por el ingreso ajustado) de un integrante del decil 10 sería un 48% superior al de un miembro típico del decil 1. Puede argumentarse que el tamaño de la familia es endógeno, y que por ende las diferencias en tamaño y composición de la familia deben ser neteadas. Sin embargo, aun aceptando el carácter enteramente volitivo de las decisiones familiares, este argumento es válido sólo para los integrantes que eligen variar el tamaño de la familia (básicamente los padres) pero no necesariamente para el resto.

La evolución del número de perceptores por hogar entre 1992 y 1997 implica un efecto morigerador del incremento en la desigualdad. El número de perceptores aumentó en los estratos inferiores y en general se contrajo en los superiores. En cambio, el patrón decreciente del nivel promedio de adultos equivalentes se acentuó hacia 1997, lo cual implica un efecto desigualador.

Para cuantificar la magnitud de estos efectos el cuadro 7.2 muestra los resultados de simular la distribución decílica de 1997 variando alternativamente el ingreso individual promedio, el número de perceptores por hogar y el número de adultos equivalentes.[55,56] De las distribuciones simuladas surge que si bien la mayor contribución al aumento de la desigualdad proviene de la mayor dispersión de los ingresos individuales, los efectos del número de perceptores (que reduce la desigualdad) y del tamaño y composición de la familia (que aumenta la desigualdad) son significativos. De cualquier forma, si la estructura decílica del número de perceptores y de adultos equivalentes se hubiera mantenido en el nivel de 1992, la desigualdad en 1997 habría sido sustancialmente mayor que la de un lustro atrás, por lo que estas variables explican sólo una parte del incremento en la desigualdad del ingreso ajustado.[57]

Cuadro 7.2
SIMULACIONES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AJUSTADO
ARGENTINA, 1997

	Distribuciones reales		Dist. de 1997 simulada variando sólo		
	1992	1997	ing. ind.	perceptores	adulto eq.
Gini	0,507	0,542	0,535	0,501	0,520
Theil	0,487	0,554	0,547	0,474	0,508
Atk (1)	0,363	0,413	0,404	0,353	0,382
Atk (2)	0,538	0,606	0,594	0,522	0,567
Atk (3)	0,631	0,703	0,693	0,612	0,663

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

8. RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

La distribución del ingreso es el resultado de innumerables factores causales. En este trabajo se ha hecho un esfuerzo por brindar evidencia acerca de la importancia de varios de esos factores en dar cuenta del nivel y del cambio en la desigualdad. El trabajo no es un examen exhaustivo de todas las posibles fuentes de dispersión en los ingresos. El artículo se centra en estudiar por separado la desigualdad en las tres principales fuentes de ingresos (trabajo, capital y jubilaciones) y en examinar algunos de sus potenciales determinantes a partir de un estudio de descomposiciones. Adicionalmente, se brinda evidencia acerca del efecto del número de perceptores por hogar y del tamaño y composición de la familia sobre la desigualdad.

La distribución del bienestar individual, medido por el ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar, se ha vuelto más desigual en la presente década, continuando con la tendencia iniciada hace unos veinticinco años. La desigualdad también ha aumentado significativamente en la distribución de los ingresos de los perceptores.

La distribución de los ingresos laborales se ha tornado más desigual entre 1992 y 1997. Ha contribuido a este fenómeno el aumento moderado de la desigualdad en el grupo de los trabajadores de tiempo completo en edad "primaria" (25-55 años). Este resultado es esencialmente el producto de un aumento de la desigualdad en los ingresos laborales horarios, ya que ni la distribución de horas trabajadas ni el número de perceptores parece haber variado significativamente en este grupo. En el trabajo no se estudia en detalle el caso de las personas fuera de la edad primaria, ni el de los trabajadores de tiempo parcial. Tanto la desigualdad en los salarios como en las horas trabajadas parece haber aumentado en estos grupos, lo cual amerita futuras investigaciones.

Los resultados de las descomposiciones de la desigualdad en los ingresos laborales horarios indican que el sexo, la edad y la región no son factores significativos en dar cuenta del nivel y el cambio en la desigualdad. En cambio, la educación, la calificación y el sector de actividad resultan factores relevantes, en especial para "explicar" el aumento en la desigualdad desde 1992. Las descomposiciones por estas variables coinciden en señalar (i) un efecto intergrupal positivo producto del ensanchamiento de la brecha salarial por educación, calificación y sector, (ii) un efecto intragrupal negativo producto de la disminución de la dispersión salarial en la mayoría de los grupos, fenómeno que contrasta con la experiencia de la mayoría de los países desarrollados, y (iii) un efecto participación positivo, producto del aumento de la importancia relativa de grupos con salarios medios y dispersión relativamente altos. De estos tres efectos el que domina es el intergrupal.

Si bien el trabajo no profundiza sobre los mecanismos por los que la educación, la calificación y el sector de actividad afectan los ingresos laborales, se sugiere una dinámica del mercado laboral liderada por cambios en la demanda relativa a favor de los servicios calificados. Estos cambios habrían generado un desplazamiento de la demanda de mano de obra educada y calificada a una tasa superior al desplazamiento de la oferta, lo cual habría implicado un aumento relativo de los salarios (y del empleo) en grupos con ingresos previamente superiores al resto. La caída de la demanda relativa del resto de los sectores se habría traducido en una caída salarial pronunciada en sectores con mayor flexibilidad laboral y en un aumento del desempleo en sectores con mayores rigideces.

La distribución de los ingresos de capital entre los perceptores se volvió más igualitaria en el período analizado. Adicionalmente, existe evidencia de que el número de perceptores de ingresos de capital ha aumentado en el último lustro. La participación del capital en el ingreso total aumentó, lo cual probablemente haya afectado positivamente el nivel global de desigualdad. La educación del perceptor juega un papel importante en dar cuenta del ni-

vel y el cambio en la desigualdad de los ingresos de capital. De cualquier manera, si bien la brecha de estos ingresos por nivel educativo se ha ensanchado, la reducción de la dispersión intragrupal es el efecto cuantitativamente más relevante.

La desigualdad interna en las jubilaciones y pensiones aumentó significativamente en el período, producto de una reducción en los ingresos reales de los deciles inferiores y un incremento significativo en los superiores. Las diferencias en los niveles de educación de los jubilados "explican" una parte sustancial de la desigualdad en esta fuente. En la descomposición del cambio en la desigualdad, al efecto intergrupal positivo se le suman los efectos intragrupal y participación con el mismo signo.

Las diferencias entre deciles en los ingresos individuales de los perceptores se magnifican significativamente en el ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala. Esto responde a un patrón del número de perceptores por hogar creciente en el ingreso y a un tamaño de la familia decreciente en esa variable. La evolución del número de perceptores entre 1992 y 1997 implicó un efecto moderador sobre el incremento en la desigualdad. En cambio, las variaciones en el tamaño y composición de la familia contribuyeron a aumentar la dispersión en los niveles de vida. Este efecto ha sido algo más fuerte que el que opera a través del número de perceptores por hogar.

NOTAS

1. Se agradecen los valiosos comentarios de Juan Luis Bour, Mónica Panadeiros y los participantes de los seminarios de FIEL y la UNLP. Los errores y omisiones son de mi responsabilidad.

2. FIEL y UNLP. Facultad de Ciencias Económicas, Calle 6 e/47 y 48, oficina 516, La Plata (1900). Tel.-fax: 0221-4229383. E-mail: lgmm@netverk.com.ar.

3. Heckman, Lochner y Taber (1998) constituye una de las aproximaciones más recientes al estudio de algunos problemas distributivos en un marco de equilibrio general.

4. Ver Atkinson (1993), Jenkins (1995), Cardosa (1996) y Contreras (1998), entre otros. Una rama reciente de esta literatura incorpora modelos de comportamiento al análisis de descomposición (ver Bourguignon, Fournier y Gurgand [1998]).

5. Ver Gasparini (1999) en este volumen.

6. Nótese que el ingreso ajustado no depende de *i*, es decir, es idéntico para todos los individuos de un hogar, lo cual implica ignorar la posibilidad de inequidades dentro de la familia.

7. Dentro de las transferencias en este artículo sólo se consideran las jubilaciones y pensiones. El efecto del resto de las transferencias del sector público a través de la política fiscal es analizado en el capítulo IV.2 de este volumen.

8. Por ejemplo, parte de los cambios en la distribución del ingreso ajustado pueden provenir de cambios en los ingresos medios entre fuentes o en el número de perceptores de cada fuente. Estos aspectos son tratados con poca profundidad en el artículo.

9. El coeficiente de Gini, por ejemplo, no respeta la condición de que siempre que la desigualdad en cada grupo caiga y los ingresos medios de cada grupo no se modifiquen, la desigualdad global debe caer.

10. Ver Shorrocks (1984) y Cowell (1995) para discusiones y aplicaciones de este indicador.

11. Ver Tsakloglou (1993).

12. El capítulo II presenta evidencia empírica al respecto.

13. Para este estudio el INDEC ha brindado información de varios aglomerados a nivel de microdatos para cuatro ondas en la última década: mayo de 1990, 1992 y 1995 y octubre de 1997. En todos los casos, el INDEC sólo ha provisto la base "usuarios", por lo que no se tiene acceso a algunas variables sólo presentes en la base "ampliada". Si bien para el Aglomerado Gran Buenos Aires se cuenta con los microdatos de todas las ondas de esta década se prefirió concentrar el análisis en el caso nacional, dada la necesidad de trabajar con un volumen de información lo más grande posible. Finalmente, se decidió no trabajar con el año 1990 porque existen inconsistencias en la información de algunos de los 16 aglomerados y debido a que hay demasiadas observaciones con respuesta incompleta de ingresos (más de 25% frente a 11% en 1992, 5,4% en 1995 y 8% en 1997).

14. Si bien 1992 fue el año de menor desigualdad y 1997 el de mayor desigualdad de la década, no constituyen *outliers*. Para el Aglomerado Gran Buenos Aires (único aglomerado del que se contó con información para todos los años) la desigualdad en el ingreso ajustado de 1992 fue similar a la de 1990 y 1991, mientras que la de 1997 fue similar a la de 1998.

15. Nótese que esta evolución no coincide exactamente con la del ingreso ajustado medio. Además de los problemas muestrales, parte de las diferencias en los cambios de las medias entre los dos cuadros puede explicarse recordando que en mayo de 1995 la tasa de desocupación alcanzó un pico. Si bien los ingresos individuales promedio captados por la EPH fueron superiores a los de 1997, el número de perceptores fue menor, lo que genera un valor del ingreso total (y del ajustado) inferior al de 1997.

16. Entre los indicadores considerados el Theil es el que otorga mayor ponderación a las transferencias que involucran a los individuos más ricos. Dado que la participación de los perceptores de mayores ingresos cae en 1995 respecto de 1992, el Theil evalúa a la distribución de 1995 como más igualitaria.

17. Por simplicidad, muchas veces a los ingresos laborales se los llama "salarios", aunque en todos los casos se incluya a los ingresos de los cuentapropistas.

18. A estos trabajadores se los denomina "de tiempo completo" (o full time). Casi el 90% de los perceptores en ese rango de edades declaró tener un trabajo full time en la EPH de octubre de 1997.

19. Para el Aglomerado Gran Buenos Aires la desigualdad en los ingresos laborales de los adultos en edad primaria en el año 1992 aparece como inusualmente baja, mientras que la de 1997 es semejante al promedio de los últimos seis años. Desafortunadamente no se cuenta con las bases para otros años a nivel nacional para chequear la robustez de algunos resultados.

20. Algunos indicadores, en particular el Theil, muestran una caída entre 1995 y 1997.

21. La variable horas totales trabajadas se encuentra codificada en la base "usuarios" de la EPH. Para confeccionar el cuadro se tomó como horas trabajadas de cada individuo al valor medio del grupo en el que se lo clasifica.

22. En cambio, al incluir a todos los trabajadores el aumento de la desigualdad en la distribución de las horas trabajadas es significativo.

23. El ingreso ajustado promedio de este grupo como porcentaje del ingreso ajustado promedio de los ocupados fue de 70% en 1992 y 72% en 1997.

24. El efecto de un fenómeno como la desocupación (que opera directamente a través de las cantidades) sobre la desigualdad se manifiesta en el análisis a través de su impacto sobre los ingresos laborales horarios.

25. El índice de Theil estandarizado (computado como el índice original sobre el logaritmo de la población) asegura que la medida de desigualdad sea independiente del

tamaño de la población considerada. En los cuadros el indicador estandarizado se multiplica por 10.

26. Los respectivos cocientes para 1992 son 83%, 82% y 72%.

27. Dado que se aplica a dos encuestas cuya población no es idéntica, la descomposición no es exacta. Sin embargo, las diferencias son en general menores. Los cambios en el Theil están multiplicados por 100.

28. Tampoco se consideran los costos en que es necesario incurrir para obtener un determinado nivel educativo.

29. La diferencia en el promedio de los ingresos laborales horarios para 1997 con el cuadro 4.6 se debe a que algunos trabajadores no contestan el nivel educativo al que pertenecen.

30. Como educación superior la EPH agrupa los niveles universitario y terciario.

31. Por ejemplo, los graduados del nivel superior aumentaron en 3 puntos su participación en la población adulta pero en casi 5 puntos su participación en la población ocupada entre 1992 y 1997.

32. El índice de Theil es homogéneo de grado cero en los ingresos y el indicador estandarizado respeta el principio de la población, por lo que el resultado de mayor dispersión en aquellos grupos con ingresos más altos no es espureo.

33. La correlación positiva entre dispersión y nivel de ingreso se mantiene si se consideran hombres y mujeres por separado. Para 1997 el Theil del primer grupo de educación considerando sólo los hombres es de 0,126 y el de mayor educación es de 0,232. La diferencia para las mujeres es menor: 0,159 para las que no tienen primario completo y 0,190 para las que tienen estudios superiores completos.

34. Sólo los individuos del primer decil de educación alta han experimentado un crecimiento salarial inferior al de algunos trabajadores de educación baja.

35. Este fenómeno ha sido también documentado en otros países del mundo (ver Levy y Murnane [1992] y Atkinson [1997], entre otros) y en la Argentina para otros períodos (García Swartz [1998]).

36. Los grupos fueron armados a partir de la variable tarea de la base usuarios de la EPH que combina en una pregunta la actividad y el grado de calificación del trabajador.

37. La evolución desde 1992 ha marcado un aumento de los porcentajes hacia el vértice inferior derecho de la tabla: para cada nivel de calificación ha aumentado el nivel educativo, y para cada nivel educativo ha aumentado el porcentaje de los profesionales y calificados sobre los no calificados.

38. Las diferencias que pudieran existir entre este cuadro y el correspondiente a educación se deben a que hay individuos que no responden o bien la pregunta de educación o la de tarea (calificación).

39. La comparación precisa del poder explicativo de la educación y la calificación no puede hacerse directamente a través de este tipo de cuadros por cuanto no sólo las variables están correlacionadas, sino que el porcentaje "explicado" (TE) depende del número de grupos considerados.

40. Sólo fue posible distinguir a la Capital Federal del conurbano en la encuesta de 1992.

41. Ver Levy y Murnane (1992) y Gottschalk y Smeeding (1997) para revisiones de distintas explicaciones al aumento de la desigualdad en los salarios.

42. Sin embargo, nótese que la contribución es menor que al tomar sólo grupos de educación.

43. Muy pocos individuos obtienen ingresos sólo de esas fuentes, por lo que las retribuciones al capital aparecen mezcladas junto con otros ingresos. Como se trabajó sobre las bases usuarios de la EPH no fue posible identificar con precisión cada fuente, lo cual introduce otro elemento de error en las estimaciones.

44. De las personas entre 40 y 60 años, el porcentaje de las que declaran percibir ingresos de capital aumenta del 2,8% en 1992 al 4,6% en 1997. Estos números no coinciden con el cuadro 3.3 ya que en éste se incluyen también a quienes obtienen fondos de combinaciones de fuentes.

45. En la EPH de octubre de 1997 los individuos incluidos superan el 92% del total de personas mayores de 55 años que reportan ingresos jubilatorios (solos o combinados con otras fuentes).

46. Un fenómeno similar (no documentado en el artículo) ocurrió en el Aglomerado Gran Buenos Aires en el período 1988-1998: los ingresos por jubilaciones y pensiones crecieron en términos reales, pero el crecimiento fue notablemente desigual entre deciles.

47. El 58% de las personas con ingresos jubilatorios o de pensiones son mujeres. Ese porcentaje sube al 62% para los mayores de 75 años.

48. De hecho en 1992 las jubilaciones promedio del GBA eran inferiores al promedio del país.

49. Obviamente, parte de este fenómeno se puede deber a problemas muestrales.

50. Este número está elevado a la 0,8 para captar economías de escala internas al hogar.

51. Los valores medios del ingreso individual difieren de los del cuadro 3.1 ya que para ordenar por deciles de ingreso ajustado se excluyen aquellos perceptores con algún familiar que no declaró ingresos.

52. Nótese que esto no significa que la desigualdad en la distribución del ingreso individual sea menor que la del ingreso ajustado, debido a que en el cuadro los individuos están ordenadas en deciles según su ingreso familiar ajustado. De hecho, en la sección 3 se presenta evidencia de una mayor dispersión en los ingresos individuales.

53. Por ejemplo, el número de mujeres inactivas difiere marcadamente entre estratos. El porcentaje de mujeres entre 30 y 50 años inactivas en octubre de 1997 era 58% en el quintil inferior de la distribución del ingreso ajustado y 24% en el superior.

54. La tasa de desempleo en 1997 fue del 28% en el quintil 1 de la distribución del ingreso ajustado y de sólo 6% en el quintil 5. Por supuesto, parte del resultado es espurio ya que un desempleado naturalmente tiende a ser clasificado como "pobre" en sentido corriente.

55. Los índices se calculan en base a los promedios por decil y no a las observaciones individuales. Esto explica las diferencias en los indicadores con los calculados en los cuadros 3.1 y 3.2.

56. Ver Gerchunoff y Grandes (1998) para un ejercicio en la misma línea para el Aglomerado Gran Buenos Aires.

57. Por ejemplo, si el número de perceptores y de adultos equivalentes se hubiera mantenido constante al nivel de 1992, el Gini del ingreso ajustado habría sido de 0,535 en 1997 (frente a un valor de 0,507 en 1992).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atkinson, A.: "What is happening to the distribution of income in the UK?", documento de trabajo WSP 87, LSE, 1993.

Atkinson, A.: "Bringing income distribution in from the cold", *The Economic Journal 107*, marzo de 1997.

Bourguignon, F.; Fournier, M. y Gurgand, M.: "Distribution, development and education: Taiwan, 1974-1994", Banco Mundial, mímeo, 1998.

Cardosa, A.: "Workers or employers. Who is shaping wage inequality in Portugal?", documento de trabajo DARP 22, LSE, 1996.

Contreras, D.: "Explaining wage inequality in Chile: does education really matter?", mímeo., Universidad de Chile, 1998.

Cowell, F.: *Measuring inequality*. LSE Handbooks in Economic Series, Prentice Hall-/Harvester Wheatsheaf, 1995.

García Swartz, D.: "General-equilibrium perspectives on relative wage changes in an emerging-market economy: Argentina between 1974 and 1995", Ph.D. Dissertation, The University of Chicago, 1998.

Gasparini, L.: "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para Argentina", en este volumen.

Gerchunoff, P. y Grandes. M.: "Distribución del ingreso y mercado de trabajo en el Gran Buenos Aires, 1987-1997", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza, 1998.

Gottschalk, P. y Smeeding, T.: "Cross National comparisons of earnings and income inequality", *Journal of Economic Literature XXXV*, junio de 1997.

Heckman, J.; Lochner, L. y Taber, C.: "Explaining rising wage inequality: explorations with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents", NBER documento de trabajo 6384, 1998.

Jenkins, S.: "Accounting for inequality trends: decomposition analyses for the UK, 1971-86", *Economica 62*, 1995.

Levy, F. y Murnane, R.: "U.S. Earnings levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanations", *Journal of Economic Literature XXX*, septiembre de 1992.

Shorrocks, A.: "Inequality decomposition by population subgroups", *Econometrica* 52 (6), 1984.

Tsakloglou, P.: "Aspects of inequality in Greece - measurement, decomposition and intertemporal change: 1974, 1982", *Journal of Development Economics 40*, 1993.

ANEXO

Cuadro A.1
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR EDAD
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
25-29	6,2	88	501.495	18,5	0,195	0,148
30-34	6,9	98	497.965	18,4	0,225	0,172
35-39	7,3	103	519.812	19,2	0,247	0,188
40-44	7,4	104	476.807	17,6	0,242	0,185
45-49	7,5	107	387.910	14,3	0,239	0,186
50-55	7,3	103	323.479	11,9	0,326	0,257
Total	7,1	100	2.707.468	100,0	0,245	0,165

1995

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
25-29	7,4	87	19	557.192	18,5	0,243	0,184
30-34	8,3	98	19	531.164	17,7	0,261	0,198
35-39	8,8	104	20	566.989	18,9	0,263	0,199
40-44	8,9	105	21	497.932	16,6	0,257	0,196
45-49	9,1	108	21	453.041	15,1	0,282	0,217
50-55	8,5	101	17	401.368	13,3	0,252	0,195
Total	8,5	100	20	3.007.686	100,0	0,263	0,176

Cuadro A.1 (cont.)

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
25-29	6,9	85	-7	11	681.008	20,9	0,198	0,147
30-34	7,7	96	-6	11	581.807	17,9	0,261	0,197
35-39	7,8	97	-11	7	540.259	16,6	0,220	0,166
40-44	8,9	110	0	21	527.085	16,2	0,291	0,221
45-49	8,9	110	-3	17	479.576	14,7	0,290	0,222
50-55	8,7	108	2	20	445.585	13,7	0,327	0,252
Total	8,0	100	-5	14	3.255.320	100,0	0,268	0,179

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro A.2
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR REGIONES
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Gran Buenos Aires	7,6	108	1.703.423	62,9	0,229	0,159
Capital Federal	10,0	141	524.452	19,4	0,234	0,178
Partidos GBA	6,6	93	1.178.971	43,5	0,191	0,137
La Plata	6,6	93	86.402	3,2	0,217	0,191
Rosario	6,4	90	185.186	6,8	0,316	0,261
Paraná	6,3	89	36.292	1,3	0,298	0,284
Comodoro Rivadavia	7,4	104	22.133	0,8	0,160	0,160
Mendoza	5,6	79	117.949	4,4	0,217	0,185
Córdoba	6,2	88	201.485	7,4	0,208	0,171
Neuquén	8,4	119	35.993	1,3	0,283	0,270
Jujuy	4,5	64	34.322	1,3	0,246	0,235
Río Gallegos	8,3	118	14.101	0,5	0,203	0,212
Salta	5,3	75	57.838	2,1	0,250	0,228
San Luis	5,4	77	23.513	0,9	0,308	0,306
San Juan	5,1	73	57.803	2,1	0,268	0,244
Tucumán	5,1	72	95.948	3,5	0,253	0,221
Santa Rosa	6,6	93	18.489	0,7	0,245	0,250
Tierra del Fuego	11,4	161	16.591	0,6	0,191	0,197
Total	7,1	100	2.707.468	100,0	0,245	0,165

Cuadro A.2 (cont.)

1995

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Gran Buenos Aires	9,1	107	19	1.938.231	64,4	0,261	0,180
La Plata	8,8	104	34	108.781	3,6	0,222	0,192
Rosario	7,2	84	12	200.897	6,7	0,256	0,210
Paraná	6,9	81	10	36.106	1,2	0,220	0,210
Comodoro Rivadavia	9,8	115	32	23.145	0,8	0,256	0,254
Mendoza	6,8	80	21	131.664	4,4	0,250	0,212
Córdoba	7,5	89	22	195.295	6,5	0,207	0,170
Neuquén	9,0	106	8	34.552	1,1	0,205	0,196
Jujuy	5,9	70	31	35.223	1,2	0,273	0,260
Río Gallegos	10,3	121	23	14.225	0,5	0,221	0,231
Salta	5,9	70	13	68.567	2,3	0,226	0,203
San Luis	6,7	79	24	20.280	0,7	0,228	0,230
San Juan	6,4	76	25	56.715	1,9	0,299	0,274
Tucumán	6,0	71	19	104.420	3,5	0,246	0,213
Santa Rosa	7,8	92	18	19.596	0,7	0,214	0,217
Tierra del Fuego	13,8	163	22	19.989	0,7	0,188	0,189
Total	8,5	100	20	3.007.686	100,0	0,263	0,176

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Gran Buenos Aires	8,7	108	-4	14	2.090.079	64,2	0,269	0,185
La Plata	7,9	98	-11	19	111.535	3,4	0,201	0,173
Rosario	7,1	89	0	12	209.965	6,4	0,188	0,153
Paraná	6,6	82	-5	4	43.837	1,3	0,226	0,211
Comodoro Rivadavia	9,7	121	0	32	26.460	0,8	0,239	0,235
Mendoza	6,5	80	-4	15	149.353	4,6	0,304	0,255
Córdoba	6,6	83	-12	7	197.041	6,1	0,193	0,158
Neuquén	8,2	101	-10	-3	44.973	1,4	0,237	0,221
Jujuy	5,2	65	-12	15	42.669	1,3	0,297	0,279
Río Gallegos	10,5	131	2	26	18.560	0,6	0,212	0,215
Salta	5,4	67	-10	2	72.312	2,2	0,274	0,245
San Luis	6,3	78	-7	16	27.081	0,8	0,267	0,261
San Juan	5,8	73	-9	14	65.564	2,0	0,261	0,236
Tucumán	6,2	77	2	22	113.341	3,5	0,277	0,238
Santa Rosa	7,1	88	-9	8	20.050	0,6	0,212	0,214
Tierra del Fuego	12,9	161	-6	14	22.500	0,7	0,209	0,209
Total	8,0	100	-5	14	3.255.320	100,0	0,268	0,179

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro A.3
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR SECTORES
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria 1	6,3	89	256.653	9,6	0,251	0,202
Industria 2	7,7	109	394.133	14,7	0,202	0,157
Construcción	5,8	83	216.560	8,1	0,204	0,166
Comercio	6,2	88	467.178	17,5	0,253	0,194
Servicios públicos	6,6	94	257.035	9,6	0,167	0,134
Bancos y servicios calificados	10,4	147	194.052	7,3	0,250	0,205
Gobierno y servicios sociales	7,8	111	631.603	23,6	0,264	0,198
Otros servicios	5,4	77	257.410	9,6	0,159	0,128
Total	7,1	100	2.674.624	100,0	0,244	0,165

1995

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria 1	7,0	82	10	204.756	6,9	0,228	0,186
Industria 2	8,8	104	15	356.226	12,0	0,242	0,189
Construcción	7,0	82	19	200.702	6,8	0,241	0,197
Comercio	6,4	76	3	555.642	18,7	0,243	0,184
Servicios públicos	8,3	99	26	351.659	11,8	0,221	0,173
Bancos y servicios calificados	13,0	154	25	304.536	10,2	0,237	0,187
Gobierno y servicios sociales	9,8	116	25	746.200	25,1	0,241	0,178
Otros servicios	5,5	65	2	253.531	8,5	0,133	0,107
Total	8,5	100	20	2.973.252	100,0	0,261	0,175

Cuadro A.3 (cont.)

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria 1	6,2	77	-11	-2	217.509	6,8	0,193	0,157
Industria 2	8,6	106	-3	11	400.245	12,4	0,240	0,186
Construcción	5,7	71	-17	-2	253.124	7,9	0,202	0,163
Comercio	5,8	72	-10	-7	563.987	17,5	0,233	0,176
Servicios públicos	7,8	97	-7	17	330.853	10,3	0,273	0,215
Bancos y servicios calificados	11,8	147	-9	14	343.734	10,7	0,284	0,223
Gobierno y servicios sociales	10,0	124	2	28	832.309	25,9	0,209	0,153
Otros servicios	5,2	64	-7	-5	277.366	8,6	0,158	0,126
Total	8,0	100	-5	14	3.219.127	100,0	0,267	0,178

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992 y 1995, y octubre de 1997.

Cuadro A.4
INGRESOS LABORALES HORARIOS POR SECTOR Y NIVEL DE EDUCACIÓN
TRABAJADORES ENTRE 25 Y 55 AÑOS DE TIEMPO COMPLETO
ARGENTINA, 1992, 1995 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria P	5,2	74	315.470	11,9	0,117	0,092
Industria Se	7,1	101	237.075	9,0	0,189	0,153
Industria Su	13,6	192	91.865	3,5	0,155	0,136
Servicios no calificados P	5,1	72	307.177	11,6	0,146	0,115
Servicios no calificados Se	6,3	89	134.238	5,1	0,204	0,173
Servicios no calificados Su	9,5	134	20.024	0,8	0,211	0,214
Comercio y otros servicios P	4,8	67	282.579	10,7	0,154	0,122
Comercio y otros servicios Se	6,9	98	344.029	13,0	0,199	0,156
Comercio y otros servicios Su	9,3	132	91.045	3,4	0,242	0,212
Servicios calificados P	5,0	70	175.924	6,6	0,119	0,099
Servicios calificados Se	7,5	105	326.796	12,3	0,173	0,136
Servicios calificados Su	11,4	160	320.747	12,1	0,280	0,221
Total	7,1	100	2.646.969	100,0	0,243	0,164

Cuadro A.4 (cont.)

1995

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-95 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria P	5,9	70	13	263.746	8,9	0,123	0,098
Industria Se	8,6	102	21	221.032	7,5	0,199	0,162
Industria Su	14,7	174	8	75.431	2,6	0,261	0,233
Servicios no calificados P	5,5	65	8	266.715	9,0	0,149	0,119
Servicios no calificados Se	6,3	74	0	144.444	4,9	0,165	0,139
Servicios no calificados Su	11,1	131	17	33.705	1,1	0,262	0,252
Comercio y otros servicios P	5,5	65	15	360.961	12,2	0,157	0,122
Comercio y otros servicios Se	7,2	85	3	388.277	13,1	0,200	0,155
Comercio y otros servicios Su	11,1	131	19	155.248	5,3	0,277	0,231
Servicios calificados P	5,9	69	18	227.472	7,7	0,112	0,091
Servicios calificados Se	8,9	105	19	350.528	11,9	0,173	0,135
Servicios calificados Su	14,5	171	27	467.543	15,8	0,216	0,166
Total	8,5	100	20	2.955.102	100,0	0,261	0,175

Cuadro A.4 (cont.)

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 95-97 (%)	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Industria P	5,5	69	-6	6	243.011	7,6	0,112	0,090
Industria Se	7,4	92	-14	4	269.491	8,4	0,165	0,132
Industria Su	13,6	169	-8	0	104.353	3,3	0,267	0,231
Servicios no calificados P	4,7	59	-15	-8	315.548	9,8	0,131	0,104
Servicios no calificados Se	5,8	72	-8	-8	168.459	5,3	0,161	0,133
Servicios no calificados Su	10,0	125	-10	6	39.116	1,2	0,221	0,209
Comercio y otros servicios P	5,0	62	-9	4	303.650	9,5	0,157	0,124
Comercio y otros servicios Se	6,4	79	-11	-8	439.445	13,7	0,169	0,130
Comercio y otros servicios Su	10,3	127	-8	10	146.696	4,6	0,407	0,342
Servicios calificados P	5,5	68	-7	11	204.659	6,4	0,116	0,095
Servicios calificados Se	8,4	105	-5	13	390.647	12,2	0,148	0,115
Servicios calificados Su	13,7	170	-5	21	579.384	18,1	0,208	0,157
Total	8,1	100	-5	14	3.204.459	100,0	0,267	0,178

Nota: P=primaria completa o incompleta, Se=secundaria completa o incompleta y Su=superior completo o incompleto.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro A.5
INGRESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES POR AGLOMERADO
ARGENTINA, 1992 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Gran Buenos Aires	507,3	96	1.069.112	65,7	0,253	0,182
Capital Federal	567,4	107	418.526	25,7	0,209	0,161
Partidos GBA	468,6	89	650.586	40,0	0,300	0,224
La Plata	499,0	94	78.849	4,8	0,211	0,187
Rosario	452,8	86	123.418	7,6	0,190	0,162
Paraná	616,5	117	24.495	1,5	0,290	0,287
Comodoro Rivadavia	621,5	118	7.556	0,5	0,187	0,209
Mendoza	593,8	112	62.667	3,9	0,350	0,317
Córdoba	642,8	122	111.019	6,8	0,367	0,316
Neuquén	852,5	161	8.510	0,5	0,364	0,402
Jujuy	638,7	121	12.939	0,8	0,256	0,271
Río Gallegos	924,0	175	3.010	0,2	0,248	0,310
Salta	692,2	131	27.614	1,7	0,351	0,343
San Luis	521,7	99	8.618	0,5	0,220	0,243
San Juan	598,7	113	35.502	2,2	0,359	0,343
Tucumán	536,2	102	44.231	2,7	0,221	0,207
Santa Rosa	622,4	118	8.331	0,5	0,281	0,311
Tierra del Fuego	1.077,3	204	1.081	0,1	0,333	0,476
Total	528,1	100	1.626.952	100,0	0,272	0,190

Cuadro A.5 (cont.)

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Gran Buenos Aires	724,7	102	43	1.145.124	65,0	0,373	0,268
La Plata	635,4	89	27	68.777	3,9	0,272	0,244
Rosario	568,2	80	25	137.330	7,8	0,202	0,170
Paraná	681,0	96	10	22.558	1,3	0,315	0,314
Comodoro Rivadavia	937,5	132	51	9.412	0,5	0,174	0,190
Mendoza	676,5	95	14	76.657	4,4	0,348	0,309
Córdoba	707,9	100	10	110.942	6,3	0,285	0,245
Neuquén	831,3	117	-2	12.318	0,7	0,388	0,412
Jujuy	702,9	99	10	18.857	1,1	0,233	0,237
Río Gallegos	1.537,9	216	66	5.100	0,3	0,241	0,282
Salta	721,3	101	4	36.814	2,1	0,256	0,244
San Luis	687,0	97	32	8.109	0,5	0,308	0,342
San Juan	697,6	98	17	38.523	2,2	0,342	0,324
Tucumán	790,9	111	47	58.934	3,3	0,306	0,279
Santa Rosa	597,0	84	-4	8.522	0,5	0,277	0,306
Tierra del Fuego	1.165,1	164	8	2.717	0,2	0,413	0,523
Total	710,7	100	35	1.760.694	100,0	0,346	0,241

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992 y octubre de 1997.

Cuadro A.6
INGRESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES POR NIVEL DE EDUCACIÓN
ARGENTINA, 1992 Y 1997

1992

	Ingresos laborales	% de la media	Personas	%	Theil	Theil Std.
Primaria	434,1	82	1.137.102	73,1	0,164	0,118
Secundaria	697,7	132	328.886	21,2	0,244	0,192
Superior	1.129,7	213	89.019	5,7	0,345	0,302
Total	529,7	100	1.555.007	100,0	0,258	0,181

1997

	Ingresos laborales	% de la media	Cambio 92-97 (%)	Personas	%	Theil	Theil Std.
Primaria	530,6	74	22	1.156.886	67,9	0,214	0,153
Secundaria	945,4	131	35	411.181	24,1	0,292	0,226
Superior	1.672,8	232	48	135.809	8,0	0,323	0,273
Total	721,8	100	36	1.703.876	100,0	0,346	0,241

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, mayo de 1992 y octubre de 1997.

III.2. EL MERCADO DE TRABAJO: INSTITUCIONES ECONÓMICAS, DESEMPEÑO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES

JUAN LUIS BOUR[1]
NURIA SUSMEL[1]

INTRODUCCIÓN

Los ingresos laborales muestran una reducción de la desigualdad a comienzos de los noventa y un aumento de la misma en la segunda mitad. Los cambios son lo suficientemente pequeños –cuando se evalúan agregadamente y entre puntas– como para dejar un nivel del Gini[2] para 1997-1998 ligeramente inferior al Gini del bienio 1988-1989, o ligeramente superior al de 1987-1988. Las diferencias sin embargo aparecen en cuanto se desagregan variables, o se evalúa el cambio de la desigualdad en las recesiones y auges de los ochenta y los noventa. Ejemplos de diferencias en cuanto al impacto del ciclo económico sobre la desigualdad son:

i) Ciclo y desigualdad. La recesión de 1988-1990 (caída acumulada del 10,4% en el PBI entre puntas) dio lugar a un *significativo incremento en la desigualdad*, medida por el Gini de ingresos horarios que pasó de 0,402 a 0,442 en dos años, un aumento del 10% que ya se manifestaba a comienzos del año 1989, para disminuir ligeramente en mayo de 1990. La recesión del Tequila de 1995 (caída del 4% en media anual) dio lugar en cambio a una *ligera reducción de la desigualdad* (el Gini cayó desde 0,392 en 1994 a 0,391 en mayo de 1995), hasta que se verificó un aumento significativo en el segundo año de la recuperación (1997). Aun considerando un período más amplio de dos años (para incorporar efectos rezagados del ciclo sobre la distribución), se observa que *la recesión de 1995-1996 afectó menos la desigualdad de ingresos laborales horarios que la recesión de fines de los ochenta*.

ii) Crecimiento y desigualdad. De modo opuesto, la recuperación económica de los primeros dos años de convertibilidad (1991-1992) se verifica al mismo tiempo que cae la desigualdad (el Gini desciende de 0,433 en mayo de 1990 a 0,374 en mayo de 1992, una caída del 13,6%); en la recuperación de 1996-1998 en cambio aumenta en poco más del 5% la desigualdad. La relación entre crecimiento y desigualdad es negativa en 1988/89 y en 1991-1992, y se vuelve positiva o nula para el período 1993-1998.

iii) Amplitud de los ciclos. Los ciclos de desigualdad en la última década son algo más atenuados si se mide el ingreso laboral total que si se considera el ingreso laboral por hora, ya que una tendencia creciente en las horas trabajadas por obrero –particularmente en deciles inferiores– moderó en parte la volatilidad del salario total. Dicha tendencia de las horas por ocupado no se interrumpió con la recesión de 1995, y su variabilidad fue menor que la de los ingresos totales, por lo menos en los deciles 1 a 7. Al utilizar ingresos horarios para medir desigualdad en la mayor parte del capítulo, se aíslan los cambios en la intensidad laboral (horas trabajadas), que es una respuesta de la oferta y la demanda a cambios en las condiciones del mercado de trabajo que moderó los cambios en la desigualdad salarial en los noventa.

Los ejemplos de diferencias que aparecen cuando se desagregan diferentes subpoblaciones son:

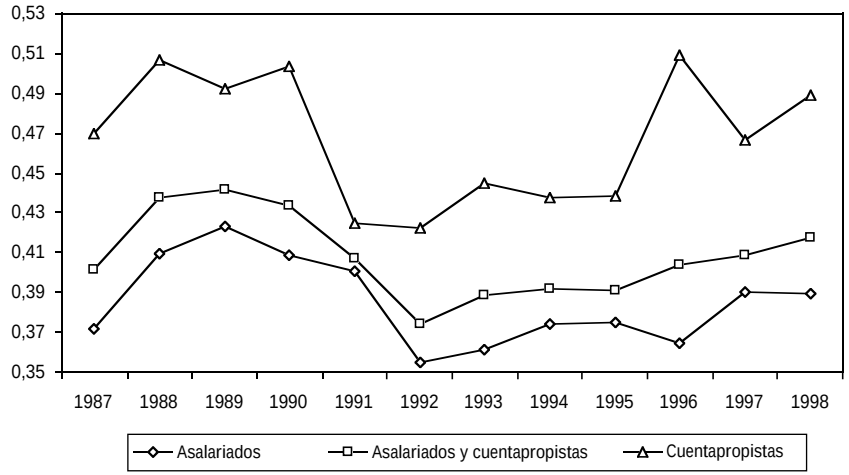
i) La oscilación del Gini es más acentuada para *asalariados* que para *cuentapropistas* en la recesión de fines de los ochenta: el Gini de los cuentapropistas sube 5% entre 1987 y 1989, mientras que para la población de asalariados el Gini crece 14%. Las diferencias son menores en la década siguiente. Ya al cabo del primer año de la convertibilidad se observa que con la recuperación de actividad el Gini de asalariados desciende 13,2% respecto de su nivel a comienzos de 1990, nivel similar al 13,6% promedio. En la segunda mitad de los noventa resulta ilustrativo que en la recesión del Tequila el Gini *caiga* con fuerza para asalariados (2,7%), mientras que para el resto de los ocupados aumenta. En el auge 1996-1998 tiende a crecer algo más la desigualdad entre asalariados. La situación entre puntas, es decir comparando el Gini de 1997-1998 con el de 1987 (es decir, comparando dos momentos de auge), muestra que mientras la desigualdad se incrementó entre los asalariados alrededor del 5%, creció más débilmente para el resto de ocupados (trabajadores por cuenta propia).

ii) La oscilación es algo menor entre la población total, que si se controla por grupos más homogéneos (hombres de 25 a 55 años, es decir *trabajadores primarios*, aun mezclando asalariados y cuentapropistas).

Existe asimismo evidencia en la última década de cambios en los salarios relativos, definidos como la relación entre los salarios medios de subpoblaciones determinadas: aumento en los salarios de la población más calificada, reducción del salario relativo entre varones y mujeres, cambios en los salarios relativos entre sectores. Como se ha visto en otros capítulos para los ingresos en general (y no sólo para los ingresos laborales), estos cambios en parte responden a modificaciones en la composición de las poblaciones (efecto *participación*), y en parte a cambios en los ingresos medios de las subpoblaciones (efecto *intergrupal*), producto de cambios en ofertas y demandas relativos.

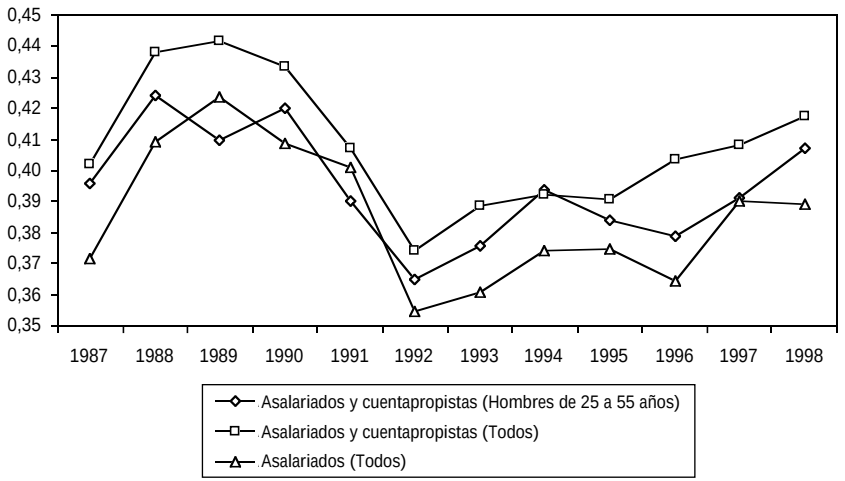
El objetivo de este capítulo es el de ilustrar los principales cambios observados en la distribución de los ingresos laborales entre 1987 y 1998, explorar las relaciones de tales cambios con el ciclo económico, y evaluar el im-

Gráfico 1
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO LABORAL HORARIO
ASALARIADOS Y CUENTAPROPISTAS



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 2
COEFICIENTE DE GINI
INGRESO LABORAL HORARIO



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

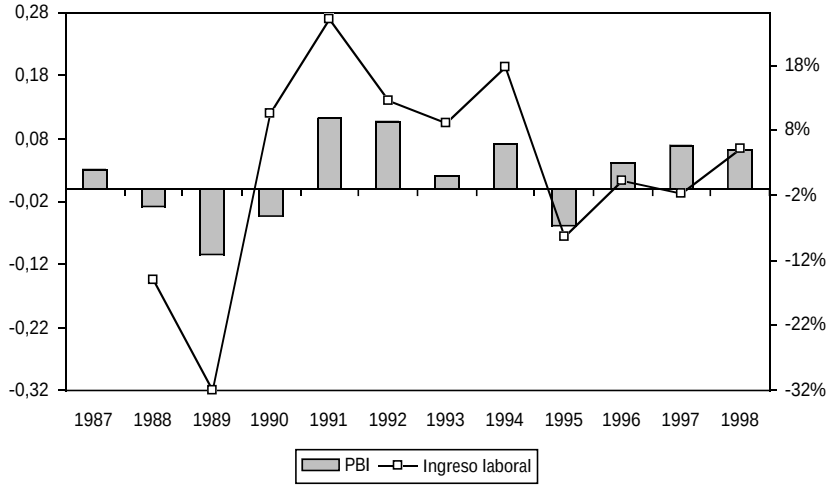
pacto de las modificaciones operadas en las instituciones económicas y en el mercado laboral en particular. El orden de la discusión es el siguiente: en primer lugar se revisa la evolución de los ingresos medios, su relación con las variaciones en la actividad económica, y los cambios en esa relación (cambios en los mecanismos de ajuste en el mercado laboral) en la última década. En la sección 2 se analiza esa relación entre actividad e ingresos laborales, pero desagregando por deciles, evaluando el impacto del ciclo sobre la distribución salarial.

En las secciones 3 y 4 se evalúa el impacto de la desocupación (total y según escolaridad) sobre la distribución de los ingresos laborales. En la sección 5 se relacionan cambios en la demanda de empleos por sectores y calificaciones, con cambios en los salarios relativos. La sección 6 discute el papel que podrían haber jugado diversas instituciones laborales con objetivos típicamente redistributivos (salario mínimo y negociación colectiva), así como cambios en la tasa de informalidad, sobre los ingresos laborales y su distribución. Finalmente el capítulo cierra con una sección de conclusiones. En el apéndice se enumeran, a efectos de completar la descripción, los principales cambios en la oferta y en la demanda de trabajo en la presente década.

1. ACTIVIDAD ECONÓMICA, SALARIOS Y PROCESOS DE AJUSTE

Los ingresos laborales varían positivamente en promedio con la actividad económica: los salarios son, efectivamente, procíclicos. Ello no es de extrañar si se tiene en cuenta que por una parte, las horas trabajadas varían en la misma dirección que la actividad económica, y con ello aumentan los ingresos laborales de los ocupados.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL PBI PER CÁPITA Y DEL
INGRESO LABORAL REAL HORARIO



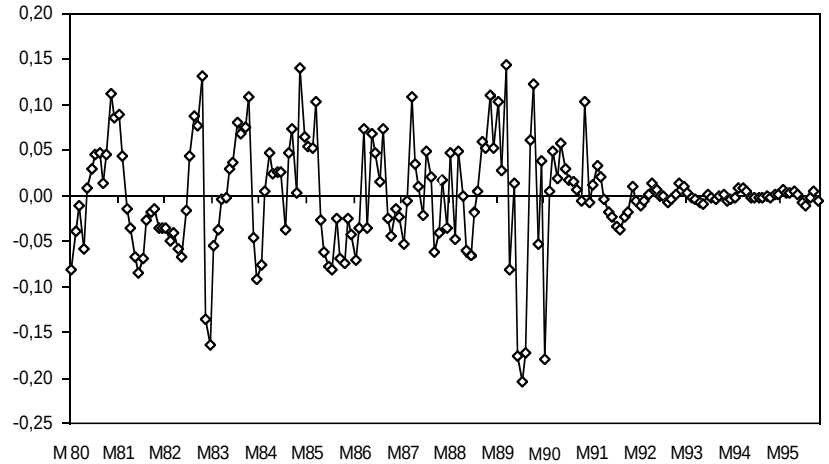
Fuente: Ministerio de Economía e INDEC.

Sin embargo, aun controlando por la intensidad horaria, todavía las remuneraciones por hora tienen un comportamiento procíclico, tal como se observa en el gráfico adjunto. Asimismo se desprende que el patrón de caída y recuperación de ingresos laborales en recesiones y auges está fuertemente asociado a fines de los ochenta y comienzos de los noventa con cambios en las horas trabajadas por ocupado. La "volatilidad" de esa variable disminuye notablemente en el período 1995-1998.

La demanda de trabajadores (y no sólo la intensidad, es decir el promedio de horas por obrero) también varía positivamente con el PBI, de modo que cuando ese desplazamiento de la curva supera las variaciones de la oferta laboral, el factor trabajo se hace más escaso y su precio aumenta. Si los desplazamientos de la demanda superan sistemáticamente los desplazamientos de la oferta laboral, y no se enfrentan restricciones a la variación (positiva o negativa) de los salarios, se tendrán en general fluctuaciones de salarios asociadas estrechamente al ciclo económico.

La intensidad de esta relación entre salarios (agregados) y actividad económica no se ha mantenido –sin embargo– estable a lo largo de las últimas dos décadas en la Argentina. Así por ejemplo, en los años ochenta el empleo creció aún en los períodos de severa contracción económica, probablemente porque el precio real del trabajo ajustaba rápidamente –vía inflación– a los cambios en el contexto macroeconómico. *El mecanismo de ajuste era casi instantáneo*. Frente a shocks positivos (una mejora en los términos del inter-

Gráfico 4
VOLATILIDAD DEL SALARIO REAL 1980-1995
VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO A LA MEDIA ANUAL



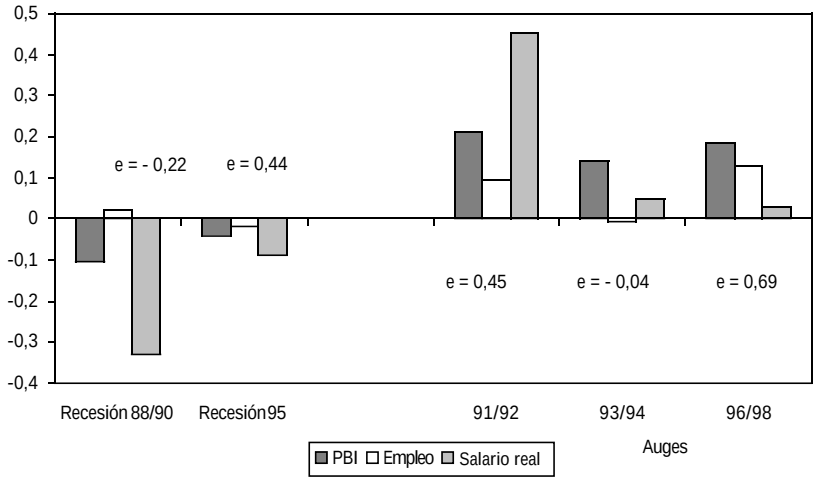
Fuente: elaboración propia.

cambio, etc.) el aumento de la actividad económica derivaba en un aumento del empleo, en términos de personas ocupadas e intensidad laboral, y –dada una economía cerrada– en un casi inmediato ajuste de los ingresos laborales. De igual forma frente a un shock negativo los salarios *reales* caían con suficiente fuerza –durante la depresión– como para moderar el ajuste en el nivel de empleo.

En los años noventa el ajuste a shocks de los salarios reales es más débil al registrado en décadas previas, aun cuando la magnitud de los shocks a los que ha estado sometida la economía argentina no sea significativamente diferente, medida por ejemplo a través de la variación en los términos del intercambio.[3] Frente a shocks de magnitud equivalente, el ajuste vía precios requiere en los noventa la flexibilidad de las variables nominales, pues la variación cambiaria (y por lo tanto, del deflactor) se ha perdido como instrumento de política. La experiencia de la década del noventa muestra en efecto una menor volatilidad de los salarios reales, ya sea que se midan en términos de los precios al consumidor (salarios reales) o al productor (costos laborales). Parte de la menor volatilidad salarial en la presente década se explica por la normativa legal laboral que limita la capacidad de reducir los salarios nominales, en un contexto en que el ajuste de los salarios reales no puede operar vía una alta tasa de inflación.[4] Ello implica una baja capacidad de ajuste a shocks vía precios en el mercado laboral, y como consecuencia de ello, la menor volatilidad en salarios se compensa con una mayor volatilidad del empleo.

El gráfico ilustra la reacción del mercado laboral en materia de empleo urbano y salarios, frente a diversos momentos del ciclo a fines de los ochenta y en los noventa. La recesión prolongada del final de la década pasada (1988 a 1990) dio lugar a una caída media anual del PBI del 3,6%, aún cuando el empleo se mantuvo creciente a una tasa media del 0,9% anual, mientras que los ingresos laborales cayeron en términos reales entre el 32 y el 33% en el año 1989, luego de una declinación del orden del 15% durante el año anterior[5].

Gráfico 5
CRECIMIENTO, EMPLEO Y SALARIOS



Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Programación Económica.

Es de destacar que a lo largo de toda esa recesión el empleo total creció 2,3%, lo que implica una diferencia relativamente pequeña respecto del crecimiento medio de la ocupación en esa década (1,7% anual). La "elasticidad" (e) del empleo al producto (-0,22) resulta negativa, aun cuando ello refleja el efecto compensador sobre la demanda de empleo de la caída en el precio del trabajo. Durante el Tequila (1995) el PBI cayó 4%, y también se contrajo el empleo en 1,8% al cabo de seis trimestres (-1,2% anual). Ello marca una significativa diferencia respecto del crecimiento promedio del empleo en los años noventa, que alcanza al 2,2% anual. En otros términos, el empleo cayó 4% en 18 meses respecto de su evolución tendencial. La "elasticidad" cambia de signo en este período, y adopta el valor positivo promedio esperado de 0,4. En lo que hace a los ingresos laborales, medidos por la EPH, caen en torno de 9% (algo más los ingresos horarios de trabajadores primarios, algo menos los de la población agregada).

Las recuperaciones en la presente década por analizar son dos: la de 1991-1994 y la de 1996-1998. La primera sin embargo ofrece dos subperíodos (separados por una contracción desestacionalizada del PBI a fines de 1992), que muestran un comportamiento diverso. En los primeros dos años de convertibilidad el PBI crece a una tasa anual del 10%, el empleo lo hace alrededor del 4% (e=0,45), y los ingresos laborales de los trabajadores primarios crecen poco más de 40%. En los dos años siguientes el PBI crece al 6,8% anual pero el empleo se estanca (e=0), mientras que los salarios de trabajadores primarios crecen más débilmente. Hacia 1994, la mayor demanda en el mercado de trabajo se traducía en mayores salarios con empleo estable. En la recuperación de 1996/1998 el PBI crece a una tasa anual del 5,8%, con el empleo creciendo al 4,9% (valor récord para e=0,7), mientras que los salarios muestran algún crecimiento sólo si se miden respecto de 1996, ya que caen ligeramente en términos reales, en cualquier medición (horaria o total, trabajadores primarios o todos los ocupados), respecto de los niveles de 1995.

La evolución de ingresos antes señalada corresponde a poblaciones de asalariados y cuentapropistas. Si la población se restringe sólo a los ocupados con ingreso asalariado, las variaciones de las medias de ingresos no difieren significativamente de lo antes destacado, aun cuando son ligeramente menores (confirmando que la volatilidad de los ingresos de cuentapropistas es mayor en el corto plazo, en promedio).[6] Así por ejemplo, en la recesión de fines de los ochenta frente a una caída de ingresos laborales horarios medios del 31,8% en el año 1989, los ingresos por hora de los asalariados cayeron 29,5%; durante el Tequila la caída de asalariados fue incialmente menor (7,5% en 1995), pero totalizó 10,9% al cabo del segundo año, frente a una caída para asalariados y cuentapropistas del 8,4% en 1995, y clara recuperación de ingresos de cuentapropia en 1996.

En suma, si bien los salarios mantienen un comportamiento procíclico, esa relación se ve moderada desde la adopción de una caja de conversión en 1991, y más aún desde mediados de la década, y parte del ajuste a shocks recae en los últimos años sobre el nivel de empleo, cuya volatilidad aumenta tanto en el auge como en el receso. Con todo, en los primeros dos años de la convertibilidad los patrones de reacción en el mercado laboral a cambios en la actividad económica, son más consistentes con la situación de mediados de los ochenta (el empleo crece en ambos casos en torno de 1,3 a 1,5% por sobre el nivel de tendencia). Las variaciones del empleo tienden a amplificarse desde 1993, mientras que lo contrario ocurre con los salarios reales.

2. CICLO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD SALARIAL

Las relaciones que se observan para el agregado entre salarios y PBI se mantienen cualitativamente, pero con significativas diferencias de intensidad, cuando se desagrega el análisis por decil de ingresos laborales. Todavía salarios y PBI se mueven en igual dirección, pero la magnitud de las reacciones es muy disímil, según el decil que se considere. En otros términos, *la desigualdad salarial varía a lo largo del ciclo económico*, tal como lo confirman los resultados del análisis en capítulos previos.

En la recesión de fines de los ochenta, el Gini de los ingresos horarios aumenta 9% en el primer año (1988) y sólo marginalmente en 1989, a pesar de que los ingresos medios caen muy abruptamente en ese segundo año (casi 32% en términos reales). En otros términos, luego de un primer momento en el que caen ingresos y la desigualdad aumenta, en plena hiperinflación (mayo de 1989) todos los ingresos laborales caen a tasas muy elevadas, sin distinción de decil. Si sólo se considera la población de asalariados (excluyendo cuentapropistas), la desigualdad aumenta en cambio tanto en 1988 (9,9%) como en 1989 (3,7%). Para los cuentapropistas, los ingresos cayeron en forma más o menos uniforme para los distintos deciles, mientras que los asalariados de ingresos más altos lograron una mayor protección relativa para sus ingresos. En consecuencia, la desigualdad entre asalariados aumentó más.

En la recesión de 1995 el impacto sobre la distribución de ingresos de los que permanecieron ocupados fue decididamente menor: el coeficiente de Gini para asalariados se mantiene invariante en mayo de 1995 respecto de un año atrás, y cae 2,9% un año después. Para los cuentapropistas en cambio, tal como se señaló más arriba, se observa un moderado aumento de la desigualdad en 1996.

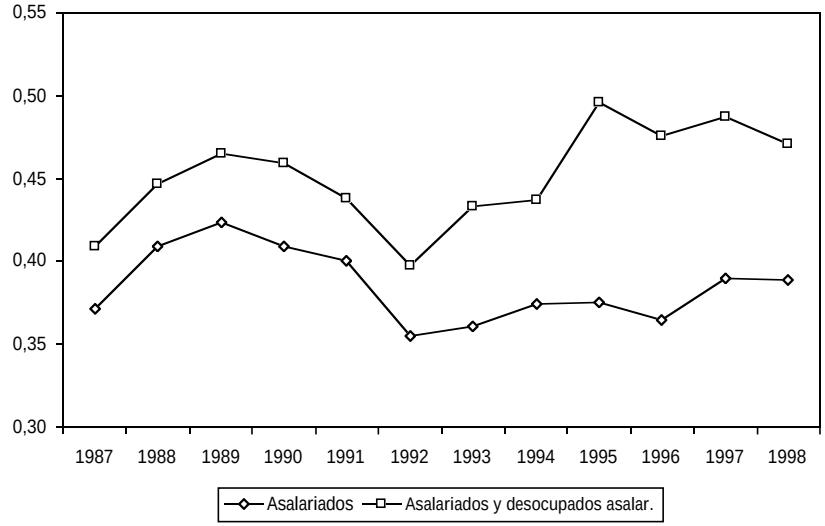
En lo que hace a la desigualdad durante los auges, el comportamiento procíclico de los ingresos es muy fuerte para los deciles inferiores[7] en 1991-1992, pero se atenúa en 1993-1994, cuando los deciles 8 a 10 superan el crecimiento de la media –al tiempo que los primeros dos deciles crecen en sus ingresos reales a una tasa que es la mitad del promedio–. Finalmente en 1996-1998 los primeros cinco deciles mantienen estables sus ingresos reales, mientras que los últimos cinco deciles muestran un débil crecimiento, lo que aumenta la desigualdad. Estos cambios son más notables entre asalariados que entre cuentapropistas: para los primeros los ingresos reales caen entre los cuatro primeros deciles y crecen a partir del sexto decil.

En suma, las oscilaciones en la desigualdad son mayores entre asalariados que entre los cuentapropistas, tanto en la segunda mitad de los ochenta como en los noventa. Para los asalariados, la desigualdad de ingresos laborales de los que se mantuvieron ocupados cayó débilmente (no aumentó) durante la recesión del Tequila, a diferencia de los bruscos aumentos del Gini en las recesiones de la segunda mitad de los ochenta. Además las oscilaciones del Gini durante el ciclo (auge y depresión) para los asalariados ocupados se atenuaron notablemente en la presente década. Finalmente también se observa que luego de transcurrido el primer año de convertibilidad, la relación entre desigualdad de ingresos y crecimiento económico se debilitó, y eventualmente se tornó positiva en el último auge observado (1996-1998).

3. CICLO, DESEMPLEO Y DESIGUALDAD

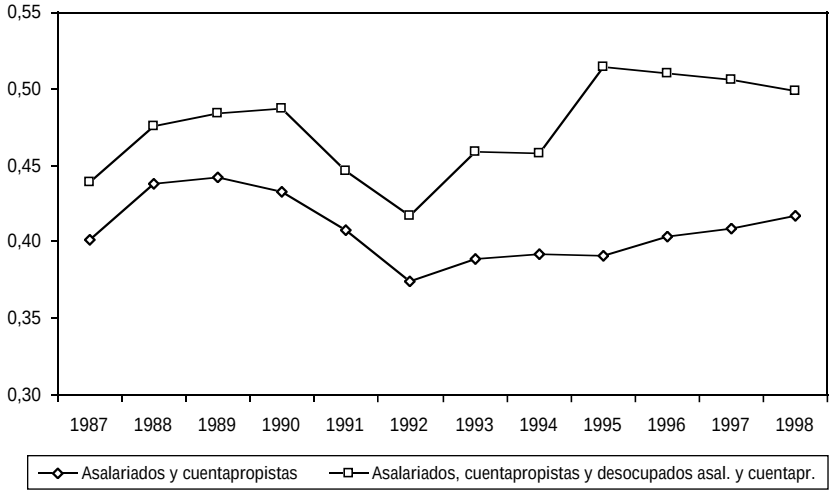
En cada momento del tiempo existe una porción de la población que se encuentra desocupada. Si a la población de ocupados se le agregan los desocupados (hoy) que (ayer) se desempeñaron en la misma categoría (por ejemplo asalariados), se tiene una distribución de ingresos más desigual: en el primer decil se encontrarán ahora individuos con ingreso cero (por ser desocupados, y tener un ingreso laboral asociado con dicha condición igual a ce-

Gráfico 6
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO LABORAL HORARIO
ASALARIADOS



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 7
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO LABORAL HORARIO
ASALARIADOS, CUENTAPROPISTAS Y DESOCUPADOS



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

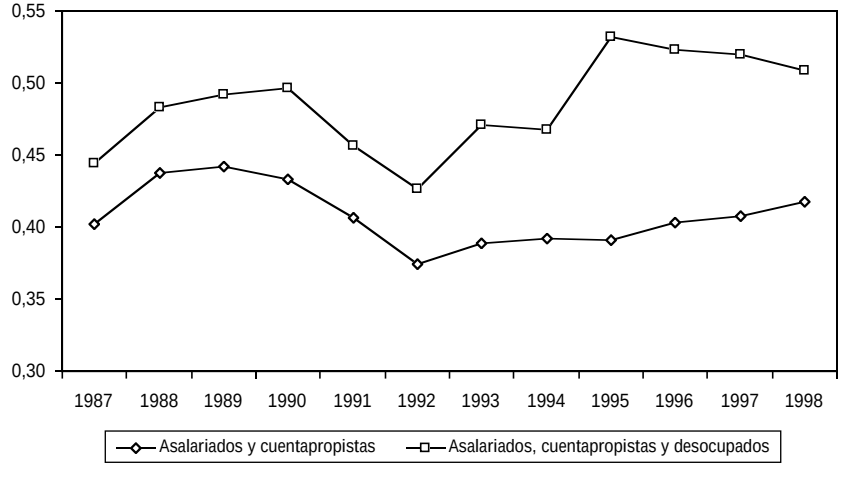
ro). Si eventualmente la tasa de desempleo supera el 10%, se pueden tener individuos en el segundo decil que también declaran un ingreso laboral igual a cero. Los gráficos a continuación ilustran la evolución del Gini del ingreso laboral horario para diferentes subpoblaciones.

En el primer gráfico se consideran los asalariados ocupados (la poligonal inferior) y los asalariados más los desocupados actuales que informan su condición de asalariados en la última ocupación (la poligonal superior). En el gráfico siguiente se toma la población de asalariados y cuentapropistas ocupados (línea inferior) y la población que incluye los desocupados con última ocupación como asalariados o cuentapropistas (línea superior). En el gráfico final se toma la misma población de asalariados y cuentapropistas, y luego se le suman todos los desocupados (incluyendo recién entrantes al mercado, sin ocupación previa). En todos los casos la población que incluye desocupados presenta un coeficiente de Gini más elevado, indicando que la desigualdad es mayor al incluir población con ingreso cero.

Sin embargo un resultado inmediato es que, mientras las subpoblaciones sin desocupados presentan un ciclo del Gini que hace que el nivel de 1998 difiera en algo menos del 4% respecto del nivel de 1987, las diferencias entre extremos del período cuando se incluyen desocupados llegan a cuadruplicar el aumento en la desigualdad.

En efecto, en el caso de asalariados, frente a una diferencia 1998-1987 del Gini de 3,6% cuando se consideran sólo los ocupados, la diferencia salta al 19,2% en 1997 cuando se incorporan los asalariados desocupados, y disminuye a 15% en 1998 (por la caída en la desocupación en el último año).

Gráfico 8
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO LABORAL HORARIO
ASALARIADOS, CUENTAPROPISTAS Y DESOCUPADOS (TODOS)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En el caso de la población de asalariados y cuentapropistas, se pasa de un diferencial de 3,9% a uno de 15,2% en 1997, y algo menor (13,5%) en 1998; si se consideran todos los desocupados (aun los recién entrantes al mercado laboral) el aumento superaba el 17% en 1997, y alrededor del 15% en 1998. Es más, si se incluyen todos los desocupados, el Gini de 1995 llegaba a 0,53, con un aumento del 20% respecto de su nivel en 1987; sin embargo al excluir a los desocupados, el Gini de asalariados y cuentapropistas era en 1995 menor en casi 3% al Gini de 1987.

En suma, si sólo se considera la población de ocupados –es decir, en la definición habitual– la desigualdad de ingresos laborales es a fines de los noventa algo menor que la que prevalecía a fines de los ochenta (años 1988-1989), y ligeramente mayor al nivel que prevalecía durante el período de mayor auge de la década pasada (mayo de 1987). Este panorama de estabilidad de las relaciones cambia marcadamente si se considera el incremento en el desempleo en ese período. Al incorporar los desocupados, la desigualdad promedio entre asalariados y cuentapropistas crece 15% entre 1987 y 1998. La desocupación pasa a constituirse en el factor que aumenta o disminuye la desigualdad en ingresos laborales en los noventa. Por tal razón, el salto en el desempleo en mayo de 1995 explica el fuerte aumento de la desigualdad durante el Tequila, mientras que la ulterior reducción del desempleo explica la menor desigualdad en 1996-1998.

La referencia a una u otra de las curvas que describen la distribución (definida en un caso sobre toda la PEA, y en el otro caso sólo para ocupados) puede dar lugar a diferentes apreciaciones acerca de la evolución de la desigualdad. Mientras en un caso la desigualdad crece en forma apreciable, en el

otro no varía significativamente. La misma discrepancia aparece en la evaluación de la experiencia internacional comparada en materia de desigualdad de los ingresos laborales, que destaca la relativa estabilidad en países de Europa continental (cuya legislación laboral inflexible aumenta la probabilidad de desempleo de estratos de baja calificación, que salen del cálculo del Gini de desigualdad salarial), respecto de la tendencia creciente en los ochenta y parte de los noventa en los Estados Unidos (cuya legislación más flexible favorece un menor desempleo, y por lo tanto que una mayor porción de la PEA –aún la de bajas calificaciones– integre el cómputo del Gini)[8]

4. DESEMPLEO Y CALIFICACIONES

La tasa de desempleo de la población activa de mayor nivel de escolaridad es sistemáticamente menor que la de quienes tienen menor escolaridad. El *cuadro A2* en anexo provee la información de tasas de desempleo 1987-1998 en GBA según escolaridad. El promedio de dicha tasa para el período 1987-1998 es de 7,5% para quienes tienen escolaridad superior (completa o

Cuadro 1
DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO
POR NIVEL EDUCATIVO Y EL PROMEDIO DE DESOCUPACIÓN

Nivel	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Primaria incompleta	14,4	18,6	-12,1	21,5	36,3	15,9	11,4	2,6	14,3	13,8	38,2	30,9
Primaria completa	9,2	23,5	18,3	13,8	1,9	15,4	11,3	14,9	8,8	13,9	17,3	5,3
Secundaria incompleta	49,7	49,0	37,4	11,3	18,9	10,2	10,9	31,6	35,9	29,7	10,8	21,1
Secundaria completa	-1,1	-9,8	-21,3	-5,7	-8,6	-18,2	2,9	-24,3	3,3	-4,4	4,4	9,1
Secundaria técnica incompleta	-1,4	2,6	14,8		20,5	45,6	-26,4	-5,5	-7,1	12,4	-6,7	16,4
Secundaria técnica completa	-29,2	-30,0	-33,0		-3,2	11,7	-17,5	-35,6	-30,3	-40,1	-21,1	-20,9
Superior incompleta	21,4	-36,0	5,7	8,4	8,7	-31,3	8,2	13,5	-6,1	-8,5	-11,1	-11,2
Superior completa	-38,8	-62,1	-43,2	-83,8	-64,8	-51,0	-46,8	-51,1	-66,1	-53,8	-59,0	-56,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC, mayo de cada año.

no), mientras que trepa al 12,7% para quienes tienen secundaria incompleta o menos. Sin embargo esa discrepancia de poco más de cinco puntos se acentuó en los últimos cuatro años; desde 1995 a 1998, la tasa media de desempleo de la PEA con educación superior se elevó a 11,35%, mientras que para la PEA con secundaria incompleta o menos creció a 20,2%, ampliando el diferencial a unos 9 puntos porcentuales. Desde 1995 la tasa de desempleo del grupo con mayor escolaridad se mantiene entre 32 y 37% por debajo de la tasa promedio, mientras que la del grupo con menor escolaridad relativa se encuentra entre 15 y 18% por sobre la media. Estos porcentajes eran inferiores en el pico del ciclo económico de los ochenta: para mayo de 1987 la tasa de desempleo del grupo con mayor escolaridad estaba 17% por debajo de la tasa promedio, mientras que la tasa para los de menor escolaridad era 8,6% superior a la media. El cuadro adjunto presenta las diferencias entre la tasa de desempleo según nivel de escolaridad máxima alcanzada, con una desagregación de escolaridad más amplia (se distringue entre niveles incompletos y completos) y la tasa promedio de desempleo. Se confirma un aumento del diferencial de desempleo, respecto de la media, cuanto menor la escolaridad alcanzada.

Otra forma de evaluar el ajuste diferencial que opera en el mercado laboral, es observar que en el período 1994-1998 entre dos picos del ciclo, la tasa de desempleo del grupo de mayor escolaridad pasó de 8,9% a un máximo de 12,8% (1995) para retornar al 9,4% en 1998. El ciclo no sólo es más pronunciado entre los de menor escolaridad (se pasa de 12,8% a 23,4% y desciende a 16,3%), sino que el nivel "final" se encuentra 27,3% por sobre el nivel inicial, mientras que en el caso anterior está sólo 5,6% por sobre el nivel inicial. En suma, el ciclo de desempleo entre no calificados presenta mayor amplitud, y el período (para el ajuste) es mayor.

La menor probabilidad de empleo para quienes tienen menor educación puede generar a su vez efectos sobre la oferta, reduciendo la participación laboral al reducir el valor esperado del ingreso (cae el costo de oportunidad de estar fuera del mercado). Sin embargo el efecto neto sobre la decisión de participación es ambiguo, ya que al efecto precio debe agregársele el efecto ingreso que puede inducir un aumento de la participación. En *cuadro A3* del anexo se presentan las tasas de actividad en GBA para 1987-1998 según escolaridad, que muestran un fuerte crecimiento en 1993 y 1995, en este último caso consistente con el probable predominio del efecto ingreso en ese momento del ciclo.[9] La tasa de actividad para la población de veinte años y más crece de 58,5% en 1987 a 64% en 1998, pero el crecimiento es débil en el grupo de primaria Incompleta (de 43,8 a 45,4%) y ligeramente negativo en Técnica Incompleta. Mientras que en el segundo caso las oscilaciones anuales probablemente reflejan decisiones temporales de oferta (sin tendencia definida), en el caso de primaria incompleta hay una pérdida de representación del grupo en la PEA total, consistente con una contracción de la demanda por menor calificación.

Una forma directa de asociar el impacto de la desocupación sobre los ingresos es evaluando la tasa de desempleo según el nivel del ingreso per cápita familiar. En general la positiva asociación entre escolaridad e ingresos, y la negativa que existe entre escolaridad y desempleo, permiten esperar una

relación negativa entre desempleo y distribución de los ingresos familiares, más allá del efecto directo que sobre el ingreso familiar genera una situación de desempleo (que en general conlleva un ingreso laboral cero). En la medida que aumentos en la tasa de desempleo afecten más que proporcionalmente a la población con menor escolaridad, ello también debería reflejarse en un deterioro de la distribución de los ingresos per cápita de las familias.

La evidencia tiende a confirmar esta relación: la tasa de desempleo para los individuos en el primer quintil según ingreso per cápita familiar, que era de 15,7% entre 1991 y 1993, pasó a 26,7% en mayo de 1994 y creció a 42,8% en 1995. En los dos años posteriores se mantuvo estable en 35,5%. La tasa de desempleo para el último quintil se ubicaba –en cambio– en 3,1% en 1991-1993, y se elevó a 4,1% en 1994 y a 6,8 y 6,9% en 1995-1998. Esta medición hace consistente el deterioro del ingreso per cápita familiar observado a partir de 1992, con el débil crecimiento de la desigualdad en los ingresos laborales (de los ocupados), pero compensado por el marcado crecimiento de la desigualdad cuando se incorpora a los desocupados (sección 3 de este capítulo).

5. CAMBIOS EN LA DEMANDA SECTORIAL Y POR CALIFICACIONES, Y EN LOS SALARIOS RELATIVOS

Si se evalúan los salarios relativos en términos de calificación, sin introducir controles por cambios en otras variables, entre 1992 y 1997 y como promedio para los 16 aglomerados urbanos analizados, no se observan inequívocos aumentos del salario con mayor educación. En efecto, cuando se agrupa el nivel terciario y se lo compara con el primario incompleto, el diferencial salarial agregado no cambió, pues de una relación 2,23 en 1992 se pasó a una de 2,20 en 1997. Aparece en cambio un aumento del salario para quienes tienen estudios completos respecto de quienes no completaron sus estudios: para los primeros el salario real creció, mientras que cayó para quienes tienen estudios incompletos –terciario y secundario, no así primario–. Los cambios de salarios por calificación sin embargo asoman en forma nítida a partir de una desagregación por sectores de actividad, y controlando por cambios en las participaciones relativas de las distintas poblaciones.

Entre sectores, las ramas de actividad en las que se verificó un aumento notable del salario relativo de los más calificados son Construcción (la relación entre el salario medio con escolaridad terciaria, y el salario medio con escolaridad primaria incompleta, pasó de 1,92 a 3,09 veces), Electricidad, Gas y Agua (de 1,99 a 3,08) e Industria (de 2,47 a 2,73). En los sectores de Servicios y de Bancos y Actividades Financieras hubo caídas del 19% y 7% respectivamente.

En Industria, el salario relativo del nivel terciario creció respecto de cada uno de los restantes niveles educativos. El nivel de secundaria completa en cambio disminuyó su salario relativo respecto de los que tienen secundaria incompleta o primaria completa, indicando la presencia de diferencias dentro del grupo de los más calificados (creció el salario real de terciaria completa,

Cuadro 2
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL SALARIO REAL POR SECTOR
Y SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN
ARGENTINA 1992-1997 (DIECISÉIS AGLOMERADOS)
SALARIO HORARIO TODOS LOS OCUPADOS[1]

	Sin instrucción y primaria incompleta	Primaria completa y secundaria incompleta	Secundaria completa	Terciaria (compl. e incompl.)
Industria	0,14	7,84	-0,19	10,52
Electricidad, Gas y Agua	-13,55	-13,86	34,01	33,47
Construcción	-1,36	7,97	-34,56	58,76
Comercio	24,27	-5,67	1,70	9,72
Trans. Almac. y Comunic.	32,90	31,24	5,79	47,34
Finanzas e Inmuebles	8,49	-12,11	12,14	1,07
Servicios	16,61	12,10	-12,77	-5,86

1. Las diferencias con el cuadro A3, anexo del capítulo III.1, se originan en que en aquel caso sólo se considera la población de 25 a 55 años que trabaja a tiempo completo.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

cayó el de terciaria incompleta y se mantuvo estable en secundaria completa). Esta evolución salarial acompañó una fuerte disminución del empleo de los menos calificados: de 815 mil personas ocupadas con a lo sumo secundaria incompleta en 1992, se pasó a 599 mil ocupados en 1997, con una caída del 26,5% en el empleo. En cambio el empleo entre los más calificados (con secundaria completa al menos) creció de 318 mil a 330 mil personas (4% de aumento). En el período considerado el PBI de la industria creció 19,4%, por lo que el producto medio por ocupado creció 45,6%. El cambio en el producto medio por ocupado en el agregado de la industria responde tanto a cambios en la participación de ramas industriales (contracción relativa en Textiles, Confecciones y Cuero –trabajo intensivas–, y expansión en industrias Química y Metálica Básica –capital intensivas–), como al cambio tecnológico que permitió la expansión de algunas ramas eliminando empleo no calificado. Los mayores incrementos de productividad media se verificaron, a su vez, en ramas que crecieron por sobre el promedio de la industria (Química, Metálica Básica y Maquinaria). Como consecuencia de ambos efectos (*participación en el valor agregado* y *cambio tecnológico*), la demanda de empleo por unidad de producto cayó para todo tipo de calificación, pero el aumento del producto medio sostuvo incrementos en el salario real de la mayoría de los asalariados del sector (el salario real medio creció desde 3,28 pesos por hora en 1992 a 3,69 pesos por hora en 1997).

Cuadro 3
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO
ARGENTINA 1992-1997 (DIECISÉIS AGLOMERADOS)

Sectores	PBI[1]	Empleo				
		Sin instrucción y primaria incompleta	Primaria completa y secundaria incompleta	Secundaria completa	Terciaria (compl. e incompl.)	Total
Industria	18,4	-55,2	-21,1	0,6	8,1	-18,0
Electricidad, Gas y Agua	46,0	-65,0	-29,3	-6,1	-38,8	-29,4
Construcción	40,6	29,1	37,6	-15,2	132,9	35,7
Comercio	14,8	-30,7	1,7	21,2	38,6	8,9
Trans. Almac. y Comunic.	32,0	86,1	20,6	56,8	178,5	45,1
Finanzas e Inmuebles	41,9	178,5	42,0	36,1	76,8	57,6
Servicios	11,5	-12,3	13,7	32,4	-1,7	9,0
Total	22,7	-18,2	1,7	20,3	41,4	8,4

1. Se tomó el PBI del segundo trimestre de cada año.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Tanto en Construcción como en Electricidad, Gas y Agua (EGA) se verificó un fuerte crecimiento del PBI (43,4% y 45,9%, respectivamente). Sin embargo mientras en el primer sector el empleo tuvo un crecimiento del 35,7%, en EGA el empleo cayó 29,5%. El aumento de la productividad media de EGA en el período es un fenómeno esencialmente tecnológico, con una caída proporcionalmente mayor de los ocupados de menor calificación (primario incompleto cayó 65%, mientras que primario completo cayó 29,3%), pero que mantiene la característica de menor demanda de empleo por unidad de producto para todo nivel de calificación. El aumento de la participación en el empleo total de la ocupación en Construcción y Servicios Financieros, con elevada dispersión intragrupal –que creció en el período en la Construcción–, contribuyó a elevar la desigualdad salarial, tal como ya sugería el análisis de descomposiciones realizado en el capítulo III.1 anterior.

A nivel agregado, los cambios en la composición del empleo entre sectores como consecuencia de las diferencias en las tasas de crecimiento y/o por cambios en la tecnología, contribuyen por lo tanto a explicar una buena parte del cambio en la desigualdad de salarios relativos entre 1992 y 1997. El cómputo de un índice de Gini para los asalariados ocupados estratificados según nivel de escolaridad y sector,[10] muestra que si se tomaran en el último año los salarios relativos de 1992, pero la estructura sectorial del empleo de 1997, la desigualdad pasaría de 0,165 a 0,178, en lugar del valor de 0,186 efectivamente observado con los datos de 1997. Ello indica que el desplazamiento de empleo entre sectores y entre calificaciones en 1992-1997, conducía a un aumento de la desigualdad entre ingresos laborales, aun cuando los salarios relativos (entre calificaciones) hubieran permanecido invariables. Sin embargo los cambios en salarios relativos controlando por los otros cambios también son de magnitud apreciable. El Gini con la estructura del empleo original (1992) pero los salarios de 1997 daría todavía un aumento del índice a 0,179, sugiriendo la existencia de cambios en las tasas de remuneración al capital humano, más allá de los cambios en la demanda de calificaciones por sector, y del empleo agregado sectorial.

6. INSTITUCIONES LABORALES Y DESIGUALDAD

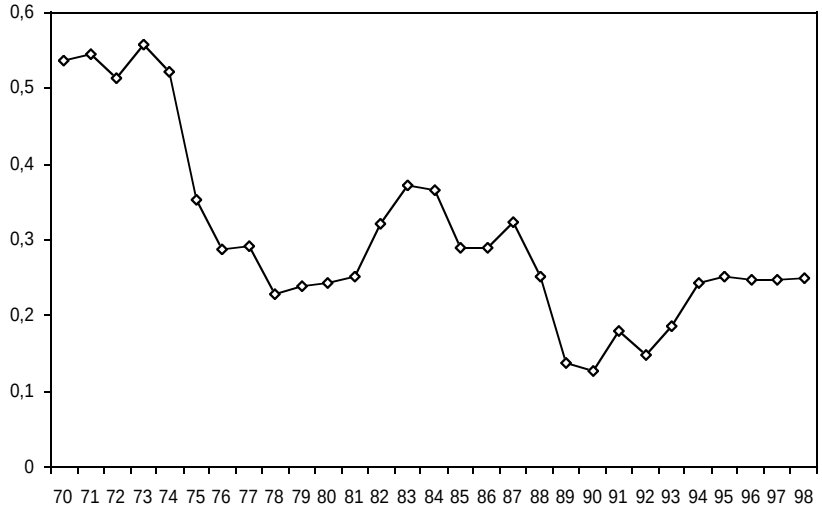
La organización institucional del mercado laboral, en términos de contratación y ruptura de la relación laboral, negociación colectiva, fijación de salarios mínimos, etc., puede afectar el desempeño de ese mercado en términos de su demanda de empleo en equilibrio, su capacidad de ajuste a shocks –como antes se señaló– y eventualmente puede incidir en la dispersión observada en los ingresos laborales. La literatura sobre el particular muestra mayor consenso en el impacto del contexto institucional sobre el empleo que sobre los salarios. En efecto, en lo que hace a los primeros dos aspectos señalados, existe evidencia que mercados laborales inflexibles tienden no sólo a presentar menores tasas de *creación de empleo* y tasas de *desempleo* más altas, sino que su capacidad de ajuste a shocks negativos es más reducida que en mercados flexibles.[11]

El impacto de las instituciones sobre la *desigualdad salarial* es, en cambio, menos claro. Aumentos en el salario mínimo, o en los salarios de convenio (que actúan como mínimos sectoriales) pueden tener un impacto sobre el empleo en el mediano plazo, pero también pueden reducir la dispersión salarial, en forma transitoria o no. La incidencia de los impuestos y cargas laborales o de los costos de ruptura contractual es menos clara aún, pues en general se trata de magnitudes que varían proporcionalmente con los ingresos, y por lo tanto su impacto sobre la distribución sería esencialmente indirecto.

La menor capacidad de ajuste a shocks de demanda que se asocia con instituciones inflexibles, en la forma de un desempleo de mayor duración, la persistencia de niveles más altos de desempleo por el incremento en el período de ajuste,[12] etc., no implica sin embargo un deterioro de la distribución del ingreso laboral, a menos que se verifique un aumento simultáneo diferencial en la tasa de desempleo de quienes tienen mayor probabilidad de estar en los deciles inferiores, o que sus salarios relativos caigan diferencialmente. Se trata pues de establecer si las instituciones laborales pueden haber jugado un rol diferencial sobre la probabilidad de estar desempleado. Si ello es así, ¿han afectado positiva o negativamente la desigualdad de ingresos? La discusión se centra esencialmente en el impacto de la legislación sobre el empleo, dada la menor variabilidad observada en salarios.[13]

6.1 El salario mínimo. Desde que se introdujo en 1964 y particularmente en la primera mitad de los años setenta el salario mínimo vital y móvil jugó

Gráfico 9
RELACIÓN SALARIO MÍNIMO/SALARIO MEDIO DE LA ECONOMÍA



Fuente: elaboración propia en base a datos de la legislación vigente.

un rol de importancia no sólo como mecanismo de indexación, sino por la presión que parece haber introducido sobre los salarios relativos. Entre 1970 y 1974 la relación entre salario mínimo y salario medio (s/S) osciló levemente en torno del 55%; en otros términos, el salario promedio era poco menos del doble del mínimo. Esa relación se desplomó al 35% en 1975, y por doce años (hasta 1987) osciló entre un mínimo en torno de 23 a 25% (1978-1981), y máximos del 37 y 38% en 1983-1984. El brusco descenso de 1988-1989 a niveles promedio en torno del 12%, anticipó la recuperación al 25% que prevaleció desde 1994 a 1998. En suma, la relación promedio entre salario mínimo y salarios medios fue elevada (41%) pero declinante en los setenta, descendió en promedio en los ochenta –luego de fuertes oscilaciones–, y se estabilizó a mediados de la presente década.

Para el caso particular de *la industria manufacturera* la inspección de la relación mensual s/S muestra en la década de 1980 una alta volatilidad hasta 1984, una reducción de dicha volatilidad hasta fines de 1986, y un retorno más virulento aun de la volatilidad en los últimos años de la década. Desde el último trimestre de 1993 la relación s/S en la industria se mantiene estable en torno del 30%. La variación de promedios anuales de s/S no difiere significativamente entre industria y el agregado de la economía, salvo en que los niveles de la relación son alrededor de 15% más elevados para manufacturas.

La elevada relación s/S de comienzos de los setenta podría contribuir a explicar el bajo nivel del Gini en la EPH del año 1974: la fijación de salarios mínimos elevados presionaba sobre los básicos de convenio y los salarios

efectivos, achatando la pirámide salarial. Sin embargo no permite explicar las diferencias en el índice de desigualdad entre 1980 y la actualidad, ya que la relación s/S no ha variado sustancialmente (aunque haya oscilado violentamente entre 1982 y 1990). Es probable que la menor dispersión salarial que tiende a aparecer en las distribuciones aisladamente observadas de los años setenta y en las de comienzos de los ochenta, haya sido *consistente* con la política sobre el salario mínimo, más que ser *una consecuencia* de dicha política. Sin embargo, el salario mínimo parece haber sido utilizado con frecuencia con el intento de presionar y/o modificar la estructura de salarios relativos, al menos hacia comienzos de la década del setenta y mediados de los ochenta, perdiéndose como instrumento hacia 1989.

Otra forma de evaluar la relación s/S es a través del valor real de los ingresos medios y de los ingresos mínimos. Como era de esperar, las variaciones en el valor real del salario medio han sido de menor magnitud que las variaciones en el valor real del salario mínimo. En la década del ochenta mientras el salario mínimo real osciló en la relación 8 a 1, el salario medio real en la industria lo hizo en la relación 2 a 1. Otra medida de la mayor "volatilidad" de los salarios mínimos viene dada por la rápida declinación de su valor real: entre 1982 y 1989 se observa que al cabo de tres meses, la declinación promedio era del orden del 30% respecto del nivel real devengado en el mes de ajuste; la contracción más violenta antes de las hiperinflaciones de 1989-1990 tuvo lugar en el segundo semestre de 1984, con una caída que superó el 45% en cuatro meses.

En términos de incidencia sobre los salarios relativos, la relación s/S calculada por decil de ingreso laboral de asalariados muestra que para el primer decil el nivel fijado para el salario mínimo fue –en promedio– más elevado que el ingreso declarado en los años 1987-1988 y desde 1994 a la fecha (*cuadro A5* en anexo). Existe un ciclo bien definido en la relación s/S, que muestra en particular la creciente importancia del salario mínimo sobre los ingresos de los deciles inferiores de la distribución desde 1994, y a partir de la reducción en los ingresos nominales que siguió a la recesión del Tequila: para el primer decil la inversa de la relación s/S cayó de 1,7 en 1993 a 0,8 desde 1996 (es decir, el ingreso efectivo cayó por debajo del salario mínimo); para el segundo decil la relación pasó de 3,0 a 1,4; para el tercer decil cayó de 3,5 a 1,8 y para el cuarto decil de 4,1 a 2,0. Consistentemente con esta evolución –como más adelante se verá– la proporción de asalariados informales creció marcadamente desde 1993-1994 para los primeros deciles de la distribución.

En los últimos doce años pues, la evidencia empírica parece consistente con la hipótesis que el salario mínimo legal, si bien presentó fuertes oscilaciones reales, acompañó variaciones de menor amplitud en los salarios medios, y su efectividad como instrumento de presión sobre los salarios reales se perdió con las elevadas tasas de inflación en los años ochenta. Desde el punto de vista de su impacto directo sobre la distribución de ingresos laborales, entre 1988 y 1993 el salario mínimo tuvo una menor incidencia que en la década previa, pero su nivel desde 1994 –algo inferior a la media de la década de 1980– supera el salario medio observado para el primer decil, y representa una creciente porción de los ingresos de los primeros deciles, lo

cual es consistente con un aumento en la proporción de asalariados informales en ese extremo de la distribución y, al mismo tiempo, con una mayor tasa de desempleo.

6.2 Negociación colectiva. La negociación de salarios a través de convenciones colectivas, que en la Argentina revisten un carácter predominantemente centralizado hasta mediados de la presente década, tuvo un rol similar al que jugó la determinación de salarios por la vía de decretos que impulsaban aumentos o limitaban ajustes durante las décadas pasadas. La *política de ingresos*, es decir la determinación por vía administrativa de ajustes de precios y salarios, estaba asociada a un contexto de economía cerrada, que requería la mediación del Estado para resolver la negociación bilateral entre asalariados y empresas. En los años noventa, la apertura económica y la estabilización determinaron la necesidad de descentralizar la negociación salarial, un proceso que se inició a mediados de 1991 a través de la obligación de relacionar aumentos salariales con incrementos de productividad (Decreto 1334/91). Hacia 1994 la negociación centralizada de salarios había dejado lugar a un nuevo escenario segmentado, en el que prevalecían por una parte los acuerdos de firma entre empresas nuevas y privatizadas, y acuerdos centralizados para virtualmente el resto de empresas medianas y pequeñas.

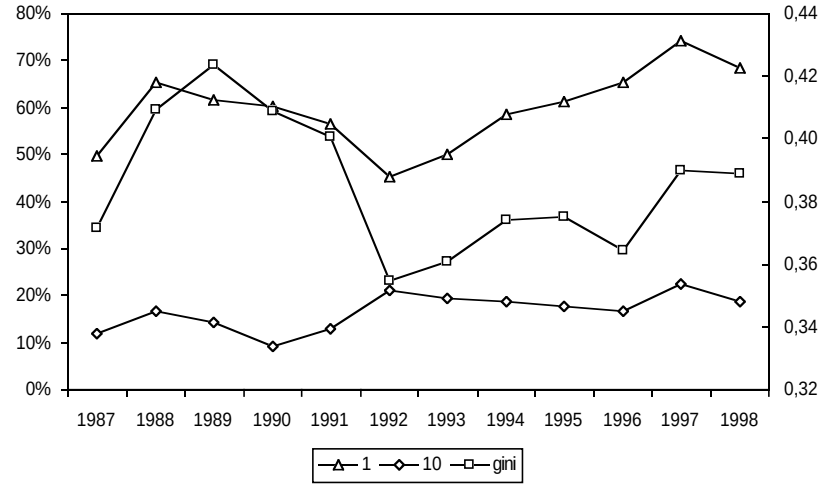
Los salarios básicos de convenio tenían un considerable peso en la industria y el comercio durante los años ochenta. Hacia 1987 el salario básico superaba el ingreso laboral promedio de los primeros dos deciles de asalariados. De hecho en los tres años siguientes los básicos de convenio se ajustaron más rápidamente que los salarios efectivos. Como consecuencia, los básicos superaban los ingresos medios laborales de los primeros cuatro deciles en 1989-1990, e igualaban el ingreso medio del quinto decil. La pirámide de salarios se había achatado considerablemente, pues de representar los básicos la mitad del ingreso laboral promedio, pasaron a representar en esos años dos tercios del ingreso efectivo. Desde esta perspectiva, y frente a la fuerte resistencia al descenso que ofrecían los salarios básicos para los ingresos más bajos, podría esperarse que la desigualdad de ingresos laborales se hubiera reducido. Sin embargo en este período los salarios reales cayeron fuertemente (poco menos de 50% entre 1987 y 1989), y la desigualdad de los ingresos laborales, con un Gini promedio de 0,414, fue la mayor observada en todo el período que va de 1987 a 1998. Ello vale en particular para los asalariados formales, cuya desigualdad media en 1988-1990 (con un Gini de 0,397) fue también la más elevada de todo el período considerado.

Desde 1991 a 1994 los salarios efectivos crecieron más fuertemente que los básicos, hasta que la relación cayó en la recesión de 1995-1996 (ver *cuadro A6* en anexo). La relación entre salarios efectivos y básicos (S/b) sigue la evolución de la relación entre salarios efectivos y mínimos (S/s), pero con algún rezago. Es así que S/b alcanza un máximo en 1994 y cae en años subsiguientes, denotando mayor presión de los salarios formales sobre los efectivos. La relación S/b era del orden de 0,8 en 1997-1998 para el primer decil (nivel similar a S/s), mientras que se elevaba a 1,8 para el cuarto decil. De nuevo estas relaciones son consistentes con el aumento diferencial de las tasas de desempleo e informalidad en estas subpoblaciones.

En suma, en el período en que la negociación colectiva presionó más fuertemente (cuando representó una mayor porción de los salarios efectivos, en 1988-1990), no logró mejorar la distribución de ingresos laborales. Por otro lado la estructura de ingresos de asalariados se mantiene estable desde 1993-1994, con una tendencia débil al aumento de la relación entre salarios básicos y efectivos para los primeros deciles, lo que resulta consistente con la observación de tasas de desempleo y de informalidad diferencialmente mayores cuanto menor el nivel de educación e ingresos.

6.3 Informalidad laboral. Los años noventa muestran un incremento de la informalidad entre los asalariados, definida en términos de asalariados que no realizan contribuciones para jubilación. Desde una tasa media de 27,7% en el trienio 1987-1989, con tendencia ligeramente creciente, se superó el 33% antes de promediar la década, y el 37% a partir de 1997. Los cambios en la tasa de informalidad agregada (es decir, para todos los asalariados) no están inequívocamente asociados con la desigualdad en la distribución. Por una parte, el ingreso medio de los formales es mayor que el de los informales, de donde un aumento relativo de la proporción de informales entre los deciles inferiores podría derivar en aumentos en la desigualdad. Sin embargo los cambios agregados no implican cambios en la misma dirección para todos los deciles. La tasa agregada de informales se elevó en efecto 3 puntos (más de 10%) en 1992, sin que ello derivara en aumentos de desigualdad, ya que cayó la proporción de informales en los primeros deciles, junto con un incremento en los últimos. La situación inversa se dio en 1997, en que la informalidad agregada y la desigualdad de ingresos salariales se movieron en igual dirección.

Gráfico 10
ASALARIADOS INFORMALES POR DECIL



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La proporción de informales creció para los deciles inferiores en la década de 1990 (ver *cuadro A7* en anexo). Hacia 1987 la PEA del primer decil se integraba con 16% de desocupados, 27% de informales, 24% de cuentapropistas y 34% de asalariados formales. En 1998 los desocupados en el decil representaban 35% de la PEA, los informales eran otro 35%, los trabajadores por cuenta propia 19%, y los asalariados formales eran sólo 11% de los activos. En gráfico en anexo se observa la evolución de la informalidad en los deciles extremos (primero y décimo) y el Gini, para la población de asalariados. La proporción de informales en el primer decil cae desde 1989 a 1992, y sube casi 30 puntos hasta 1997. En el décimo decil hay un incremento en la proporción de informales en 1991-1992, caídas posteriores y una transitoria recuperación de dicho porcentaje en 1997. Nótense las diferentes tasas de informalidad, del orden del 70% en el primer decil, y del 20% en el último decil. La caída en la desigualdad de ingresos laborales hasta 1992 y el aumento posterior, son consistentes con el aumento relativamente rápido de la proporción de informales en los deciles inferiores.

La proporción de asalariados informales creció desde poco más de 27% a fines de los ochenta al 37% en 1998, un aumento de casi 40% en once años. Si bien la informalidad creció para todos los deciles, en el primer decil llegó al 70% de la población, mientras que en los primeros dos deciles se encuentra algo por sobre el 20% de la población. El aumento de la informalidad en los deciles inferiores es –junto con el aumento en la tasa de desempleo– el principal factor que contribuye a explicar el aumento en la desigualdad entre los asalariados definidos en forma amplia (incluyendo ocupados y desocupados, formales e informales) en los años noventa.

7. CONCLUSIONES

La desigualdad en los ingresos laborales experimentó bruscas oscilaciones a partir de 1988 hasta 1992, y muestra una tendencia estable levemente creciente desde 1993. La desigualdad evolucionó contracíclicamente hasta mediados de los noventa, y con tendencia procíclica a partir de entonces, aunque la elasticidad entre ambas relaciones se atenuó marcadamente. Ello vale tanto para los ingresos laborales totales como para los ingresos horarios, aun cuando el aumento en las horas trabajadas contribuyó en parte a moderar el impacto negativo de las recesiones.

La volatilidad de los ingresos laborales en los ochenta dio lugar a cambios proporcionalmente mayores en el nivel de empleo en los noventa; frente a ciclos de recesión y expansión, y con rigideces sobre las tasas nominales de salarios en un contexto de estabilidad de precios, la tasa de desempleo también resultó más volátil. El aumento en la tasa de desempleo abierto no aparece sin embargo captado plenamente en la medición de la desigualdad de ingresos entre ocupados. En forma indirecta, afecta la tasa de salarios de los diferentes subgrupos poblacionales, pero no parece haber deteriorado apreciablemente los salarios relativos entre los ocupados.

Si se incorpora la población desocupada en la medición de desigualdad de ingresos, el resultado es que el Gini correspondiente muestra un fuerte incremento en la presente década. Ello vale tanto para asalariados como para trabajadores por cuenta propia, y tanto si se consideran sólo los desocupados con empleo anterior, como si se incluyen también los nuevos desocupados. En cualquier medición el desempleo es el principal factor para explicar aumentos en la desigualdad entre los integrantes de la PEA. En esta definición más amplia, la caída en la tasa de desempleo entre 1996 y 1998, más que compensó el aumento de la desigualdad entre los salarios de los ocupados, y permitió una caída de la desigualdad agregada.

La desigualdad en los ingresos laborales de la población ocupada, a su vez, si bien se mantuvo estable en forma agregada, muestra un incremento a lo largo de la década cuando se desagregan los cambios en la población ocupada por sectores de actividad y por calificaciones. La expansión de ramas capital intensivas y la contracción de actividades trabajo intensivas derivó en una menor demanda de empleo, y fuertes aumentos en el producto medio por ocupado. La expansión de las industrias Química, Metálica Básica y Maquinaria, así como en Electricidad, Gas y Agua, y la contracción de Textiles y Confecciones, colaboraron en una pérdida del peso relativo de las ramas trabajo intensivas. Entre las ramas de mayor crecimiento se verificó asimismo un cambio tecnológico que desplazó trabajo por unidad de producto. La excepción fue la industria de la Construcción, donde producto y empleo se expandieron en forma conjunta hasta 1997.

Los cambios en la demanda agregada de empleo, junto con el cambio tecnológico hacia una demanda por mayores calificaciones por los sectores más expansivos, explican un aumento en la dispersión de los salarios relativos, aún controlando por cambios en las tasas de salario por calificación. A ello se suma –para elevar la desigualdad– el cambio en la demanda y oferta por calificaciones, que derivó en un cambio de los salarios relativos en la presente década, a favor de los niveles de mayor escolaridad (particularmente completa).

Las instituciones laborales, por su lado, han contribuido a conformar un mercado laboral inflexible en la Argentina, con períodos cortos de mayor flexibilidad (1996-1998). Tales instituciones, en el contexto de una economía en la que el valor de la moneda se determina exógenamente, favorecen un incremento en la tasa de desempleo, y la persistencia de situaciones de desequilibrio desde 1994. El salario mínimo ha sido fijado desde 1993 en adelante en niveles que superan los ingresos laborales medios del primer decil, lo que aumenta la probabilidad de desempleo o de informalidad de estos grupos de trabajadores de baja calificación. La misma tendencia se manifiesta a través de un incremento de la relación entre salarios básicos de convenio y salarios efectivos, en los deciles inferiores. En general cabe esperar que las restricciones al ajuste nominal de salarios –que incluyen además las normas de la ley de contrato de trabajo– afecten relativamente con mayor fuerza a la población con menor proporción de remuneración variable, asociado a menores niveles de calificación. Por dicha vía pueden afectar la distribución de los ingresos laborales en la PEA. La experiencia argentina es –de tal modo– consistente con la internacional: cuanto mayor la inflexibilidad del mercado, menor su capacidad para ajustarse a shocks negativos (cambios internacionales en precios, flujos de capital, paridades cambiarias, actividad), y por lo

tanto mayor la tasa de desempleo que prevalece, y que afecta a los grupos de menor calificación relativa.

En suma, el mercado de trabajo argentino ha estado expuesto a fuertes shocks tanto por cambios institucionales como por acontecimientos exógenos. Sin embargo la distribución *agregada* de los ingresos laborales de la población ocupada –salarios relativos- no cambió en forma apreciable. El impacto sobre la desigualdad se observa al incorporar los cambios en el desempleo y la informalidad, y los desplazamientos entre sectores y calificaciones, que ahora revelan la presencia de una tendencia a la disminución en la demanda de empleo de menor calificación, apreciable desde 1993, y una reducción en la tasa de retribución a dicho tipo de trabajo, aumentando la desigualdad en el mercado laboral.

ANEXO DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro A1
ASALARIADOS-GBA
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS LABORALES HORARIOS
EN PESOS DE 1997

Decil	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	1,18	0,88	0,54	0,54	0,88	1,14	1,17	1,35	1,21	1,21	1,09	1,11
2	1,73	1,33	0,87	1,02	1,37	1,63	1,75	2,02	1,85	1,82	1,71	1,73
3	2,05	1,61	1,09	1,30	1,64	1,94	2,09	2,46	2,26	2,20	2,10	2,12
4	2,39	1,87	1,30	1,53	1,88	2,23	2,41	2,88	2,65	2,57	2,54	2,52
5	2,74	2,19	1,53	1,75	2,17	2,59	2,72	3,31	3,10	3,01	3,03	3,01
6	3,16	2,57	1,80	2,01	2,55	2,95	3,17	3,83	3,58	3,49	3,54	3,54
7	3,70	3,08	2,16	2,39	3,07	3,49	3,69	4,45	4,20	4,09	4,17	4,18
8	4,51	3,81	2,73	2,90	3,72	4,18	4,48	5,42	5,03	4,94	5,08	5,08
9	6,04	5,20	3,72	3,92	4,81	5,34	5,68	7,06	6,50	6,51	6,58	6,64
10	11,76	11,05	7,95	8,48	10,89	10,28	11,31	14,24	13,11	12,03	13,25	13,30
Total	3,93	3,36	2,37	2,59	3,30	3,58	3,85	4,70	4,35	4,19	4,31	4,32
Gini	0,3718	0,4093	0,4235	0,4086	0,4008	0,3548	0,3610	0,3741	0,3749	0,3643	0,3901	0,3891

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A2
PEA-GBA
TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDAD ALCANZADO

NIVEL	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sin instrucción formal	6,4	8,8	7,2	11,1	5,1	5,5	19,1	15,4	18,9	21,2	21,3	21,6
Primaria incompleta	6,1	7,4	6,7	10,5	8,6	7,7	11,8	11,4	23,2	20,5	23,6	18,4
Primaria completa	5,8	7,7	9,0	9,8	6,4	7,7	11,8	12,7	22,0	20,5	20,0	14,8
Secundaria incompleta	8,0	9,3	10,4	9,6	7,5	7,3	11,8	14,6	27,5	23,3	18,9	17,0
Secundaria completa	5,3	5,6	6,0	8,1	5,8	5,5	10,9	8,4	20,9	17,2	17,8	15,3
Sec. técnica incompleta	5,3	6,4	8,7		7,6	9,7	7,8	10,5	18,8	20,2	15,9	16,4
Sec. técnica completa	3,8	4,4	5,1		6,1	7,4	8,8	7,1	14,1	10,8	13,5	11,1
Superior incompleta	6,5	4,0	8,0	9,3	6,9	4,6	11,5	12,6	19,0	16,5	15,2	12,5
Superior completa	3,3	2,4	4,3	1,4	2,2	3,3	5,6	5,4	6,9	8,3	7,0	6,1
Total	5,4	6,3	7,6	8,6	6,3	6,7	10,6	11,1	20,3	18,0	17,1	14,1

Nota: en 1990 no se reportan individuos con secundaria técnica. Los niveles de secundaria común estarían absorbiéndolos en ese año en particular.
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A3
POBLACIÓN TOTAL-GBA
TASAS DE ACTIVIDAD SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD

Nivel	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sin instrucción formal	24,4	26,8	33,3	31,2	29,3	25,0	25,6	29,7	25,7	27,6	37,0	31,7
Primaria incompleta	43,8	41,9	45,0	42,1	40,8	40,8	46,0	42,8	43,8	42,3	46,2	45,4
Primaria completa	46,8	48,4	51,1	50,6	50,6	52,6	52,7	52,8	56,1	53,0	52,2	54,5
Secundaria incompleta	61,2	61,5	63,5	69,3	64,5	63,7	67,4	62,0	67,2	64,5	67,3	66,6
Secundaria completa	57,1	55,6	58,5	67,0	61,5	65,2	67,5	61,7	65,1	61,1	63,4	65,4
Sec. técnica incompleta	86,5	91,3	86,4		88,9	85,0	90,0	89,6	89,6	82,9	88,1	85,5
Sec. técnica completa	76,1	73,6	77,0		79,9	72,5	80,4	82,8	80,1	79,1	80,8	85,8
Superior incompleta	70,2	73,1	72,8	73,7	70,3	72,9	74,9	72,5	75,8	72,4	75,6	75,2
Superior completa	82,5	83,2	85,1	84,9	83,8	81,7	85,1	85,5	86,4	84,7	84,0	84,8
Total	58,5	57,6	59,5	58,7	58,6	59,2	62,5	60,8	63,5	61,0	63,0	64,0

Nota: en 1990 no se reportan individuos con secundaria técnica. Los niveles de secundaria común estarían absorbiéndolos en ese año en particular.
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A4
PEA OCUPADA DE 20 AÑOS Y MÁS-GBA
RELACIÓN ENTRE EL INGRESO SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD
Y EL INGRESO PROMEDIO

Nivel	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Primaria incompleta	0,66	0,61	0,65	0,60	0,60	0,72	0,74	0,67	0,69	0,73	0,69	0,65
Primaria completa	0,74	0,70	0,73	0,75	0,71	0,74	0,75	0,76	0,70	0,71	0,72	0,69
Secundaria incompleta	0,86	0,81	0,74	0,83	0,80	0,89	0,90	0,80	0,81	0,75	0,70	0,72
Secundaria completa	1,20	1,23	1,19	1,12	1,03	1,05	1,06	1,00	1,03	1,00	0,99	0,97
Sec. técnica incompleta	0,90	0,93	0,93		0,95	0,81	0,99	0,82	0,93	0,87	0,74	0,73
Sec. técnica completa	1,14	1,31	1,30		0,98	1,17	1,06	0,95	0,98	1,06	1,04	1,06
Superior incompleta	1,43	1,36	1,41	1,66	1,46	1,41	1,17	1,15	1,20	1,21	1,13	1,13
Superior completa	1,99	2,18	1,86	1,53	1,83	1,67	1,91	1,95	1,90	1,82	1,94	1,94
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Nota: en 1990 no se reportan individuos con secundaria técnica. Los niveles de secundaria común estarían incluyéndolos en ese año.
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A5
ASALARIADOS-GBA
RELACIÓN ENTRE INGRESO LABORAL HORARIO Y SALARIO MÍNIMO VITAL

Decil	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	0,7	0,8	2,1	12,3	1,1	1,6	1,7	0,9	0,9	0,8	0,8
2	1,1	1,4	3,8	22,8	1,7	2,5	3,0	1,6	1,5	1,5	1,4
3	1,3	1,8	4,9	29,4	2,1	3,1	3,5	1,9	1,9	1,8	1,8
4	1,5	2,1	5,7	35,6	2,4	3,4	4,1	2,2	2,1	2,0	2,0
5	1,7	2,4	6,8	41,0	2,7	4,1	4,8	2,5	2,5	2,4	2,4
6	2,0	2,8	8,0	47,3	3,1	4,4	5,4	3,0	2,9	2,8	2,9
7	2,4	3,4	9,4	54,8	3,7	5,3	6,3	3,4	3,3	3,3	3,2
8	2,9	4,2	11,6	66,1	4,5	6,4	7,7	4,2	4,0	3,9	4,0
9	3,8	5,8	15,7	89,2	5,9	8,5	10,2	5,4	5,1	5,1	5,2
10	7,5	11,8	32,7	195,1	12,2	15,4	20,8	10,9	10,2	10,2	10,5
Total	2,5	3,6	10,1	59,4	3,9	5,5	6,8	3,6	3,4	3,4	3,4

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A6
ASALARIADOS INDUSTRIALES-GBA
RELACIÓN ENTRE INGRESO LABORAL HORARIO
Y SALARIO BÁSICO DE CONVENIO

Decil	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	0,61	0,47	0,35	0,32	0,56	0,84	0,93	0,95	0,87	0,86	0,78	0,80
2	0,90	0,71	0,58	0,60	0,87	1,20	1,38	1,42	1,32	1,29	1,22	1,25
3	1,07	0,86	0,72	0,76	1,04	1,43	1,65	1,73	1,61	1,56	1,50	1,53
4	1,24	1,00	0,86	0,89	1,20	1,65	1,90	2,02	1,89	1,82	1,82	1,82
5	1,43	1,16	1,01	1,03	1,38	1,91	2,16	2,33	2,21	2,14	2,16	2,17
6	1,65	1,37	1,19	1,17	1,62	2,17	2,51	2,69	2,55	2,48	2,53	2,56
7	1,92	1,63	1,43	1,39	1,95	2,57	2,92	3,13	2,99	2,90	2,98	3,02
8	2,35	2,02	1,80	1,70	2,36	3,08	3,55	3,81	3,59	3,51	3,63	3,67
9	3,14	2,77	2,45	2,29	3,06	3,93	4,49	4,96	4,63	4,62	4,70	4,80
10	6,12	5,87	5,24	4,96	6,93	7,58	8,95	10,00	9,34	8,54	9,47	9,61
Total	2,04	1,79	1,56	1,51	2,10	2,64	3,05	3,31	3,10	2,97	3,08	3,12

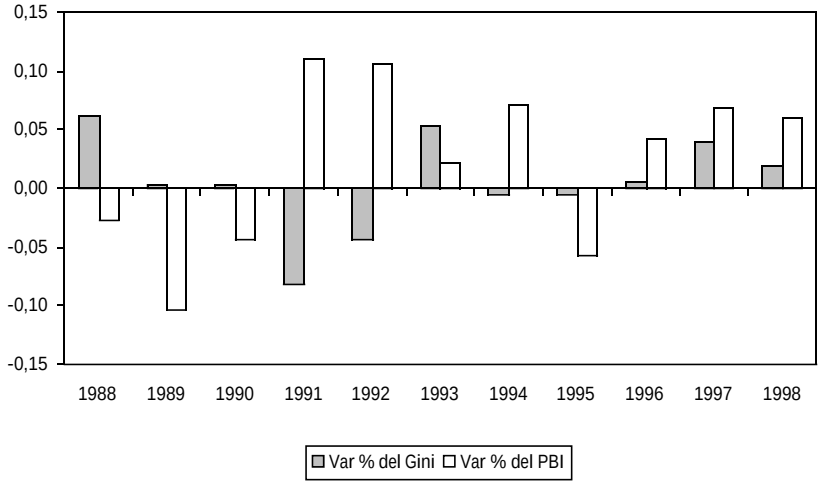
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro A7
PEA OCUPADA-GBA
PORCENTAJE DE INFORMALES EN LA PEA POR DECIL DE INGRESO
PER CÁPITA FAMILIAR

Decil	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	44,4	45,7	50,2	48,6	55,7	48,5	47,9	47,6	62,7	66,7	68,4
2	39,4	39,9	37,7	32,4	38,6	41,3	42,0	44,6	48,2	48,5	59,5
3	31,2	31,2	39,2	33,0	42,1	39,2	40,0	41,6	41,9	42,6	52,6
4	30,3	35,6	34,6	30,7	38,0	39,4	42,9	38,7	39,1	38,5	41,0
5	26,7	30,9	30,2	24,9	30,2	36,5	38,1	34,7	36,2	42,9	43,5
6	24,2	24,7	29,5	19,5	31,9	40,1	40,1	34,5	34,1	30,6	41,0
7	25,0	22,9	26,5	27,7	32,1	36,3	26,9	36,0	27,1	32,4	35,6
8	24,3	20,9	23,5	23,2	25,2	26,8	28,0	29,2	27,0	29,2	31,9
9	18,1	17,5	18,2	12,4	27,0	26,5	27,8	27,7	21,9	18,3	29,6
10	16,5	18,4	16,6	15,3	11,2	25,1	25,8	21,8	20,8	15,0	24,8
Total	27,8	27,9	29,4	27,2	31,0	34,7	33,5	34,6	32,4	33,7	38,4

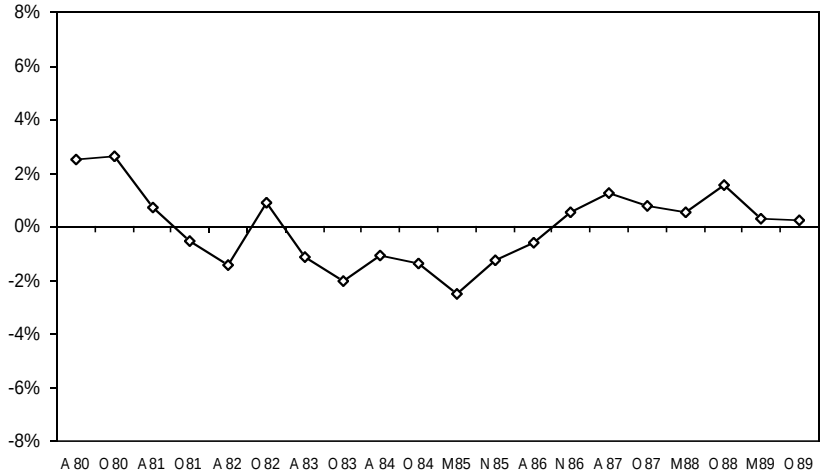
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 1
ARGENTINA
PBI POR HABITANTE Y GINI DEL INGRESO LABORAL
VARIACIONES PORCENTUALES



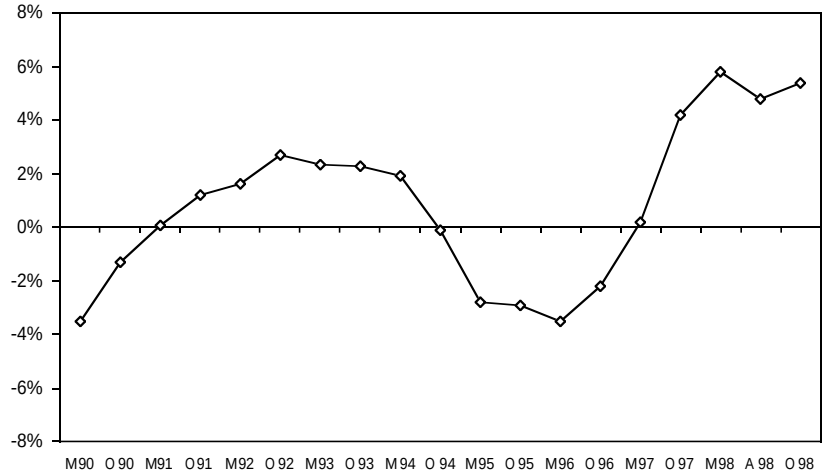
Nota: ingreso laboral población mayor de 14 años, ambos sexos, asalariados y cuentapropistas.
Fuente: Ministerio de Economía. Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 2
ARGENTINA-EMPLEO
VOLATILIDAD DEL EMPLEO
PORCENTAJE RESPECTO A LA TENDENCIA EN LA DÉCADA DE 1980



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía. Secretaría de Integración Económica.

Gráfico 3
ARGENTINA-EMPLEO
VOLATILIDAD DEL EMPLEO
PORCENTAJE RESPECTO A LA TENDENCIA EN LA DÉCADA DE 1990

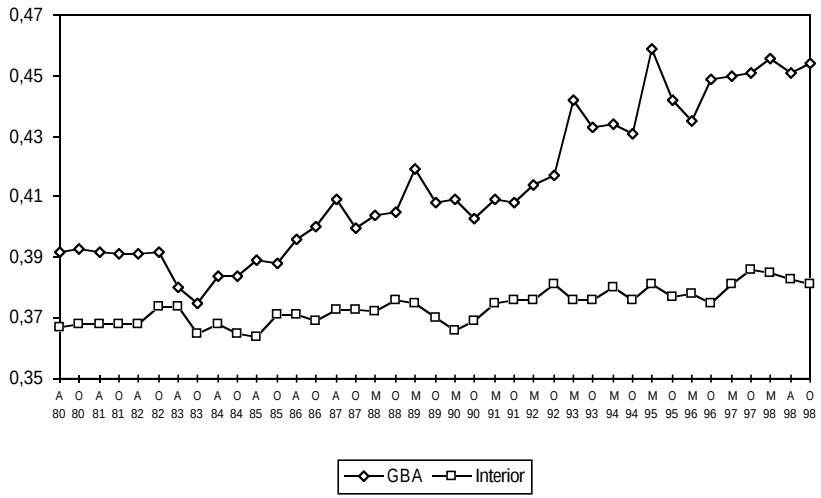


Fuente: Idem gráfico 2.

APÉNDICE
Síntesis de los cambios en el mercado laboral: de los ochenta a los noventa

1. Tendencias de la oferta. La oferta de trabajadores, estadísticamente medida a través de la población económicamente activa (PEA), varía en el largo plazo con factores demográficos y con cambios en la tasa de actividad (TA, la relación PEA a Población). Es así que PEA = TA x POB. La demografía (crecimiento poblacional, explicado por cambios en la natalidad, mortalidad y migraciones) se mantiene relativamente más estable que otros factores. Aun así, cabe observar que la tasa de crecimiento poblacional ha venido declinando desde un promedio del 1,7% anual en la década de 1970, al 1,5% en los ochenta y 1,3% en los noventa. En la segunda mitad de la presente década el crecimiento poblacional se estima en torno de 1,25% anual. El aumento poblacional es sin embargo mayor en las regiones urbanas, y alcanza al 2% anual en las proyecciones para la presente década, ya que la población declina a tasas elevadas en las regiones rurales. Con una base de 32,45 millones de personas en áreas urbanas estimada para mediados de 1998, el crecimiento poblacional urbano ronda las 650 mil personas/año a fines de la década. En cuanto a la tasa de actividad (el factor que multiplica a la población, para determinar la PEA), luego de caer entre 1980 y 1983, comenzó un ciclo alcista, particularmente en el conurbano bonaerense.

Gráfico 1
TASA DE ACTIVIDAD URBANA

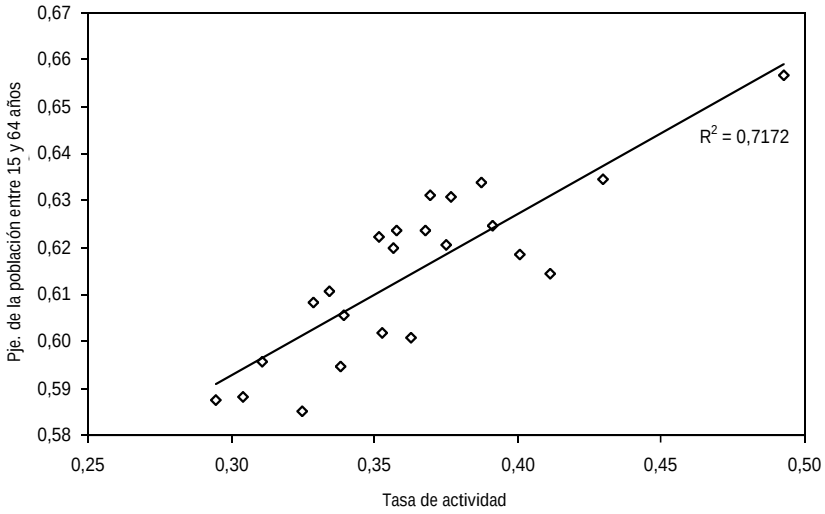


Fuente: INDEC.

De acuerdo con las tendencias observadas a lo largo de la presente década, y en base a la experiencia internacional comparada, cabe estimar que la TA urbana mantendrá una tendencia creciente en los próximos años, del orden de aproximadamente 0,2 puntos porcentuales adicionales anuales. Dada la TA urbana promedio de 1998 (40,9%), y los niveles y cambios esperados en la población, el crecimiento anual de la PEA urbana se ubica a fines de la década en torno de 332 mil personas (266 mil, con TA invariante; 400 mil, si la TA crece 0,4 puntos porcentuales).

2. La oferta laboral regional. La tasa de actividad varía notablemente entre regiones, desde alrededor de 30% en capitales provinciales de bajo desarrollo del centro-norte del país, al 39-41% en las ciudades del sur del país, y al 50% en la ciudad de Buenos Aires. Parte de tales diferencias se explica por diferencias demográficas: la población migra desde algunas provincias (particularmente Santiago del Estero, San Juan, Entre Ríos) al sur (Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Cruz). La población que migra es, predominantemente, la que está en edad de trabajar (entre 15 y 64 años). Como consecuencia de ello, la tasa de actividad es más alta en las ciudades del sur del país y en Buenos Aires, que en otras regiones. La gráfica adjunta muestra una estrecha relación (coeficiente de regresión de 0,72) entre la proporción de la población en edad de trabajar y la tasa de actividad, computado para mayo de 1998. Otros factores sin embargo, tanto demográficos (composición de la población por sexo y edades) como socioeconómicos (educación, ingresos no laborales, composición familiar, peso relativo del sector público, etc.),

Gráfico 2
TASA DE ACTIVIDAD Y POBLACIÓN ENTRE 15 Y 64 AÑOS



Fuente: INDEC.

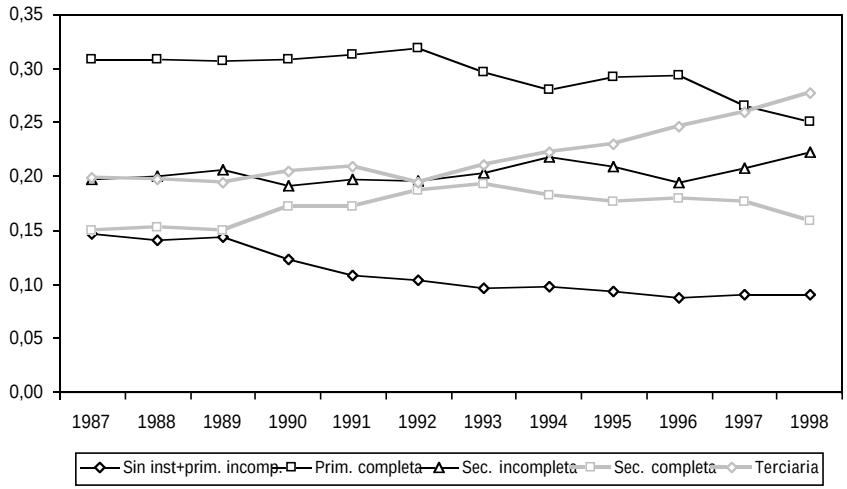
contribuyen a explicar el resto de las diferencias observadas entre tasas de actividad (es decir, tamaño relativo de la PEA) por región.

Cabe observar que la relación entre población en edad de trabajar y tasa de actividad no se mantuvo estable en el tiempo. Hacia mediados de la década pasada (1985), un aumento de 1 punto porcentual en la proporción de la población en edad de trabajar, derivaba en un aumento de 1,38 puntos en la tasa de actividad. En 1997 un aumento de 1 punto en la relación población en edad de trabajar/población total, se asociaba con un aumento de 2,9 puntos en la tasa de actividad. La proporción de población en edad laboral no sólo explica actualmente una mayor porción de la varianza de tasas de actividad (aumenta el R^2 de la regresión), sino que aumenta también la elasticidad de la tasa de actividad a esa relación demográfica.

3. Oferta por calificaciones. Tanto en el área metropolitana de Buenos Aires, como en el resto del país, se observa un aumento tendencial en el nivel medio de escolaridad. Tal como se detalla en el capítulo sobre educación en la sección 3 más abajo, los años de escolaridad promedio para la población económicamente activa de 16 aglomerados urbanos han crecido a un ritmo de aproximadamente 0,1 por año: desde 9,9 años en 1992, a 10,4 años en 1997. Hacia 1992, para los 16 aglomerados, el 10,9% de la PEA tenía a lo sumo educación primaria incompleta, porcentaje que se redujo al 9,3% cinco años después. Existe un paralelo incremento en la población con educación universitaria (completa o no), que pasó de 20,8% a 25,8% cinco años después.

En el área de GBA se observa el aumento en la proporción de educación terciaria en la PEA del orden de 8 puntos porcentuales en los últimos diez

Gráfico 3
PEA POR NIVEL DE EDUCACIÓN



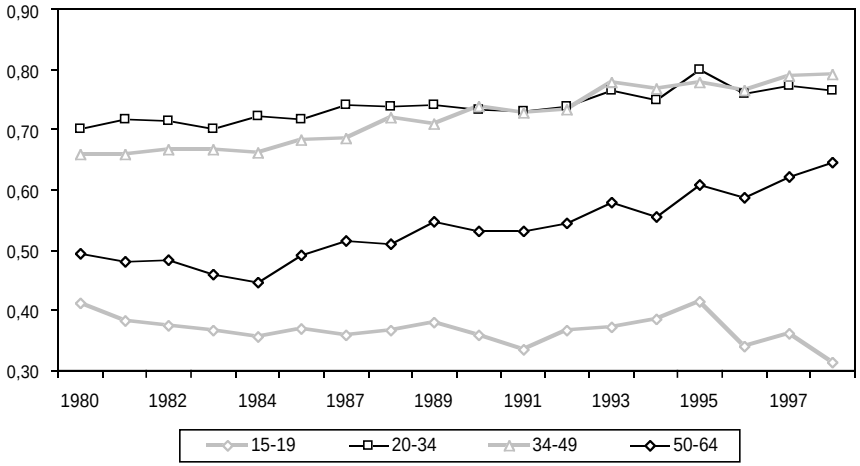
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

años, para alcanzar 28% en 1998. En el nivel secundario hay una declinación reciente (luego de un máximo en 1993) de la proporción de quienes han terminado sus estudios, y un paralelo incremento del nivel incompleto de secundaria. El nivel completo de primaria declina desde 31% como promedio 1987-1992, a 25% en 1998. Finalmente los niveles de menor educación relativa (sin instrucción y primaria incompleta) se han estabilizado desde 1995 en torno del 9% de la PEA, luego de su abrupta caída desde casi el 15% de la PEA a mediados de los ochenta. En suma, la escolaridad media de la PEA creció más rápidamente en el área de GBA que en el conjunto de 16 aglomerados urbanos antes reseñado: pasó de 9,5 años en 1987 a 9,8 años en 1992, a 10.2 años en 1995 y a 10,6 años en 1998.

4. Oferta por sexo y edad. El crecimiento en la tasa de actividad en GBA se asocia fundamentalmente al aumento de la participación laboral femenina, que luego de mantenerse estable durante la década 1974-1984 en el 25%, se elevó al 30% en 1989 y al 35% en 1995. La participación de varones declinó en la segunda mitad de los sententa, se mantuvo estable por debajo del 55% hasta 1990, y creció al entorno del 57% desde 1995.

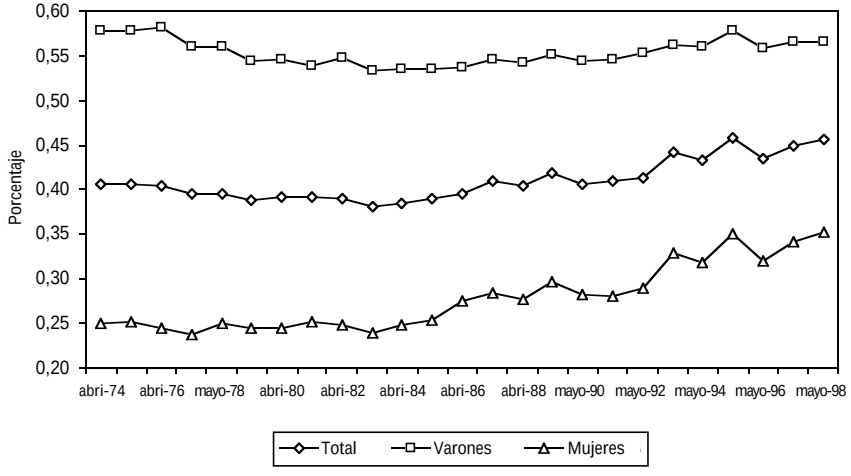
Los tramos etáreos con mayor variación relativa en su tasa de actividad son por un lado la población de más de 50 años y por el otro los más jóvenes (15 a 19 años). Entre los más viejos, la tasa creció desde menos de 50% en 1980-1985 a 60% en 1995 y casi 65% en 1998 (30% de aumento en dos décadas). Para los más jóvenes la tasa de actividad era del orden del 40% a comienzos de los ochenta, y cercana al 30% en 1998. En este caso la entrada más tardía al mercado laboral por la permanencia en el sistema educativo

Gráfico 4
TASA DE ACTIVIDAD POR GRUPO DE EDAD. GRAN BUENOS AIRES
MAYO DE CADA AÑO



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 5
TASA DE ACTIVIDAD. GRAN BUENOS AIRES
MAYO DE CADA AÑO



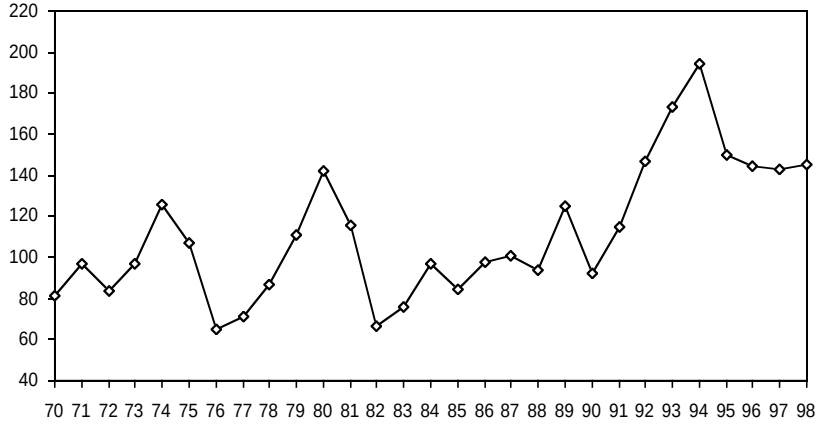
Fuente: INDEC.

(aumento de la escolaridad media y superior), así como el aumento de las tasas de desempleo (que revelan una menor probabilidad de obtener un empleo), pueden explicar la severa contracción (25%) en la participación laboral de los más jóvenes.

También se observan incrementos en la participación laboral de la población en edades centrales. En particular las tasas de actividad de la población entre 34 y 49 años creció desde niveles del 66% a comienzos de los ochenta a poco más de 79% desde 1997. Hay un efecto de cohortes: la tasa de la población de 34 a 49 es unos 15 puntos más alta que la de 50/64, y por lo tanto el grupo de 50/64 tenderá a una tasa de hasta 15 puntos más alta en unos quince años. En parte ello se compensa por la menor participación de jóvenes, pero la magnitud de este efecto es baja dada la escasa importancia cuantitativa de ese grupo (población de 15 a 19 años) y su tasa de actividad. Estos factores demográficos sostienen la hipótesis de que la tasa de actividad tenderá a subir en el mediano plazo.

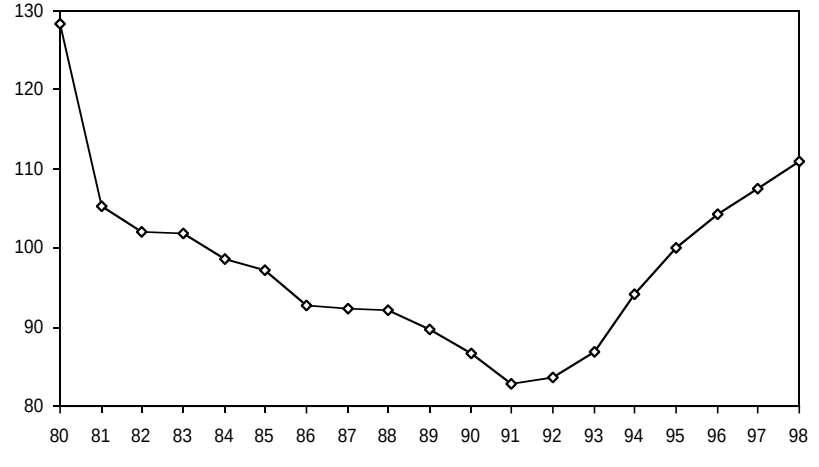
5. Demanda de trabajo y capital. Diversos factores impulsaron un aumento del precio relativo del trabajo en la primera mitad de los noventa, que sólo se moderó en la segunda mitad de la década. La apertura de la economía, la baja de aranceles en bienes de capital y equipos, la reducción de la prima de riesgo país desde la introducción de la caja de conversión en abril de 1991, y la baja en las tasas internacionales entre 1991 y 1994, fueron factores que colaboraron para una sustancíal caída en los precios nominales de los bienes de capital, más allá de su tendencia descendente de largo plazo por la

Gráfico 6
RELACIÓN COSTO LABORAL/PRECIO DEL CAPITAL (EQUIPOS)
BASE 1980-1989=100



Fuente: Fiel Macroeconomic Forecast.

Gráfico 7
RELACIÓN CAPITAL (EQUIPOS)/TRABAJO
BASE 1980-1989=100



Fuente: Fiel Macroeconomic Forecast.

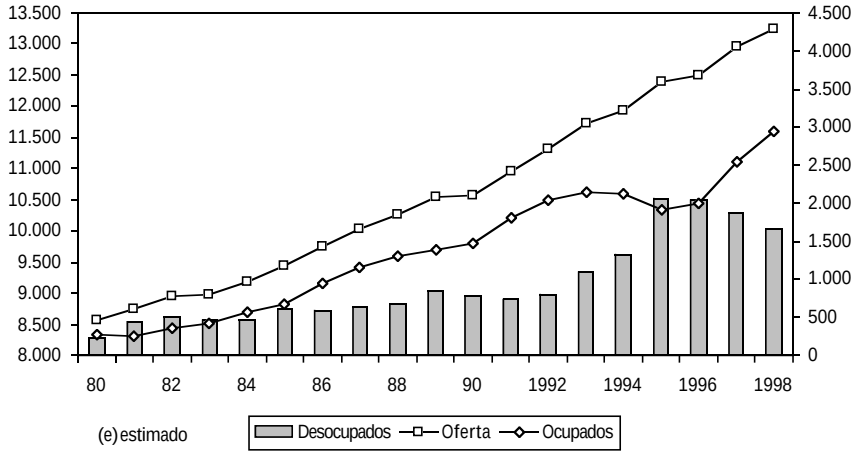
incorporación de progreso tecnológico. El precio del trabajo, en cambio, se apreció considerablemente por el efecto rezagado de ajustes en los años 1991 a 1993, que si bien ajustaron por debajo de los precios internos (minoristas), dieron lugar a un importante crecimiento en términos de la moneda patrón (dólar), y aun de los precios mayoristas. En cuatro años (1991-1994)

el precio relativo del trabajo se duplicó, y a pesar de la declinación observada en 1995-1998, el nuevo nivel se mantuvo no sólo alrededor de 40% por sobre la media de las dos décadas previas, sino por sobre el nivel más alto de cualquier año que se considere en el período previo.

Como era de esperar, la demanda relativa de capital –que declinó severamente en la década previa– tendió a recuperarse rápidamente en los años noventa. La demanda de trabajo cayó, y aumentó la relación capital/producto, tanto en el margen como en promedio. El aumento en la tasa de inversión a precios constantes (relación IBIF/PBI) desde niveles del 12% en 1990 al 25% en 1998 es otro indicador de tal proceso de "profundización del capital".

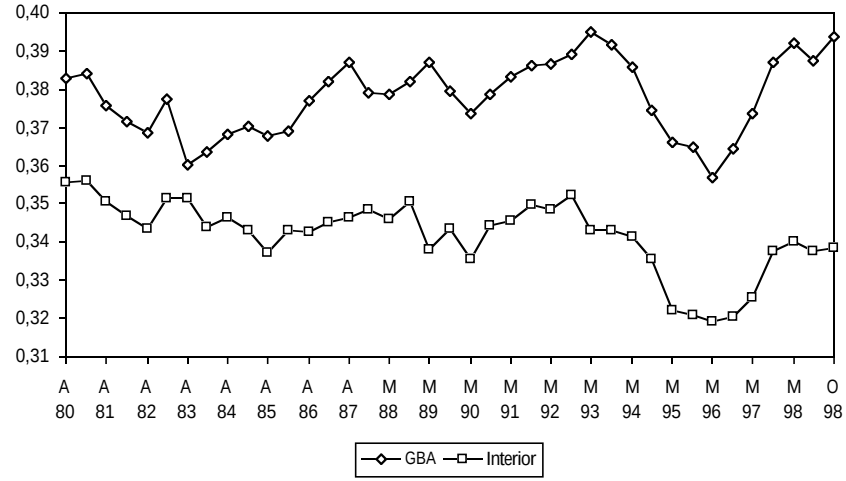
6. Desempleo. La tasa de desempleo promedio se duplicó en la década del noventa. Desde octubre de 1994 supera el 12%, habiendo alcanzado su valor máximo relativo en mayo de 1995 con 18,6%. Se observa un ciclo descendente desde 1996, que coincide con una recuperación de actividad en 1996-1998 y con la estabilización de la oferta de trabajo en ese primer año del ciclo. Aun cuando la evolución de la oferta parece haber jugado un rol de importancia en 1993-1995, la expansión de la demanda es la que permitió la notable caída del desempleo en 5 puntos porcentuales desde mayo de 1995 a igual mes de 1998. Aun así, el número de desocupados en el momento de mayor auge del ciclo 1996-1998 es aproximadamente 14% superior al número registrado en el pico del ciclo previo (octubre de 1994), el que a su vez era casi 49% superior al número de desocupados abiertos en la hiperinflación de 1989 (mayo). El estancamiento de la ocupación en 1993-1994 y su caída en 1995 pueden verse, alternativamente, a través de la reducción en la *tasa de empleo*, o porcentaje de la población que se encuentra ocupada. Esa tasa

Gráfico 8
EVOLUCIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE TRABAJO URBANA



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Programación Económica.

Gráfico 9
TASA DE EMPLEO
GRAN BUENOS AIRES E INTERIOR



Fuente: INDEC.

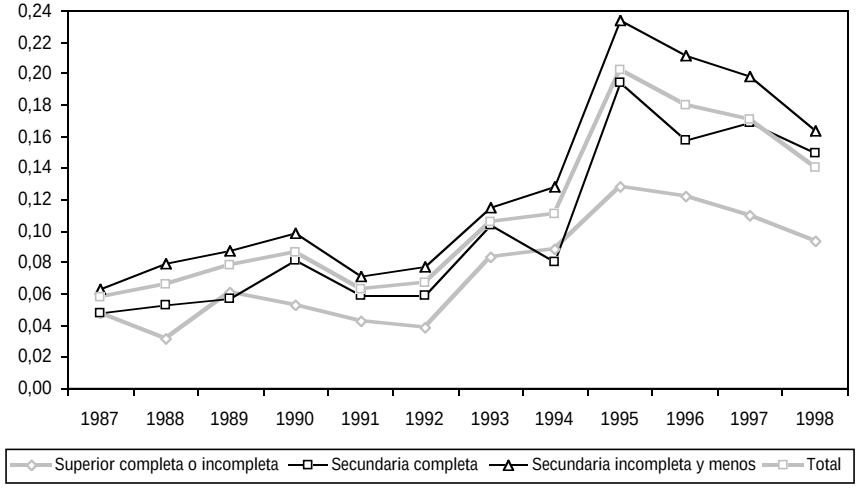
que oscilaba en torno de 38% en GBA en la segunda mitad de los ochenta, cayó a 36% a comienzos de 1996, para recuperarse a mediados de 1998.

7. Desempleo por calificaciones. De las diversas aperturas de la tasa de desempleo abierto, cabe destacar la que cruza el desempleo con el nivel de educación alcanzado. Si bien la tasa se expandió para todos los grupos en forma considerable, el aumento ha sido más intenso entre la población con menor nivel de educación.

Obsérvese sin embargo que en lo que probablemente sea el pico del ciclo (el año 1998), los niveles de desempleo son más elevados que los que se alcanzaron en la recesión más profunda de la década pasada (en 1989). Ello es así para todos los niveles de educación considerados, y pone de relieve que el mercado de trabajo opera de modo diferente en la presente década.

8. Informalidad. Los años noventa muestran un incremento de la informalidad entre los asalariados, definida en términos de asalariados que no realizan contribuciones para jubilación. Desde una tasa media de 27,7% en el trienio 1987-1989, con tendencia ligeramente creciente, se superó el 33% antes de promediar la década, y el 37% a partir de 1997. Los cambios en la proporción de informales pueden asociarse a cambios en los costos de oportunidad de la condición de informal, derivados de diversos factores: a) debilitamiento o mejoras en la administración tributaria, b) cambios en los costos y beneficios de la informalidad, c) cambios en los costos y beneficios de la formalidad. No todos estos factores parecen sin embargo haber favorecido un

Gráfico 10
TASA DE DESOCUPACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

aumento de la informalidad en la última década. La reducción de la tasa de inflación y la simplificación tributaria son dos aspectos que explican una mejora en la recaudación impositiva (particularmente en Ganancias e IVA) en los años noventa, de modo tal que el primer factor no resulta consistente con un aumento en la informalidad: la *probabilidad de detección del informal* de hecho aumentó en años recientes.

Los costos de la informalidad, básicamente las penalidades asociadas al hecho de ser reconocido legalmente como informal, tampoco parecen haber variado sustancialmente en los noventa. Sin embargo la caída en la tasa de interés real en esta década implica que el *valor real de las penalidades* podría haber descendido, y por lo tanto, también *habría descendido el costo de ser informal*. A su vez los costos de oportunidad de la informalidad pueden haberse elevado desde el punto de vista de la mejora en los beneficios netos de la seguridad social, derivados de la reforma del sistema de pensiones. La percepción de estos costos de oportunidad sin embargo puede ser débil, en la medida que la población descuente el futuro a una tasa lo suficientemente elevada, y que desconfíe de los resultados del nuevo sistema. El segundo factor por lo tanto –cambios en el beneficio neto de la informalidad– podría haber jugado un rol ambiguo en la presente década.

En lo que hace a los *beneficios netos de la formalidad* se han significativos cambios en esta década. Entre las principales modificaciones cabe señalar *aumentos de costos* que se explican por los siguientes factores:

i) La estabilización de la economía implica que si se requiere ajustar a la baja los salarios reales se deben ajustar los nominales; pero los salarios formales son más inflexibles a la baja que los salarios determinados con arreglos no formales; por lo tanto la estabilización aumenta el beneficio de ser informal *(beneficio de flexibilidad salarial)*.
ii) En régimen de convertibilidad aumenta la volatilidad de la demanda, y por lo tanto del producto; ello requiere relaciones contractuales flexibles, con bajos costos de entrada y salida; por lo tanto la convertibilidfad aumenta el valor de la informalidad, en tanto las *relaciones contractuales resultan más flexibles*.
iii) Desde 1993 aumentó el costo de la *formalidad para los deciles inferiores*, ya que se actualizó el salario mínimo legal por sobre el ingreso medio del primer decil. También se elevaron los salarios básicos de convenio por sobre la media de ingresos en el primer decil.
iv) El cambio de la legislación en materia de riesgos del trabajo disminuyó en alguna medida los costos medios del seguro por accidentes, aunque el principal efecto se encuentra en la disminución de los costos indirectos (judiciales) y en la internalización y previsibilidad de los costos. *Para las empresas más pequeñas*, sin embargo, explicitar el seguro por accidentes y pagarlo como una prima de seguro, aumentó los costos de la formalidad: muchas compañías podían definirse como formales, aun previsionando sumas insuficientes por accidentes, ya que negociaban las compensaciones frente a cada evento. ello asimismo les evitaba el costo financiero asociado al pago de una prima de seguro.
v) Al eliminarse el impuesto inflacionario en los años noventa, toda la tributación se concentró en impuestos explícitamente legislados, y de tal forma se desgravó (relativa y absolutamente) a las actividades informales. Este probablemente sea uno de los cambios de mayor magnitud, que afectó todos los deciles de la distribución.

Por otra parte *los costos de la formalidad descendieron* por diversas razones:

i) La reducción de contribuciones patronales redujo el costo de la formalidad desde mediados de la década.
ii) La introducción de contratos promovidos actuó en el mismo sentido entre fines de 1995 y fines de 1998.

Es probable que los beneficios de la formalidad se hayan incrementado, tal como más arriba se señaló, en razón de las reformas introducidas en el sistema previsional que redujeron los subsidios cruzados entre activos y pasivos, y entre pasivos, pero no los eliminaron. Se mantiene sin embargo la observación de que el grado de percepción de estos cambios podría ser relativamente bajo.

En suma, si bien la presente década muestra cambios que favorecen tanto un ascenso como una declinación de la informalidad, los factores expansivos –aumentos en los *costos de la formalidad*, baja en los *costos de la informalidad*, débil percepción de los mayores beneficios de la formalidad– parecen haber predominado en el agregado. Así, la tasa de informalidad entre asalariados creció 10 puntos, casi 40%, en los últimos once años.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel.: 54 11 4314-1990, Fax: 5411 4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. En lo que sigue, y hasta tanto no se indique lo contrario, el coeficiente de Gini se calcula sobre la población ocupada con salarios declarados positivos, de ambos sexos, y a partir de los 14 años de edad, en la población de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Los niveles y variaciones del Gini así definido sobre una población amplia difieren, por lo tanto, del cómputo para una población más homogénea como la de varones, de edades entre 25 y 55 años, que aparecen en el capítulo anterior sobre "Desigualdad en la distribución del ingreso y el bienestar".

3. La variabilidad de los términos del intercambio (*Px/Pm*) medida por la diferencia entre el nivel observado y la tendencia entre 1986 y 1998 aumentó de hecho significativamente en la presente década.

4. Ver FIEL, *El empleo en la Argentina* (1997).

5. Para hombres de 25 a 60 años la caída del salario por hora en términos reales es de 33,3%, mientras que para ambos sexos, e incluyendo todas las edades, la caída es del 31,8%. Sin corregir por cambio de horas la caída es similar: 33,7% en el caso de "trabajadores primarios".

6. Aun cuando las medias de ingresos de cuentapropistas presentan una mayor oscilación en el tiempo que las medias de asalariados, la distribución entre cuentapropistas se mantiene más estable, tal como se verá más adelante.

7. Ver cuadro Anexo 1, al final del capítulo.

8. Ver Rowthorn, R. E. (1992), entre otros.

9. Ver Pessino, C. (1997).

10. Se trata de un índice calculado imputando los salarios por sector y nivel de escolaridad del año 1992, a los individuos que se encuentran en los correspondientes estratos en el año 1997. Dicho índice, calculado con los valores medios de cada estrato, no capta la variabilidad entre individuos dentro de cada estrato, y por lo tanto el índice de desigualdad agregado es menor que el Gini calculado en la forma habitual con microdatos.

11. FIEL (1997), OECD (1995).

12. Di Tella, R. y MacCulloch, R. (1998).

13. Una descripción relativamente completa de las instituciones laborales argentinas y su evolución en el tiempo puede hallarse en FIEL (1997).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Di Tella, R. y MacCulloch, R.: *The consequences of labour market flexibility: panel evidence based on survey data*, mímeo, noviembre de 1998.

FIEL: *El Empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales*, Buenos Aires, 1997.

Gill, I. y Montenegro, C.: *Stabilization, Fiscal Adjustment and Beyond: Quantifying labor policy challenges in Argentina, Brazil and Chile*, Banco Mundial, en prensa.

García Swartz, D.: *Argentine wage differentials 1974-1995: An interpretation in terms of supply and demand*, mímeo, CEMA, noviembre de 1997.

OECD: *The OECD Jobs Study*, 1995.

Pessino, C. y Gill, I.: *Determinants of Labor Supply in Argentina. The Importance of Cyclical Fluctuations in Labor Force participation*, DT CEMA Nº 118, junio de 1997.

Rowthorn, R.: *Centralization, Employment and Wage Dispersion, The Economic Journal*, 102 (1), mayo de 1992.

Rowthorn, R. y Ramaswamy, R.: Deindustrialization: Causes and Implications, Fondo Monetario Internacional, WP/97/42, abril de 1997.

Sección IV

EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

IV.1 DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

VÍCTOR J. ELÍAS[1,2]

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los indicadores de desigualdad de Gini y a la conducta de los salarios relativos de personas con nivel universitario con respecto a las de nivel secundario, la desigualdad en la Argentina habría aumentado en el período 1990-1998. Por otro lado los salarios relativos de personas con nivel secundario en relación a las de nivel primario tienen ciertas fluctuaciones y no indican una tendencia creciente en dicho período. En la década de los ochenta el índice también registra un aumento salvo por la caída a finales de la misma.

Durante esta última década nuestro país registra un crecimiento de su PBI per cápita del orden del 3,2% anual, superior al registrado en la década de los sesenta (2,9% anual), constituyéndose en la década de mayor crecimiento en la segunda mitad de este siglo (salvo que 1999 sea muy desfavorable). En la década de los ochenta por otro lado la Argentina registra una caída de su PBI per cápita del orden del 2,1% anual.

Llama la atención la performance en la última década en donde el gran crecimiento de la Argentina parece ir acompañado de un aumento de la desigualdad (de acuerdo a algunos de estos indicadores). Pero también como mencionamos anteriormente la década de los ochenta registra aumento en la desigualdad con crecimiento negativo. Evidencias recientes de fuerte crecimiento con aumento en la desigualdad se encuentran en varios países, como: Inglaterra, Estados Unidos y China.

Si bien de acuerdo a los resultados observados utilizando evidencias de más de 100 países que indican que la desigualdad está asociada en forma negativa con el crecimiento ello no explica lo observado en esta última década para la Argentina (pero no la de los ochenta). También llama la atención que por el nivel económico ya alcanzado por nuestro país se dé esta relación.

De acuerdo a algunas estimaciones de la curva Kuznets, la cual establece una relación tipo U invertida entre desigualdad y nivel económico (medido por el PBI per cápita), la segunda parte de la curva empezaría en un nivel aproximado de US$ 3.500. O sea que la Argentina estaría ubicada en el tra-

mo en donde para un aumento del nivel económico la desigualdad debería reducirse. De allí parecería que la relación observada en la década de los noventa entre crecimiento y desigualdad no sería la esperada.

Los argumentos que sustentan la existencia de la curva Kuznets, tal como desarrollo financiero y cambios tecnológicos, parecen dar un cierto apoyo a los resultados registrados en la Argentina.

En las próximas secciones presentaremos primeramente una breve historia con las evidencias que estimularon el análisis de este tema, luego haremos una descripción de las teorías desarrolladas que generan una relación de la desigualdad con el crecimiento y de la curva de Kuznets, y de las evidencias empíricas encontradas sobre estas teorías. Luego detallamos lo ocurrido en la Argentina y en América latina, y resumimos los principales resultados obtenidos.

2. BREVE HISTORIA: DIFERENCIAS TEMPORALES Y GEOGRÁFICAS DE LARGO PLAZO, EVIDENCIAS EMPÍRICAS Y DESAFÍOS TEÓRICOS

Los estudios del crecimiento económico de largo plazo puntualizan que hasta la segunda mitad del siglo XIX se observa lo siguiente: 1) el crecimiento poblacional era muy bajo; 2) el crecimiento del ingreso per cápita era muy bajo; 3) existía un alto grado de desigualdad en el ingreso individual o familiar. A partir de la segunda mitad de dicho siglo se observa un cambio muy importante en las tendencias crecientes en el crecimiento de la población y del ingreso per cápita, y una suave tendencia a disminuir la desigualdad pero con cierta variabilidad. Algunos datos aislados para Gran Bretaña nos sirven para ejemplificar este comportamiento (cuadro 1).

A los datos que se presentan en la cuadro 1, podemos complementarlos con el estudio de la desigualdad a partir de la riqueza per cápita por provincias en Gran Bretaña realizado por E. J. Buckatzsch (1950-1952) para el período 1086-1843. Estudiando la clasificación de las provincias por riqueza per cápita, se encuentra que la misma casi no cambian hasta 1800, y recién a partir de 1800 se puede notar un cambio en el orden de las provincias.

Otras evidencias importantes que se encontraron fueron la existencia de diferencias sustanciales en el nivel económico, crecimiento del ingreso per cápita, y en la desigualdad de ingresos entre países y entre diversos períodos. Así podemos observar diferencias de 100 veces en el ingreso per cápita, 10 puntos en el crecimiento anual del ingreso per cápita, concentración de más del 25% del total de ingreso de un país en el grupo del 5% de la población con los ingresos medios más altos.

Estas evidencias desafían a los teóricos a buscar explicaciones y a los políticos a encontrar herramientas que puedan instrumentarse y así lograr los objetivos de mayor crecimiento y menor desigualdad. Al crecimiento sostenido del ingreso per cápita se lo asociaba inicialmente con el incremento en la productividad o mejora tecnológica. El mejor exponente de esta teoría es el modelo neoclásico de crecimiento de Solow (1956). Este modelo tiene dos grandes implicancias: 1) el crecimiento sostenido está determinado solamente por el cambio tecnológico; y 2) países o regiones con similares condiciones,

Cuadro 1
CRECIMIENTO POBLACIONAL, INGRESO PER CÁPITA Y EL COEFICIENTE DE DESIGUALDAD DE PARETO PARA GRAN BRETAÑA. DIVERSOS AÑOS DEL PERÍODO 1086-1947

Años	Coeficiente de desigualdad de Pareto	Subperíodos	Crecimiento poblacional	Crecimiento del ingreso per cápita
		(tasas promedio anuales en porcentajes)		
1086	3,27	1086-1688	0,32	s.d.
1688	2,73	1688-1812	0,77	0,26
1812	4,23	1812-1843	1,15	0,74
1843	3,00	1843-1848	2,44	- 0,70
1848	3,13	1848-1893	0,79	1,09
1893	3,00	1893-1909	0,91	1,05
1909	4,23	1909-1918	0,50	2,12
1918	3,13	1918-1929	- 0,18	0,07
1929	2,64	1929-1947	0,34	1,12
1947	2,14			

Fuentes: Los datos de población e ingreso per cápita de Angus Maddison (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Nueva York: Oxford University Press. Los datos del coeficiente de desigualdad de Pareto de Maurice Allais, "Classes sociales et civilisations", *Economies et Societes*, Cahiers de I'I.S.E.A., Serie HS N° 17, Institut de Science Economique Appliquee, Tomo VIII, Nº 3, marzo de 1974.

a raíz de la productividad marginal decreciente del capital, deben converger económicamente.

El modelo de Solow es del tipo agregado, por lo que directamente parece no ser posible conectar crecimiento con desigualdad. Ya que en el largo plazo la tasa de ahorro no afecta el crecimiento (aunque sí el nivel del ingreso per cápita), la conexión habría que hacerla vía la generación de tecnología. Por otro lado en el modelo de Solow no hay herramientas para explicar cómo se pasa de un nivel de crecimiento a otro. Estos temas fueron motivo de análisis en los nuevos enfoques conocidos como modelos de crecimiento endógenos, schumpeterianos e institucionales.

Para explicar las subas y bajas en la población el modelo malthusiano lucía razonable, pero para un crecimiento sostenido no es apropiado. Para ello algunos exploran la forma en que aparecen los incentivos que lleven a aumentar el tamaño familiar, tanto en cantidad como en calidad. Todavía es un desafío explicar la acumulación de capital humano, que en la parte calidad pareciera ser relevante la forma en que se produce (con o sin retornos crecientes).

El tratamiento de la desigualdad requiere apartarse de los modelos agregados (aunque aun con estos modelos podría explicarse la distribución funcional que puede servir de base para explicar la desigualdad). Así como el estudio inicial del crecimiento y la población requirió de un gran esfuerzo de medición y el tratamiento de problemas empíricos específicos (cuentas nacionales para el ingreso y características demográficas para la población), el análisis de la desigualdad atrajo a estadísticos y economistas para definir un concepto apropiado del mismo.

Del punto de vista estadístico la idea fue generar un índice de desigualdad del ingreso por considerarse inadecuado la tradicional desviación standard (al apartarse sustancialmente la distribución del ingreso de la curva normal y por no considerarse adecuada dicha medida como un índice de concentración). Así tenemos que a partir de la curva de Lorenz (ingreso acumulado en función de la población acumulada a partir de la clasificación de la población por nivel de ingreso) se propone el coeficiente de Gini que mide el alejamiento de la distribución del ingreso de una situación de total igualdad, y que consiste en un cociente de la integral de dos áreas que se lo puede expresar como una suma ponderada de los quintiles (y normalmente varía en forma muy similar al quintil quinto). Otras medidas surgen de calcular un cociente ya sea entre dos promedios o de un promedio con respecto a un valor base. Así tenemos el caso del coeficiente de Pareto que se define como el cociente del valor medio del ingreso del grupo de mayor ingreso del nivel definido con respecto a dicho nivel. Esta medida no depende del nivel definido para calcular el cociente cuando la distribución del ingreso es del tipo Pareto. El índice de desigualdad de Theil también surge de computar un cociente, en este caso entre el promedio geométrico de los ingresos individuales con respecto al promedio aritmético (tomando el valor de la unidad en el caso de perfecta igualdad). Existen numerosos esfuerzos para ver el comportamiento de estos índices para variadas formas de la distribución del ingreso.

Otros indicadores de desigualdad toman en cuenta únicamente la proporción del ingreso total que tienen las partes inferiores o superiores de la distribución (o sea sólo parte de la curva de Lorenz). Por ejemplo el decil o quintil más bajo y los correspondientes más altos. Ello se complementa con el cociente entre el ingreso medio por ejemplo del grupo del decil más alto con respecto al decil más bajo. También está el énfasis en medidas absolutas considerando únicamente al grupo de personas que está por debajo de un nivel mínimo de ingreso o consumo (ingreso o consumo mínimo de subsistencia). Esta línea de pobreza o necesidad básica es considerada por algunos como la relevante al pensar en políticas públicas y en la evaluación social de las mismas. Otros combinan el crecimiento con la desigualdad para generar medidas de bienestar que puedan ser guías de políticas públicas.[3]

Un tema importante es cómo definir cambios en la desigualdad de un período a otro y cuál es el período relevante. Ello se debe a que a pesar de que un indicador de desigualdad pueda ser más o menos apropiado para dar una idea del grado de concentración del ingreso en un momento dado, puede no ser el más apropiado para medir cambios en la desigualdad de un período a otro. Ello se debe a que grupos en los deciles más bajos en un cierto período pueden "migrar" a deciles más altos en el siguiente período, y nuevos ingresantes se adicionan a los deciles más bajos. Una forma de atacar este problema es medir directamente el grado de movilidad social que puede ocurrir de una generación a otra, comparando por ejemplo hijos con padres al estilo de Galton. Otra alternativa es la propuesta por Gibrat y es en base a definir la distribución del ingreso de un punto de vista dinámico, condicionándola a que cada grupo de ingreso tenga el mismo crecimiento de un período a otro, generando una distribución log normal. Otro tema importante es qué concepto de ingreso tomar en cuenta como base para definir su distribución. En el caso como el nuestro, en el que deseamos conectar desigualdad con actividad económica, el ingreso a considerar debería ser del tipo permanente y no temporario y tomar en cuenta solamente el que surge de la participación en la actividad económica (excluida entonces las pensiones). También es importante complementar la distribución del ingreso con la distribución del consumo, como lo hicieron diversos estudios para ver directamente la distribución del bienestar en lugar de su fuente para conseguirlo, lo cual debería dar mayor estabilidad a la medida de desigualdad.

En la búsqueda de una relación teórica entre desigualdad y crecimiento económico los especialistas de política económica ("Political Economy") generaron medidas de desigualdad que la conectan con las presiones políticas a través del voto y que pueden producir redistribuciones del ingreso. Así definen como indicador el cociente entre el ingreso promedio aritmético con respecto al mediano (la distribución del ingreso en general es muy asimétrica y justifica este indicador).

El estudio de la relación entre crecimiento económico (o nivel económico) y desigualdad aparece empíricamente más claramente con el aporte de Kuznets (1955). Kuznets estudió el efecto que el crecimiento económico tiene sobre la desigualdad, encontrando a través de distintos países una relación tipo U invertida entre desigualdad y nivel económico, concluyendo que a medida que se comienza a crecer y lograr niveles económicos más altos la desigualdad aumenta hasta llegar a un cierto nivel económico a partir del cual el crecimiento económico genera una menor desigualdad. El interés en el análisis de la hipótesis de Kuznets se revitalizó últimamente debido al aumento registrado en la desigualdad de salarios entre y dentro de los niveles educacionales, registrado en los países desarrollados en los últimos veinte años.

Los modelos teóricos que estudian cómo afecta la desigualdad al crecimiento y viceversa, se han revitalizado en los últimos años a través del área de la política económica y el enfoque schumpeteriano para estudiar el crecimiento. Por otro lado, los modelos que analizan la acumulación de capital humano y el grado de heterogeneidad entre sus distintas formas, desarrollaron modelos para explicar el efecto del crecimiento en la desigualdad.

El análisis de la relación entre desigualdad y crecimiento generó en los últimos años una enorme cantidad de trabajos empíricos impulsados quizá por la también numerosa evaluación empírica de los determinantes del crecimiento. La interacción entre crecimiento, desigualdad y aspectos institucionales ha sido el motivo del gran esfuerzo realizado por numerosos investigadores de este campo.

Previo a estos enfoques empíricos, en el área de economía laboral se estudiaron los determinantes de la forma de la distribución personal del ingreso, a partir del cual se podría haber logrado generar una teoría de la desigualdad. Acá se concentraron básicamente en el componente salarios del ingreso, y a partir de la teoría de la inversión en educación se generó la hoy popular ecuación minceriana (en homenaje a Jacob Mincer, ver Heckman y Todd [1997]), que establece que el logaritmo natural del salario unitario es una función lineal del nivel de educación (en donde la constante representa el logaritmo natural del salario unitario para una persona con cero educación y el coeficiente angular es la tasa de retorno a la inversión en educación). A partir de esta ecuación se establece que si la distribución de la educación de las personas es del tipo normal, la distribución del ingreso será del tipo lognormal (con la asimetría que se observa en general en los estudios empíricos). De allí lo que queda para explicar es el por qué de la forma de la distribución de las personas por educación. A ello se acercó Becker introduciendo el grado de dificultad de acceso al crédito para invertir en capital humano como base para explicar la distribución de la educación. La inexistencia de un mercado de capitales perfecto fue retomada recientemente como un elemento importante para modelar el efecto de la desigualdad en el crecimiento.

En el área de economía laboral (llamada enfoque microeconómico en la actualidad) se revitalizó recientemente la necesidad de generar modelos teóricos que puedan explicar la conducta de los salarios relativos entre personas capacitadas y no capacitadas, o más generalmente para explicar la estructura de los salarios por nivel de capacitación. La conducta de estos salarios relativos está ligada directamente con la desigualdad. Estos modelos consideran elementos de demanda (vía el tipo de cambio tecnológico que se genera para la producción de bienes y el tipo de bien que se demanda cuando aumenta el ingreso y poniendo el énfasis en el grado de sustitución entre distintos niveles de capacitación), y elementos de oferta (vía la decisión de acumular capital humano y la forma y costo de producirlo). Es así que el análisis de los salarios relativos ha tomado un rol parecido al correspondiente de los índices de desigualdad mencionados anteriormente.

En esta misma área cabe mencionar los estudios de los determinantes del desempleo como un aporte para explicar en parte la desigualdad, y que se complementa con el análisis de los salarios relativos y los esquemas de seguridad social. También son de interés los últimos avances para poder estimar los beneficios sociales de los subsidios para cubrir necesidades básicas de los grupos de menores ingresos.

3. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: TEORÍA

Al parecer los modelos más elaborados son los que analizan los efectos de la desigualdad en el crecimiento. Gran parte de ellos se generaron en el área de la política económica y un panorama general es presentado por Bénabou (1996), Aghion y Howitt (1998) y Barro (1999) (un trabajo previo importante es el de Alesina y Rodrik [1994]).

Existen diversos argumentos teóricos que pueden generar tanto una relación negativa como positiva entre desigualdad y crecimiento. El efecto positivo de la desigualdad en el crecimiento se podría dar a través de diversos mecanismos, tales como: incentivos (cierta desigualdad puede ser la base de los incentivos para invertir (ver Rebelo [1991]), pero mucha desigualdad puede generar pocos incentivos ya que podría haber menos oportunidades para invertir), indivisibilidad de las inversiones (se necesita una cierta concentración de la riqueza para encarar ciertos proyectos de inversión) y gobernabilidad de las empresas. Algunos de estos esquemas tienen conexión con la forma en que se fija el pago de salarios y con la posibilidad de obtener los beneficios esperados. De acuerdo al esquema que se fije puede o no haber incentivos a pedir prestado para invertir.

Los estudios empíricos que detectan un efecto negativo de la desigualdad en el crecimiento han encontrado sustento en modelos teóricos que generan otra conexión entre desigualdad y crecimiento. Por un lado la conexión desigualdad-crecimiento está dada vía el efecto que la desigualdad podría tener en medidas de políticas de redistribución del ingreso. Este mecanismo puede darse aun cuando el mercado de capitales sea completo. En un régimen democrático la presión redistributiva se da vía los votos. Una mayor desigualdad aumenta el cociente ingreso medio a ingreso mediano y de allí una tendencia a votar por medidas favorables a los de menos ingresos. Las medidas redistributivas se pueden dar vía mayores impuestos y más progresivos (temporalmente consistentes), afectando las ganancias netas y bajando los incentivos a invertir y ahorrar, y de allí bajando la acumulación de capital. Esta presión es para lograr mayores gastos públicos del tipo redistributivo, como: mayores pensiones, gastos en educación y salud, transferencias directas, salarios mínimos, protección comercial, entre otros. De allí que se espera que una mayor desigualdad tenga un efecto negativo en el crecimiento.

Otro mecanismo es vía los disturbios sociales que puede generar una mayor desigualdad, lo cual genera mayor incertidumbre sobre los derechos de propiedad atrayendo menos a las inversiones, y por ende provocando un efecto negativo en el crecimiento.

Estos efectos se plantean en modelos de generaciones superpuestas ("overlapping generations") no altruísticas, en la cual cada componente de una generación maximiza su bienestar sujeto a su riqueza y alternativas, conectándose las generaciones mediante un efecto "derrame" ("spillover") vía el conocimiento que le deja una generación a la siguiente. Los impuestos son determinados por cada generación.

Estos modelos también conectan la relación desigualdad-crecimiento con el tipo de organización política (democráticos y no democráticos). El diferencial del efecto desigualdad en el crecimiento en los distintos regímenes políticos viene dado por la diferencia de la influencia de una cierta desigualdad en la toma de medidas políticas redistributivas y el grado de eficiencia en su ejecución. El sesgo populista y los grupos de presión de cada organización son elementos importantes para determinar el efecto de la desigualdad. En general la relación que surge entre desigualdad y crecimiento es del tipo no lineal y varía de acuerdo al grado de democracia de la organización política.

Si el mercado de capitales es incompleto con un menor acceso al crédito para los de menores ingresos, la desigualdad afecta la distribución óptima de

las inversiones y por la tanto la rentabilidad agregada del capital. Muchos individuos de ingresos bajos pueden tener proyectos de inversión más rentables de lo que podrían tener los individuos de ingresos más altos. También puede ser el caso que la inversión tenga ciertas restricciones mínimas de tamaño. De allí que una mayor desigualdad afectará en forma negativa el crecimiento, y mecanismos que faciliten el crédito a los de más bajos ingresos pueden tener efectos positivos en el crecimiento. Restricciones al crédito combinado con una organización no democrática pueden arrojar equilibrios múltiples que pueden explicar situaciones de trampa de pobreza. También es posible una situación en que la concentración de la inversión en el grupo de clase media en las primeras etapas del crecimiento sea favorable para el crecimiento (modelos que suponen que luego de una cierta riqueza la persona ya no invierte, el llamado "threshold level"). Si bien existen ciertos sustitutos imperfectos a la falta de un mercado de capitales completos, como los arreglos para suavizar el consumo a través del tiempo y los arreglos informales para compartir el riesgo, no solucionan totalmente el problema.

Veamos ahora cómo el crecimiento puede afectar la desigualdad. Ello dependerá básicamente de los mecanismos que generan el crecimiento y de los efectos que puede tener este en la composición de bienes e insumos (tanto en términos de cantidad como de calidad). En el caso de que el cambio tecnológico sea el mecanismo de crecimiento, este, de acuerdo a sus características puede afectar la demanda relativa de insumos de diversas características. Dependiendo de la respuesta de las ofertas relativas de insumos, este cambio en la demanda puede afectar los precios relativos de los insumos y por ende afectar la desigualdad. Algunos modelos parten de funciones de producción en donde cada tipo de insumo laboral tiene un grado de sustitución distinto con respecto al capital físico. Otros enfatizan el tipo de tecnología que se desarrolla lo cual afecta en forma directa la demanda relativa de los insumos laborales. En ambos casos estos efectos pueden surgir por un cambio en la composición de los bienes (los cuales se diferencian por sus funciones de producción).

Otra forma de generar una relación entre crecimiento y desigualdad es a través de los modelos de crecimiento basados en la acumulación de capital humano. Estos modelos pueden explicar la conducta de los salarios relativos de trabajadores con distintas capacidades y la oferta relativa de los mismos, con lo cual puede determinarse el efecto del crecimiento en la desigualdad. En general se parte de sustitución perfecta por grupo de edades e imperfecta por nivel de capacitación.

Los modelos de crecimiento tipo destrucción constructiva con base schumpeteriana ("quality ladders") que sirven para explicar la generación de tecnología, se aplican también para analizar el impacto del crecimiento en la desigualdad y en el desempleo. En realidad pareciera que estos enfoques son más fructíferos para explicar variaciones cíclicas en la desigualdad.

La defensa del efecto Kuznets requiere generar una función tipo U invertida entre desigualdad y nivel económico, o sea con un primer tramo con efecto positivo sobre la desigualdad, y un segundo tramo con un efecto negativo. Ello podría darse porque al comienzo del crecimiento pueden generarse sólo oportunidades para los de mayores ingresos, y posteriormente pueden acceder otros proyectos más chicos (modelos de acumulación de capital humano juntamente con imperfecciones en los mercados de crédito pueden generar esta dinámica).[4] Como esta relación está expresada en términos del nivel económico, no implica que en términos de crecimiento para cada nivel económico no exista una relación distinta (por ejemplo una relación positiva entre crecimiento e igualdad para niveles económicos bajos, y negativa para niveles económicos altos, resultado logrado en trabajos de Barro [1999]). De allí se desprende que la desigualdad depende conjuntamente del nivel económico y del crecimiento.

Las relaciones más claras entre crecimiento y desigualdad que puedan contrastarse empíricamente surgen de los modelos que tratan de explicar la conducta de los salarios relativos de los trabajadores por nivel de capacitación.

La metodología de "fuentes del crecimiento económico" (enfoque cantidad) tiene como una de las fuentes del crecimiento a la tasa de cambio de la calidad del insumo laboral, la cual queda definida como la suma ponderada de los cambios en las participaciones de tipo de insumo laboral en el total del insumo laboral, y en donde las ponderaciones están definidas por el cociente del salario del tipo de insumo laboral respectivo con respecto al salario promedio ponderado de todo el insumo laboral. De allí surge una conexión directa entre crecimiento y desigualdad. Si la contribución de la calidad del insumo laboral se da por un aumento en la participación de los tipos de insumo laboral con mayor capacitación, tendremos una relación negativa entre crecimiento y desigualdad. Si en cambio este aumento se da por una mayor brecha en los salarios entre personas capacitadas con respecto a las no capacitadas, la relación entre crecimiento y desigualdad será positiva. De allí surge que la relación crecimiento-desigualdad puede ser positiva o negativa.

El enfoque dual de fuentes del crecimiento económico (vía precios) tiene como componentes la tasa de cambio del salario promedio del insumo trabajo y la tasa de cambio "desigualdad" definida como la suma ponderada del cambio de los salarios relativos (en donde la ponderación está dada por la tasa de participación de cada categoría de trabajo en el total de la fuerza laboral). Un cambio en la curva salarios-categoría, para una composición por categorías de la fuerza laboral, daría una relación positiva entre desigualdad y crecimiento, siempre y cuando que el cambio de esta curva se deba a razones de productividad. Para avanzar por este enfoque puede resultar útil integrarlo con la descomposición de los determinantes del salario como sugiere Heckman (cantidad de servicios por categoría y precio unitario del servicio).

El modelo neoclásico de crecimiento de Solow genera implicancias de convergencia en el nivel económico entre distintos países y regiones. Esta convergencia es en general del tipo condicional y puede estar limitada a subgrupos (convergencia dentro del subgrupo) pero no entre ellos. Esta convergencia surge en realidad como un proceso de ajuste llevado por la diferencia entre el valor corriente y el final de largo plazo del ingreso per cápita. Bénabou plantea a su vez la posibilidad de una convergencia en el grado de desigualdad, y sugiere plantear una convergencia conjunta entre niveles y distri-

bución (es como considerar las conductas del promedio y del cuadrado del promedio).

Otra forma de ver la convergencia más conectada con la desigualdad es través del grado movilidad social (o en el ingreso) de generación a generación. Algunos plantean un modelo de tipo autoregresivo para estudiar este fenómeno. Este enfoque también podría ser integrado con los problemas de convergencia en los niveles y en desigualdad. La movilidad podría darse más cuando mayor es la desigualdad inicial.

Existen otros esfuerzos teóricos que tratan de retomar las "viejas" teorías del desarrollo (trabajo excedente, economías duales, industrialización, entre otras) para enmarcarlas en los nuevos enfoques en teoría del crecimiento. Si se analizan en detalle estas teorías se podrán encontrar diversos argumentos para conectar desigualdad con crecimiento parecidos a los trabajos a que hicimos referencia más arriba (etapas del crecimiento, división del trabajo por especialización, economías de escala, entre otros).

4. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: ALGUNOS RESULTADOS

La medición del efecto de la desigualdad en el crecimiento ha concentrado la atención de numerosos estudios empíricos derivados muchos de ellos de los modelos propuestos por el área de política económica. De allí surgen estimaciones del efecto directo de la desigualdad en el crecimiento y de los efectos indirectos vía las políticas de redistribución del ingreso (ver Alesina y Rodrik [1994], Persson y Tabellini [1994], Bénabou [1996], y Aghion y Howitt [1998] y Barro [1999]).

Las estimaciones más definidas (Bénabou resume los resultados de veintitrés regresiones de corte transversal) son sobre el efecto directo. Sobre el efecto indirecto los resultados son pocos precisos y a veces en el sentido contrario a lo esperado. Ello se da tanto relacionando las medidas redistributivas con la desigualdad, como para la relación con el crecimiento. Las medidas redistributivas tomadas como indicadores de presión de la desigualdad son muy variadas: la participación en el PBI de los gastos en educación, seguridad social, transferencias del Gobierno, gastos corrientes del Gobierno, gastos de consumo del Gobierno, gastos en salud, gastos en vivienda, diferentes medidas de las tasas de impuestos promedios y marginales, impuestos al trabajo, tasa de desempleo, participación del empleo público en el empleo total (cabe aclarar que el aumento del tamaño del Gobierno y el cambio en la composición de sus gastos pueden no tener que ver con las presiones de redistribución sino con el aumento de la tasa de participación laboral de las mujeres casadas, ver Rosen y Weinberg [1997] y Weinberg [1998]). Estudios detallados de casos como el de la experiencia previa (ver Lindbeck [1997]) brindan evidencias muy interesantes para ver el efecto negativo en el crecimiento que tiene un aumento exagerado en los gastos de bienestar social. Como medidas de la inestabilidad política que pueden provocar la desigualdad se consideraron las siguientes: protestas, huelgas, golpes de Estado, revoluciones, seguridad de los derechos de propiedad aproximados por el riesgo país, cumplimiento de los contratos, corrupción, entre otros. También se utilizaron varios indicadores de desigualdad tratando de aproximar mejor a la propuesta de los modelos teóricos (índices de Gini de ingresos y de propiedad de la tierra, y participación de algunas cuartilas). Como medida de la restricción crediticia se tomó el cociente entre el préstamo al valor de la garantía en las hipotecas (Perotti [1996] y Barro [1999] utilizan el cociente de la cantidad de dinero con respecto al PBI como indicador del desarrollo financiero).

El efecto de la desigualdad en el crecimiento es negativo (lo que se da también cuando se utiliza inversiones en lugar de crecimiento), o sea que a mayor desigualdad menor crecimiento. El tamaño del efecto en forma aproximada es si por ejemplo se baja la desigualdad en una desviación standard el crecimiento podría aumentar en el orden del 0,5 al 0,8 puntos porcentuales anuales. Algunos llegan a estimaciones del 1,3 punto porcentual. En estas estimaciones la desigualdad esta medida básicamente por el coeficiente de Gini, y de acuerdo a los valores observados un desvío standard es aproximadamente un 20% del valor promedio, lo cual implica según lo medido históricamente un cambio bastante grande de este coeficiente.

Estas estimaciones fueron realizadas generalmente con datos de corte transversal compuestos de numerosos países (tomando un período aproximado de veinte años para medir el crecimiento económico, generalmente el período 1970-1990). La gran variabilidad del índice de desigualdad en la "muestra" está dada sólo por algunos países (de África y América latina).

El efecto de la desigualdad en el crecimiento disminuye mucho cuando se incorpora el valor inicial del período del capital humano per cápita (medido por los niveles primario y/o secundario y por la tasa de escolaridad) en las regresiones entre crecimiento y desigualdad. Barro [1999] encuentra que la tasa de fertilidad comparte este efecto con la variable desigualdad en sus regresiones (en el sentido que la desigualdad no tiene efecto si se incluye la tasa de fertilidad en las regresiones).

Estudios de los determinantes del crecimiento de largo plazo (de 100 a 300 años) enfatizan el rol de la desigualdad como el principal factor que explica diferencias significativas observadas entre el crecimiento de varios países (una gran desigualdad en la distribución de la riqueza no genera incentivos para hacer mejoras en la productividad). Gran parte de estos estudios está basada en la presentación de ciertas evidencias aisladas que no están apoyadas por estudios empíricos del tipo cuantitativo.

Otros estudios recientes brindan evidencias indirectas del rol de la desigualdad en el crecimiento. Un caso importante de ellos es el de la estimación del rol de la inversión en infraestructura pública en el crecimiento (Aschauer [1998]) combinado con el tipo de financiamiento de dicha inversión. Se encuentra que a pesar de que la inversión pública en infraestructura tiene un efecto positivo en el crecimiento, su financiamiento mediante mayores impuestos produce una mala asignación de recursos que supera el efecto positivo mencionado. Si esta inversión surge como una presión del tipo redistributiva provocada por la desigualdad, se puede concluir con la existencia de un efecto indirecto negativo de la desigualdad en el crecimiento.

Los estudios empíricos sobre el efecto o curva Kuznets son también numerosos[5] (ver J. G.Williamson [1991]). Los resultados logrados no son con-

tundentes ni a favor ni en contra. Uno de los problemas es cómo verificar la existencia de la curva U invertida. Acá si bien también se utilizaron datos de corte de transversal de países, últimamente hubo esfuerzos de estudiar lo ocurrido en diversos países en forma separada analizando el período 1953-1989 (Kirk S. Bowman [1997] analiza los casos de Brasil, Costa Rica, Grecia, Malasia, Japón, Corea del Sur, Taiwan y Turquía, ver también Anand y Kanbur [1993]) Como se mencionó anteriormente se puede observar la conducta de la desigualdad para distintos niveles económicos, y también ver que pasa cuando se genera crecimiento para casos de niveles económicos bajos, medianos, y altos. Las preguntas que surgen de estos estudios son: a) cuál es el nivel económico a partir del cual se da una relación positiva entre crecimiento e igualdad; b) en términos de crecimiento si una aceleración del mismo es lo que lleva a una mayor desigualdad. Muchos de estos resultados, como en el estudio de cómo afecta la desigualdad al crecimiento, dependen de las variables condicionantes que se tomen en cuenta. En Barro [1999] se puede ver que la curva Kuznets ajusta mejor al extraerle a la desigualdad el efecto de las variables condicionantes. En el caso de estudios por países se observa en parte el efecto Kuznets, pero ello depende de la medición de la desigualdad.

Las estimaciones que surgen de las mediciones de las fuentes del crecimiento económico indican que en el período 1940-1980 el crecimiento debería haber estado acompañado por una disminución en la desigualdad, y a partir de 1980 esta relación pudo o haber sido nula o negativa. Ello se debe a que antes de 1980 el crecimiento de la calidad del trabajo se dio más por un aumento en la participación de las personas más preparadas sobre el total de la fuerza laboral. En cambio a partir de 1980 se observó en muchos países un aumento del diferencial en salarios por capacitación. Por otro lado la contribución de la calidad del trabajo al crecimiento en América latina (que tiene un mayor índice de desigualdad) fue mucho mayor que lo observado en las llamados países industrializados (que tienen un menor índice de desigualdad), lo cual estaría indicando que la desigualdad no afectaría negativamente el crecimiento.

En los últimos años también hubo un esfuerzo en estimar el grado de movilidad social en el área económica. En un estudio extenso sobre movilidad ocupacional (J. Mirrless, C. Mulligan [1997] y S. Cooper [1996]) se realizaron estimaciones de regresiones a la Galton entre los ingresos de padres e hijos (utilizando también consumo y salarios). La elasticidad entre el ingreso del hijo con respecto al del padre se estimó en 0,5, o sea que existe una cierta regresión de hijos a padres (el nivel económico regresa a la media a través de una generación). También se estudian indicadores de inmovilidad ocupacional calculando un cociente entre el porcentaje de personas que se mantienen en la misma ocupación con respecto a los que se mudan a una ocupación con mayor capacidad. Este índice muestra valores semejantes para Gran Bretaña, Estados Unidos, y Brasil (algo no esperado), y muy distinto y elevado para el caso de Italia.

Los otros estudios agregados relevantes a nuestro tema son los relacionados a la convergencia en el nivel económico y en el nivel de desigualdad. En ambos casos pareciera que la convergencia es lenta y que se da más dentro de cada grupo (alto, mediano y bajo), o sea localmente.

A nivel micro existen numerosos estudios que tratan de estimar los determinantes de la pobreza, especialmente la pobreza rural. Estos estudios son similares a los realizados en el área de la economía laboral para explicar los salarios. Se utiliza información de encuestas a nivel individual y familiar, y por lo tanto se pueden indagar más en detalle diversas características familiares que pueden ayudar a explicar el bajo nivel de ingreso de los sectores pobres. La mayoría de las familias en estas condiciones en la agricultura consumen una parte importante de su producción agropecuaria. Entre otras variables que resultaron relevantes podemos mencionar las siguientes: educación, acceso al crédito, acceso al mercado, tamaño de la familia y edad de los hijos. Si el crecimiento económico facilitara el acceso al crédito y al mercado para estos grupos de familia, tendríamos una disminución de la desigualdad. Algunos resultados en esta dirección se encontraron en los estudios de la relación entre financiamiento y crecimiento (ver Levine [1998]).

Otras evidencias surgen del enfoque de medición de los impactos de la ayuda o subsidio que se dan a los grupos que están bajo la línea de necesidades básicas. Harberger y Evans [1997] desarrollan la metodología para medir los beneficios sociales de los gastos públicos (educación, vivienda, nutrición, agua) dirigidos a los grupos que se encuentran en los 2 deciles más bajos de ingresos. Este enfoque puede ser de utilidad para diseñar qué tipo de variables debemos enfocar en el estudio de la relación crecimiento-desigualdad. Primeramente hay un problema de medición para poder estimar los efectos del crecimiento en la desigualdad, y segundo hay que ver la conexión entre crecimiento y la decisión del sector público en cuanto a la asignación de los llamados gastos sociales. Esta línea de análisis se relaciona con los esfuerzos de medición de los índices de desigualdad cuando además de considerar los ingresos de las familias, se trata de redistribuir los gastos sociales entre los diferentes grupos de ingresos como parte del ingreso total.

5. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: EL CASO ARGENTINO

En el contexto de la recuperación del crecimiento en la Argentina a partir de comienzos de la actual década y a raíz del aumento sustancial de la tasa de desempleo, se instaló también en nuestro país la discusión sobre desigualdad y crecimiento. En forma similar a lo presentado en las secciones anteriores la discusión toma los mismos matices y por lo tanto las preguntas son: a) si el crecimiento aumentó la desigualdad, b) cómo se mide la desigualdad y sus cambios a través del tiempo y c) si la desigualdad afecta en forma negativa el crecimiento.

El crecimiento económico argentino en los últimos 123 años (período 1875-1998) puede caracterizarse de la siguiente manera:

1) De 1875 a 1915 tuvo el crecimiento más elevado con algunas fluctuaciones, y debido básicamente al crecimiento de los insumos tradicionales trabajo y capital, y muy poco por aumento en productividad.
2) Luego de 1915 baja el crecimiento promedio y la productividad toma un rol más importante en su contribución al crecimiento. La productividad

total de factores aumentó a un ritmo aproximado del 1,5% anual. El total de insumos (trabajo y capital) creció a un ritmo notablemente menor que lo ocurrido antes de 1915 (básicamente por el componente tierra).

3) En forma similar a las principales economías experimenta una aceleración de su crecimiento en el subperíodo 1950-1973 con respecto al de 1914-1950, y luego una desaceleración en el período 1974-1985.
4) La contribución de la calidad del insumo trabajo fue muy importante a partir de 1915. La migración internacional hizo un gran aporte en el subperíodo 1875-1915 tanto en el aspecto cantidad como calidad, y a través de un aumento en la tasa de participación laboral. En términos monetarios puede estimarse que el capital humano ha crecido más que el capital físico, y hoy es un 20% mayor.
5) En la década de 1980 la Argentina sufre un estancamiento similar a muchos países de América latina. La economía informal pasa a tomar una participación mayor en la economía lo que hace más dificultoso el tener un registro detallado de toda la actividad económica.
6) No se observa ningún subperíodo importante de crecimiento sostenido a partir de 1915.
7) A pesar que la Argentina cierra bastante su economía, aumenta el tamaño del sector público, y experimenta un período largo de alta inflación, la contribución de la productividad al crecimiento es importante, por lo que dichos eventos debieron haber afectado más la acumulación de capital físico.
8) Durante el presente siglo la tasa de retorno al capital físico experimentó una baja de 1900 a 1915, luego una importante suba hasta el año 1947, esta tendencia se revierte hasta 1989, y en 1990 comienza de nuevo a incrementarse.
9) La participación del ingreso laboral en el PBI fue muy fluctuante, aunque la información básica para el cálculo de este componente del PBI tuvo siempre sus problemas al no captarse muy bien el ingreso laboral de los independientes y ejecutivos.
10) En América latina la posición relativa de la Argentina bajó solo con respecto a Brasil, y en los últimos años está ocurriendo con respecto a Chile.
11) Los cambios experimentados en la composición sectorial del PBI no se apartan sustancialmente de lo ocurrido a nivel mundial. El liderazgo en productividad se fue alternando entre los diversos sectores: agropecuario, manufacturero y otros.

La conducta de la desigualdad es más difícil de evaluar en este panorama de largo plazo. Algunos indicadores como el salario unitario en términos reales indican que el mismo estuvo subiendo al ritmo de la productividad total de factores. En cambio la participación de los asalariados en el PBI tuvo grandes fluctuaciones.

En esta sección presentaremos un resumen de las estimaciones de diversos indicadores de desigualdad realizadas por diversos autores. Luego veremos la forma de conectarlo con la conducta de crecimiento de la Argentina para ver si podemos tener un panorama empírico de la relación desigualdad-crecimiento.

5.1. Desigualdad

En el cuadro 2 presentamos indicadores de desigualdad para el período 1942-1998. Para el año 1942 se recupera una estimación de la desigualdad en base al coeficiente de Pareto. A juzgar por los valores de este coeficiente que se observaron para muchos otros países en las décadas de los treinta y cuarenta, la desigualdad en la Argentina se puede juzgar como muy alta. Muy pocos países superaron el valor de 4 del coeficiente de Pareto. A partir de 1963 se cuenta con estimaciones del coeficiente de Gini, y de acuerdo al Gini I presentado en el cuadro 2 se observa una tendencia sostenida creciente en la desigualdad, con un aumento del 27% en el período 1963-1998 (si bien es importante hacer notar ciertos problemas de homogeneidad de esta serie y los cambios en la composición de las encuestas fuente de datos de esta medición). El gran aumento del índice Gini I se da en el subperíodo 1974-1988. En cambio observando el Gini III se puede observar un aumento del 12,5% en el subperíodo 1990-1998, y de un 8% cuando se considera el Gini IV (cubriendo los 16 conglomerados).

Los otros indicadores de desigualdad (basados en el componente laboral del ingreso solamente) nos dan otra visión de lo ocurrido con ella. Concentrándonos en el subperíodo 1990-1998 los cocientes entre los ingresos medios entre los grupos del décimo decil con respecto al primer decil indican que la desigualdad disminuyó, y entre el grupo del noveno decil con respecto al segundo decil indican cierta estabilidad. Tomando las dos últimas columnas de los salarios relativos entre secundarios y primarios y universitarios y secundarios nos dan una historia diferente. La primera nos dice que la desigualdad disminuyó y la segunda, que aumentó. Tomando los dos indicadores en conjunto nos dicen que el aumento observado en el coeficiente de Gini puede estar explicado en cambios ocurridos más en la parte muy superior de la distribución.[6]

Cuando se considera el ingreso total en lugar de sólo el de fuente laboral, la desigualdad aumenta sustancialmente. Así tenemos que el cociente de ingreso medio del décimo decil al primer decil toma un valor superior a 40 (4 veces mayor que el presentado en el cuadro 2), y el del noveno decil al segundo se va a valores superiores a 7. En este caso el componente riqueza tiene un peso importante. Esta diferencia también se la puede ver cuando se mide el grado de concentración de ingresos. El décimo decil cuando se toma sólo ingreso laboral tiene un 34% del ingreso, y cuando se toma el ingreso total concentra el 48%. Por otro lado el primer decil pasa del 1,2 al 2,6% ya sea si considera ingreso total o solo laboral.

La desigualdad medida en base al ingreso laboral nos da una idea de flujo de lo que está ocurriendo y está muy conectada con la marcha del mercado laboral. Cuando se considera el ingreso total se toma en cuenta toda una trayectoria pasada que tiene que ver con el traspaso de bienes entre las familias y el retorno de los distintos tipos de activos que se tiene como riqueza.

El cuadro 3 presenta más evidencias para el período 1990-1997 con respecto a los salarios relativos por nivel educacional, por calificación y por educación más experiencia. El aumento en el diferencial entre estas categorías se ve mas claramente para los casos de educación superior con respec-

Cuadro 2

INDICADORES DE DESIGUALDAD PARA LA ARGENTINA: PERÍODO 1942-1998

Años	Pareto[1]	Gini I[2]	Gini II[3]	Gini III[4]	Gini IV[5]	10°d./ 1°d.[6]	9°d./ 2°d.[7]	SR(S/P)[8]	SR(U/S)[9]
1942	5,0								
1963		0,358							
1970		0,356							
1972									
1974		0,357	0,259					1,59	1,62
1976									
1978									
1979									
1980		0,411	0,326					1,90	1,98
1981								1,97	2,25
1982		0,417	0,332					1,64	1,90
1984		0,425	0,338						
1985								1,72	1,75
1986		0,421	0,337					1,60	2,10
1987								1,66	2,40
1988		0,430	0,350	0,559		13,1	4,3	2,00	1,80
1989				0,561		13,4	4,0	1,85	1,75
1990		0,439	0,354	0,526		14,3	3,9	1,47	1,78
1991				0,530		11,5	3,6	1,64	1,93
1992		0,433	0,353	0,524	0,528	9,5	2,6	1,50	2,20
1993				0,548		10,3	3,5	1,53	2,27
1994		0,434	0,352	0,542		11,3	3,7	1,44	2,20
1995				0,558	0,552	11,5	3,8	1,56	2,45
1996		0,448	0,370	0,571		10,4	3,8		
1997				0,584	0,561	12,1	3,8		
1998		0,456	0,380	0,578		11,9	3,8		

Fuentes y Notas: (1) Pareto: coeficiente de desigualdad de Pareto, de M. Allaís, *op. cit.* (2) Gini I: ingreso familiar total sin ajustar para el Gran Buenos Aires, de L. C. Gasparini, "Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienestar: Estimaciones para la Argentina", Sección II, este volumen. (3) Gini II: ingreso per cápita para el Gran Buenos Aires, L. Gasparini, *op. cit.* (4) Gini III: ingreso ajustado para el Gran Buenos Aires, L. Gasparini, *op. cit.* (5) Gini IV: para 16 conglomerados de Argentina, L. Gasparini, *op. cit.*, (6) ingreso medio en el décimo decil relativo al ingreso medio en el último decil para el Gran Buenos Aires. L. Gasparini, *op. cit.* (7) ingreso medio en el noveno decil relativo al ingreso medio en segundo decil para el Gran Buenos Aires, L. Gasparini, *op. cit.* (8) salario medio ponderado de trabajadores con secundario completo relativo al salario medio ponderado de trabajadores con primario completo, de D. D. García Swartz, "Argentine Wage Differential, 1974-1995: An Interpretation in Terms of Supply and Demand" (Ph. D. Dissertation, Department of Economics and Department of History, The University of Chicago, 1997). (9) salario promedio ponderado de trabajadores con nivel universitario completo relativo al salario promedio ponderado de trabajadores con secundario completo, de D. García Swartz, *op. cit.* En los indicadores (8) y (9) se incluyen sólo hombres de 18 a 65 años de edad. En los indicadores (6) y (7) se tomó el ingreso laboral por hora de hombres de 25 a 55 años (cuadro A.6 de Gasparini).

to a secundario, por calificación laboral, y educación superior-mayor experiencia. Esta evidencia coincide con la última columna del cuadro 2.

La última parte del cuadro 3 presenta evidencias sobre el funcionamiento del mercado laboral para las distintas categorías de trabajadores, midiendo el grado de variabilidad relativa (coeficiente de variación) de los ingresos de ca-

Cuadro 3

SALARIOS POR HORA RELATIVOS Y VARIABILIDAD RELATIVA POR NIVEL DE EDUCACIÓN, OCUPACIÓN Y EDUCACIÓN-EXPERIENCIA PARA TRABAJADORES DE 25 A 55 AÑOS PARA DIECISÉIS CONGLOMERADOS DE LA ARGENTINA PERÍODO 1990-1997

Indicadores	Mes y año			
	Mayo de 1990	Mayo de 1992	Mayo de 1995	Octubre de 1997
Salarios relativos				
Secundario completo a primario completo	1,563	1,550	1,496	1,580
Superior completo a secundario completo	1,283	1,603	1,785	1,762
Profesionales a semicalificados y no calificados	2,566	2,748	3,588	3,654
Calificados a semicalificados y no calificados	1,332	1,402	1,511	1,581
Secundario completo con 21 años o más de experiencia a primario completo con 2l años o más de experiencia	1,859	1,655	1,586	1,806
Superior completo con 21 años o más de experiencia a secundario completo con 21 años o más de experiencia	1,172	1,612	1,608	1,802
Variabilidad relativa (Coeficiente de variación)				
Primario completo	0,830	0,507	0,555	0,511
Secundario completo	0,777	0,685	0,657	0,592
Superior completo	0,703	0,942	0,751	0,834
Semicalificados y no calificados	0,877	0,567	0,624	0,573
Calificados	0,839	0,696	0,658	0,693
Profesionales	0,925	0,950	0,684	0,799
Primario completo con 21 años o más de exp.	0,825	0,582	0,609	0,565
Secundario completo con 21 años o más de exp.	1,137	0,732	0,674	0,601
Superior completo con 21 años o más de exp.	0,656	1,138	0,683	0,865

Fuente: cálculos realizados a partir de la información elaborada por L. Gasparini para este volumen.

da categoría laboral. En general se puede observar cierta estabilidad de la variabilidad a través del tiempo, y una variabilidad creciente desde la menor a la mayor categoría y a su vez con este diferencial creciendo a través del tiempo. Estas evidencias, en términos de medición de la desigualdad, nos indican la necesidad de complementar los índices de desigualdad con algún indicador de variabilidad. También nos está indicando un cierto comportamiento particular en la demanda y oferta relativa entre las distintas categorías laborales. Violante [1997] conecta este aumento con la relación capacitación y cambio tecnológico mediante la preferencia de los trabajadores más preparados de desplazarse al capital físico más moderno ("new vintages").

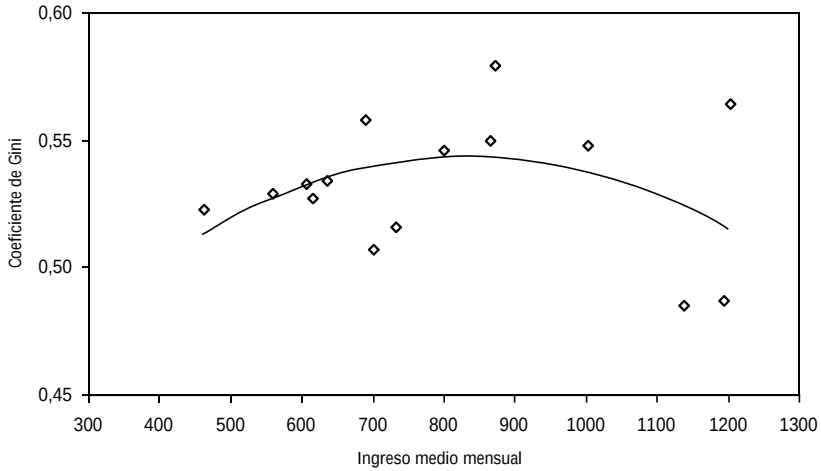
5.2. Nivel económico y desigualdad: la curva de Kuznets

La existencia de la curva de Kuznets para el caso argentino puede ser analizada con datos de corte transversal utilizando los dieciséis conglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares que presenta Gasparini en su trabajo (capítulo de este volumen). Con estimaciones del coeficiente de Gini y del ingreso medio para cada conglomerado para una de las ondas de 1997, se presenta en los siguientes gráficos la relación desigualdad e ingreso medio.

El gráfico 1 (que excluye el caso del conglomerado de La Plata) indica la existencia de una curva Kuznets, a pesar de no controlar ciertas variables que pueden explicar una parte importante de la variabilidad en nivel económico entre los diferentes conglomerados.[7]

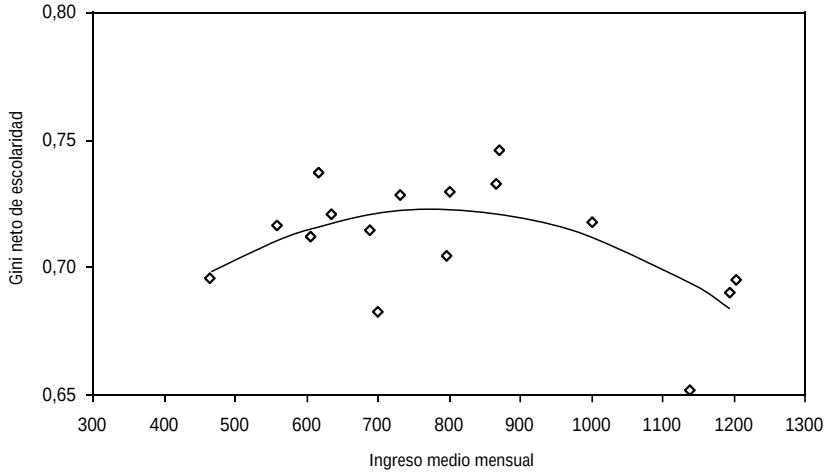
Siguiendo a Barro [1999] regresamos la desigualdad en las variables nivel económico y escolaridad. En el gráfico 2 presentamos la relación entre desigualdad, neta de los efectos de las variables escolaridad de distintos niveles, con el nivel económico.

Gráfico 1
NIVEL ECONÓMICO Y DESIGUALDAD
QUINCE CONGLOMERADOS DE LA ARGENTINA, 1997



Fuente: L. Gasparini (1998), *op. cit.*

Gráfico 2
GINI (NETO DE ESCOLARIDAD) Y NIVEL ECONÓMICO
DIECISÉIS CONGLOMERADOS, EPH, ARGENTINA, 1997



Fuente: L. Gasparini (1998), *op. cit.*

Con la corrección del efecto de las variables condicionantes se observa una curva Kuznets más ajustada a los datos aun incluyendo el caso de La Plata (la correlación aumenta de 0,15 a 0,39). La regresión estimada arrojó los siguientes resultados:

Cuadro 4
REGRESIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS (MCO) DE LA VARIABLE GINI EN EL INGRESO MEDIO, INGRESO MEDIO AL CUADRADO, NIVEL DE ESCOLARIDAD PRIMARIA, NIVEL DE ESCOLARIDAD SECUNDARIA Y NIVEL DE ESCOLARIDAD UNIVERSITARIA

Variable	Coeficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,575029	0,169809	3,386	0,007
Ingreso medio	0,000379	0,000278	1,362	0,203
Ingreso medio al cuadrado	-2,43E-07	1,62E-07	-1,499	0,165
Escolaridad primaria	0,004380	0,028537	0,153	0,881
Escolaridad secundaria	-0,143700	0,078702	-1,826	0,098
Escolaridad universitaria	-0,138489	0,114870	-1,206	0,256
R^2	0,596			
R^2 Ajustado	0,394			

Los efectos de los distintos niveles de escolaridad estarían indicando: a) que la educación primaria no afectaría la desigualdad, b) que tanto los niveles secundario como universitario de escolaridad hacen disminuir la desigualdad. Barro [1999] encuentra con datos de países que el nivel primario empeora la desigualdad, que el universitario la disminuye, con un efecto neutro del nivel secundario.[8]

5.3. Crecimiento económico y desigualdad

El análisis histórico del crecimiento económico y sus determinantes en la Argentina nos podría permitir estudiar la relación desigualdad-crecimiento que experimentó nuestro país, y así contestar algunas de estas preguntas: a) si la aceleración o desaceleración del crecimiento afectó o no la desigualdad; b) si la desigualdad existente en un cierto período afectó o no el crecimiento posterior; c) si el tipo de crecimiento (ya sea por productividad o por insumos) puede o no afectar la desigualdad. Para tratar de contestar estas preguntas consideraremos el período 1940-1998 que nos ofrece diversos comportamientos y que en alguna medida puede brindar una información tipo "ocular" de qué tipo de relación prevaleció.

En el cuadro 5 se presenta un resumen del comportamiento de la economía argentina en lo referente a crecimiento y desigualdad. Se presenta información sobre cuatro subperíodos que registran distintos comportamientos en materia de crecimiento del PBI per cápita. Lo que podría concluirse es lo siguiente:

1) parece observarse un efecto negativo de la desigualdad en el crecimiento;

Cuadro 5
CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA
PERÍODO 1940-1998

Subperíodos	Crecimiento PBI per cápita	PTF[a]	Q(L)[b]	Indicadores de desigualdad (Valores al comienzo del período)		
				(1)	(2)	(3)
1940-1954	1,431	60,8	2,0	5 (Pareto)		
1954-1973	2,855	5,3	15,8	0,358		
1973-1990	-1,490	0,0	100,0	0,357	1,59	1,62
1990-1998	3,965	63,1	n.d.	0,439	1,85	1,75

Fuentes y notas: (a) PTF: contribución de la productividad total de factores al crecimiento del PBI total, de V. J. Elías, *Sources of Growth: A Study of Seven Latin American Economies*, ICS Press, San Francisco, 1992. (b) contribución del cambio en la calidad del insumo laboral al crecimiento del PBI total, de V. J. Elías, *op. cit.* (1) Gini I, ver cuadro 3, (2) salario relativo de secundario completo a primario completo, ver cuadro 3, (3) salario relativo de universitario completo a secundario completo, ver cuadro 3.

2) la aceleración del crecimiento sólo parece afectar la desigualdad en el último subperíodo.
3) cuando la calidad del trabajo contribuye más al crecimiento se observa un efecto negativo sobre la desigualdad o sea disminuyéndola.

5.4. Convergencia económica regional

Estudios de la convergencia económica regional en la Argentina (ver Elías y Fuentes [1998]) muestran una convergencia tipo beta muy lenta, aun cuando se la estima en forma condicional (teniendo en cuenta variables que afectan el crecimiento de largo plazo, como el capital humano, y el crecimiento de corto plazo, como la migración y la composición sectorial). Estas estimaciones indican que se necesitarían más de cincuenta años para lograr la convergencia.

Cuando se integra la información de las provincias de la Argentina con las regiones de Chile (con la idea de captar una mayor variabilidad en el nivel económico y las variables condicionantes que en cierta forma puede ayudar a compensar errores en las variables si se toma sólo la Argentina), la convergencia es más rápida y parecida a lo observado en los países industrializados (menos de treinta años).

De acuerdo a la sugerencia de Bénabou [1996] sería importante integrar este análisis con la convergencia en desigualdad y así tener una idea más completa de la relación desigualdad-crecimiento. En parte los estudios de convergencia condicional incluyen como variables explicatorias algunas que tienen que ver con la convergencia en desigualdad (por ejemplo migración regional), con lo cual en parte integran convergencia en el momento primero con las de en el segundo momento (medias con variabilidad al decir de Bénabou).

6. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

Para complementar el análisis de la relación desigualdad-crecimiento presentado para la Argentina, se discuten en esta sección algunas evidencias para América latina. Primeramente veremos el comportamiento de los salarios relativos entre distintas categorías de trabajadores, para luego analizar indicadores de desigualdad y el grado de movilidad social.

En el cuadro 6 presentamos la experiencia chilena. La conducta de los salarios relativos de personas con distintos niveles educacionales, los índices de desigualdad y el crecimiento para un período de cuarenta años de la economía chilena (1957-1996, tomado de Bravo y Marinovic [1997]) se pueden observar en ese cuadro. Considerando el período completo se observa un aumento en el diferencial entre los tipos de categorías laborales, o sea un aumento en la desigualdad. Observando los distintos subperíodos se nota una gran variabilidad en la conducta de estos salarios relativos. Lo índices de desigualdad (Gini y Varianza) primeramente crecen y luego decrecen.

La relación entre crecimiento con estos indicadores de desigualdad estaría indicando lo siguiente: si bien se ve claramente que el crecimiento hizo

Cuadro 6
DESIGUALDAD, TASA DE CAMBIO PROMEDIO ANUAL DE SALARIOS RELATIVOS ENTRE DISTINTAS CATEGORÍAS DE TRABAJADORES, Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE
PERÍODO 1957-1996

Subperíodos	Desigualdad Coef. Gini	Varianza log. salario por hora	Tasa de cambio promedio salarios relativos de trabajadores con educación		Crecimiento PBI p.c.
			13-16 vs. 12 o menos	17 o más vs. 12 o menos	
1957-65	0,44	0,59	3,1	4,0	2,21
1966-70	0,47	0,66	2,3	2,5	3,25
1971-75	0,43	0,60	-4,0	-7,0	-5,30
1976-80	0,48	0,68	-3,1	2,3	6,17
1981-85	0,50	0,75	-1,4	-3,9	-2,72
1986-90	0,51	0,73	-1,5	5,2	4,18
1991-96	0,47	0,61	-3,8	-6,2	5,15
1957-96	0,48	0,68	0,7	0,8	

Fuentes: David Bravo y Alejandra Marinovic, "Desigualdad salarial en Chile: 40 años de evidencia", mímeo., Departamento de Economia, Universidad de Chile, agosto de 1997.

aumentar el diferencial de salarios entre personas de nivel universitario con respecto a los de doce o menos años de educación, no resulta lo mismo cuando se lo compara con los índices agregados de desigualdad.

El cuadro 7 presenta en forma agregada para América latina la conducta del salario relativo entre empleados calificados con respecto a obreros y operarios, tomando como comparación el nivel observado en los países desarrollados, cubriendo el período 1982-1997. En la década del ochenta con bajo o nulo crecimiento, se observa una disminución del diferencial relativo con respecto a los países desarrollados, aumentando con regreso a los valores iniciales en la década del noventa cuando América latina retoma un crecimiento fuerte.

En el gráfico 3 presentamos la relación entre la tasa de cambio de los salarios relativos (preparados a no preparados) con la tasa de crecimiento del PBI per cápita, haciendo un "pool" de las evidencias promedio de las décadas 70, 80 y 90, en la Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

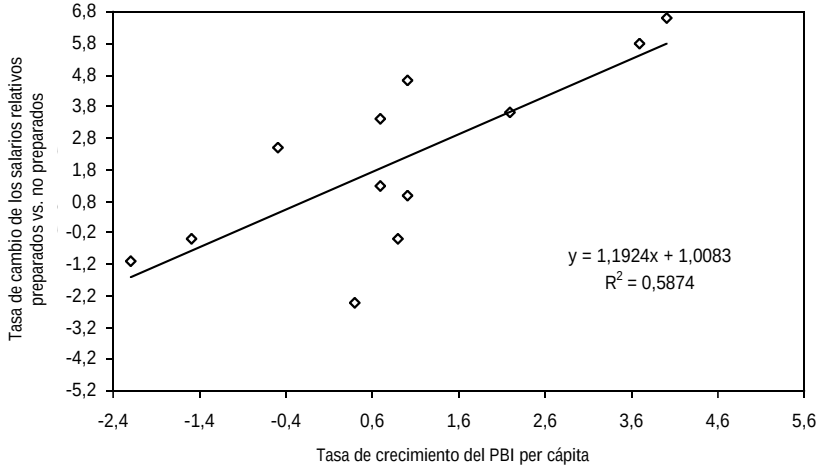
El gráfico 3 nos muestra una relación positiva entre desigualdad y crecimiento. Al excluir el caso chileno de la década de los noventa, la correlación simple entre desigualdad y crecimiento es del orden del 0,60. Esta conducta concuerda con las evidencias registradas recientemente para la Argentina, Inglaterra, USA y China mencionadas al comienzo del trabajo.

Cuadro 7
SALARIOS RELATIVOS ENTRE EMPLEADOS CALIFICADOS CON RESPECTO A OBREROS Y OPERARIOS PROMEDIO PARA AMÉRICA LATINA TOMANDO COMO BASE LOS PAÍSES DESARROLLADOS
PERÍODO 1982-1997

Años seleccionados	Salario relativo
1982	2,07
1985	1,85
1988	1,28
1991	1,60
1994	2,00
1997	1,90

Fuente: Eduardo Lora, "Las mayores brechas salariales del mundo", *Políticas Económicas de América Latina* Nº 3, segundo trimestre de 1998, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Gráfico 3
TASA DE CAMBIO DE SALARIOS RELATIVOS (PREPARADOS VS. NO PREPARADOS) Y CRECIMIENTO DEL PBI PER CÁPITA
DATOS PROMEDIO DE DÉCADAS DE VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS



Nota: no se incluye Chile década de 1990, que tiene un valor de -5,1 y 5,2, o sea muy alejado de la recta de regresión.
Fuente: Argentina (ver cuadro 5), Chile (ver cuadro 6). Colombia, México, Perú y Venezuela calculado a partir de datos provistos por el Lic. Mauricio Olivera del BID, Washington DC.

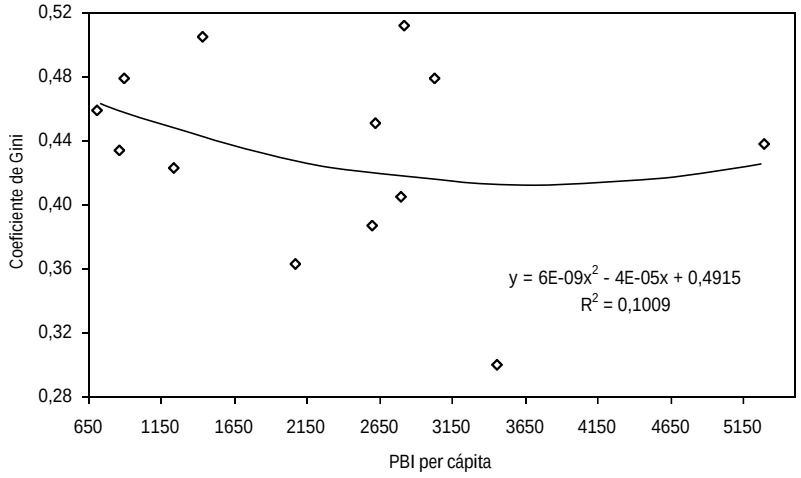
En el gráfico 4 se conecta el nivel económico y la desigualdad (curva Kuznets) integrando la información de diversos países latinoamericanos. En este gráfico no se visualiza esta curva, observándose un grupo de países que muestra un aumento en la desigualdad cuando es mayor el nivel económico, y a un grupo de países con niveles económicos más altos en donde se da una relación inversa.

Por último se presenta en el cuadro 8 información que tiene relación con el grado de movilidad social en América latina, considerando sólo el aspecto nivel de educación. A juzgar por los datos presentados en este cuadro, se observa una alta movilidad ya que los hijos (primera generación) logran un nivel educacional muy superior al de sus padres, o sea que no se daría la "regresión" de Galton (aunque en realidad habría que trabajar con datos individuales y no promedios para verificar este efecto).

A partir de la diferencia de la educación de los hijos con respecto a los padres se puede estimar la tasa implícita de aumento del nivel educacional de la fuerza laboral (indicador de la calidad de la misma). Estos valores se presentan entre paréntesis en el mismo cuadro. Los valores que surgen de este cálculo son bastante similares a los que se encuentra en los cálculos del componente calidad del trabajo para la determinación de las fuentes del crecimiento económico en América latina.

Este alto grado de movilidad social contrasta con la estabilidad o aumento que muestran los índices de desigualdad tipo Gini o Lorenz. Ello estaría indicando la necesidad de analizar más microeconómicamente el problema para poder entender la dinámica desigualdad-crecimiento.

Gráfico 4
NIVEL ECONÓMICO (PBI PER CÁPITA 1995) Y DESIGUALDAD
(COEFICIENTE DE GINI 1994) (CURVA KUZNETS) EN AMÉRICA LATINA



Cuadro 8
MOVILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. PROMEDIO DEL NIVEL EDUCACIONAL DE JÓVENES DE 20-24 AÑOS Y NIVEL EDUCATIVO DE SUS PADRES
AÑO 1994

Países	Nivel educativo					
	Zonas urbanas			Zonas rurales		
	Padres	Hijos	Incremento (%)	Padres	Hijos	Incremento (%)
Chile	8,7	11,7	3,0 (1,2)	4,4	8,8	4,4 (2,8)
Panamá	8,2	11,0	2,8 (1,2)	4,2	8,3	4,1 (2,8)
Costa Rica	7,4	10,3	2,9 (1,3)	3,8	7,1	3,3 (2,5)
Uruguay	7,4	10,1	2,7 (1,3)			
Paraguay	6,3	10,1	3,8 (1,9)			
Colombia	6,2	10,1	3,9 (2,0)	3,0	6,2	3,2 (2,9)
Venezuela	6,0	9,4	3,4 (1,8)	2,6	6,4	3,8 (3,7)
Brasil	5,1	7,9	2,8 (1,8)	2,0	4,2	2,2 (3,0)
Honduras	4,9	8,6	3,7 (2,3)	2,0	5,3	3,3 (4,0)

Nota: en la última columna se coloca entre paréntesis la tasa de cambio anual de incremento en el nivel educacional en un período de una generación (25 años) que se calcula a partir de los niveles promedio de educación de los hijos con respecto a sus padres.
Fuente: *Panorama social de América latina*, 1997, CEPAL, Febrero de 1998, Santiago de Chile (capítulo IV).

NOTAS

1. Magister en Economía, F.C.E., U.N.T., Casilla de Correo 209, Tucumán (4000), Tel.:0381-4364093 (int.160), Fax: 0381-4364105. Instituto de Economía Aplicada, Fundación Banco Empresario, 24 de Septiembre 719, (3° piso), Tucumán (4000), Tel./ Fax:0381-4505098, *E-mail: inecap@arnet.com.ar mailto: E-mail: inecap@arnet.com.ar*

2. Ideas y versiones preliminares fueron presentadas en reuniones de trabajo en FIEL (9 de noviembre de 1998 y 10 de febrero de 1999) las que aportaron numerosas y valiosas sugerencias. La Lic. Silvana Tenreyro (2° año del doctorado en Economía en la Universidad de Harvard) aportó diversas sugerencias sobre trabajos en proceso y el Lic. Mauricio Olivera del BID nos brindó series de salarios para países de América latina. La Srta. Mariana Colacelli ayudó eficientemente en el procesamiento de la parte empírica.

3. Barro [1999] calculó la correlación lineal del índice de Gini con respecto al quinto quintil entre un grupo grande de países, siendo la misma superior a 0,95. Ello indica que no haría mucha diferencia utilizar uno u otro indicador a través del tiempo como índice de desigualdad.

4. Barro [1999] puntualiza tres causales: a) el paso de una economía tradicional a una moderna; b) el paso de un sistema financiero atrasado a uno moderno; y c) cam-

bios tecnológicos que produzcan mayor demanda de trabajadores preparados en las nuevas tecnologías. A ello deberían agregarse los efectos de los impuestos en la distribución del ingreso, ya que existen algunas evidencias de que para niveles económicos bajos la carga tributaria es regresiva y para niveles económicos altos se vuelve progresiva.

5. Cabe destacar que en el área de la economía del medio ambiente también se observó una curva tipo Kuznets entre el grado de contaminación y el nivel de ingreso con datos de países. A un cierto nivel económico se empieza a invertir para corregir los efectos de la contaminación.

6. Cuando se calcula la desigualdad en la Argentina agregando los gastos sociales, la misma si bien se reduce no cambia su conducta a través del tiempo. Ello puede estar indicando que las medidas redistributivas no cambiaron sustancialmente. Por otro lado cuando se descompone la desigualdad por sus determinantes, la desigualdad educacional es la que más prevalece en la desigualdad general. (Ver resultados de L. Gasparini en este volumen.)

7. Algo similar se observa en el caso de Brasil, una curva Kuznets a través de regiones y simultáneamente una baja en los indicadores de desigualdad en el período 1976-1986 (ver J.G. Almeida dos Reis y R. Paes de Barros [1991]).

8. En el ingreso mensual de aproximadamente $ 750 se da el cambio de pendiente de la curva Kuznets. Ello llevado a PBI per cápita constituye un valor aproximado a $ 6.700. Este valor es el doble del estimado con datos de países. Se podría pensar en una curva Kuznets que en realidad es una envolvente de U invertida para distintos niveles económicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aghion, P. y Howitt, P.: *Endogenous Growth Theory*, capítulos 9 y 10, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.

Alesina, A. y Rodrik, D.: "Distributive Politics and Economic Growth." *Q.J.E.* 109 (noviembre de 1994): 465-90.

Allais, M.: "Classes Sociales et Civilisations", *Economies et Societes*, Cahiers de I'I-.S.E.A. série HS Nº 17, Institut de Science Economique Appliquee, Tomo VIII, Nº 3, marzo, París 1974, págs. 285-377.

Almeida dos Reis, J. G. y Paes de Barros, R.: "Wage Inequality and the Distribution of Education: A Study of the Evolution of Regional Differences in Inequality in Metropolitan Brazil", *J. Development Econ*, julio de 1991.

Anand, S. y Kanbur, S. M.: "The Kuznets process and the inequality-development relationship", *J. Development Econ.* 41, 1993.

———: "Inequality and Development: A Critique", *J. Development Econ.* 40, 1992.

Aschauer, D.: "Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Financing, and Efficiency", Conferencia sobre Presupuestos Públicos en América latina: Reformas y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Banco Empresario de Tucumán y Univ. Nacional Tucumán. Tucumán. Argentina, 1998. Por aparecer en *Econ. Development and Cultural Change*.

Atkinson, A.: "Bringing Income Distribution in from the Cold", *Econ. J.* 107, marzo de 1997, págs. 297-321.

Barro, R. J.: *Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, págs. 114-22.

———: y Sala-i-Martin, X.: *Economic Growth*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995.

———: "Inequality, Growth and Investment", mímeo., Cambridge, Mass.: Harvard Univ., Dept. Econ., enero de 1999.

Bénabou, R.: "Inequality and Growth", en B. S. Bernanke y J. Rotemberg (comps.) *NBER Macroeconomics Annual* 11, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, págs. 11-73.

Bourguignon, F. y Morrisson, C.: "The Kuznets Curve and the Recent Evolution of Income Inequality in Developed Countries", mímeo., París: DELTA Press, 1992.

Bowman, K. S.: "Should Kuznets Effect be Relied on to Induce Equalizing Growth: Evidence from Post-1950 Development", *World Development* Vol. 25, Nº 1, 1997, págs.127-43.

Bravo, D. y Marinovic, A.: "Desigualdad Salarial en Chile: 40 Años de Evidencia", mímeo., Santiago de Chile: Universidad de Chile, Dept. Econ., 1997. págs.1-41.

Buckatzsch, E. J.: "The Geographical Distribution of Wealth in England, 1086-1843: An Experimental Study of Certain Tax Assessments", *The Econ. History Review* Vol. 3 Nº 1 2° Serie 34, 1950-52. págs. 180-202.

CEPAL *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 1996.

———: *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 1997.

Clarke, G. R. G.: "More Evidence on Income Distribution and Growth", *J. Development Econ.* 47, 1995, págs. 403-27.

Cooper, S.: "Redistribution and the Persistence of Income Inequality", mímeo., Cambridge, Mass., Harvard Univ., Kennedey School of Government, enero de 1996.

Corak, M. y Heisz, A.: *"How to get ahead in life: Some correlates of Intergenerational income mobility in Canada"*, capítulo 5, Canadá, 1998.

Chiu, W. H.: "Income Inequality, Human Capital, Accumulation and Economic Performance", *Econ. J.* 108, enero de 1998, 44-59.

Davis, S. J.: "Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages", *NBER Macroeconomics Annual* 7, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992.

Elías, V. J.: *Sources of Growth: A Study of Seven Latin American Economies*, San Francisco, California: ICS Press, 1992.

———: "40 años del residual de Solow." Conferencia Inaugural de la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta, 1996.

———: y Fuentes, R.: "Convergence in the Southern Cone", *Estudios de Economía* Vol. 25 Nº 2, diciembre de 1998, págs. 179-89.

Engerman, S. L. y Sokoloff, K. L.: "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View From Economic Historians of the United States", Conferencia págs. 1-55, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Univ. Nacional de La Plata, 1996.

García Swartz, D. D.: "Argentine Wage Differentials, 1974-1995: An Interpretation in Terms of Supply and Demand", Ph.D. Dissertation. Chicago: Univ. Chicago, Dept. Econ. and Dept. Historia, 1997.

Gottschalk, P.: "Inequality, Income Growth and Mobility: The Basic Facts", *J. Econ. Perspectives*, 1997.

———: y Smeeduy, T. "Cross National Comparison of Earnings and Income Inequality." *J. Econ. Literature*, 1997, pág. 633.

Hammermesh, D.: *Labor Demand*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1993.

Harberger, A. C. y Evans, J.: "Summary of Approaches to Basic Needs Externalities and Suggestions for Further Work", Memorándum, 1997.

Heckman, J. J.; Lochner, L. y Taber, C.: "Explaining Rising Wage Inequality: Explorations with a Dynamic General Equilibrium Model of Labor Earnings with Heterogeneous Agents", *Review of Economic Dynamics* Vol. 1, enero de 1998.

———: y Todd, P.: "40 Years of Mincer Earnings Functions", no publicado, Univ. Chicago, 1997.

Kuznets, S.: "Economic Growth and Income Inequality", *A.E.R.* 45 (1955): 1-28.

Levine, R.: "Financial Development and Growth: Where do we stand?", disertación, Conference on Economic Growth, Technology, and Human Capital, Santiago, Univ. Chile y Univ. Tucumán, mímeo, Chile, 1998.

Lindbeck, A.: "The Swedish Experiment", *J. Econ. Literature*, septiembre de 1997, págs. 1273-319.

Lora, E. y Márquez, G.: "El problema del empleo en América latina: percepciones y hechos estilizados", Reunión de Gobernadores en Cartagena, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 1998.

Maddison, A.: *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Nueva York, 1991.

Mirrlees, J.: "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review Econ. Studies* 38, 1971, págs. 175-208.

———: y Mulligan, Casey B.: *Parental Priorities and Economic Inequality*, Chicago: Univ. Chicago Press, 1997.

Neal, D. y Rosen, S.: "Theories of the Distribution of Labor Earnings", *NBER Working Paper* 6378, enero de 1998, Cambridge, Mass.

Nickell, S. J. y Bell, B.: "The Collapse of Demand for the Unskilled and Unemployment across the OECD", *Oxford Review Econ. Policy* 11 (1 1995): 40-62.

Perotti, R.: "Growth, Income Distribution and Democracy: What Data Say", *J. Econ. Growth* Vol. 2 N°1, 1996, págs. 149-87.

Persson, T. y Tabellini, G.: "Is inequality harmful for growth: Theory and evidence", *A.E.R* 48, junio de 1994, págs. 600-21.

Piketty, T.: "Inegalites et Redistribution: Developments theoriques recents", *Revue d'Economie Politique* 104 (6 1996), págs. 769-800.

Rebelo, S.: "Long Run Policy Analysis and Long Run Growth", *J.P.E.*, junio de 1991, págs. 500-21.

Rosen, S. y Weinberg, B.: "Incentives, Efficiency, and Govermment Provision of Public Services", Annual World Bank Conference on Development Economies, Banco Mundial, Washington, DC., 1997.

Solow, R.: "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Q.J.E.*, febrero de 1956, págs. 65-94.

Steindl, J.: "Size Income Distribution", *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1965.

Stokey, N.: "Free Trade, Factor Returns, Factor Accumulation", *J. Econ. Growth* Vol 1 N° 4, diciembre de 1996, págs. 421-47.

Sutton, J.: "Gibrat´s Legacy", *J. Econ. Literature*, diciembre de 1997.

Violante, G. L.: "Equipment Investment and Skill Dynamics: A Solution to the Wage Dispersion Puzzle?, mímeo., Univ. Pennsylvania, 1997.

Weinberg, B.: "The Role of Govermment in the Provision of Servicies", disertación. Conferencia sobre Presupuestos Públicos en América Latina: Reformas y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Banco Empresario de Tucumán y Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina, 1998.

Williamson, J. G.: "Inequality, Poverty and History", Kuznets Memorial Lecture, New Haven, Economic Growth Center, Yale University, 1991.

Wolff, E. N.: "Recent Trends in the Size Distribution of Household Wealth", *J. Econ. Perspectives* Vol 12 N° 3, primavera de 1998, págs. 131-50.

IV.2. EL IMPACTO DE LA INFLACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL IMPUESTO INFLACIONARIO EN LA ARGENTINA EN LA DÉCADA DEL OCHENTA[1]

ALFREDO CANAVESE[2]
WALTER SOSA ESCUDERO[3]
FACUNDO GONZÁLEZ ALVAREDO[2]

INTRODUCCIÓN

Los economistas creen que la distribución del ingreso evoluciona desde una relativa igualdad hacia una mayor desigualdad para retornar luego a niveles más igualitarios a medida que un país se desarrolla. El argumento intuitivo sostiene que las desigualdades comienzan a aparecer a medida que los agentes económicos abandonan actividades tradicionales para pasar a otras tareas donde sus productividades marginales son más altas. En algún momento las productividades marginales de todos los individuos comienzan a converger y las diferencias entre los ingresos se reducen de modo que la tendencia inicial se revierte. La hipótesis de Kuznets (1955), que postula la existencia de una relación no lineal entre las medidas de desigualdad en la distribución del ingreso y el nivel de desarrollo económico de un país, está sustentada por ese razonamiento, aunque los estudios empíricos que incluyen varios países han encontrado residuos no explicados significativos en los intentos de su corroboración, como señala Milanovic (1994). Sin embargo Campano y Salvatore (1988) plantean que los resultados mejoran cuando se excluye a los países de América latina de la muestra que se utiliza. Algunos resultados recientes, como los que presenta Bulir (1998), han incluido a la tasa de inflación entre las variables que explican las desigualdades en la distribución del ingreso y han conseguido mejores aproximaciones a la hipótesis de Kuznets a la vez que lograron tratar a los países de América latina junto con el resto de los integrantes de la muestra. Esos estudios revelan que la tasa de inflación afecta a la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini. El impacto de la estabilidad del nivel general de precios sobre la distribución del ingreso resulta no lineal, de modo que bajas en la tasa de inflación cuando se parte de niveles hiperinflacionarios reducen significativamente la desigualdad mientras que a tasas de inflación bajas, las reducciones tienen poco efecto sobre las medidas de desigualdad.

La economía argentina, con una experiencia inflacionaria de casi medio siglo, alcanzó las tasas de variación de precios más altas durante la década

de los años ochenta junto con dos episodios hiperinflacionarios en 1989 y 1990. A partir de 1991, con la implementación de una caja de conversión y un programa de reformas estructurales, la Argentina ha logrado estabilizar el nivel de precios como se analiza en Canavese (1992). Es por esto que la década de los ochenta ofrece un terreno propicio para investigar el impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso.

El propósito de este trabajo, que se construye sobre uno anterior de Ahumada, Canavese, Sanguinetti y Sosa Escudero (1993), es analizar uno de los mecanismos a través de los cuales la inflación afecta al ingreso de los agentes económicos: el impuesto inflacionario. Como en el caso de otros impuestos, su incidencia sobre la distribución del ingreso proviene del hecho de que distintos individuos poseen diferentes montos de la base imponible y son afectados por tasas impositivas desiguales. En consecuencia será necesario estimar las distintas tasas que afectaron a los diferentes quintiles de la distribución del ingreso y las diferentes bases mantenidas en cartera por esos quintiles durante el período de alta inflación e hiperinflación que comprende la década 1980-1990 en la Argentina.

En la primera parte se presentan los conceptos teóricos que sustentan la investigación empírica. Luego se estiman los montos de señoreaje e impuesto inflacionario de manera agregada, que los individuos pagaron entre 1980 y 1990. En la tercera sección se discuten los problemas referidos a la estimación de las demandas de saldos reales de corto y de largo plazo que permiten aproximarse al cálculo de la proporción del impuesto inflacionario que pagó cada estrato de la distribución del ingreso. En la cuarta parte se calculan dichos montos para, finalmente, comparar la distribución de la renta antes y después de devolver a los agentes económicos aquello que han pagado por mantener saldos monetarios en su poder.

I

Los agentes económicos mantienen saldos monetarios líquidos en cartera con varios propósitos. Uno de ello es el de realizar transacciones reales y financieras. El nivel de actividad económica es una aproximación adecuada para el valor de las transacciones realizadas, mientras que la tasa de inflación contempla el costo incurrido por mantener dinero líquido, ya que mide su pérdida de poder adquisitivo. Cuando el nivel general de precios aumenta, los agentes deben aumentar los saldos nominales mantenidos en forma líquida para realizar el mismo número de transacciones que concretaban a precios más bajos. Al satisfacer este aumento de saldos nominales requeridos por los agentes, el emisor de dinero se provee de recursos reales del mismo modo que lo hace al recaudar impuestos. Sin embargo, sucesivos aumentos en el nivel de precios elevan la tasa de inflación y, consecuentemente, el costo de mantener saldos líquidos. Así, los aumentos del nivel general de precios permiten recaudar una clase de impuesto no legislado a la vez que inducen una reducción de la base sobre la que se sostiene ese impuesto. Estos conceptos pueden formalizarse para precisar su significado y permitir una estimación empírica.

Una función demanda de dinero estable vincula la cantidad deseada de saldos monetarios reales con el nivel de actividad económica y la tasa de inflación. El nivel de actividad económica aproxima el número de transacciones que se desea realizar y la tasa de inflación aparece como el costo de oportunidad de mantener saldos monetarios líquidos. Dada la función demanda de dinero, la tasa a la cual crece la oferta nominal de dinero determina la tasa de inflación. Los agentes económicos se ven obligados a acumular saldos monetarios nominales para mantener sus saldos reales en los niveles deseados en la medida en que hay inflación. Esos saldos nominales se acumulan a partir del ingreso nominal sacrificando consumo y, en consecuencia, constituyen un pago equivalente al de un impuesto que se percibe sobre la tenencia de saldos monetarios y que recauda el emisor de moneda. El monto del impuesto tributado se puede determinar analíticamente a partir de la observación del comportamiento de los saldos monetarios reales mantenidos en cartera por los agentes económicos ante cambios en el nivel general de precios. En efecto, si se define a los saldos reales (m_t) como

$$m_t = \frac{M_t}{P_t} \tag{1}$$

donde M son los saldos monetarios nominales mantenidos en cartera por los agentes económicos y P es el nivel general de precios, entonces tomando logaritmos en (1) y derivando respecto del tiempo resulta

$$\frac{d\ln m}{dt} = \frac{d\ln M}{dt} - \frac{d\ln P}{dt} \tag{2}$$

que indica el comportamiento de las variaciones en los saldos monetarios reales y se puede escribir como

$$\frac{\dot{m}}{m} = \frac{\dot{M}}{M} - \pi \tag{3}$$

donde un punto sobre una variables indica su derivada respecto del tiempo y π es la tasa de inflación. Así,

$$\dot{m} = \frac{\dot{M}}{M} m - \pi m \tag{4}$$

Recordando la definición de m y despejando $\frac{\dot{M}}{P}$ se llega a

$$\frac{\dot{M}}{P} = \dot{m} + \pi m \tag{5}$$

La expresión (5) presenta en el primer miembro el señoreaje que recauda el emisor de dinero en términos reales. El segundo miembro descompone ese

señoreaje en los aumentos en la demanda de dinero generados por variaciones en el ingreso real ($\dot{m}$) más la recaudación de impuesto inflacionario ($\pi\, m$) también en términos reales. La recaudación de impuesto inflacionario comprende las tasa del impuesto π (la tasa de inflación) y la base del impuesto m (los saldos monetarios reales).

La estimación empírica de los montos del impuesto inflacionario tributado requiere que la ecuación (5), que se presenta en tiempo continuo, se transforme para hacerla apta para el análisis discreto. Una expresión equivalente a (5) en términos discretos se puede obtener a partir de la definición de señoreaje en términos reales, S_t:

$$S_t = \frac{\Delta M_t}{P_t} = \frac{M_t - M_{t-1}}{P_t} \tag{6}$$

La expresión (6) puede reescribirse como:

$$S_t = \frac{\Delta M_t}{P_t} = \frac{M_t}{P_t} - \frac{M_{t-1}}{P_{t-1}}\frac{P_{t-1}}{P_t} = m_t - m_{t-1}\frac{P_{t-1}}{P_t} \tag{7}$$

sumando y restando m_{t-1} en (7) resulta:

$$S_t = m_t - m_{t-1} + m_{t-1}\left(1 - \frac{P_{t-1}}{P_t}\right) \tag{8}$$

la tasa de inflación entre t-1 y t se define como $\pi_t = \left(\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}\right)$, entonces (3) equivale a:

$$S_t = \frac{\Delta M_t}{P_t} = m_t - m_{t-1} + m_{t-1}\frac{\pi_t}{1+\pi_t} \tag{9}$$

Como muestra la expresión (9), que es equivalente a (5), el señoreaje total en términos reales puede descomponerse en dos partes: señoreaje puro e impuesto inflacionario. El primero $(m_t - m_{t-1})$ se refiere explícitamente a la variación en la cantidad real de dinero (y que el emisor puede colocar sin provocar inflación); el segundo $m_{t-1}\frac{\pi_t}{1+\pi_t}$ involucra los incrementos en las tenencias de moneda necesarios para mantener constante una cantidad dada de saldos reales cuando los precios están variando. Es claro que m_{t-1} es la base del impuesto y $\frac{\pi_t}{1+\pi_t}$ es la tasa.

El análisis en tiempo discreto que se ha desarrollado permite encontrar una interpretación análoga al impuesto inflacionario desde el lado de aquellos que lo pagan. Cuando los precios están creciendo, mantener M en cartera entre t-1 y t genera una pérdida real igual a:

$$\frac{M}{P_t} - \frac{M}{P_{t-1}} = \frac{M}{P_{t-1}}\left(\frac{P_{t-1}}{P_t} - 1\right) = \frac{M}{P_{t-1}}\left(\frac{-\pi_t}{1+\pi_t}\right) \tag{10}$$

entonces la tasa del impuesto inflacionario no es más ni menos que la tasa de retorno del dinero cambiada de signo, que es lo que los individuos pagan por mantener saldos monetarios en su poder.

II

La expresión (6) permite realizar el cálculo del señoreaje y a partir de allí se puede estimar el impuesto inflacionario como en (11):

$$\pi tax_t = \frac{\Delta M_t}{P_t} - (m_t - m_{t-1}) = S_t - \left(\frac{M_t}{P_t} - \frac{M_{t-1}}{P_{t-1}}\right) \tag{11}$$

La utilización de (11) requiere que se defina el agregado monetario adecuado. También es necesario considerar la tasa de inflación pertinente para los propósitos de este trabajo.

En la literatura empírica sobre el cálculo del impuesto inflacionario no parece haber acuerdo sobre el agregado monetario que constituye la base de este tributo. Distintos autores, como Rodríguez (1991), Kiguel y Neumeyer (1989), Fernández (1986) y Grilli (1989) utilizan alternativamente M1 o la base monetaria, en tanto otros como Szapiro, Fanelli y Damill (1989) sugieren usar M2. En todo caso la elección está condicionada por el objetivo de la medición y por el comportamiento de la tasa de interés.[4] Si se pretende medir el monto recaudado por el gobierno el concepto apropiado es, en general, la base monetaria, mientras que si lo que se intenta medir es el monto pagado por los agentes, el concepto pertinente es M1 ya que este agregado no genera interés. En la medida en que la tasa de interés y la tasa de inflación difieran, los agentes también tributan sobre M2 con una tasa que es igual a la diferencia entre ambas. Este trabajo se concentra sobre los montos pagados por los agentes de modo que se tomará M1 como agregado monetario adecuado suponiendo que no hay diferencias sistemáticas y substanciales entre tasas de interés y tasas de inflación.

La tasa de inflación que permite calcular la tasa del impuesto inflacionario se estima en base al Índice de Precios al Consumidor, ya que se considera que los incrementos en los saldos monetarios nominales inducidos por la inflación provienen de sacrificios en el consumo.

Existen no pocas dificultades al tratar de aproximar los cálculos a las cantidades efectivamente pagadas; los pagos son continuos y las estimaciones se basan en cálculos discretos, cuestión que se acentúa cuando la tasa de inflación es muy alta. De acuerdo con las expresiones anteriores se calcularon el señoreaje y el impuesto inflacionario mensuales en términos absolutos; luego se agregaron los valores por trimestres y esos resultados se presentan en el cuadro 1 medidos como porcentajes del producto, junto con la tasa de inflación acumulada en cada trimestre. Las columnas tres y cinco

muestran los valores máximos mensuales de ambas variables dentro del trimestre.

Se ve claramente que el impuesto inflacionario ha alcanzado magnitudes importantes durante toda la década, representando alrededor del 12% del PBI trimestral durante los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. El señoreaje llega a valores máximos en los mismos meses, pero también toma niveles importantes durante la segunda mitad de 1982, debido fundamentalmente a la monetización de la deuda interna.

III

El impuesto inflacionario afecta la distribución del ingreso en tanto los diferentes grupos de individuos poseen diferentes cantidades de saldos reales y se enfrentan a diferentes tasas de inflación. Para medir el impacto distributivo se requiere conocer, entonces, ambas magnitudes. Esta sección detalla los procedimientos seguidos para estimar una función demanda de dinero que luego permita computar los montos pagados por impuesto inflacionario para los distintos niveles de ingreso. La estimación se basa en datos trimestrales para el período 1980-1990. El mismo cubre los distintos episodios de alta inflación que tuvieron lugar luego de la crisis de la deuda experimentada a comienzos de la década de los ochenta, y que culminan con dos aceleraciones hiperinflacionarias en 1989 y 1990. La estimación realizada aquí no intenta proveer un tratamiento definitivo del problema de la dinámica de la tenencia de saldos reales, sino proponer un marco metodológico para computar la tributación de impuesto inflacionario por niveles de ingreso.[5]

La elección del período de análisis no es arbitraria. Si bien se dispone de información anterior y posterior al período estudiado, la extensión del horizonte implicaría compatibilizar períodos y estructuras económicas esencialmente heterogéneas, lo que conduciría necesariamente al tratamiento de cambios estructurales que permitan incorporar los efectos de los cambios de política introducidos para estabilizar la economía. A la luz de estas consideraciones, se eligió trabajar con un período que, desde el punto de vista del problema estudiado, fuera lo más homogéneo posible, sacrificando la posibilidad de dar cuenta de fenómenos que, aunque interesantes, desvían el foco del estudio.

A los efectos de la estimación se dispone de observaciones trimestrales que abarcan desde el primer trimestre de 1980 hasta el primer trimestre de 1989. La elección de la frecuencia trimestral obedece a dos factores. Si bien las series monetarias y de precios se encuentran disponibles a nivel mensual, las de cuentas nacionales se elaboran con una frecuencia trimestral, por lo que el análisis mensual habría implicado enfrentar el complejo problema de la mensualización del PBI o incurrir en el riesgo de adoptar supuestos posiblemente irrealistas acerca del comportamiento del PBI trimestral y su correlato mensual. Por otra parte, no resulta claro que el aumento en la cantidad de observaciones aportadas por el tratamiento mensual lleve necesariamente a un aumento en la calidad de la información, como indican Shiller y Perron (1985), sobre todo si se tiene en cuenta el aumento en la complejidad del tratamiento del problema de la estacionalidad, clásico en la estimación de la demanda de dinero.[6]

La limitada cantidad de observaciones impide llevar a cabo un procedimiento del tipo “general a particular” para identificar un modelo de corto plazo, en la línea explorada por Ahumada (1992a). La estimación inicial del modelo autorregresivo con rezagos distribuidos utilizando dos variables explicativas, cuatro rezagos y tres variables binarias para captar la estacionalidad trimestral implicaría estimar dieciocho parámetros, lo que rápidamente agota la cantidad de grados de libertad disponibles, y no permite la identificación de los parámetros de interés, al tiempo que magnifica las consecuencias de los problemas de multicolinealidad entre los regresores e invalida el uso de procedimientos de inferencia basados en aproximaciones asintóticas.

Frente a esta restricción se siguió la línea metodológica que surge del trabajo de Engle y Granger (1987), que propone investigar en primer lugar la existencia de una relación de largo plazo entre las series involucradas y estimar luego una especificación parsimoniosa de corto plazo, compatible con la relación de largo plazo hallada en la primera etapa.[7]

En primer lugar se explora la existencia de una relación de cointegración entre las variables explicativas en la determinación de la demanda de dinero. Siguiendo la metodología de Engle y Granger (1987) el primer paso consistió en evaluar la homogeneidad de los órdenes de integración de las series de saldos reales, inflación y transacciones. A tal efecto se implementaron tests de Dickey-Fuller aumentados, que no sugieren rechazar la hipótesis nula de que las series presentan una raíz unitaria. Los resultados de los tests se detallan en el cuadro 1. Ellos sugieren que, tal como se reporta en diversos estudios anteriores, las series son integradas de orden uno I(1).[8]

Cuadro 1
TEST DE RAÍZ UNITARIA

Variable	Estadístico
m_t	-2,577362
π_t	-2,395383
y_t	-3,053772

Estadísticos ‘t’ del test de Dickey-Fuller aumentado con un rezago.

La variable m_t es el logaritmo del promedio trimestral de las tenencias de M1 al final de cada mes en términos reales; π_t es la tasa de inflación mensual que, de mantenerse constante durante los meses del trimestre, genera la tasa de inflación observada en el trimestre; y_t es el logaritmo de la variable “*transacciones*” definida como PBI más importaciones menos exportaciones, a precios de mercado en valores constantes de 1986. Luego se procedió a la estimación de la demanda de dinero de largo plazo, correspondiente a la “regresión de cointegración”:

$$m_t = \alpha_0 + \alpha_1 \pi_t + \alpha_2 y_t + \mu_t \qquad (12)$$

Los coeficientes del modelo tienen una interpretación clara: α_1 es la semielasticidad inflación y α_2 representa la elasticidad ingreso, en tanto μ es el término de perturbación aleatoria.

Los resultados de la estimación son:

$$m_t = 1{,}84 - 2{,}088306\ \pi_t + 0{,}706805\ y_t$$

$R^2 = 0{,}54$
std error: 0,51
muestra: 1980.1-1988.4
observaciones: 36

El test de raíz unitaria basado en los residuos de la regresión anterior sugiere rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes estimados en la relación del largo plazo no conforman un vector de cointegración.

De acuerdo con el Teorema de Representación de Granger, la existencia de una relación de cointegración implica que la demanda de saldos reales puede caracterizarse coherentemente en el corto plazo a través de un modelo de corrección de errores del tipo:

$$\Delta M_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta\pi_t + \beta_2 \Delta y_t + \beta_3 z_{t-1} + \beta_4 W_t + \varepsilon_t \qquad (13)$$

donde z es el término de "corrección de error" correspondiente a los residuos de la estimación de la relación de largo plazo; W es un vector de variables binarias estacionales, Δ es el operador diferencia y ε es el término de error. La especificación de corrección de errores (13) es compatible con la relación de largo plazo (12) ya que en estado estacionario las variables en diferencia valen cero, con lo que, si se excluyen las variables binarias estacionales, (13) se transforma en (12).

Las siguientes son las estimaciones mínimocuadráticas de los coeficientes de (13); los errores estándard entre paréntesis corresponden al estimador de Newey-West, robustos frente a la presencia de heteroscedasticidad y autocorrelación.[9] Distintas especificaciones del test de Breusch-Pagan de autocorrelación sugieren no rechazar la hipótesis nula de ausencia de autocorrelación residual, aun cuando la interpretación de estos resultados debe tomarse con prudencia debido a la reducida cantidad de observaciones.

$$\Delta m_t = \underset{(0{,}014)}{-0{,}0138} - \underset{(0{,}23)}{1{,}271984}\ \Delta\pi_t + \underset{(0{,}22)}{0{,}227556}\ \Delta y_t - \underset{(0{,}10)}{0{,}229630}\ z_{t-1}$$

$R^2 = 0{,}51$
std error: 0,084
muestra:1980.2-1989.1
observaciones: 36

Para evaluar el desempeño de ambas estimaciones de manera sencilla se calcularon las cantidades demandadas de saldos reales de corto y de largo plazo a que ambas funciones dan lugar y se computaron los montos de impuesto inflacionario con dichos valores según la expresión $m_{t-1}\dfrac{\pi_t}{1+\pi_t}$. Los resultados se muestran en las columnas dos y tres del cuadro II; en la columna uno se repiten los valores del cuadro I. Nótese que las estimaciones a partir del supuesto de una demanda de dinero estable ofrecen resultados muy similares a aquellos obtenidos a partir de la expresión (9), con excepción obvia de los episodios hiperinflacionarios de finales de la década. Allí, y como cabía esperar, los cálculos a partir de las funciones estimadas "exageran" los valores tributados del impuesto inflacionario.

IV

La estimación de las cantidades demandas de saldos reales de largo y de corto plazo por quintiles de la distribución del ingreso se obtuvo reemplazando en las ecuaciones estimadas y cuyos resultados se han presentado más arriba, la tasa de inflación π_t y la variable transacciones y_t correspondientes a cada quintil.[10] Para calcular la tasa de variación de los precios que enfrentó cada estrato de ingreso se ponderó la primera apertura del Índice de Precios al Consumidor, que consta de ocho capítulos hasta mayo de 1989 y nueve a partir de esa fecha, con la composición del consumo de cada quintil. Esta última información está basada en el cuadro *Características de las unidades de gasto y composición porcentual del gasto ordenadas por ingreso mensual per cápita* de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 1986 (INDEC) que se presenta en el cuadro III.[11] Las tasas de inflación de cada quintil se muestran en el cuadro IV. Nótese que no presentan diferencias significativas, ni puede identificarse un patrón de comportamiento debido, posiblemente, al hecho de que los datos trimestrales opacan variaciones de precios relativos de corto plazo.

Por su parte, la variable *transacciones* correspondiente a cada quintil es el resultado de desagregar la variable *transacciones* de la estimación de la demanda de dinero según la distribución del ingreso que se presenta en el cuadro V, y que responde a la distribución por hogares, según escala de ingreso total familiar, elaborada en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el aglomerado del Gran Buenos Aires.

Los resultados del cómputo del impuesto inflacionario correspondiente a cada quintil de la distribución de la renta se presentan en el cuadro VI (largo plazo) y en el cuadro VII (corto plazo). En la última columna de ambas tablas se calcula la relación entre lo pagado por el primer quintil y lo tributado por el último quintil. En promedio, tanto en el largo como en el corto plazo, los más pobres "tributaron" el doble que los más ricos en proporción a su ingreso; y esa relación llega a ser casi el triple durante la hiperinflación de 1989.

Una vez calculado el impuesto inflacionario que ha pagado cada quintil

de la distribución del ingreso y bajo el supuesto de que todos los hogares en el quintil han tributado la misma proporción, puede plantearse la pregunta siguiente: cómo se modifica la distribución de la renta si se devuelve a cada hogar la proporción de su ingreso que ha pagado en concepto de impuesto. Los resultados se muestran en el cuadro VIII y sólo para aquellos años de la década en que el experimento es posible.[12]

La devolución a los agentes de los montos "tributados" produce una mejora no trivial en la distribución de la renta en el año 1989. En dicho año, y según los valores del cuadro VIII el primer quintil aumenta 1,2% del ingreso total su participación en el reparto de la renta, en tanto que el quinto quintil desciende en 2,6%.

CONCLUSIONES

La regresividad del impuesto inflacionario ha sido reconocida con frecuencia aunque los estudios que encaran el tema son relativamente escasos. Una base para afirmar que el financiamiento inflacionario produce efectos distributivos regresivos es constatar que a medida que el ingreso de los agentes económicos crece, éstos mantienen menos saldos monetarios reales en proporción de su ingreso. Este fenómeno se manifiesta a través de una elasticidad ingreso menor que la unidad para la demanda de dinero y puede responder a diferentes razones que en muchos casos están simultáneamente presentes.

Por un lado, pueden existir economías de escala en el uso de dinero. Las facilidades financieras que sólo están disponibles por encima de un nivel mínimo de operaciones y que son, entonces, indivisibles –préstamos bancarios, tarjetas de crédito, etc.–, generan esas economías de escala.

Otra alternativa aparece en economías con larga experiencia inflacionaria. En esos casos suelen encontrarse activos financieros que sustituyen al dinero y que ofrecen algún tipo de protección contra la inflación. Sin embargo, el uso de esos activos implica la absorción de ciertos costos fijos de modo que su utilización sólo es atractiva para agentes de ingresos relativamente altos.[13] Es el caso de cuentas corrientes que devengan interés, tarjetas de crédito o cajas de ahorro. Este argumento, que se refiere a la existencia de un costo fijo es menos importante cuando el activo financiero que sustituye al dinero local es una moneda extranjera que puede obtenerse a un costo reducido aun en pequeñas cantidades. Sin embargo debe considerarse que es difícil que la moneda extranjera reemplace a la moneda local en transacciones menores. Estas transacciones menores representan una proporción del ingreso mayor para agentes de bajos recursos, y, en consecuencia, ellos quedan más expuestos al impacto del impuesto inflacionario de lo que lo están quienes tienen ingresos más altos.

En resumen, indivisibilidades y costos fijos junto con reemplazos parciales de la moneda local pueden dar lugar a elasticidades ingreso menores que la unidad en la demanda de dinero.

En este trabajo se estimó una demanda de dinero estable que exhibe una elasticidad ingreso menor que la unidad, anticipando el comportamiento regresivo del impuesto inflacionario. Se calculó también la tasa de inflación que soportó cada quintil de la distribución del ingreso durante el período de alta inflación de la década del ochenta. Sin embargo no se detectaron tasas que tuvieran diferencias sistemáticas y significativas. Luego se utilizó la función demanda de dinero estimada junto con las tasas de inflación calculadas para computar las tenencias de saldos monetarios reales de cada quintil de la distribución del ingreso para cada trimestre de la década.[14] Por último se calculó el monto del impuesto inflacionario tributado en cada trimestre por cada estamento de la distribución del ingreso.

Los resultados confirman la importancia que tuvo el impuesto inflacionario como tributo no legislado, ya que ha representado alrededor del 12% del PBI trimestral durante los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990. También se ha verificado la fuerte regresividad de este impuesto: tanto en el largo como en el corto plazo los más pobres tributaron el doble que los más ricos en proporción a sus respectivos ingresos y esa relación llega a ser casi el triple durante la hiperinflación de 1989. Se ha comprobado, adicionalmente, que tal como sugiere la literatura reciente, bajas en la tasa de inflación cuando se parte de niveles hiperinflacionarios reducen más la desigualdad de lo que lo hacen bajas iguales obtenidas a partir de inflaciones menores. Así, si en 1989 no se hubiese tributado el impuesto inflacionario, el primer quintil de la distribución habría aumentado 35% su participación en el reparto de la renta, ganando un 1,2% adicional del ingreso total, mientras que el quintil más rico habría perdido 2,6% de participación. Estas conclusiones merecen enfatizarse si se recuerda que el reciente estudio de Arce M. (1999) identifica a la mayor parte de la década analizada como una en que la política fiscal fue del tipo sobreexpansiva y populista. Sin embargo, aun sin impuesto inflacionario, la distribución del ingreso aparece más concentrada en 1989 que en 1981.

Cuadro I
SEÑOREAJE E IMPUESTO INFLACIONARIO
(En porcentajes del PBI)

		Señoreaje		Impuesto inflacionario		Tasa de inflación acum. trimestre (%)
		Trimestral	Valor mensual máx.	Trimestral	Valor mensual máx.	
1980	I	2,2	5,1	3,5	4,3	19,5
	II	3,2	5,6	3,1	3,3	18,8
	III	1,2	3,0	2,1	2,4	13,1
	IV	5,6	12,0	2,6	3,7	16,9
1981	I	-4,3	-3,2	2,9	3,2	15,8
	II	2,6	4,8	3,3	3,5	26,9
	III	1,4	2,6	3,2	4,1	27,5
	IV	6,2	12,1	2,7	3,3	23,4
1982	I	-0,9	0,1	3,3	5,7	23,4
	II	6,0	16,1	2,3	3,8	15,9
	III	4,7	10,0	6,7	7,0	56,1
	IV	7,2	13,6	4,2	4,6	38,8
1983	I	1,5	2,7	5,7	7,4	45,9
	II	3,0	4,9	4,1	5,5	39,3
	III	5,4	8,3	5,3	6,5	60,0
	IV	8,3	13,8	5,3	5,7	64,2
1984	I	5,7	6,2	6,7	7,8	58,3
	II	6,0	8,4	5,9	6,3	63,6
	III	3,3	4,0	6,8	7,3	85,3
	IV	5,7	9,0	4,4	4,8	64,2
1985	I	3,5	4,3	6,7	7,7	91,0
	II	6,8	11,1	5,8	6,3	111,4
	III	4,0	7,4	1,2	1,8	11,6
	IV	5,3	11,5	1,0	1,2	7,7
1986	I	0,1	1,8	1,6	2,2	9,6
	II	3,2	5,0	1,9	2,0	13,9
	III	0,4	1,1	3,1	3,6	24,5
	IV	5,1	11,3	2,0	2,2	17,0
1987	I	0,8	3,8	3,4	3,8	23,9
	II	2,0	2,9	2,0	3,1	16,3
	III	0,5	0,9	3,9	4,5	39,8
	IV	5,9	8,9	3,0	5,1	36,3

Cuadro I (cont.)

		Señoreaje		Impuesto inflacionario		Tasa de inflación acum. trimestre (%)
		Trimestral	Valor mensual máx.	Trimestral	Valor mensual máx.	
1988	I	0,4	2,2	3,8	4,3	38,2
	II	3,7	5,4	4,1	4,4	60,0
	III	3,5	4,8	4,6	6,0	79,1
	IV	5,3	10,9	1,8	2,2	23,1
1989	I	1,6	4,7	3,7	4,8	39,7
	II	10,5	15,7	12,6	17,0	410,5
	III	7,9	11,8	8,5	18,4	347,2
	IV	6,6	9,5	4,0	9,1	57,6
1990	I	5,1	8,0	12,6	16,5	466,1
	II	4,3	4,9	1,9	2,3	44,1
	III	1,5	3,1	2,5	2,8	47,9
	IV	3,9	7,5	1,0	1,2	19,7

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y BCRA.

Cuadro II
IMPUESTO INFLACIONARIO
(En porcentajes del producto)

		"Efectivo" (ver cuadro I)	Largo plazo estimado	Corto plazo estimado
1980	I	3,5	2,7	3,4
	II	3,1	2,4	3,1
	III	2,1	1,8	2,0
	IV	2,6	2,4	2,6
1981	I	2,9	2,5	2,6
	II	3,3	3,6	4,3
	III	3,2	3,5	3,7
	IV	2,7	3,0	3,0
1982	I	3,3	3,3	3,0
	II	2,3	2,1	2,2
	III	6,7	6,0	5,6
	IV	4,2	3,7	4,1
1983	I	5,7	5,1	5,7
	II	4,1	3,7	4,4
	III	5,3	5,5	5,5
	IV	5,3	5,4	5,3
1984	I	6,7	5,4	5,5
	II	5,9	4,9	5,7
	III	6,8	6,3	6,8
	IV	4,4	4,7	5,2
1985	I	6,7	7,8	7,7
	II	5,8	6,6	7,2
	III	1,2	1,0	1,0
	IV	1,0	1,1	0,9
1986	I	1,6	1,5	1,2
	II	1,9	1,8	1,8
	III	3,1	3,0	2,9
	IV	2,0	2,2	2,1
1987	I	3,4	3,4	3,3
	II	2,0	1,9	2,0
	III	3,9	4,6	4,2
	IV	3,0	4,0	3,8

Cuadro II (cont.)

		"Efectivo" (ver cuadro I)	Largo plazo estimado	Corto plazo estimado
1988	I	3,8	4,3	3,9
	II	4,1	5,5	5,1
	III	4,6	6,3	5,6
	IV	1,8	2,1	1,9
1989	I	3,7	4,8	3,5
	II	12,6	16,7	13,7
	III	8,5	4,5	6,9
	IV	4,0	1,7	4,8
1990	I	12,6	18,1	20,8
	II	1,9	1,0	1,9
	III	2,5	4,4	5,5
	IV	1,0	2,0	1,1

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y BCRA.

Cuadro III
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO SEGÚN QUINTILES DE UNIDADES DE GASTO ORDENADAS POR INGRESO MENSUAL PER CÁPITA

	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Alimentos y bebidas	55,0	48,1	42,1	37,7	28,2
Indumentaria y calzado	7,6	9,0	9,2	9,0	10,2
Vivienda, combustible y electricidad	8,4	9,0	9,1	8,6	9,7
Equipamiento y funcionamiento del hogar	6,2	6,2	6,7	7,7	10,0
Atención médica y gastos para la salud	4,8	6,9	7,3	9,2	8,8
Transporte y comunicaciones	7,2	8,1	10,7	12,8	13,5
Esparcimiento y cultura	3,0	5,0	5,5	6,6	11,0
Educación	2,1	2,2	2,4	2,9	2,5
Bienes y servicios diversos	5,7	5,5	7,0	5,5	6,1

Fuente: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1986 (INDEC).

Cuadro IV
TASAS DE INFLACIÓN TRIMESTRAL POR QUINTILES
(En porcentajes)

Año	Trimestre	q[1]	q[2]	q[3]	q[4]	q[5]	Acum. trimestre (ver cuadro I)
1980	I	18,5	18,3	18,3	18,4	18,3	19,5
	II	18,9	18,7	18,5	18,3	18,0	18,8
	III	12,1	12,5	12,9	13,2	13,8	13,1
	IV	16,7	17,0	17,1	17,3	17,5	16,9
1981	I	15,3	15,4	15,5	15,7	15,8	15,8
	II	27,4	27,1	26,9	26,7	26,3	26,9
	III	26,3	26,2	26,5	26,4	26,4	27,5
	IV	24,2	24,1	23,9	23,8	23,4	23,4
1982	I	23,3	23,2	23,2	23,0	22,9	23,4
	II	16,8	16,7	16,5	16,0	16,1	15,9
	III	57,7	56,3	55,4	54,9	53,6	56,1
	IV	39,0	39,9	40,7	41,2	42,4	38,8
1983	I	45,2	44,9	44,8	44,8	44,7	45,9
	II	39,9	40,3	40,4	40,5	40,9	39,3
	III	59,5	58,3	57,7	57,2	56,1	60,0
	IV	64,6	66,2	67,2	67,6	70,2	64,2
1984	I	59,9	58,3	56,6	55,9	53,6	58,3
	II	64,7	66,6	67,9	69,1	71,8	63,6
	III	84,4	83,1	82,3	82,1	80,2	85,3
	IV	64,3	66,0	66,9	67,5	69,2	64,2
1985	I	88,0	87,5	87,4	87,9	87,3	91,0
	II	107,7	109,0	110,9	111,7	113,4	111,4
	III	11,5	11,4	11,4	11,4	11,0	11,6
	IV	9,1	9,2	8,9	8,7	8,3	7,7
1986	I	9,6	9,5	9,1	9,2	8,6	9,6
	II	14,2	14,4	14,3	14,3	14,4	13,9
	III	24,0	23,4	23,2	23,0	22,2	24,5
	IV	16,9	17,6	17,9	18,2	18,9	17,0
1987	I	23,5	23,1	23,0	22,7	22,1	23,9
	II	16,9	16,9	16,7	16,7	16,4	16,3
	III	39,5	38,6	38,0	37,6	36,7	39,8
	IV	35,7	36,8	38,3	38,5	40,7	36,3

Cuadro IV (cont.)

Año	Trimestre	q[1]	q[2]	q[3]	q[4]	q[5]	Acum. trimestre (ver cuadro I)
1988	I	38,3	38,1	38,0	38,2	37,8	38,2
	II	58,6	58,8	59,9	60,2	61,0	60,0
	III	79,0	77,4	76,4	75,7	74,0	79,1
	IV	24,6	25,0	24,7	24,7	24,6	23,1
1989	I	40,1	39,9	39,4	39,3	39,0	39,7
	II	428,4	422,1	419,9	417,4	413,2	410,5
	III	333,0	340,3	346,7	349,9	361,3	347,2
	IV	57,2	57,8	57,1	57,8	58,3	57,6
1990	I	466,9	464,1	466,3	465,7	462,2	466,1
	II	42,0	43,6	44,1	45,0	46,4	44,1
	III	47,8	48,0	47,7	48,1	48,1	47,9
	IV	19,1	19,5	19,8	19,8	20,2	19,7

Fuente: elaboración propia en base a cuadro II, cuadro III y EPH-INDEC.

Cuadro V
DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO POR QUINTILES 1
HOGARES ORDENADOS POR INGRESO TOTAL FAMILIAR
(En porcentajes del ingreso)

Año	Quintiles				
	1	2	3	4	5
1980	4,7	9,7	15,0	24,4	46,2
1981	4,5	9,5	14,2	21,5	50,3
1982	5,7	8,3	15,6	21,6	48,8
1983	5,3	8,8	15,1	21,6	49,2
1984	4,9	9,5	14,5	21,6	49,5
1985	4,1	9,5	15,8	23,3	47,3
1986	4,6	9,7	14,2	23,6	47,9
1987	4,5	9,8	13,9	21,8	50,0
1988	4,7	9,0	15,1	21,6	49,6
1989	3,5	7,7	12,0	21,0	55,8
1990	4,5	9,3	14,0	21,9	50,3

1. Sin corregir por subdeclaración.
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC-EPH, octubre de cada año, Aglomerado GBA.

Cuadro VI
IMPUESTO INFLACIONARIO DE LARGO PLAZO POR QUINTILES
(En porcentajes del ingreso de cada quintil)

Año	Trimestre	q^1	q^2	q^3	q^4	q^5	q^1/q^5
1980	I	3,8	3,2	2,9	2,6	2,1	1,8
	II	3,6	3,1	2,7	2,4	1,9	1,9
	III	2,4	2,1	2,0	1,8	1,5	1,6
	IV	3,5	3,1	2,8	2,5	2,1	1,7
1981	I	4,0	3,3	2,9	2,6	1,9	2,1
	II	5,6	4,6	4,1	3,7	2,8	2,0
	III	5,2	4,3	3,9	3,5	2,7	1,9
	IV	4,7	3,9	3,5	3,1	2,4	1,9
1982	I	5,0	4,3	3,8	3,4	2,6	1,9
	II	3,4	2,8	2,5	2,2	1,7	2,0
	III	9,4	7,8	6,9	6,1	4,7	2,0
	IV	5,6	4,9	4,5	4,0	3,2	1,7
1983	I	7,7	6,2	5,6	5,1	4,0	1,9
	II	5,8	4,9	4,4	4,0	3,2	1,8
	III	8,4	6,9	6,2	5,5	4,2	2,0
	IV	8,3	7,2	6,5	5,9	4,8	1,7
1984	I	8,4	6,7	6,0	5,2	4,0	2,1
	II	7,5	6,5	6,0	5,4	4,5	1,7
	III	9,5	7,8	6,9	6,1	4,7	2,0
	IV	7,2	6,2	5,7	5,1	4,1	1,7
1985	I	11,4	9,5	8,7	7,6	6,1	1,9
	II	10,0	8,4	7,7	6,9	5,5	1,8
	III	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	2,0
	IV	1,9	1,6	1,4	1,2	1,0	2,0
1986	I	2,6	2,1	1,7	1,5	1,1	2,4
	II	3,0	2,5	2,2	2,0	1,6	1,9
	III	4,7	3,8	3,4	3,0	2,3	2,1
	IV	3,5	3,0	2,7	2,4	2,0	1,7
1987	I	5,8	4,6	3,9	3,4	2,5	2,4
	II	3,3	2,7	2,4	2,1	1,6	2,1
	III	7,4	6,0	5,2	4,6	3,5	2,1
	IV	6,4	5,5	5,0	4,5	3,6	1,8
1988	I	7,3	5,5	5,0	4,4	3,4	2,1
	II	8,8	7,1	6,4	5,7	4,5	2,0
	III	10,4	8,3	7,2	6,4	4,8	2,1
	IV	3,7	3,0	2,7	2,4	1,9	2,0

Cuadro VI (cont.)

Año	Trimestre	q^1	q^2	q^3	q^4	q^5	q^1/q^5
1989	I	9,2	7,7	6,8	5,5	3,3	2,8
	II	29,8	24,2	21,5	18,6	13,4	2,2
	III	7,4	6,2	5,6	4,9	3,6	2,1
	IV	3,1	2,5	2,2	1,9	1,3	2,3
1990	I	25,9	21,9	19,1	17,7	16,4	1,6
	II	1,6	1,4	1,2	1,1	0,9	1,8
	III	7,1	5,9	5,1	4,5	3,5	2,0
	IV	3,2	2,7	2,4	2,1	1,7	1,9

Fuente: elaboración propia en base a cuadro II, cuadro III, cuadro IV y cuadro V y EPH-INDEC.

Cuadro VII
IMPUESTO INFLACIONARIO DE CORTO PLAZO POR QUINTILES
(En porcentajes del ingreso de cada quintil)

Año	Trimestre	q^1	q^2	q^3	q^4	q^5	q^1/q^5
1980	I	4,8	4,1	3,7	3,3	2,7	1,8
	II	4,6	3,9	3,5	3,1	2,5	1,9
	III	2,7	2,4	2,2	2,0	1,7	1,6
	IV	3,8	3,3	3,0	2,7	2,2	1,7
1981	I	4,2	3,5	3,1	2,8	2,0	2,1
	II	7,4	6,0	5,3	4,7	3,2	2,3
	III	5,5	4,6	4,2	3,8	2,9	1,9
	IV	4,8	4,0	3,6	3,2	2,4	1,9
1982	I	4,5	3,8	3,4	3,0	2,4	1,9
	II	3,6	3,0	2,7	2,3	1,8	2,0
	III	8,7	7,2	6,4	5,7	4,4	2,0
	IV	6,3	5,5	5,0	4,5	3,6	1,7
1983	I	8,6	7,1	6,3	5,8	4,6	1,9
	II	6,9	5,7	5,1	4,7	3,8	1,8
	III	8,3	6,9	6,1	5,5	4,2	2,0
	IV	8,1	7,0	6,3	5,7	4,6	1,8
1984	I	8,6	7,0	6,2	5,4	4,2	2,1
	II	8,9	7,6	7,1	6,3	5,2	1,7
	III	10,2	8,4	7,5	6,7	5,2	2,0
	IV	8,2	7,0	6,3	5,7	4,6	1,8
1985	I	11,2	9,4	8,6	7,5	6,0	1,9
	II	10,7	9,1	8,5	7,4	6,0	1,8
	III	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	2,0
	IV	1,6	1,3	1,2	1,0	0,8	2,0
1986	I	2,0	1,6	1,4	1,2	0,8	2,4
	II	3,2	2,6	2,2	2,0	1,5	2,2
	III	4,5	3,6	3,2	2,8	2,1	2,1
	IV	3,4	2,9	2,6	2,4	1,9	1,7
1987	I	5,6	4,5	3,8	3,3	2,4	2,4
	II	3,8	3,0	2,5	2,2	1,6	2,3
	III	6,7	5,4	4,8	4,2	3,2	2,1
	IV	6,0	5,1	4,7	4,2	3,4	1,8

Cuadro VII (cont.)

Año	Trimestre	q^1	q^2	q^3	q^4	q^5	q^1/q^5
1988	I	6,6	5,0	4,5	4,0	3,2	2,1
	II	8,6	6,4	6,0	5,3	4,3	2,0
	III	9,1	7,3	6,4	5,6	4,3	2,1
	IV	3,3	2,7	2,4	2,1	1,7	2,0
1989	I	6,7	5,6	4,9	4,0	2,4	2,7
	II	27,9	23,4	20,8	16,7	9,6	2,9
	III	11,2	9,3	8,4	7,3	5,4	2,1
	IV	6,3	5,1	4,5	3,9	2,8	2,2
1990	I	24,9	20,9	18,0	16,7	15,3	1,6
	II	2,3	2,1	1,8	1,7	1,7	1,3
	III	6,9	5,7	5,0	4,4	3,4	2,0
	IV	1,8	1,5	1,4	1,2	1,0	1,9

Fuente: elaboración propia en base a cuadro II, cuadro III, cuadro IV y cuadro V y EPH-INDEC.

Cuadro VIII

DISTRIBUCIONES ORIGINALES Y DISTRIBUCIONES CORREGIDAS 1

HOGARES ORDENADOS POR INGRESO TOTAL FAMILIAR (ITF)

(En porcentajes del ingreso total)

quintil	1980		1981		1982		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida	Origi-nal	Corre-gida
1	4,7	4,8	4,5	5,3	5,7	5,9	4,1	4,2	4,6	5,1	4,5	4,8	4,7	5,0	3,5	4,7	4,5	4,9
2	9,7	10,2	9,5	9,8	8,3	8,3	9,5	9,5	9,7	10,2	9,8	9,8	9,0	9,2	7,7	8,3	9,3	9,4
3	15,0	15,1	14,2	14,4	15,6	15,8	15,8	15,8	14,2	13,6	13,9	14,3	15,1	15,3	12,0	12,9	14,0	14,3
4	24,4	24,1	21,5	21,4	21,6	21,9	23,3	23,3	23,6	23,6	21,8	21,5	21,6	21,7	21,0	20,9	21,9	21,6
5	46,2	45,8	50,3	49,1	48,8	48,1	47,3	47,2	47,9	47,5	50,0	49,6	49,6	48,8	55,8	53,2	50,3	49,8

1. La distribución original corresponde a la elaborada por el INDEC, sin ajustar por subdeclaración.
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

ANEXO

CORRECCIÓN DE LA CONSTANTE DE LA FUNCIÓN DE DEMANDA DE DINERO DE LARGO PLAZO

La función de demanda de dinero de largo plazo tiene la forma:

$$m_t = AY_t^{\beta} e^{-\alpha\pi_t}$$

donde m denota los saldos reales, Y es la variable transacciones y π es la tasa de inflación. El coeficiente A es la ordenada de origen, β la elasticidad transacciones y α la semielasticidad inflación.

Para el caso de dos grupos de ingresos, las transacciones se pueden descomponer de manera que:

$$Y = \theta Y + (1-\theta)Y$$

donde θ es la participación del grupo uno en Y y $(1-\theta)$ es la participación del grupo dos. Entonces:

$$Y_1 = \theta Y \qquad Y_2 = (1-\theta)Y$$

El supuesto de que los parámetros de la demanda de dinero son iguales para cada uno de los estratos de la distribución del ingreso les confiere a las funciones de cada estrato las propiedades de Gorman (1953), que permiten su agregación. Así, las demandas de saldos monetarios reales de cada grupo son:

$$m_1 = A' Y_1^{\beta} e^{-\alpha\pi} = A'(\theta Y)^{\beta} e^{-\alpha\pi}$$

$$m_2 = A' Y_2^{\beta} e^{-\alpha\pi} = A'\big((1-\theta)Y\big)^{\beta} e^{-\alpha\pi}$$

donde A' es la nueva ordenada al origen de cada ecuación. La suma de las demandas por grupos debe ser igual a la demanda agregada m, por lo que debe cumplirse que :

$$m = m_1 + m_2$$

$$m = A'(\theta Y)^{\beta} e^{-\alpha\pi} + A'\big((1-\theta)Y\big)^{\beta} e^{-\alpha\pi} = A' Y^{\beta} e^{-\alpha\pi}\left[\theta^{\beta} + (1-\theta)^{\beta}\right]$$

que será consistente con la forma original si y sólo si:

$$A = A'\left[\theta^{\beta} + (1-\theta)^{\beta}\right]$$

De la última expresión se puede obtener la ordenada al origen para la

ecuación de la demanda de saldos reales para cada grupo de ingresos. Para el caso de *n* grupos de ingresos resulta:

$$A' = \frac{A}{\sum_{i=1}^{n} \theta_i^{\beta}}$$

NOTAS

1. Se agradecen los comentarios de Leonardo Gasparini y de los participantes del seminario interno de FIEL

2. CONICET e Instituto Torcuato di Tella, Miñones 2177, Buenos Aires. Tel. 5411- 4786-8380, Fax 5411-4783-3061, E-mail: alca1@impsat1.com.ar

3. Universidad Nacional de la Plata, calle 6 entre 47 y 48, La Plata. Tel. y Fax 02214-229383, E-mail: wsosa@feedback.net.ar

4. Por ejemplo en Kiguel y Neumeyer (1989) se muestra que bajo ciertos supuestos sobre el funcionamiento del sistema financiero (por ejemplo, que la autoridad monetaria paga interés sobre las reservas legales y que tal interés iguala a la tasa de inflación) M1 es el concepto apropiado cuando se quiere cuantificar la recaudación percibida.

5. El problema de la estimación de la demanda de dinero para el caso argentino ha sido extensamente tratado. La estimación más reciente y detallada es la de Ahumada (1992a), que incorpora el tratamiento de efectos asimétricos utilizando una metodología de general a particular.

6. Ahumada (1992a) utiliza información mensual en su tratamiento de la demanda de dinero para un período similar. En su formulación final del modelo de corto plazo, la autora encuentra que los efectos relevantes ocurren con tres meses de rezago; por tanto, el análisis con datos trimestrales no debería implicar mayores pérdidas de precisión en la caracterización de la dinámica de las tenencias de saldos reales.

7. Existe una enorme literatura relacionada con la estimación de relaciones de largo plazo y la verificación de la presencia de raíces unitarias. En este estudio se optó por utilizar métodos estándar que sean fácilmente reproducibles. Ver Hamilton (1994) para una discusión detallada.

8. Este resultado es consistente con estudios anteriores sobre el origen de la no estacionariedad de las series macroeconómicas argentinas basados en períodos más extensos. Ver Ahumada (1992b) y Sosa Escudero (1997).

9. Otros métodos alternativos de estimación de la matriz de covarianzas del vector de coeficientes arrojan resultados similares.

10. Para obtener la cantidad demanda de saldos reales en el largo plazo de cada grupo de la distribución del ingreso es necesario corregir la constante de las funciones de modo que la suma de las demandas de saldos reales por estrato sea congruente con el nivel agregado. La necesidad del ajuste se demuestra formalmente en el Anexo.

11. Esta información sobre la estructura de consumo de los hogares está centrada en la década y se supone constante para todos los años bajo estudio.

12. El ejercicio requiere conocer los ingresos de cada uno de los hogares respondentes de la EPH (aglomerado Gran Buenos Aires); esta información está disponible para la onda octubre en los subperíodos 1980-1982 y 1985-1990.

13. En Sturzenegger (1992) se presenta un formalización de estas ideas.

14. En este cómputo se supone que la demanda de cada quintil se comporta del mismo modo que la demanda agregada. La ausencia de datos sobre las tenencias de saldos monetarios por parte de esos quintiles obliga a hacer este supuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahumada, H.: "A Dynamic Model of the Demand for Currency: Argentina 1977-1988," *Journal of Policy Modeling*, vol. 14, 3, junio, 1992a.

Ahumada, H.: "Propiedades temporales y relaciones de cointegración de variables nominales en Argentina", mímeo, BCRA, 1992b.

Ahumada, H.; Canavese, A.; Sanguinetti, P. y Sosa Escudero, W.: "Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino", *Economía Mexicana*, vol. II, Nº 2, 1993, págs. 329-83.

Arce M. D.: "Interpreting budget deficits in Latin America: methods with application to Argentina," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, 1999, págs. 21-32.

Bulir, A. y Gulde, A.: "Inflation and Income Distribution: Further Evidence on Empirical Links", Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo 95/86, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Campano, F. y Salvatore, D.: "Economic Development, Income Inequality and Kuznets U-Shaped Hypothesis," *Journal of Policy Modelling*, Vol. 10, verano de 1988, págs. 265-80.

Canavese, A.: "Hyperinflation and Convertibility-Based Stabilization in Argentina" en Zini Jr. A. A. (comp.) *The Market and the State in Economic Development in the 1990's*, Amsterdam: Elsevier, 1992.

Engle, R. y Granger C.: "Cointegration and error correction: representation, estimation and testing", *Econometrica*, 55, 2, págs. 251-277, 1987.

Fernández R.: "Plan Austral, déficit, inflación y los jinetes del Apocalipsis", *El Cronista Comercial*, 8 de agosto de 1986.

Gorman, T.: "Community preference fields", *Econometrica*, 21, 1953, págs. 63-80.

Grilli, V.: "Seignorge in Europe," en de Cecco, M. y Giovannini, A. (comps.) *A Europe Central Bank*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Hamilton, J.: *Time Series Analysis*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1994.

Kiguel, M. y Neumeyer, A.: "Inflation and Seignorage in Argentina", Banco Mundial, documento de trabajo PPR, nº 289, 1989.

Kuznets, S.: "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45, marzo de 1995, págs. 1-28.

Milanovic, B.: "Determinants of Cross-Country Income Inequality: An 'Augmented' Kuznets Hypothesis", World Bank Policy Research Working Paper, nº 1246, Washington, Banco Mundial, 1994.

Rodríguez, C.: "The Macroeconomics of the Public Sector Deficits: The Case of Argentina", World Bank Policy Research Working Paper, nº 632, Washington, Banco Mundial, 1991.

Shiller y Perron: "Testing the Random Walk Hypothesis: Power Versus Frequency of Observations", *Economic Letters*, 18, 1985, págs. 381-86.

Sosa Escudero, W.: "Testing for Unit-Roots and Trend-Breaks in Argentine Real GDP", *Económica*, 1997, págs. 1-2.

Sturzenegger, F.: "Currency Substitution and the Regressivity of Inflationary Taxation", mímeo, UCLA, 1992.

Szapiro, S.; Fanelli, J. y Damill, M.: "El impuesto inflacionario: metodología de cálculo y estimaciones para la economía argentina", CEDES, Documento 18, 1989.

IV.3. APERTURA ECONÓMICA, POLÍTICA COMERCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: ¿QUÉ APORTA EL CASO ARGENTINO AL DEBATE?

MARCELA CRISTINI[1]

INTRODUCCIÓN

La aplicación de reformas estructurales en los países de América Latina en los noventa ha generado beneficios ciertos, pero también ha ido acompañada de dudas sobre sus efectos colaterales asociados a la distribución social de esos beneficios. Sólo muy recientemente esta preocupación comenzó a encontrar un marco de análisis académico referente. Es cierto que temas tales como el efecto de la apertura económica sobre el empleo habían sido tratados ya en los setenta, cuando un conjunto exitoso de países del Este Asiático, algunos casos en Europa y otros en América Latina fueron sometidos a estudio para aprender sobre los mecanismos de las reformas estructurales. Sin embargo, en ese entonces los mecanismos del comercio internacional y la inversión extranjera directa mostraban características distintas de las exhibidas hoy por los mercados globalizados. A su vez, desde fines de los ochenta, en los países industriales se llevó adelante una exacerbada discusión sobre los efectos del comercio internacional en la determinación de los salarios que, por su parte, constituyen una parte muy significativa del ingreso de las familias.

En lo que sigue se sintetizan algunas ideas que surgen de ambas discusiones y de la literatura general sobre la distribución del ingreso en países en desarrollo, que servirán para discriminar si existen bases para el estudio de un "caso argentino" que arroje nuevos indicios para la discusión internacional en curso y que permita contribuir a la explicación de los cambios en la distribución del ingreso que han caracterizado a nuestro país en estos últimos años.

1. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: ELEMENTOS DE LA TEORÍA

La literatura económica sobre política comercial y distribución del ingreso forma parte del propio cuerpo central de la teoría del comercio internacio-

nal. La teoría clásica del comercio internacional indica que los países derivarán los mayores beneficios del comercio si se especializan relativamente en la producción de aquellos bienes para los cuales tienen ventaja comparativa. Esa ventaja se define sobre la base de su abundancia relativa de factores de la producción (teorema de Heckscher-Olhin). Además, en el largo plazo prevalecerá una tendencia a la igualación en el precio de los factores. Por último, cualquier modificación en los términos del intercambio que enfrenta un país en favor de un producto determinado tiene como consecuencia la reasignación de recursos hacia la producción de ese bien, reduciéndose la producción del resto (bajo pleno empleo), y un aumento en términos reales de la retribución del factor en la que dicho bien es intensivo (Teorema de Stolper-Samuelson). Si bien los beneficios del comercio internacional sobre el bienestar de los países individualmente considerados han sido aceptados en forma generalizada, las consecuencias de la teoría tradicional en términos de la estructura y evolución del comercio mundial y sus implicancias distributivas han sido sometidas a numerosos análisis, críticas y reconsideraciones.

En cuanto a las críticas al comercio basado en la ventaja comparativa varias de ellas se centran en el carácter restrictivo de las hipótesis del modelo, otras, en su aparente error de predicción con respecto a los datos que arroja el comercio mundial.

Por su parte, las críticas a las consecuencias distributivas del modelo también reconocen orígenes teóricos y empíricos; y se caracterizan desde los ochenta por haber recrudecido en línea con la discusión en los países altamente industrializados sobre la caída en los salarios (relativos y absolutos) de los trabajadores no calificados.

Esta discusión reabrió el interés por determinar la influencia del comercio internacional en la determinación de los salarios en cada país discutiendo, sobre todo, las implicancias del teorema de Stolper-Samuelson.[2]

En una primera etapa la discusión se centró en el efecto sobre los salarios de los países industriales después de la integración de los países del Este y Sur Asiático al comercio mundial. Esta discusión no está aún cerrada. Hasta el momento, hay un importante consenso en términos de que la influencia del comercio internacional ha existido pero, que ha sido un factor de menor importancia en la explicación de la reducción de los salarios de los no calificados en los Estados Unidos y de su correlato europeo en la alta tasa de desempleo de ese estrato de asalariados. Las explicaciones llegan a rondar entre el 10% y 20% de la variación salarial. En los casos más extremos (aunque muy criticados metodológicamente) llegan al 50%.

Los diversos autores especulan, en cambio, sobre la existencia de otros aspectos más importantes en la explicación como, por ejemplo, el cambio tecnológico de los ochenta sesgado en contra de la mano de obra menos calificada.

Mucho más recientemente la discusión se ha trasladado a estudiar lo que ha ocurrido en los países en desarrollo que presentan diferencias tanto en su grado de avance económico como en su dotación de recursos.

Una cuidada síntesis de esta discusión la presenta Wood (1997). Según ella, la evidencia empírica sustenta la idea derivada de la teoría clásica según la cual la mayor apertura comercial de los países en desarrollo tiende a elevar la demanda por mano de obra no calificada relativa a la calificada, reduciéndose la desigualdad salarial. Sin embargo, el análisis de lo ocurrido con los países del Este Asiático entre los sesenta y setenta contrasta con los estudios, más recientes, para América Latina entre los ochenta y los noventa. En el primer caso la brecha salarial tendió a cerrarse mientras que para el segundo tendió a abrirse, ensanchando la desigualdad.

Las explicaciones posibles a este comportamiento diferente pueden clasificarse como inherentes a la "naturaleza" de esos países o, admitiendo la similitud entre los países en desarrollo, debidas a cambios exógenos en el escenario mundial.

Las referidas a la naturaleza de los países se refieren básicamente a la diferente dotación de factores de estos dos grupos: los asiáticos no cuentan con recursos naturales y los latinoamericanos son abundantes en ellos.

Las referidas al escenario internacional indican que en el último período de referencia (1989-1990), se produjo la entrada de China, India y algunos otros países superpoblados del Asia al comercio mundial, redefiniendo el vector de ventaja comparativa para todo el resto de países previamente abiertos al comercio. Como resultado de ello, en los países en desarrollo de ingreso medio se habría reducido la demanda relativa de trabajadores no calificados. En segundo lugar, los países de América Latina, a diferencia de los países del Este Asiático, fueron afectados por el cambio tecnológico rápido con sesgo en contra de la mano de obra no calificada.

2. EL ANÁLISIS RECIENTE DE LA EVIDENCIA SOBRE POLÍTICA COMERCIAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Una serie de trabajos muy recientes ha comenzado a explorar con mayor detalle la experiencia latinoamericana. Primero, esta literatura reconoce que estas economías de niveles intermedios de ingreso poseen coeficientes también intermedios de mano de obra calificada/no calificada y, por lo tanto, su especialización será incompleta, produciendo tanto bienes intensivos en mano de obra calificada como no calificada.[3] Segundo, las experiencias no muestran características uniformes. En el cuadro Nº 1 se reproduce la síntesis que presenta Wood (1997). Nótese que la mención al caso argentino de los noventa incluye un período de alta volatilidad de los precios relativos, que abre dudas sobre la bondad de los resultados.

Estos estudios se concentran en el análisis de lo que ocurrió luego de la puesta en marcha de la apertura, en el período de transición y consolidación de las reformas. El patrón más frecuente indica un aumento del diferencial salarial originado por desplazamientos de la demanda. El caso argentino reciente se caracteriza, en contraste, por una disminución del diferencial asociado a desplazamientos de la oferta.

3. EL CASO ARGENTINO

La teoría y la evidencia presentadas hasta aquí conforman el marco de

Cuadro 1
EFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN CINCO PAISES DE AMÉRICA LATINA

Países y años	Cambio en la política comercial	Diferencial salarial por calificación	Influencia predominante	Demanda relativa por calificación
ARGENTINA (Buenos Aires) 1976-1982	Reducción de barreras comerciales con sobrevaluación cambiaria	Se amplió	Demanda	Creciente
1989-1993	Reducción de barreras comerciales con sobrevaluación cambiaria	Se redujo	Oferta	Decreciente
CHILE (Santiago) 1974-1979	Reducción de barreras comerciales y devaluación	Se amplió	Demanda	Creciente
1984-1992	Devaluación	Fluctuó	Demanda	Creciente
COLOMBIA (siete grandes ciudades) 1985-1994	Devaluación hasta 1989 y reducción de barreras comerciales 1990-1992	Se amplió	Demanda	Creciente
COSTA RICA 1985-1993	Reducción de barreras y devaluación	Se amplió	Oferta Salvo 1987-1990	Creciente
URUGUAY (Montevideo) 1990-1995	Reducción de barreras	Se amplió	Demanda	Creciente

Fuente: Wood (1997).

análisis para la consideración del caso argentino. Esta consideración utiliza dos elementos que ayudan a definir con mayor precisión el caso local: a) para la comparación se incluye tanto el período de la reforma de política comercial como un subperíodo previo, representativo del comportamiento de la economía cerrada; b) se amplía el período de la reforma, excluyendo el subperíodo de alta variación en los precios relativos y dividiendo los años restantes en dos subperíodos. El primer subperíodo se refiere a la etapa de transición de la apertura, 1992-1994, y el segundo subperíodo se refiere a la etapa de funcionamiento de la política comercial de acuerdo con las reglas establecidas, 1995-1998. El primer subperíodo incluye al año 1994, que bien podría integrar el segundo dada la rápida credibilidad que ganó la reforma comercial, pero se eligió mantenerlo en el primero para generar dos coincidencias adicionales entre los escenarios de los subperíodos. Estas coincidencias se refieren al programa de integración económica en el Mercosur y a la evolución de los términos del intercambio, que se volvieron netamente favorables en el segundo período.

En la Argentina, como también ocurrió en la casi totalidad de los países de América Latina, entre los cincuenta y los sesenta, la política comercial se usó como instrumento de la estrategia sustitutiva de importaciones. Esta estrategia buscó crear incentivos para el aumento de la inversión y la producción por parte de las empresas privadas, pero también (y como se aplica al caso argentino) el propio Estado participaba del proceso productivo a través de empresas públicas. Aun cuando en muchos casos se utilizaron los argumentos de "protección a la industria infantil", "existencia de externalidades dinámicas", "prevalencia de indivisibilidades en el proceso productivo", la política no proveyó medios de identificar el tamaño y alcance de esas externalidades e indivisibilidades y tampoco fue capaz de avanzar en el desarme de la protección luego de un período prudente (al respecto ver Krueger, 1997). Como resultado de esas décadas las economías de América Latina se caracterizaron por la prohibición de importaciones (aranceles muy altos, cuotas y licencias) que anulaban los incentivos a reducir los costos a niveles competitivos para los bienes importables; por sobrevaluación cambiaria, que gravaba los bienes exportables reduciendo el costo interno de los bienes-salario para los trabajadores urbanos, por el subsidio a los bienes de capital importados y por el impuesto inflacionario. Todos estos factores, junto con los mecanismos de fijación y corrección de salarios con alta intervención estatal, dieron como resultado una escasa diferenciación salarial y, en general, de ingresos. Por último, el crecimiento del ingreso adoptó la forma de ciclos de "stop and go", con deterioro creciente del sistema económico. En los ochenta algunos episodios de política económica marcaron el reconocimiento de los problemas generados por el modelo de sustitución sin llegar a modificar la condición de país cerrado al comercio internacional que tuvo la Argentina hasta hace muy poco.

3.1. Hipótesis de trabajo para el análisis de los datos

En los noventa, en contraste, se inició un programa de reformas estructurales, que incluyó a la apertura económica como un componente esencial. La reforma de la política comercial involucró la eliminación de prohibiciones y cuotas de importación y la reducción de aranceles desde niveles promedio del 40% hasta los niveles promedio del 14% prevalecientes a fines de la década.

Los datos analizados corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares del Gran Buenos Aires para el total de asalariados cuya ocupación principal es, precisamente, el trabajo asalariado. El análisis se centra en los salarios relativos y absolutos clasificados por sector de actividad y nivel de educación.[4] Las hipótesis de trabajo son las siguientes:

a. La Argentina es un país abundante en tierra y en mano de obra calificada;
b. Debido al proceso sustitutivo de importaciones las empresas sesgaron su elección hacia técnicas capital intensivas. Las industrias protegidas corresponden a actividades mano de obra intensivas (ambos componentes de esta hipótesis son ampliamente reconocidos en la literatura sobre política comercial de los sesenta y setenta);

c. La apertura económica se inició tímidamente hacia fines de 1987 con un ordenamiento de la política comercial que incluyó una rebaja de aranceles y cuotas. El sesgo anticomercio se trató de corregir por vía de la promoción de exportaciones. Sin embargo, su avance no gozó de la credibilidad necesaria para modificar la asignación de recursos. Sólo a partir de 1992 se genera un proceso de apertura e integración que tuvo consecuencias asignativas (hay abundante literatura al respecto y los indicadores de aranceles y participación en el comercio mundial ilustran este punto.)

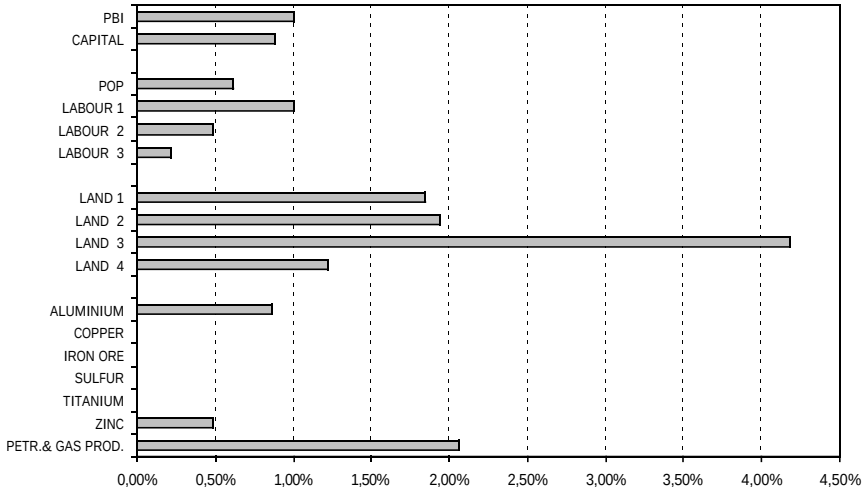
La primera hipótesis se ilustra en el gráfico 1. Siguiendo a Leamer (1984 y 1997) se calculó la participación de la oferta de factores de la Argentina en proporción a la oferta total mundial. El primer dato del gráfico de barras se refiere a la proporción del PBI argentino sobre el PBI mundial. Luego se muestra la oferta de capital calculada a partir de la Inversión Bruta Interna Fija (asumiendo una depreciación promedio del capital de quince años), la fuerza de trabajo según su grado de formación (capital humano), la tierra según su aptitud (arable, forestal, etc.) y los minerales y el petróleo (una aproximación de la participación a través de la producción anual). Para interpretar el gráfico se debe tener en cuenta que un factor cuya importancia mundial es mayor que la participación del PBI de ese país en el PBI mundial, puede considerarse como un factor "abundante" (necesita encontrar "salida" a través del comercio internacional). Un factor de participación menor a la del PBI es un factor escaso.

Esta medición sugiere que nuestro país tiene abundancia relativa muy predominante del factor tierra, para todo tipo de producción agropecuaria. También aparece abundante en petróleo y gas. Por último, podría admitirse que en el factor trabajo domina la abundancia de trabajo calificado, aunque su importancia relativa es menor con respecto a los primeros factores mencionados.

Alternativamente, puede tratar de identificarse la ventaja comparativa de un país a través del análisis de su patrón de exportaciones. Un instrumento de medición imperfecto pero de gran difusión en la literatura es el "índice de ventaja comparada revelada".[5] Según este indicador, la Argentina muestra inequívocamente ventaja para la producción de agroindustria y de algunos bienes industriales intensivos en tecnología y capital humano como "hierro y acero" y "productos químicos orgánicos e inorgánicos".

Con respecto a la última hipótesis cabe destacar la naturaleza diferente de las políticas comerciales vigentes en el período 1986-1988 con las actuales. En el primer período se reconocía la existencia de un sesgo anticomercio originado en la excesiva protección del mercado interno. Para evitar sus efectos negativos sobre las exportaciones se decidió llevar adelante una política de subsidios a las ventas externas unida a una tímida apertura del lado importador. En el caso actual, como se mencionó, la política comercial se orientó a liberalizar las importaciones produciendo una pronunciada baja de aranceles hasta llegar al presente con un arancel ad valorem promedio en torno al 14% y algunos tratamientos diferenciales de mayor protección para productos seleccionados (textiles y calzado). Del lado de las exportaciones se

Gráfico 1
ARGENTINA



VARIABLES UTILIZADAS

Variable	Descripción	Unidades
CAPITAL	Stock de capital a precios constantes, asumiendo 15 años de vida de los activos. No incluye el stock de tierras.	millones de US$ de 1996
GDP	Producto bruto interno a precios de mercado	millones de US$
LABOUR	Población económicamente Activa	millones de personas
LABOUR 1	LABOUR * SKILL(%)	millones de personas
LABOUR 2	LABOUR-LABOUR 1-3	millones de personas
LABOUR 3	LABOUR * ILLIT (%)	millones de personas
LAND 1	Tierra cultivable	1000 hectáreas
LAND 2	Tierra permanentemente cultivada	1000 hectáreas
LAND 3	Tierra para pasturas	1000 hectáreas
LAND 4	Tierra con bosques	1000 hectáreas
PETR.&GAS PROD	Producción de petróleo crudo y de gas natural	Barriles
ALUMINIUM	Aluminio	miles de toneladas
COPPER	Cobre	miles de toneladas
IRON ORE	Hierro	miles de toneladas
SULFUR	Sulfuro	miles de toneladas
TITANIUM	Titanio	miles de toneladas
ZINC	Zinc	miles de toneladas
Variables no incluidas en los gráficos		
SKILL	Profesionales, técnicos, directores y funcionarios públicos superiores, personal administrativo y trabajadores asimilados	porcentaje de la PEA
ILLIT	Tasa de analfabetismo	porcentaje de la PEA

mantuvieron reembolsos (en general, moderados) crecientes con el valor agregado industrial, cuyo objetivo es compensar las distorsiones del sistema impositivo.

3.2. Análisis de la evidencia empírica

Los cuadros presentan las relaciones y valores correspondientes a la calificación del empleo basada en la educación debido a que por cambios metodológicos en la EPH la clasificación en base al puesto de trabajo declarado sólo está disponible a partir de 1993. Por otra parte, es usual preferir la primera clasificación tanto por la definición más clara de su contenido como por la posibilidad de la comparación internacional.

En el cuadro 2 se presenta una síntesis de la evolución de los salarios relativos por sector y por nivel de educación:

En el Cuadro 3 se presenta la evolución de los salarios absolutos.

En el cuadro 4 se presenta la evolución del coeficiente de número de trabajadores calificados / número de trabajadores no calificados por sector.

Cuadro 2
SALARIOS HORARIOS RELATIVOS POR NIVEL EDUCATIVO

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Superior completa e incompleta / secundaria incompleta y menos					
Total Industria	3,04	2,37	2,30	-3,2	-24,4
Alim. Beb. Tabaco	3,41	2,30	2,32	1,1	-31,9
Textil, Confec. y Calzado	2,28	1,96	1,84	-6,2	-19,1
Productos Químicos	3,58	2,25	2,65	17,7	-26,1
Productos Metálicos	2,21	2,48	2,03	-18,2	-8,5
Otras Industrias[1]	3,58	2,44	2,03	-16,8	-43,3
Comercio	2,23	1,58	1,91	20,7	-14,7
Servicios[2]	2,43	1,90	1,63	-14,0	-33,0
TEGAC[3]	2,01	1,76	2,08	18,2	3,4
Construcción	2,75	2,08	1,97	-5,3	-28,5
Bancos	1,70	2,28	2,11	-7,3	24,2
Total (sectores)	2,55	2,10	2,07	-1,6	-18,7
Total general	2,33	1,96	2,09	6,8	-10,0
Coef. de variación	0,27	0,14	0,13		
Superior completa e incompleta / secundaria completa					
Total Industria	1,58	1,51	1,56	3,4	-1,8
Alim. Beb. Tabaco	1,61	1,62	1,47	-9,8	-9,2
Textil, Confec. y Calzado	1,35	1,10	1,27	15,2	-5,5
Productos Químicos	1,58	1,56	1,77	13,7	12,2
Productos Metálicos	1,32	1,64	1,61	-1,6	22,4

Cuadro 2 (cont.)

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Otras Industrias[1]	1,99	1,51	1,31	-13,2	-33,9
Comercio	1,41	1,30	1,48	13,3	4,6
Servicios[2]	1,39	1,58	1,32	-16,8	-5,2
TEGAC[3]	1,28	1,31	1,61	22,7	25,2
Construcción	1,69	1,64	1,64	-0,3	-3,2
Bancos	1,47	1,53	1,26	-17,7	-14,2
Total (sectores)	1,47	1,51	1,49	-0,8	1,3
Total general	1,37	1,45	1,50	3,4	9,2
Coef. de variación	0,15	0,12	0,12		
Secundaria completa/secundaria incompleta y menos					
Total Industria	1,96	1,59	1,48	-7,0	-24,5
Alim. Beb. Tabaco	2,24	1,42	1,46	2,7	-34,7
Textil, Confec, y Calzado	1,69	1,81	1,51	-16,8	-10,8
Productos Químicos	2,45	1,44	1,50	4,5	-38,7
Productos Metálicos	1,75	1,56	1,28	-17,9	-27,1
Otras Industrias[1]	1,80	1,62	1,57	-2,9	-12,8
Comercio	1,57	1,22	1,29	5,9	-18,1
Servicios[2]	1,76	1,25	1,24	-0,8	-29,7
TEGAC[3]	1,56	1,35	1,29	-4,0	-17,3
Construcción	1,64	1,32	1,35	2,4	-18,0
Bancos	1,16	1,50	1,67	11,9	44,8
Total (sectores)	1,73	1,40	1,39	-0,8	-20,0
Total general	1,69	1,35	1,40	3,2	-17,6
Coef. de variación	0,21	0,13	0,11		

1. Corresponde al resto del sector industria; en general, son industrias sustitutivas de importaciones.
2. Incluye servicios personales y municipales. Excluye al sector gobierno.
3. Indica servicios de transporte, electricidad, agua y comunicaciones.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH 1987 a 1998. Ondas de mayo, INDEC.

Cuadro 3
SALARIOS HORARIO POR NIVEL EDUCATIVO
EN PESOS DE 1997

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Salario horario/superior completa o incompleta					
Total Industria	8,21	6,95	6,90	-0,7	-15,9
Alim. Beb. Tabaco	8,49	6,65	6,04	-9,2	-28,8
Textil, Confec. y Calzado	5,48	5,24	4,49	-14,5	-18,1
Productos Químicos	9,92	7,61	9,13	20,0	-7,9
Productos Metálicos	6,78	7,57	6,78	-10,4	0,0
Otras Industrias[1]	9,64	6,93	6,07	-12,4	-37,0
Comercio	5,30	4,72	5,14	9,0	-3,0
Servicios[2]	6,26	6,59	5,44	-17,4	-13,1
TEGAC[3]	6,21	5,84	6,52	11,7	5,0
Construcción	6,28	6,88	6,20	-9,9	-1,2
Bancos	6,68	7,70	6,75	-12,5	0,9
Total (sectores)	6,82	6,62	6,34	-4,2	-7,0
Total General	6,30	6,26	6,49	3,6	3,0
Salario horario/secundaria completa					
Total Industria	5,22	4,62	4,45	-3,8	-14,9
Alim. Beb. Tabaco	5,34	4,10	4,09	-0,2	-23,5
Textil, Confec. y Calzado	4,09	4,80	3,71	-22,8	-9,4
Productos Químicos	6,57	4,84	5,21	7,5	-20,8
Productos Metálicos	5,27	4,66	4,27	-8,5	-18,9
Otras Industrias[1]	4,87	4,57	4,68	2,4	-4,0
Comercio	3,78	3,64	3,48	-4,3	-7,9
Servicios[2]	4,47	4,24	4,12	-2,8	-7,8
TEGAC[3]	4,84	4,46	4,07	-8,6	-15,8
Construcción	3,73	4,22	4,09	-3,0	9,7
Bancos	4,55	5,07	5,34	5,4	17,5
Total (sectores)	4,62	4,38	4,25	-3,2	-8,1
Total general	4,58	4,30	4,32	0,5	-5,6
Salario horario/secundaria incompleta y menos					
Total Industria	2,71	2,93	3,01	3,0	11,2
Alim. Beb. Tabaco	2,47	2,92	2,92	-0,2	18,2
Textil, Confec. y Calzado	2,44	2,70	2,48	-8,1	1,9
Productos Químicos	2,80	3,36	3,45	2,7	23,4

Cuadro 3 (cont.)

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Productos Metálicos	3,05	3,05	3,35	9,7	9,8
Otras Industrias[1]	2,71	2,84	3,01	6,3	11,3
Comercio	2,41	2,98	2,70	-9,3	12,0
Servicios[2]	2,55	3,48	3,33	-4,3	30,7
TEGAC[3]	3,11	3,35	3,15	-6,0	1,3
Construcción	2,32	3,23	3,10	-3,8	33,9
Bancos	3,92	3,43	3,20	-6,6	-18,2
Total (sectores)	2,69	3,15	3,06	-2,6	14,1
Total general	2,72	3,19	3,10	-2,8	14,2

1. Corresponde al resto del sector industria; en general, son industrias sustitutivas de importaciones.
2. Incluye servicios personales y municipales. Excluye al sector gobierno.
3. Indica servicios de transporte, electricidad, agua y comunicaciones.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH de 1987 a 1998. Ondas de mayo, INDEC.

Cuadro 4
RELACIÓN DE OCUPADOS POR NIVEL EDUCATIVO

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Superior completa e incompleta/secundaria incompleta y menos					
Total Industria	0,16	0,19	0,24	29,1	53,2
Alim. Beb. Tabaco	0,10	0,14	0,17	25,2	66,0
Textil, Confec. y Calzado	0,08	0,10	0,11	6,9	39,0
Productos Químicos	0,36	0,40	0,40	0,4	11,0
Productos Metálicos	0,18	0,20	0,22	8,6	20,6
Otras Industrias[1]	0,16	0,22	0,27	23,0	73,3
Comercio	0,19	0,27	0,34	28,0	78,1
Servicios[2]	0,15	0,12	0,14	16,9	-5,2
TEGAC[3]	0,19	0,22	0,30	39,2	62,5
Construcción	0,10	0,08	0,08	4,5	-20,0
Bancos	1,46	1,67	2,05	22,9	40,8
Total (sectores)	0,21	0,23	0,30	30,0	41,4

Cuadro 4 (cont.)

	Promedio 1987-1988	Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1998	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 92-94	Var. % Prom. 95-98/ Prom. 87-88
Superior completa e incompleta/secundaria completa					
Total Industria	0,88	0,82	0,96	18,1	9,2
Alim. Beb. Tabaco	0,86	0,79	0,84	6,4	-2,2
Textil, Confec. y Calzado	0,60	0,51	0,69	33,9	14,6
Productos Químicos	1,12	0,95	1,11	17,7	-0,5
Productos Metálicos	1,01	0,83	0,85	2,3	-15,6
Otras Industrias[1]	0,75	1,05	1,48	41,3	98,1
Comercio	0,79	0,71	0,83	17,0	5,1
Servicios[2]	1,01	0,83	0,92	10,7	-9,7
TEGAC[3]	0,75	0,69	1,11	60,9	47,5
Construcción	1,63	0,79	1,12	42,8	-31,1
Bancos	1,62	1,63	2,21	35,2	36,2
Total (sectores)	0,79	0,89	1,12	26,5	43,0
Secundaria completa/secundaria incompleta y menos					
Total Industria	0,18	0,23	0,25	10,2	41,5
Alim. Beb. Tabaco	0,12	0,17	0,21	19,6	72,5
Textil, Confec. y Calzado	0,13	0,20	0,16	-18,7	24,2
Productos Químicos	0,32	0,42	0,38	-8,7	19,0
Productos Metálicos	0,18	0,25	0,26	6,7	48,8
Otras Industrias[1]	0,21	0,21	0,20	-3,0	-4,9
Comercio	0,24	0,37	0,42	12,4	74,1
Servicios[2]	0,14	0,14	0,15	5,8	6,1
TEGAC[3]	0,25	0,31	0,28	-10,1	13,1
Construcción	0,06	0,09	0,08	-18,7	18,0
Bancos	0,91	1,02	0,93	-9,0	2,5
Total (sectores)	0,20	0,26	0,27	4,1	35,3

1. Corresponde al resto del sector industria; en general, son industrias sustitutivas de importaciones.
2. Incluye servicios personales y municipales. Excluye al sector gobierno.
3. Indica servicios de transporte, electricidad, agua y comunicaciones.
Fuente: elaboración propia, en base a datos de la EPH de 1987 a 1998. Ondas de mayo, INDEC.

Por último en el cuadro 5 se presenta la tasa de desempleo agregada por nivel de educación.

La interpretación estilizada de los datos indica que:

a) comparando la etapa pre-apertura y la post-apertura los salarios relativos entre calificados (educación superior completa o incompleta) y no calificados (educación primaria y secundaria incompleta) han caído en la industria. Para el resto de los sectores correspondientes a servicios ocurre lo mismo, salvo en el caso de Bancos y Servicios Privatizados (TEGAC) que, con un comportamiento muy distinto al conjunto, muestra un aumento inequívoco de los salarios relativos.
b) Los salarios relativos de los calificados/semicalificados (educación secundaria completa) no muestran en la apertura sectorial un comportamiento tan definido en este período. El sector de transables muestra diferencias significativas entre sectores y con los servicios. En este último conjunto económico destacan los servicios privatizados donde los estudios secundarios pierden remuneración relativa y el efecto contrario es observado en Bancos.
c) La relación salarial entre semicalificados y no calificados indicaría una tendencia generalizada a la pérdida de valor relativo de los estudios secundarios en el período.
d) La situación es muy distinta para los varios agrupamientos para los subperíodos del noventa. En los sectores transables comienza a diferenciarse el comportamiento en coincidencia con la teoría tradicional y con la descripción de la dotación de factores de la Argentina. Los sectores exportables aparecerían con salarios relativos creciendo a favor de los más calificados con respecto a los no calificados. Esta caracterización se pierde en el grupo siguiente de salarios relativos (superior/secundaria), de comportamiento más disperso y se repite una desjerarquización de los estudios secundarios en el grupo de salarios semicalificados/no calificados, salvo para el caso de los Bancos (donde el empleo no calificado es muy reducido).
e) Además, debido a las diferencias en las instituciones laborales para los diversos grupos, el salario de los profesionales exhibiría más flexibilidad que el de los no calificados acotado inferiormente por el salario mínimo.

Cuadro 5
TASAS DE DESOCUPACIÓN POR NIVEL DE EDUCACIÓN

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Superior completa o incompleta	4,8	3,2	6,1	5,3	4,3	3,9	8,3	8,9	12,8	12,2	11,0	9,4
Secundaria completa	4,8	5,3	5,7	8,1	5,9	5,9	10,4	8,0	19,5	15,8	16,9	15,0
Secundaria incompleta y menos	6,3	7,9	8,8	9,9	7,1	7,8	11,5	12,8	23,4	21,2	19,9	16,3
Total	5,8	6,6	7,8	8,6	6,3	6,7	10,6	11,1	20,3	18,0	17,0	14,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH 1987 a 1998. Ondas de mayo, INDEC.

f) La tasa de desempleo crece para todos los sectores luego de la apertura y en coincidencia con un rápido proceso de inversión que incorpora masivamente bienes de capital importados. Sin embargo, el crecimiento del nivel de actividad registrado en los noventa ayuda a reducir la tasa de desempleo de los más calificados en comparación con los no calificados.
g) La relación de los trabajadores calificados a no calificados aumenta en la industria indicando una activa demanda a los nuevos salarios relativos.

En un trabajo anterior, FIEL (1994) ya había identificado patrones semejantes a los presentados aquí. Ese estudio cubría el período 1987-1993. Tomando como base el año 1987 y usando datos de la EPH del Gran Buenos Aires se estimaba la tasa de retorno por cada año adicional de educación en el 10%. Se señalaba entonces que, aun en el año de referencia, con un nivel de actividad deprimido y en el curso de una década con un nivel de desempeño económico muy insatisfactorio, la tasa de rendimiento de la educación era mayor que la de los países más avanzados, y consistente con la de los países de ingresos medios. Se planteaba entonces que el aumento ininterrumpido en el nivel de actividad a partir de 1991 llevaría a pensar en un aumento en la demanda de capital humano frente a la oferta existente y por lo tanto en un aumento de los retornos en promedio. Por el contrario, el estancamiento de las tasas de retorno a la educación entre 1987 y 1993 sugería que la demanda agregada por trabajo calificado no había crecido lo suficiente como para superar el incremento de la oferta.

A su vez, la incorporación masiva de tecnología llevó a que se operara inicialmente con una oferta excedente de mano de obra calificada (debido a una rápida retracción de demanda) que va corrigiéndose lentamente en el tiempo. FIEL (1994) presenta evidencia alineada con este argumento al identificar los efectos del cambio en la demanda de "calidad" de la mano de obra. Esta identificación se hace analizando la evolución de las tasas de desempleo sectoriales y por nivel educativo. Bajo la hipótesis de obsolescencia (y redundancia) de mano de obra calificada se debería observar un aumento del desempleo de las personas con capital humano obsoleto y un aumento en la demanda de "nuevo" capital humano, produciendo un incremento en su remuneración de corto plazo.

3.3. Un ejercicio econométrico

Con el objeto de avanzar en la interpretación de los datos anteriores se formularon dos ejercicios econométricos que vinculan el comportamiento de los salarios relativos "calificados/no calificados" por sector, con la evolución de los precios relativos sectoriales y la productividad del trabajo en el sector. En el primer ejercicio se restringe el análisis al sector de bienes transables y, en el segundo, se incorpora también al sector servicios.

De acuerdo con la teoría clásica del comercio internacional, sólo los cambios en los precios relativos pueden inducir cambios en la remuneración de los factores utilizados en la producción de bienes transables, aumentando la de aquellos en los que los bienes que se encarecen son más intensivos. Así, la relación entre los salarios relativos y los precios relativos de los sectores transables buscan ilustrar la relación indicada por el Teorema de Stolper-Samuelson. En las secciones anteriores se definió a la Argentina como un país abundante en tierra y, aunque menos definitivo, en mano de obra calificada. En la definición de su ventaja comparada los sectores involucrados utilizan mano de obra calificada (una parte de los agronegocios, siderurgia, químicos) mientras que los importables corresponden, según la clasificación internacional, a bienes intensivos en mano de obra no calificada (textiles, industria de la madera, calzado, etc.). Por lo tanto, la apertura de la economía debería llevar a un aumento de los bienes exportables con respecto a los importables asociado a un aumento en los salarios de los calificados con respecto a los no calificados (y, de un aumento de los salarios calificados, aún, en términos absolutos).

A la vez y de acuerdo con la discusión en desarrollo en los países industriales, los cambios tecnológicos explicarían también en buena medida la evolución de los salarios relativos. En el caso argentino el cambio tecnológico está estrechamente vinculado a la apertura económica, pues se efectúa a través de la importación masiva de bienes de capital. Si bien existen algunas estadísticas sobre el destino de los bienes de capital importados, no se cuenta con un indicador sobre los cambios en la productividad del capital o la productividad total de factores por sector. Por lo tanto, el cambio tecnológico suele aproximarse por un indicador indirecto referido a la productividad media por trabajador. En la experiencia internacional la incorporación de capital desplaza al trabajo no calificado, reduciendo su salario. En el caso local, en cambio, algunos analistas sugieren que la apertura económica habría producido una obsolescencia del capital hundido y que su reemplazo por el nuevo capital habría llevado a una nueva relación trabajo calificado y no calificado/con respecto al capital, menor que la prevaleciente en la economía cerrada. El efecto de obsolescencia determinaría una redundancia inicial de mano de obra, asociada a la elevada tasa de desempleo. En ese caso debe esperarse que el aumento de la productividad de la mano de obra vaya unido a una caída del salario relativo, considerando la mayor flexibilidad del salario de los calificados[6]. El crecimiento económico (superando la obsolescencia inicial del capital) revertiría este efecto en el largo plazo, llevando a un aumento en los salarios de los calificados con respecto a los no calificados vinculado a la incorporación de nueva tecnología. Sin embargo, debe esperarse que en el período bajo estudio al mantenerse una tasa de desempleo alta se mantendrá la relación inversa entre las variables.[7]

Para ilustrar estas relaciones se utilizó un panel de datos para las industrias seleccionadas correspondiente a los períodos 1987-1998 y 1985-1998[8] en los que se omitieron los años 1989 a 1991 debido a la fuerte variabilidad en precios y salarios relativos derivada de los episodios hiperinflacionarios.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados sintetizados de las regresiones.

Como puede observarse, aun cuando las variables consideradas son estadísticamente significativas, su aporte a la explicación de la varianza de los salarios es muy baja. Como era de esperar, la determinación de los salarios (absolutos y relativos) en la economía en el sector de transables depende de factores más complejos referidos a cambios en la oferta laboral, evolución del

SALARIOS CALIFICADOS/NO CALIFICADOS[1] EN INDUSTRIAS SELECCIONADAS EXPLICADOS POR

	Elasticidades y estadísticos			
	1987-1998		1985-1998	
	MCC[2]	MC con efectos individuales fijos	MCC	MC con efectos individuales fijos
	(1)	(2)	(3)	(4)
Productividad media del trabajo	-0,456	-0,664	-0,486	-0,602
(PRODA)	(-2,223)	(-3,036)	(-2,765)	(-3,076)
Precios relativos mayoristas sectoriales	0,715	0,087	0,788	0,79
(PRE)	(2,812)	(0,155)	(3,30)	(1,723)
Constante	-0,19	–	-0,37	–
	(-0,127)		(-0,275)	
R^2 ajustado	0,21	0,31	0,24	0,22
F	6,16	3,94	8,93	3,33
N° de observaciones	40	40	50	50
Likelihood Ratio Test (Prob. Value) (2) vs. (1) y (4) vs. (3)	–	0,072	–	0,56

1. Corresponde a trabajadores con educación universitaria completa o incompleta/trabajadores con educación primaria o secundaria incompleta.
2. MC mínimos cuadrados, MCC: mínimos cuadrados clásicos.
Nota: los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t.
Fuente: elaboración propia.

nivel de actividad, instituciones laborales vigentes, entre los más importantes. Los signos de las elasticidades son los esperados. Los resultados de la columna 2, que reconocen la existencia de efectos individuales fijos sugieren que la variable precios relativos perdería significación frente a factores específicos por sector. Sin embargo, la ampliación de la muestra en el tiempo indica que los efectos fijos individuales por sector no pueden "absorber" la explicación dada por los precios relativos, ya que su inclusión no es estadísticamente significativa (columna 4). En síntesis, el impacto de los precios relativos (vinculados a la apertura económica en el período) y la variable *proxy* del cambio tecnológico, tienen un impacto potencial no despreciable (elasticidades entre 0,5 y 0,8) sobre los salarios relativos, aunque sólo conforman un pequeña parte de la explicación total de su variación; en el período operaron otros factores que afectaron la evolución de los salarios relativos.

Un segundo grupo de ejercicios se dirigió a reconocer que, si el mercado

laboral no está segmentado, entonces, los salarios relativos de los sectores transables se determinan juntamente con los salarios en el resto de la economía.[9] En el caso de economías grandes formadoras de precios (Estados Unidos, la Unión Europea), se discute si la evolución de los salarios en el sector de transables puede influir en la evolución salarial del resto de la economía. En una economía pequeña, abierta al mercado internacional, los salarios quedan fijados en el largo plazo por la demanda externa de bienes y su influencia sobre el resto de la economía es significativa debido a la influencia de la competencia internacional. Sin embargo, en los procesos de ajuste que han caracterizado a América Latina ha sido habitual que los países enfrentaran por algún tiempo fenómenos de sobrevaluación cambiaria. En esos períodos los precios de los no transables evolucionaban por encima de los precios de los transables, reduciendo la "competitividad" y la mayor demanda por servicios puede traducirse en un mayor salario para los trabajadores del sector. Este fenómeno ocurrió hacia fines de 1987 y en 1988 y en los primeros años del plan de convertibilidad. Debido a que la mayoría de los servicios son intensivos en mano de obra no calificada (salvo los servicios financieros, que fueron excluidos de esta parte del análisis), deberá esperarse que un aumento de su precio relativo implique una disminución del salario relativo calificados/no calificados. Esto significa una relación de signo contrario a la anterior, creando dificultades para identificar el signo de la elasticidad correspondiente. Pero, además de las situaciones de sobrevaluación cambiaria, importantes en el período bajo consideración, la estabilización y apertura económicas y la desregulación y privatización de los servicios públicos dieron lugar al surgimiento y modernización de servicios (servicios complementarios de actividades de exportación e importación, servicios dirigidos al consumo final como el turismo y los servicios personales, servicios tercerizados para la producción industrial y de servicios públicos, etc.). Muchos de estos servicios crecieron con un importante componente de capital y con un uso de mano de obra calificada mayor del que registraban en la economía cerrada y regulada. En estos casos podría registrarse una asociación positiva entre el precio relativo del sector y el salario relativo de los calificados/no calificados.

Con respecto a la variable de productividad media del trabajo, el cambio tecnológico, si bien importante dentro del sector servicios, tuvo un impacto menor que en la industria, por lo que puede esperarse que esta variable pierda importancia en la explicación de regresión (también podría presentar el mismo problema que la anterior, en cuanto al signo contrario al esperado en las regresiones precedentes, si el capital específico a los servicios reemplaza a la mano de obra no calificada con exclusividad).

Como podía esperarse los ajustes por mínimos cuadrados clásicos son muy pobres debido a los problemas indicados. Sin embargo, cabe notar que la introducción de los efectos fijos, que absorbe la explicación de la variable de productividad, permite a la vez confirmar que la influencia de los precios relativos se mantiene definida positiva, aunque con un impacto menor al de las ecuaciones del ejercicio de industria. Este resultado abre un interrogante en cuanto al alcance de la influencia de la apertura sobre la evolución de los salarios relativos en relación con la demanda de mayores calificaciones en los servicios derivadas de la desregulación y modernización de la economía.

SALARIOS CALIFICADOS/NO CALIFICADOS[1] EN INDUSTRIA Y SERVICIOS SELECCIONADOS EXPLICADOS POR

	Elasticidades y estadísticos			
	1987-1998		1985-1998	
	MCC[2]	MC con efectos individuales fijos	MCC	MC con efectos individuales fijos
	(1)	(2)	(3)	(4)
Productividad media del trabajo	0,505	0,078	0,444	-0,039
(PRODA)	(2,449)	(0,316)	(2,256)	(-0,164)
Precios relativos sectoriales	0,168	0,265	0,198	0,226
(PRE)	(2,224)	(2,919)	(2,674)	(2,619)
Constante	-2,37	—-	-2,173	—-
	(-1,886)		(-1,802)	
R^2 ajustado	0,05	0,34	0,05	0,28
F	3,12	4,69	3,61	4,5
N° de observaciones	72	72	90	90
Likelihood Ratio Test				
(Prob. Value)	—-	0,0	—-	0,0
(2) vs. (1)				
(4) vs. (3)				

1. Corresponde a trabajadores con educación universitaria completa o incompleta/trabajadores con educación primaria o secundaria incompleta.
2. MC mínimos cuadrados, MCC: mínimos cuadrados clásicos.
Nota: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t.
Fuente: elaboración propia.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En el caso argentino, la comparación entre el período correspondiente a la economía cerrada y el correspondiente a una economía más abierta es consistente con la teoría clásica que predice una reducción de la desigualdad salarial (de los ocupados). Sin embargo, este resultado es de sentido opuesto en cuanto a los salarios involucrados en comparación con la definición de ventajas comparadas que tiene la Argentina (abundante en mano de obra calificada): la menor desigualdad salarial deriva de la caída inicial de los salarios de los calificados con respecto a los no calificados. A la vez, la consideración de la tasa de desempleo dentro del coeficiente de Gini muestra un aumento de la desigualdad salarial. Cuando se analiza la comparación de los subperíodos correspondientes a la apertura, se observan mayores disparidades sectoriales que sugieren un alineamiento de los cambios con la abundancia relativa del factor trabajo calificado, aunque a nivel agregado todavía prevalece una caída relativa del salario de los más calificados, con una menor tasa de desempleo.

El análisis de la evidencia empírica desarrollado hasta aquí es consistente con una explicación que reconozca que al abrir la economía se produjo una importante obsolescencia del capital en la industria y su reemplazo implicó cambiar a un menor coeficiente de trabajo calificado/capital estructural debido a la nueva tecnología. (Este resultado se reforzaría debido a una relación de precios capital/trabajo exageradamente distorsionada a favor del capital en el último período.) A la vez, la apertura económica opera en el sentido esperado, con un impacto positivo sobre los salarios de los calificados, aunque su importancia en la explicación de las variaciones de los salarios relativos en el período es muy modesta. En síntesis, la evolución de los salarios relativos obedece a un conjunto más amplio de factores que los aquí considerados, probablemente relacionados con las restantes reformas estructurales, que permitieron operar a los mercados (eliminación de controles, estabilización, desregulación), a las instituciones laborales, a los ciclos de corto plazo, y a los cambios en la oferta.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel.: 54 11 4314-1990, Fax: 54 11 4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. La casi totalidad de la literatura reciente sobre la determinación de los salarios en los países industriales bajo la “amenaza” del comercio internacional se refiere a la distribución funcional del ingreso (salarios) sin alcanzar a establecer un nexo con la distribución personal. Sólo muy pocos trabajos, como reconoce Atkinson (1997) se ocupan de ese nexo.

3. Este hecho fue exacerbado por la estrategia sustitutiva de importaciones, que a la vez determinó un aumento en la demanda de capital al encarecer relativamente el factor trabajo.

4. La apertura por sector de actividad de la EPH está sujeta a críticas sobre la representatividad de los resultados. Por ello el análisis presentado prefiere hacer uso de promedios de la serie de tiempo y se concentra en el análisis de comportamientos sistemáticos muy extendidos que aseguran cierta robustez.

5. El índice de ventaja comparada revelada (VCR) se define como la participación de un producto exportado en el total de exportaciones de un país en relación con la participación de ese mismo producto exportado a nivel mundial sobre las exportaciones totales mundiales. Si este índice es mayor que 1, es decir, si la importancia del producto en cuestión para el país de referencia es mayor a su importancia en el conjunto del comercio mundial, entonces se dice que el país de referencia “revela” una ventaja en ese producto.

6. Nótese que, además, la Argentina mostraba una marcada “desindustrialización” de la mano de obra ya desde mediados de los 70, que contrasta por su intensidad con todos los países de América Latina. En ese contexto, los trabajadores de menor calificación ya habían estado expuestos a un proceso de ajuste de su demanda.

7. Si, para el desarrollo sectorial bajo apertura de la economía, la calificación del trabajo no es compatible o conveniente para la nueva tecnología, podrían registrarse cuellos de botella en algunos mercados de mano de obra calificada, aumentando el salario relativo sin abatir la tasa de desempleo.

8. La apertura por industria corresponde a la analizada en los cuadros 1 a 4 para manufacturas.

9. Según la apertura sectorial de los cuadros 1 a 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atkinson, A.: "Bringing income distribution in from the cold", The Economic Journal 107 March, 1997, 297-321.

Bhagwati, J.: *External Sector and Income Distribution and High-Quality Growth*, cap. 8, Tanzi & Chu, 1998.

Burtless, G.: "International Trade and the Rise in Earnings Inequality", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, junio de 1995.

FIEL: Educación y Mercado de Trabajo, documento Nº 9, Convención de la Asociación de Bancos Argentinos, 29 al 31 de agosto de 1994.

Krueger, Anne O.: "Trade Policy and Economic Development: How We Learn", *American Economic Review*, marzo de 1997.

Leamer, E.: "A trade Economist's View of US wages and 'Globalization'", mímeo, agosto de 1995.

Leamer, E.: "Sources of International Comparative Advantage", Cambridge: MIT Press, 1984.

Richardson, J. D.: "Income Inequality and Trade: How to think, What to Conclude", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, N° 3, verano de 1995.

Robbins, D. J.: HOS hits facts: Facts win evidence on trade and wages in the Developing World, documento de discusión N° 557, Harvard Institute for International Development, Harvard University, octubre de 1996.

Wood, A.: "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, Nº 1, Washington, 1997.

IV.4. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS CAMBIOS EN PRECIOS RELATIVOS EN LA ARGENTINA ENTRE 1988-1998 Y LOS EFECTOS DE LAS PRIVATIZACIONES Y LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA[1]

FERNANDO NAVAJAS[2]

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se focaliza sobre los cambios en la distribución del consumo en la Argentina en un lapso de diez años y utiliza una metodología para evaluar el impacto distributivo de los cambios en los precios relativos ocasionados por reformas estructurales con el objetivo de discernir el rol que le habría cabido en ese proceso a las privatizaciones y desregulaciones generales como la apertura de la economía. En general, los resultados parecen rebatir la hipótesis de que los cambios de precios relativos que resultaron de la configuración de reformas de la Argentina hayan sido un factor de deterioro en el bienestar y la distribución. Más bien lo contrario parece haber ocurrido según se desprende de la información utilizada en este trabajo. En particular, los resultados hablan bien de las desregulaciones generales como la apertura de la economía pero son algo más ambiguos o mixtos respecto del efecto de las privatizaciones. Éstas tuvieron un impacto distributivo via precios relativos positivo entre puntas pero que se revierte y resulta desfavorable en los últimos cuatro años. En cambio los resultados sobre el acceso o la cobertura en la provisión de servicios públicos muestran en general impactos distributivos positivos.

Analizaremos la relación entre la distribución del ingreso y uno de los pilares de las reformas económicas seguidas por la Argentina desde fines de los ochenta, contenidas en las políticas de privatización de empresas públicas y de desregulación de los mercados de bienes y servicios. Existen pocos trabajos, dentro de la literatura sobre privatizaciones, que se aboquen al estudio de las repercusiones macroeconómicas en general, y sobre la distribución del ingreso en particular, causadas por las privatizaciones o la desregulación. Éstos son esencialmente temas de índole microeconómica que siguen la metodología de las teorías de la organización industrial y de la regulación. Éstas estudian fundamentalmente los efectos sobre la eficiencia asignativa de tales políticas siguiendo un enfoque de equilibrio parcial y basado en estudios de casos en donde los resultados dependen de configuraciones particulares que pueden surgir en cada industria. En estas evaluaciones (que

esencialmente discuten un *trade off* entre eficiencia productiva y asignativa para el caso de las privatizaciones) el tema de impacto distributivo agregado es de segundo orden de importancia porque la reforma evaluada no tiene entidad macroeconómica como para afectar la distribución.[3]

Ello no significa que esta literatura no sea capaz de evaluar impactos –en términos de ganancias de bienestar y su distribución– de las privatizaciones y de la desregulación de los mercados. Por ejemplo una variante del enfoque microeconómico es –siguiendo la metodología de equilibrio parcial– concentrarse en ganadores y perdedores de las privatizaciones en sectores puntuales aplicando mediciones de cambios en los excedentes de varios agentes (consumidores, trabajadores, proveedores de insumos, gobierno, accionistas, etc.).[4] No existe en general en estos trabajos una preocupación de medir impactos en la distribución personal del ingreso y como norma general se adaptan a la metodología de organización industrial en el sentido de medir variaciones no ponderadas (es decir sin pesos distributivos) en el bienestar de los grupos de agentes antes mencionados. En términos más generales, puede decirse que estos ejercicios dirigidos a industrias o sectores no son idóneos para sacar conclusiones sobre la distribución macroeconómica del ingreso y existe una brecha amplia entre las medidas de desigualdad del ingreso de la economía y los efectos captados por estos trabajos.

Otros trabajos más ambiciosos en cuanto al esfuerzo cuantitativo han tratado de evaluar las consecuencias de las reformas como las privatizaciones dentro de un modelo de equilibrio general computable (MEGC) que abandona el ámbito del equilibrio parcial –y también las motivaciones de análisis costo beneficio simple del caso anterior– para contemplar las interrelaciones a través de cambios de asignación en distintos mercados. Por ejemplo, en uno de los pocos trabajos sobre las consecuencias distributivas (a nivel agregado de la economía) de las privatizaciones que existen en la literatura, Chisari, Estache y Romero (1997) utilizan un MEGC para computar los efectos agregados de las privatizaciones de agua y saneamiento, electricidad, gas y telecomunicaciones sobre la distribución personal y sectorial del ingreso de la Argentina. El trabajo es un ejercicio de simulación y aproximación cuantitativa (en base a supuestos auxiliares) sobre las consecuencias de las ganancias de eficiencia generadas por las privatizaciones en esos cuatro sectores, bajo distintos supuestos sobre el traslado de (esas ganancias vía) precios a usuarios que los autores asocian con la efectividad de la regulación. Un aspecto interesante del trabajo es que los autores sostienen que las consecuencias de las privatizaciones sobre el crecimiento del desempleo en 1995 y el consiguiente desequilibrio del mercado de trabajo parecen haber sido muy poco importantes. En cambio los efectos parecen más que nada proceder de los cambios en los precios de los servicios privatizados y en las cantidades consumidas, obviamente teniendo en cuenta tanto efectos directos como indirectos. Según la simulación realizada las privatizaciones generaron, en valores de 1993, una ganancia para la sociedad equivalente al 41% de los ingresos de las familias, pero existe una parte adicional importante (16%) que se conseguiría de tener una regulación efectiva. Cuando esas ganancias se asignan por quintiles de familias, se observan beneficios –medidos como porcentaje del ingreso del quintil– que van desde el 29% (20% adicional en el caso de una regulación efectiva) para en primer quintil hasta un 59% (17% adicional por regulación efectiva) para el quinto, siendo las diferencias obviamente todavía mayores en términos absolutos. En síntesis, este ejercicio abona la visión de los autores de que existen ganancias agregadas asociadas con la privatización, condicionadas por la efectividad de la regulación. Éstas se distribuyen a lo largo de todos los quintiles con mayores ganancias para los quintiles de mayores ingresos. Pero la efectividad de la regulación es claramente positiva en términos distributivos ya que resulta en una distribución de las ganancias más favorable a los pobres.

Que la privatización sea más beneficiosa cuanto más efectiva sea la regulación denota obviamente supuestos de condiciones monopólicas aplicables de hecho a varios segmentos de los servicios públicos. Sin embargo cuando existen condiciones de competencia efectiva la liberalización o desregulación tiene consecuencias positivas sobre el bienestar. En términos más generales privatización y desregulación son conceptos bien distintos. Cuando se consideran las reformas estructurales tales como la privatización de los servicios públicos y la desregulación de los mercados competitivos (de los cuales la apertura de la economía al comercio exterior es tal vez el ejemplo más claro) existen diferencias de impactos sobre los mercados que generalmente conllevan la idea de que en general la desregulación, cuando es efectiva, puede ser más beneficiosa. También existen efectos diferenciales entre privatización y desregulación sobre las finanzas públicas y la reforma del gasto público si se tiene en cuenta que la privatización es en gran medida una reforma del gasto público.

La interrelación que examina e intenta medirse en este trabajo se refiere a los efectos distributivos de políticas de reforma de cierto tamaño (privatizaciones o desregulaciones masivas) tal que puedan tener consecuencias importantes o ayuden a contribuir decisivamente sobre los resultados distributivos agregados. Estas preguntas forman parte de un conjunto de cuestiones más generales sobre los impactos distributivos de las reformas económicas e involucran desde cuestiones de desregulación tan amplia como la apertura al comercio internacional, la desregulación de partes importantes del mercado doméstico de bienes y servicios hasta los efectos de las privatizaciones en mercados competitivos y en servicios públicos que operan redes con componentes de monopolio natural y que requieren regulación. Si bien todas estas cuestiones no pueden ser atendidas en un solo ensayo –y varias de ellas se elaboran explícitamente en otros trabajos recientes– la metodología de medición de impactos distributivos implementada en este capítulo aporta alguna información de conjunto sobre las consecuencias o impactos distributivos de las reformas estructurales.

La medición de las desigualdades en el ingreso y la descomposición de los cambios en la misma a través de atributos inmediatos permite, como se demuestra en ensayos recientes (Gasparini, 1999), aproximar la magnitud del fenómeno en la Argentina y obtener respuestas a ciertos interrogantes importantes sobre qué está detrás de los cambios observados. Sin embrago, al momento de ser más preciso sobre un interrogante causal como el planteado en este trabajo, aparecen limitaciones sobre cómo relacionar determinados cambios producidos por las reformas estructurales con los resultados obser-

vados a nivel de cambios en las desigualdades en la distribución de los ingresos familiares.

Una vía posible de establecer un nexo constructivo entre ambos es proceder –como lo han hecho varios autores– a especificar modelos econométricos sobre información de paneles o cortes transversales de economías y los determinantes de las diferencias observadas incluyendo como variables explicativas las reformas estructurales como la privatización y la desregulación económica.[5] [6] Este camino es útil e informativo en particular cuando se dispone de la información al respecto pero tiene el inconveniente de que se refiere a un resultado general y aplicable, también en general, a todas las economías que conforman la muestra, mientras que es mucho menos informativo sobre cómo operan dichos efectos en el caso particular de una economía.

En cambio la alternativa elegida en este trabajo es utilizar modelos simples de cuantificación de la distribución del consumo de las familias y del impacto distributivo de los cambios en los precios relativos que siguen a reformas estructurales. Existen varias ventajas en utilizar esta metodología para evaluar temas como los aquí examinados y este trabajo se propone ilustrar esas ventajas. La principal es que se logra establecer un nexo cuantitativo explícito entre los cambios en los precios provocados por las reformas y los efectos sobre el bienestar teniendo en cuenta aspectos distributivos y parámetros involucrados en las medidas de desigualdad en el consumo. Obviamente distribución del consumo no es igual a distribución del ingreso, pero las desigualdades y su evolución en el tiempo no muestran grandes diferencias en particular cuando el comportamiento del consumo de las familias responde al ingreso permanente de las mismas tal como es explicado en la literatura moderna (cf. Deaton, 1991).

Sin duda los cambios en los precios son sólo una de las manifestaciones de las reformas y no necesariamente resumen toda la información relevante para evaluar impactos distributivos. Puede argumentarse que es una dimensión importante en cuanto tiene consecuencias agregadas y extensibles a todos los agentes de la economía, ya que otras, como el impacto sobre empleo y salarios, pueden ser visibles en algunos sectores pero de baja relevancia agregada (cf. Chisari y *et. al. op. cit.*). Sin embargo quedan otras dimensiones relevantes (y por cierto problemáticas para la evaluación de cambios en los precios en el tiempo) como son la calidad de los bienes y servicios y (dentro de una definición amplia de calidad) la cobertura o acceso de los consumidores. De éstos se argumenta que el más importante es sin duda el tema del acceso a las redes de infraestructura que soportan la prestación de servicios públicos –algunos de ellos como el agua potable y cloacas siendo atributos de definiciones de necesidades básicas e indicadores de pobreza– por las consecuencias distributivas que el mismo conlleva. Otras dimensiones de la calidad de bienes y servicios pueden ser muy relevantes para una discusión regulatoria pero tienen menos impacto distributivo diferencial entre agentes económicos. Por estas razones este trabajo realiza algún esfuerzo de medición –sobre bases informativas y metodológicas consistentes el enfoque general utilizado– para evaluar los cambios en la cobertura de provisión de servicios públicos extendiendo además el concepto de característica distributiva al ámbito del acceso al o participación en el consumo.

La organización del trabajo es la siguiente. La sección 2 enumera brevemente los canales de impacto distributivo de las privatizaciones y la desregulación económica y presenta el enfoque de las características distributivas que constituye la metodología utilizada para las mediciones posteriormente realizadas. La sección 3 mide características distributivas de los bienes e índices de desigualdad en el consumo. Primero, computa las características distributivas de los bienes utilizando la información desagregada de la Encuesta de Gasto de los Hogares (EGH) 1996-1997 para la región metropolitana y mide índices de desigualdad en el consumo, realizando una breve comparación con otros países para los que se aplicó la misma metodología. Segundo, se realiza un trabajo para conformar la información de la EGH 1996-1997 a los datos disponibles de la EGH 1985-1986 –que obliga a trabajar a nivel de quintiles de ingreso per cápita–, con el objeto de evaluar cambios en el tiempo en las características distributivas y en los índices de distribución del consumo. La sección 4 mide los efectos sobre el bienestar de cambios en los precios relativos en el período 1988-1998 tal que pueda ser lo suficientemente informativa de los efectos ocasionados por cambios en los precios en distintos tipos de bienes. La clasificación adoptada comprende, para simplificar, sólo ocho tipos que van desde bienes de consumo no durables hasta servicios públicos (incluyendo bienes objeto de privatizaciones importantes). Los efectos agregados sobre el bienestar se descomponen –para distintos grados de aversión a la desigualdad en el consumo– por la contribución de cada tipo de bien y se relacionan con la interacción entre el cambio en los precios y la característica distributiva de los bienes. Luego se mide la sensibilidad de los resultados a una muestra más amplia. En esta sección se obtienen los resultados centrales respecto de los efectos distributivos de cambios en los precios entre 1988 y 1998 y se establece o identifica un patrón de cambios asociados con la desregulación de los mercados y con las privatizaciones. La sección 5 evalúa la posibilidad de que los resultados contengan un sesgo desfavorable a las privatizaciones en los últimos años por la forma en que se agrega la información de la EGH y la medición sesgada de aumentos de precios en algunos servicios que la EGH obliga a realizar al INDEC para la elaboración de los precios al consumidor. La sección 6 extiende la metodología de característica distributiva al concepto de cobertura para cuatro tipos de servicios (agua y cloacas, gas natural, electricidad y teléfonos) con el objeto de evaluar el impacto de las privatizaciones en esta dimensión, según distintos grados de aversión a la desigualdad en el consumo. Finalmente la sección 7 resume las principales conclusiones del trabajo.

2. EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN Y LA DESREGULACIÓN

Las reformas estructurales son cambios de políticas que provocan a su vez cambios importantes en los precios y cantidades (de bienes finales y factores primarios) de una economía y de esta forma pueden alterar la distribución del ingreso de la sociedad. Dependiendo del punto de partida en cuanto a la distribución del ingreso prereforma y al tipo de cambios que se produ-

cen, el interés puede centrarse en cuestiones tanto de dirección (si se empeora la distribución) como de magnitud (si los cambios son significativos). En principio existen cuatro canales por las que los efectos distributivos de la privatización y la desregulación de los mercados pueden ser evaluados:

i. *Precios*. El impacto distributivo de los cambios en los precios de bienes y servicios finales[7] ocasionados por las reformas, que se relaciona a su vez con la distribución del consumo de la sociedad.
ii. *Salarios y empleo*. El impacto distributivo de las reformas sobre los salarios y empleo y su efecto sobre la distribución de los ingresos laborales.
iii. *Activos*. El impacto distributivo de las reformas sobre la distribución de la propiedad (capital) y su efecto sobre la distribución de ingresos no laborales.
iv. *Otros Efectos*. El impacto distributivo de las reformas sobre el equilibrio de las finanzas públicas y, por esta vía, de las correspondientes reformas de gastos e impuestos (incluyendo el impuesto inflacionario).

En este trabajo se mide el impacto distributivo de los cambios en los precios al consumidor ocurridos durante los años noventa y a partir de ellos se busca detectar el impacto similar ocasionado en aquellos bienes y servicios que han formado parte de las privatizaciones masivas en la Argentina. Los otros efectos pueden evaluarse en forma limitada a partir de información dispersa y fragmentada y no serán tratados explícitamente ya que los mismos son abordados en otros trabajos recientes que profundizan la interrelación tanto de los aspectos del mercado de trabajo como de la incidencia de las políticas fiscales con la distribución del ingreso.

El enfoque utilizado para evaluar el impacto distributivo de los cambios en los precios sigue la metodología (individualista y "consecuencialista") de la economía del bienestar en tanto considera a los agentes económicos como el objeto de evaluación y mide las consecuencias sobre el bienestar agregado a partir de los resultados finales más que a partir de los procesos. Así se supone que la evaluación de los resultados distributivos se realiza a partir de una función de bienestar social que depende de la utilidad o bienestar individual de los (h = 1,..., H) agentes económicos, es decir $W = W(V^1,\ldots, V^H)$.

El punto de partida es la función indirecta de utilidad de cada agente (h)[8] que depende de los precios finales (vector de precios q, incluyendo impuestos t es decir $q = p + t$ donde p son los precios al productor) de los bienes y servicios que se consumen y de su nivel de ingreso dado por los ingresos laborales y no laborales de h (m^h) y las transferencias gubernamentales (g^h). Es decir $V^h = V^h(q, m^h+g^h)$.[9]

El enfoque particular seguido en este trabajo para medir el impacto distributivo de los cambios en los precios parte de la teoría y medición de la reforma tributaria marginal de Feldstein, Guesnerie, Ahmad y Stern y otros, y se desarrolla y aplica claramente en Newbery (1995), para evaluar el impacto distributivo de reformas estructurales, utilizando el concepto de "característica distributiva de los bienes" (véase, también por ejemplo, Navajas y Porto, 1994). Ésta se define como la suma "socialmente" ponderada de la participación del agente h en el consumo del bien i donde los ponderadores

sociales se relacionan con la utilidad marginal social del ingreso del agente h y tienen que ver tanto con su utilidad marginal del ingreso privada como con los pesos distributivos contenidos en la función de bienestar social W.

Supóngase que una reforma implica la modificación del precio q_i[10] lo que tiene un impacto diferencial sobre el bienestar dado por la derivada parcial:

$$\partial W / \partial q_i = \sum_h (\partial W / \partial V_h)\cdot(\partial V_h / \partial q_i) = -\sum_h \beta^h \cdot x_i^h \tag{1}$$

donde $\beta = \left(\partial W / \partial V^h\right)\cdot\left(\partial V^h / \partial m^h\right)$ es la utilidad marginal social del ingreso de h; x_i^h es la cantidad de i consumida por el agente h y se utiliza la identidad de Roy. Definiendo la característica distributiva del bien i como

$$d_i = \sum_h \left(\beta^h / \bar{\beta}\right)\cdot\left(x_i^h / X_i\right) \tag{2}$$

donde $X_i = \sum_h x_i^h$ es la cantidad total consumida del bien i y $\bar{\beta} = \sum_h \beta^h / H$ es el promedio de los β^h de los agentes, se puede redefinir el impacto del cambio en el precio p_i como:

$$\partial W / \partial q_i = -\bar{\beta}\cdot d_i \cdot X_i \tag{3}$$

Obsérvese que una ventaja del esquema es que evita la complejidad de realizar evaluaciones explícitas de cambios en el bienestar que requieren de la estimación econométrica de sistemas de demanda. No es casualidad que éstos no estén disponibles para el caso argentino debido a la carencia de información proveniente de las encuestas de gastos, mientras que para otros países se han implementado pero con dificultades para arribar a resultados robustos y lo suficientemente desagregados para por ejemplo la evaluación de reformas. Sin embargo, el esquema aquí utilizado requiere para su implementación empírica supuestos sobre la función de bienestar social y la función utilidad de los agentes económicos tal que los parámetros β^h puedan ser estimados para –haciendo uso de las cantidades consumidas observadas en las encuestas de gastos de los hogares (EGH)– obtener las características distributivas d_i. La parametrización más simple utilizada normalmente en la literatura (Newbery, 1995; véase también por ejemplo Navajas y Porto, 1990 y Porto y Gasparini, 1992) supone que la función de bienestar social es aditiva, $W = \sum V^h / H$ y que los agentes poseen una función de utilidad isoelástica definida sobre el consumo o gasto agregado real (por adulto equivalente) del tipo $V^h \equiv (g^h)^{1-v}/(1-v)$ *para* $v \neq 1$ *y* $V^h \equiv \log g^h$ para $v=1$, donde g^h es el gasto de la familia por adulto equivalente y v es el coeficiente de aversión a la desigualdad. Bajo estos supuestos la utilidad marginal social del ingreso de h viene dada por la expresión computable $\beta^h=(g^h)^{-v}$ es decir es la inversa del

gasto por adulto equivalente elevado al coeficiente v. Así los valores relativos de los coeficientes β vienen dados por la inversa de los gastos (por adulto equivalente) relativos de las familias. Obsérvese además que en esta especificación el bienestar social puede aproximarse por la suma "socialmente" ponderada (por los β^h) del gasto por adulto equivalente.[11]

Newbery (1995) desarrolla a partir de esta presentación, una fórmula simple para evaluar el impacto distributivo de cambios en los precios relativos de los bienes suponiendo que los ingresos reales permanecen constantes, es decir aislando el impacto de la modificación en la estructura de precios ocasionada por ejemplo por las reformas estructurales. La siguiente exposición adapta levemente ese desarrollo haciendo explícitos algunos supuestos del análisis. Supóngase que todos los agentes económicos enfrentan los mismos precios finales de bienes y servicios y que se define un índice de precios al consumidor P_t en el período t que resulta de la suma ponderada de los precios de los n bienes existentes, con los ponderadores dados por la participación de cada bien en la canasta promedio construida a partir de una encuesta de gasto de los hogares (en el período base), es decir, $P_t = \sum \alpha_i . q_{it}$. Si se divide cada uno de los n precios por este índice de precios resulta un vector de n precios relativos (al nivel general P) $\pi_t = (\pi_{1t},\ldots, \pi_{nt})$ de modo tal que, por la condición de homogeneidad de grado cero en precios e ingreso de la función indirecta de utilidad se tiene que $V^h = V^h(q_t, m_t^h) = V^h(\pi_t, y_t^h)$ donde $y_t^h = m_t^h / P_t$. En este ejercicio se supone que el ingreso real de cada agente se mantiene constante con respecto al índice de precios al consumidor.

Considerando un cambio pequeño en precios relativos, la variación del bienestar puede aproximarse utilizando (3), definida sobre la transformación de la función de utilidad recién obtenida.

$$\Delta W \approx \sum_i \sum_h \left(\partial W \,/\, \partial V^h\right) \cdot \left(\partial V^h \,/\, \partial \pi_i\right) \cdot \Delta \pi_i = \tag{4}$$

$$= -\sum_i \sum_h \beta^h \cdot x_i^h \cdot \Delta \pi_i = -\bar{\beta} \sum_i d_i \cdot X_i \cdot \Delta \pi_i$$

Si los precios del año base se normalizan de modo tal que son todos iguales a la unidad, entonces $P_0=1$ con todos los $\pi_{i0}=1$, y dado que el bienestar social W puede aproximarse por la suma "socialmente" ponderada (por los β^h) del gasto por adulto equivalente g^h (véase la nota al pie anterior) resulta que la variación porcentual del bienestar puede a partir de (4) aproximarse por la expresión:

$$\Delta W \,/\, W \approx \frac{-\bar{\beta} \sum_i d_i \cdot \alpha_i \cdot \left(\sum_j \pi_{j0} \cdot X_{j0} \right) \cdot \Delta \pi}{\sum_h \beta^h \sum_i \pi_{i0} \cdot x_{i0}^h} = -\frac{\sum_i d_i \cdot \alpha_i \cdot \Delta \pi_i}{\sum_i d_i \cdot \alpha_i} \tag{5}$$

El gasto agregado en el período base (0) se usa en el numerador para obtener los ponderadores a. Luego pasa dividiendo al denominador en el cual

da lugar a las características distributivas. En la sección 4 se computa esta fórmula para el caso argentino.

El supuesto de constancia de ingresos o gastos en términos reales claramente no es realista en el caso argentino ni en otros donde esta metodología ha sido aplicada, pero la misma busca evaluar los cambios debidos a reformas estructurales o tributarias en tanto éstas modifican los precios relativos. La variación total del bienestar debe descomponerse entre estos cambios y los cambios en el ingreso real. Como se indica en Newbery (1995) dicha descomposición procede de la fórmula: $\Delta W = \Delta_Y.W + \Delta_\pi.W \cong [W(\pi_1,y_1) - W(\pi_1,y_0)] + [W(\pi_1,y_0) - W(\pi_0,y_0)]$ en donde la mayoría de los estudios sobre efectos distributivos se concentran sobre el primer término de la expresión del lado derecho, mientras que esta metodología lo hace sobre el segundo término. El problema que tiene medir el primer efecto para los propósitos de este ensayo es que si bien es informativo en cuanto al cambio en la distribución y su impacto sobre el bienestar, procede de una sola dimensión (ingresos o gastos) sobre los que es difícil descomponer la parte atribuible a las privatizaciones o desregulación. Una alternativa posible es emplear métodos de descomposición como el aplicado en Gasparini (1999). En cambio el impacto distributivo de las variaciones en los precios relativos es por definición multidimensional y puede indagarse el rol de los bienes o servicios públicos privatizados sobre los cambios en el bienestar, según distintos supuestos de aversión a la desigualdad.

3. CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS Y LA DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO EN LA ARGENTINA, 1985-1986–1996-1997

3.1. Características distributivas e índices de desigualdad en el consumo 1996-1997: análisis basado en hogares

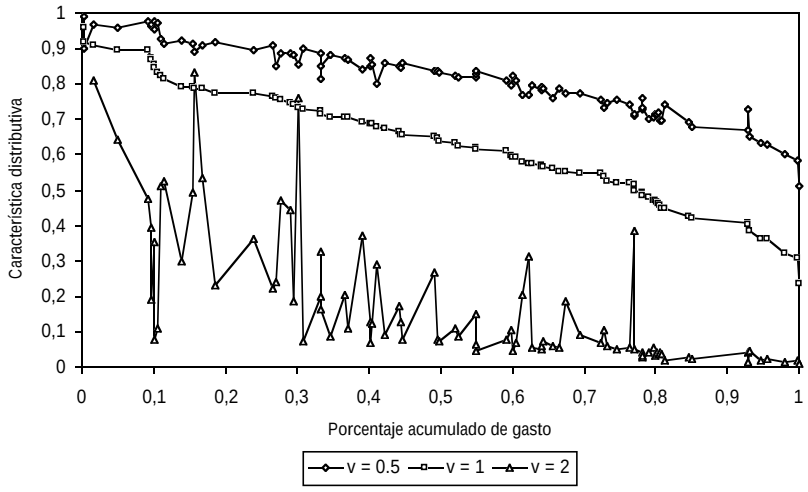
Esta sección ilustra el cómputo de las características distributivas de los bienes implícitas en la EGH 1996-1997 al tiempo que estima el grado de desigualdad en el consumo o gasto que ésta contiene. Partiendo de la información desagregada a nivel de hogares o unidades de gasto, ordenados según su gasto por adulto equivalente, es factible computar las características distributivas de los bienes para distintos parámetros de aversión a la desigualdad en la distribución del consumo o gasto. Este ejercicio se realiza para los datos de la EGH 1996-1997 referidos a la región metropolitana[12] y los resultados se reportan en la figura 1 siguiendo la representación adoptada por Newbery (1995). En el eje de ordenadas se presentan las características distributivas ordenadas en forma decreciente para el caso en que el coeficiente de aversión a la desigualdad es unitario (v=1) mientras que en el eje de abcisas se va acumulando la participación de esos bienes en el gasto agregado. Alternativamente se presentan las líneas representando las características distributivas para el caso de menor (v=0,5) y de mayor (v=2) aversión a la desigualdad y se ubican por consiguiente por encima y por debajo de la línea original (con v=1), mostrando además una pérdida de monotonicidad debido a que el ordenamiento original de características distributivas definido para

v=1 se altera. La línea que representa las características distributivas será más decreciente cuanto más desigual sea la distribución del consumo y por lo tanto permite obtener una primera impresión sobre la desigualdad en el consumo o realizar comparaciones en el tiempo y entre países. Esta práctica es por ejemplo seguida por Newbery (1995) para cotejar primero el grado de desigualdad en Hungría antes y después de las reformas estructurales de fines de los ochenta y luego las diferencias con Gran Bretaña.

A simple vista o inspección la distribución de las características distributivas presentadas en este gráfico muestran un fenómeno de desigualdad en el consumo bien perceptible y sensible a cambios en las valoraciones de la misma. Si se compara con los gráficos similares reportados en Newbery (1995) se observa que la Argentina tiene una mayor desigualdad en el consumo, en el sentido de que la línea de características distributivas es más decreciente (para un valor dado de *v*), que la que exhibía Gran Bretaña y Hungría en 1991.[13] Otro rasgo comparativo que surge luego de computar el caso argentino es la fuerte sensibilidad de la línea de características distributivas a un incremento en la aversión a la desigualdad que es mucho más pronunciado que el encontrado por Newbery para Hungría y Gran Bretaña, es decir que las diferencias comentadas antes aumentan sensiblemente con el grado de aversión a la desigualdad.

Una comparación más precisa con los resultados obtenidos en Newbery (1995) se realiza en el cuadro 1 computando los correspondientes índices de desigualdad en el consumo o gasto por adulto equivalente, en donde se indican los valores del coeficiente de Gini y del índice de Atkinson (1970) para

Figura 1
CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS EGH 1996-1997
(Análisis basado en hogares)



Fuente: elaboración propia en base a EGH-INDEC.

Cuadro 1
ÍNDICES DE DESIGUALDAD DEL CONSUMO

	Argentina 1996-1997	Reino Unido[1] 1991	Hungría[1] 1991
Gini	0,451	0,346	0,229
Atkinson (v = 0.5)	0,154	0,097	0,042
Atkinson (v = 1)	0,289	0,181	0,081
Atkinson (v = 2)	0,562	0,323	0,151
Gini ingreso	0,548 [2]	0,260 [3]	0,246 [3]

Fuente: elaboración propia en base a EGH - INDEC y 1) Newbery (1995); 2) Gasparini (1998) ; 3) Deininger y Squire (1996)

valores de v=0,5, 1 y 2. Al mismo tiempo se incluyen valores del coeficiente de Gini referidos a la distribución del ingreso reportados en otros trabajos que muestran, como es de esperar, que la desigualdad en el ingreso es más pronunciada que en el consumo. El ordenamiento de desigualdades en el consumo entre los tres países se debería además corresponder con la desigualdad en el ingreso y ello ocurre en términos generales.[14]

El índice de Atkinson mide la fracción del consumo o gasto promedio que podría desecharse si la distribución del consumo fuera igualitaria y se obtuviera el mismo nivel de bienestar social, utilizando el supuesto de función isoelástica utilizado para computar los ponderadores sociales b^h usados para estimar las características distributivas de los bienes. En notación el índice de Atkinson se escribe como (véase también Champernowne y Cowell [1998]):

$$A = 1 - \left[\sum_h w_h \cdot \left(\frac{g^h}{\bar{g}} \right)^{1-v} \right]^{\frac{1}{1-v}} \qquad \text{para } v \neq 1 \tag{6}$$

$$= 1 - \exp\left\{ \frac{1}{n} \sum_h \log\left(\frac{g^h}{\bar{g}} \right) \right\} \qquad \text{para } v = 1$$

El coeficiente w_h es la participación o ponderación del "agente" *h* en el total. Se observa que la Argentina tiene una mayor desigualdad en el consumo para los distintos índices expuestos. Para el caso del índice de Atkinson con v=1 por ejemplo mientras que el nivel de bienestar social en el Reino Unido en 1991 podría mantenerse con 82% (1 - 0,18) del nivel del consumo o gasto si el mismo estuviera igualmente distribuido, ese valor hipotético es del 71% (1 – 0,29) para la Argentina en 1996-1997. En el caso de Hungría, partiendo de niveles de igualdad más altos era en 1991 del 92% (1 – 0,08).

3.2. Características distributivas e índices de desigualdad en el consumo 1985-1986 y 1996-1997: análisis en base a quintiles

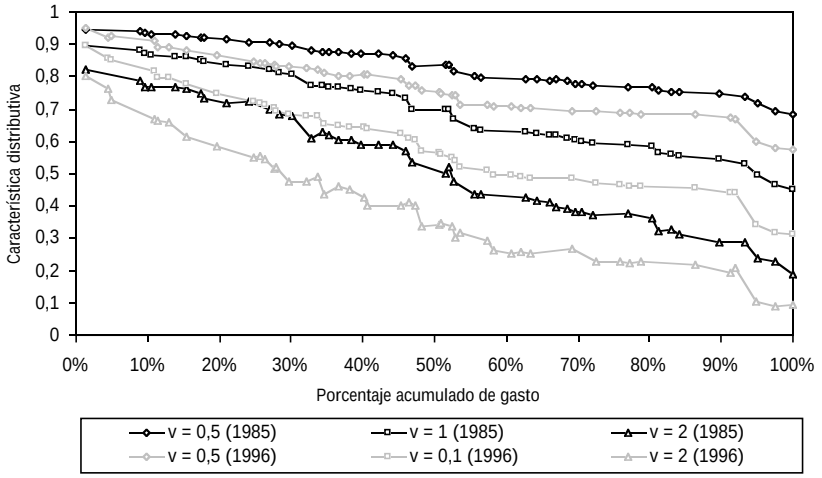
Un análisis de los cambios en la distribución del consumo en el tiempo puede realizarse observando los cambios en la línea de características distributivas de la figura 1 y en los índices del cuadro 1. Por ejemplo una mayor desigualdad debería corresponderse con un corrimiento hacia abajo de la línea de características distributivas y, obviamente, en un aumento de los índices de desigualdad. Este ejercicio requiere sin embargo contar con información proveniente de paneles que no están disponibles para el caso argentino, en donde las diferencias de más de una década entre las EGH disponibles las hace no idóneas para una comparación detallada. Sin embargo en esta sección se presenta un intento de comparación de las características distributivas entre ambas encuestas trabajando con la información disponible y realizando algunos supuestos adicionales.

La EGH previa a la expuesta en la sección anterior corresponde a un relevamiento realizado en la región metropolitana de Buenos Aires entre mediados de 1985 y 1986, cuyos resultados fueron publicados por el INDEC (1988) siguiendo un agrupamiento por quintiles y declarando gastos para cada quintil –resultantes de agrupar hogares sobre el ingreso per cápita– para 9 grupos y 47 subgrupos de bienes y servicios (véase INDEC, 1988, cuadro 2, pág. 26). Lamentablemente no se pudo acceder a la información desagregada de la EGH 1985-1986 y se tuvo que restringir el análisis a las dimensiones recién comentadas. Para ello se procedió a reclasificar la información desagregada de la EGH 1996-1997 para conformar la misma a los datos publicados de la EGH 1985-1986. Esto resultó entonces en una clasificación del gasto por quintil –ordenados según ingreso per cápita de la unidad de gasto– para 46 subgrupos de bienes y servicios (esto es menos de la mitad de los disponibles en el análisis desagregado de la sección anterior).[15] A partir de este ordenamiento fue posible estimar características distributivas para estos 46 bienes y realizar una comparación entre ambas EGH.

Los resultados se ilustran en la figura 2 en donde aparecen las líneas de características distributivas de ambas EGH para diferentes coeficientes "v" de aversión a la desigualdad en el consumo. Se observa que las líneas de características distributivas obtenidas de la reciente EGH 1996-1997 se encuentran por debajo de las correspondientes a la EGH 1985-1986 y que la magnitud de la caída es sensible al coeficiente *v*. En síntesis, la comparación de las EGH entre la década actual y la pasada muestra un aumento perceptible en la desigualdad en el consumo. Una idea más precisa del aumento en la desigualdad en el consumo se presenta en el cuadro 2 en el cual se muestran los correspondientes índices de desigualdad. El coeficiente de Gini pasa de 0,33 a 0,38 mientras que el índice de Atkinson lo hace de 0,17 a 0,23 para el caso de v=1.

De los datos para la EGH 1996-1997 puede observarse además que la pérdida de información resultante de trabajar con menos bienes y a nivel de quintiles genera importantes diferencias en los índices de desigualdad, que da lugar a menores valores que los resultantes de utilizar información más desagregada. Esto se observa no sólo en el coeficiente de Gini (0,38 contra

Figura 2
COMPARACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS 1985-1986 Y 1996-1997
(Análisis en base a quintiles)



Fuente: elaboración propia en base a EGH-INDEC.

Cuadro 2
ÍNDICES DE DESIGUALDAD EN EL CONSUMO

	EGH	
	1985-1986	1996-1997
Gini	0,33	0,38
Atkinson (v = 0.5)	0,09	0,12
Atkinson (v = 1)	0,17	0,23
Atkinson (v = 2)	0,31	0,41

Nota: elaborado sobre bases comparables que ajustan la información de la encuesta 1996-1997 tal que sea comparable con la inforación publicada en INDEC (1988) sobre la EGH de 1985-1986. Esto denota una pérdida de información en bienes (se reduce a 46 subcapítulos) y en agentes (se reduce a quintiles de ingreso per cápita).
Fuente: elaboración propia en base a INDEC (1988) e INDEC (1999).

0,45 del cuadro 1) sino también, por ejemplo, para el caso del índice de Atkinson con v=1 resulta un valor de 0,23 contra 0,29 obtenido en el cuadro 1. Este tipo de sesgo[16] también se puede apreciar comparando los niveles y la menor pendiente de las líneas de características distributivas de la figura 2 en relación a las obtenidas en la figura 1.

4. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS CAMBIOS EN PRECIOS RELATIVOS 1988-1998

Una aproximación del cambio en el bienestar a partir de cambios en precios relativos fue expuesta en la sección 2 dando lugar a la expresión (5), que trata de aproximar el impacto distributivo de dichos cambios. Las condiciones ideales sobre las que la fórmula (5) puede ser implementada requieren información bastante más detallada que la normalmente disponible a partir de las encuestas de gastos y requiere que los cambios en los precios relativos sean relativamente pequeños; de otro modo se pierde exactitud en las estimaciones. Por ejemplo se requeriría que los datos de las encuestas que se usan para computar los parámetros α y d sean suficientemente desagregados y provenientes de un panel y que la información sobre cambios en los precios relativos sea consistente con esos parámetros y se aproxime por intervalos lo suficientemente cortos como para simular cambios pequeños.

Newbery (1995) por ejemplo logra sortear sólo parcialmente estos problemas y medir el impacto para el caso de Hungría y Gran Bretaña. Para el caso argentino lamentablemente las limitaciones de información son mucho mayores por lo que los resultados que se reportan en esta sección son menos robustos o exactos. Sin embargo existen razones que tornan útil y relevante este ejercicio con los datos disponibles para la Argentina. En primer lugar, si lo que se quiere es calificar la dirección del cambio o impacto distributivo ocasionado por los cambios de precios relativos parece conveniente tener una aproximación con los datos existentes. Se argumenta que la sensibilidad o sesgo de estos resultados a bases de datos más desagregadas pueden cambiar seguramente la magnitud pero probablemente no la dirección de los mismos. En segundo lugar, y dados los propósitos de este trabajo, se busca organizar los datos de modo tal que se pueda llevar adelante una evaluación más informativa sobre qué precios y servicios son los que contribuyen a determinar el impacto distributivo. En los ejercicios como el presentado por Newbery (1995) se computan efectos agregados pero el lector queda desinformado sobre que es, a nivel de bienes y servicios, lo que está causando esos resultados agregados.[17]

En este trabajo se propone una clasificación en 8 grupos, de los 46 subgrupos que han sido previamente seleccionados para homogeneizar las EGH 1985-1986 y 1996-1997. Los grupos se definen como bienes de consumo no durable (BCND) –entre los que se destacan los alimentos–, vestimenta (VEST) –que comprende indumentaria y calzado–, vivienda (VIV) –en donde se destacan los alquileres–, bienes de consumo durables (BCD), educación (EDUC), salud (SALUD), servicios privados (SPRIV) y finalmente servicios públicos (SPUB).

Esta clasificación fue elegida por razones de simpleza y de facilidad de cómputo pero además para contrastar empíricamente algunas hipótesis sobre el impacto distributivo de los cambios en los precios relativos en la Argentina a partir de las reformas estructurales contenidas en la desregulación de los mercados de bienes –primordialmente a través de la apertura de la economía al comercio exterior– y la privatización de los servicios públicos. Estas hipótesis iniciales se basan en lo que razonablemente se hubiera podido esperar del impacto distributivo de los cambios de precios luego de las reformas estructurales de los noventa y son básicamente tres. En primer lugar, que la apertura de la economía junto con el desarrollo de formas comerciales nuevas (como los supermercados) tendría que haberse traducido en ganancias claras para los consumidores en términos de caídas de precios relativos de aquellos bienes sujetos a la competencia externa. En segundo lugar, los servicios sociales y privados jugarían en sentido inverso en parte por la corrección en los precios de los bienes no comerciables y en parte por ineficiencias y ausencia de competencia en la provisión de esos servicios. En tercer lugar, los resultados distributivos provenientes de las privatizaciones deberían ser neutrales en términos de cambios de precios relativos porque las mismas generarían ganancias de eficiencia y de costos que se neutralizarían –a nivel de precios al consumidor– con el desmantelamiento de subsidios cruzados previos a la privatización (gas y electricidad, por ejemplo), después de la misma (telecomunicaciones, por ejemplo) o por debilidades regulatorias y renegociaciones contractuales (agua potable y cloacas, por ejemplo).[18]

El cuadro 3 resume la información relevante requerida para medir el impacto distributivo de los cambios en los precios relativos según la fórmula (5). Se presentan las características distributivas α_i (para diferentes valores del parámetro v), las participaciones en la canasta a_i y los precios relativos entre 1988 (año base del índice de precios al consumidore basado en la EGH 1985-1986) y 1998. En el cuadro 3 se reportan tres años intermedios (1991, 1994 y 1995) porque son los que separan tres períodos (hasta la convertibilidad, hasta la crisis del tequila y desde entonces) en donde los resultados difieren cualitativamente.

Los datos presentados en el cuadro 3 muestran un patrón de cambios en los precios relativos consistente con las hipótesis de este trabajo. Los bienes sujetos a la desregulación contenida en la apertura de la economía (tales como bienes de consumo no durable [BCND] y durable [BCD] y Vestimenta [VEST]) registran una caída en su precio relativo que también se observa para los servicios públicos (SPUB), pero en este caso sólo entre puntas y no para todos los subperíodos. En cambio los servicios sociales (EDUC, SALUD) y privados (SPRIV) junto con los gastos en vivienda (VIV) registran aumentos importantes en los precios relativos. Obsérvese, por ejemplo, que según el ordenamiento de características distributivas los bienes de consumo no durable (BCND) tienen la mayor característica distributiva y la mayor participación en la canasta y a su vez registran una importante caída en su precio relativo. Ello sugiere, por esta vía, un efecto positivo sobre el bienestar y la distribución del ingreso que se verifica en las mediciones comentadas más abajo. En el otro extremo se encuentran los bienes agrupados como otros servicios privados (SPRIV) con la menor característica distributiva, una relativamente importante participación en la canasta de consumo y mostrando un considerable aumento en su precio relativo. Los servicios públicos (SPUB) tienen una característica distributiva relativamente elevada –que se mantiene como tal entre ambas EGH– y una participación que aumenta junto con una reducción entre puntas –pero no uniforme entre subperíodos– del precio relativo.

Cuadro 3

DATOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE CAMBIOS EN LOS PRECIOS RELATIVOS

Bienes		Características distributivas						Participaciones en la canasta %		Precios relativos				
		1985-1986			1996-1997									
Cod.	Concepto	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	1985-86	1996-97	1988	1991	1994	1995	1998
1	Bienes de consumo no durables (BCND)	0,90	0,81	0,68	0,85	0,73	0,58	43	33	100	79,4	76,4	76,1	76,0
2	Vestimenta (VEST)	0,81	0,65	0,46	0,75	0,57	0,37	9	6	100	83,5	61,9	58,7	52,6
3	Vivienda (VIV)	0,78	0,61	0,39	0,70	0,48	0,25	4	9	100	99,8	132,3	133,3	126,4
4	Bienes de consumo durables (BCD)	0,76	0,58	0,35	0,69	0,48	0,25	8	8	100	116,7	88,0	88,2	84,3
5	Educación (EDUC)	0,81	0,66	0,46	0,72	0,51	0,29	3	4	100	213,2	249,7	251,7	253,3
6	Salud (SALUD)	0,79	0,62	0,40	0,74	0,54	0,32	7	10	100	131,2	152,0	153,6	153,3
7	Servicios privados (SPRIV)	0,74	0,54	0,31	0,68	0,45	0,23	14	17	100	153,2	167,6	166,8	164,6
8	Servicios públicos (SPUB)	0,84	0,70	0,53	0,82	0,67	0,50	12	14	100	67,8	64,8	67,6	80,5
								100	100					

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

La expresión (5) que computa el impacto sobre el bienestar y la distribución del cambio en precios relativos, relaciona cambios de precio relativo del bien o servicio i, $\Delta\pi_i$, con la característica distributiva del mismo bien, d_i, ponderada por la participación del bien en la canasta de consumo, α_i. Para ilustrar la interacción entre estas variables, en la figura 3 se muestran las correlaciones entre las características distributivas (sin ponderar en los paneles superiores y ponderadas por las participaciones de los bienes en la canasta en los paneles inferiores) según la EGH (en los paneles de la izquierda la EGH 1985-1986 y en los de la derecha la EGH 1997-1997) y los cambios en los precios relativos entre 1988 y 1998. La línea punteada vertical separa disminuciones y aumentos en precios relativos y se agrega también una recta de regresión indicándose la correlación simple entre d_i (o en el caso ponderado $d_i.\alpha_i$) y $\Delta\pi_i$.

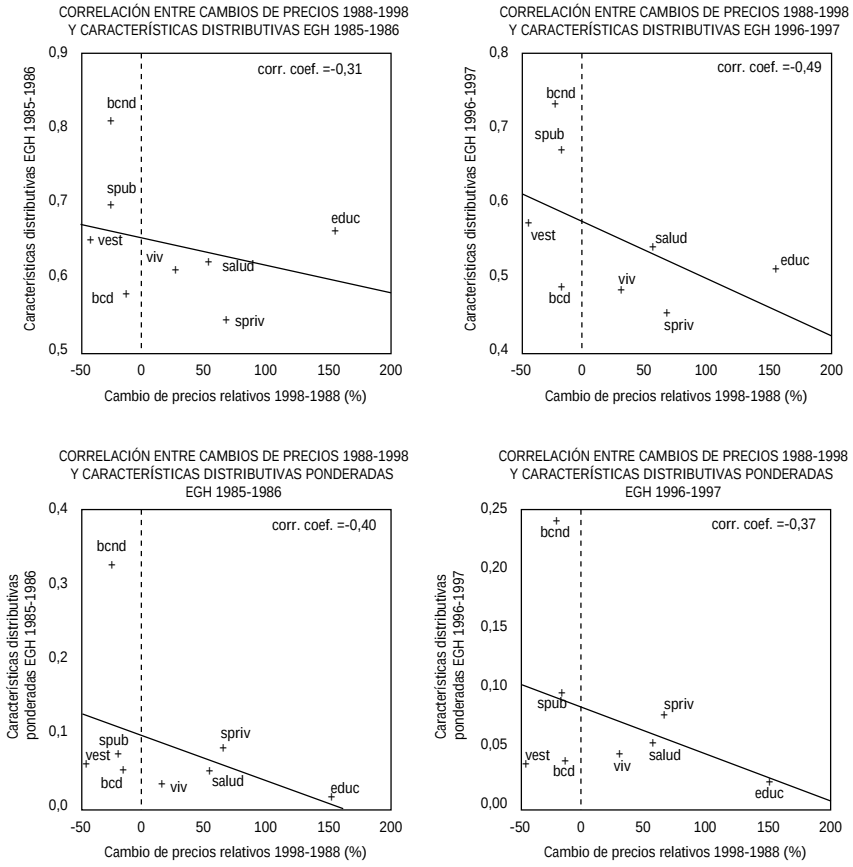
Una correlación negativa entre características distributivas (simples o ponderadas) y el cambio de precios relativos es una forma cruda de indagar sobre una posible dirección positiva de los cambios de precios y su relación con el bienestar y de la distribución del ingreso. La figura 3 muestra la existencia de tal correlación, que se establece principalmente por el rol de los BCND. La misma figura muestra que el aumento del precio relativo de la educación operó entre 1988 y 1998 generando el impacto negativo más apreciable sobre el bienestar y la distribución del ingreso.

La figura 4 completa la representación gráfica de los datos básicos del cuadro 3 al correlacionar los cambios en los precios relativos con los cambios en las participaciones en la canasta (entre ambas EGH). Se observa que con la excepción de los servicios públicos (y en menor medida los bienes de consumo durable) todos los bienes cuyos precios relativos aumentan (disminuyen) presentan un mayor (menor) ponderación en la canasta de 1996-1997. En el caso de los servicios públicos los aumentos en cantidades provistas (que se corresponden con los resultados de cobertura o acceso reportados más adelante) compensan la caída de precio relativo entre puntas.

El cuadro 4 presenta los resultados de computar la expresión (5) sobre los datos del cuadro 3. En el panel superior se muestra el impacto porcentual sobre el bienestar de los cambios de precios para cuatro períodos y según la aversión a la desigualdad descomponiéndose las contribuciones de cada uno de los grupos de bienes. El panel inferior repite el mismo ejercicio pero midiendo la sensibilidad de los resultados a un cambio de datos en participaciones y características distributivas que resulta de utilizar los datos de la EGH 1996-1997. Los resultados reportados en dicho cuadro deben leerse conforme a las hipótesis del presente estudio mirando entre tipos de bienes, entre subperíodos, entre diferentes grados de aversión a la desigualdad y para distintos ponderadores según la EGH.

Un primer resultado que se deduce del cuadro 4 es que el impacto sobre el bienestar del cambio de precios relativos entre 1988 y 1998 muestra efectos de bienestar y distributivos positivos. Si se usa la información de la EGH 1985-1986 hay una mejora del bienestar de casi 4% para el caso de v=1 y la misma sube a más de 7% si se utiliza un criterio más estricto de aversión a la desigualdad. Este resultado no se mantiene si se cambia los datos de la EGH: utilizando la información de la EGH 1996-1997 se verifica una pérdida

Figura 3



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

de bienestar de más de 3% para el caso de v=1. Pero este resultado de sensibilidad negativo se revierte con un criterio más estricto de aversión a la desigualdad, dando lugar a una ganancia de 2% para el caso de v=2.

Este impacto positivo no es uniforme a lo largo de la década 1988-1998. Las ganancias se ven claramente entre 1988 y 1991 –al estabilizarse la economía y desregularse el comercio exterior– y entre 1991 y 1994 –cuando ocurren las privatizaciones– pero luego se transforman en pérdidas de bienestar desde 1994 a la fecha. Como se indica más abajo, los servicios públicos son los responsables de esta reversión de los últimos años.

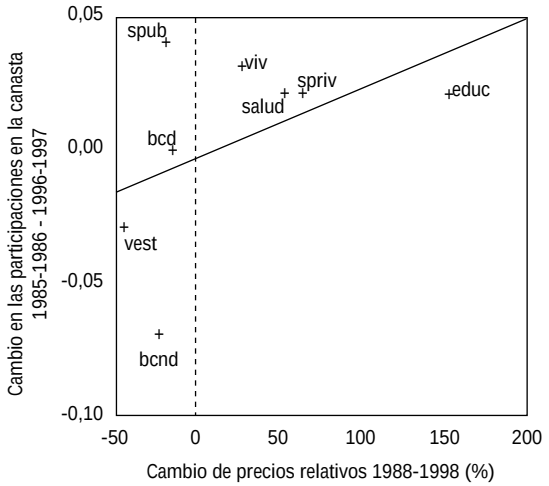
Tampoco este impacto positivo entre puntas se descompone uniformemente entre bienes y servicios, como ya se insinuara en el análisis del cuadro 3. Los bienes de sectores expuestos a la competencia externa (BCND, VEST y BCD) contribuyen con importantes ganancias de bienestar e impacto distributivo positivo, independientemente de la EGH que se utilice o del

subperíodo considerado. En el otro extremo bienes y servicios sociales (EDUC, SALUD) y privados (SPRIV) muestran pérdidas de bienestar e impactos distributivos negativos que se concentran entre 1988 y 1991 y durante los primeros años de la convertibilidad, atenuándose posteriormente. Este patrón, nuevamente, no depende de la EGH utilizada.

Los servicios públicos, entre los que se encuentran las mayores privatizaciones (agua, gas, electricidad, telecomunicaciones, e incluyen combustibles) muestran una ganancia de bienestar y un impacto distributivo positivo entre 1988 y 1998, independientemente de la EGH utilizada. Pero mientras las ganancias se concentran entre 1988 y 1991 –antes de la mayor parte de las privatizaciones– y se mantienen positivas inmediatamente después y hasta 1994, se registran pérdidas de bienestar (entre 2% y 3%) y un impacto distributivo negativo a partir de esta última fecha. En síntesis, de las mediciones surge que los servicios públicos, como grupo, son los responsables de que en el período 1995-1998 se registren pérdidas de bienestar y un impacto distributivo negativo de los cambios en los precios relativos en la Argentina.

El cuadro 5 explora la sensibilidad de algunos de los resultados anteriores para el caso en que el impacto sobre el bienestar se mide con mayor número de bienes[19] y para el caso (de la EGH 1996-1997) de una desagregación por deciles. Se observa que la ganancia de bienestar entre 1988 y 1998 del impacto de cambios en precios relativos obtenida con la EGH 1985/86 es mayor (4,4% con v=1) y se obtiene la misma conclusión respecto de los subperíodos (con una menor pérdida para el período 1995-1998). El cuadro 5 muestra también una desagregación anual que justifica la separación en subperíodos adoptada antes. En cuanto a la sensibilidad de los resultados al uso de la EGH 1996-1997 se observan cualitativamente los mismos resulta-

Figura 4



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Cuadro 4

EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE CAMBIOS EN PRECIOS RELATIVOS 1988-1998
SEGÚN TIPO DE BIENES (ANÁLISIS EN BASE A QUINTILES)

Bienes	Impacto porcentual sobre el bienestar (%) en base a participaciones y características distributivas 1985-1986											
	1988-1991			1991-1994			1995-1998			1988-1998		
Concepto	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2
Bienes de consumo no durables (BCND)	9,44	10,13	11,34	1,75	1,88	2,10	0,08	0,09	0,10	11,04	11,84	13,26
Vestimenta (VEST)	1,50	1,45	1,36	2,36	2,28	2,13	0,95	0,92	0,86	4,33	4,18	3,90
Vivienda (VIV)	0,01	0,01	0,01	-1,32	-1,23	-1,06	0,21	0,19	0,17	-1,07	-0,99	-0,86
Bienes de consumo durables (BCD)	-1,19	-1,07	-0,86	1,75	1,58	1,27	0,31	0,28	0,23	1,11	1,00	0,81
Educación (EDUC)	-3,00	-2,90	-2,71	-0,45	-0,44	-0,41	-0,02	-0,02	-0,02	-4,06	-3,93	-3,67
Salud (SALUD)	-2,12	-1,99	-1,72	-1,07	-1,01	-0,87	0,01	0,01	0,01	-3,62	-3,40	-2,94
Servicios privados (SPRIV)	-6,68	-5,84	-4,46	-1,17	-1,03	-0,78	0,17	0,15	0,11	-8,11	-7,08	-5,41
Servicios públicos (SPUB)	3,81	3,82	3,82	0,51	0,51	0,51	-2,25	-2,26	-2,26	2,31	2,31	2,32
	1,77	3,60	6,77	2,35	2,55	2,89	-0,54	-0,64	-0,81	1,92	3,93	7,40

Cuadro 4 (cont.)

Bienes	Impacto porcentual sobre el bienestar en base a participaciones y características distributivas 1996-1997											
	1988-1991			1991-1994			1995-1998			1988-1998		
Concepto	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2
Bienes de consumo no durables (BCND)	7,58	8,37	9,74	1,40	1,55	1,80	0,07	0,07	0,09	8,87	9,79	11,39
Vestimenta (VEST)	0,93	0,91	0,88	1,46	1,43	1,37	0,59	0,57	0,55	2,67	2,61	2,52
Vivienda (VIV)	0,01	0,01	0,01	-2,58	-2,28	-1,77	0,41	0,36	0,28	-2,09	-1,85	-1,43
Bienes de consumo durables (BCD)	-1,14	-1,01	-0,79	1,68	1,49	1,17	0,30	0,26	0,21	1,07	0,95	0,74
Educación (EDUC)	-4,45	-4,08	-3,37	-0,67	-0,62	-0,51	-0,03	-0,02	-0,02	-6,03	-5,52	-4,56
Salud (SALUD)	-2,91	-2,75	-2,40	-1,47	-1,39	-1,22	0,02	0,01	0,01	-4,97	-4,69	-4,10
Servicios privados (SPRIV)	-7,72	-6,62	-4,88	-1,36	-1,16	-0,86	0,19	0,17	0,12	-9,37	-8,03	-5,91
Servicios públicos (SPUB)	4,82	5,12	5,59	0,65	0,69	0,75	-2,85	-3,02	-3,30	2,92	3,10	3,39
	-2,88	-0,04	4,78	-0,89	-0,30	0,75	-2,20	-1,60	-2,06	-6,93	-3,64	2,03

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cuadro 5
EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE CAMBIOS
EN PRECIOS RELATIVOS 1988-1998
ANÁLISIS PARA 46 BIENES EN BASE A QUINTILES Y DECILES
(En porcentajes)

Período	EGH 1985-1986			EGH 1996-1997					
	Quintiles			Quintiles			Deciles		
	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2
1988-91	2,09	4,26	7,99	-3,29	-0,06	5,57	-3,12	0,24	6,23
1991-92	1,14	1,00	0,72	-0,59	-0,53	-0,45	-0,61	-0,55	-0,44
1992-93	1,03	1,00	0,93	-0,67	-0,54	-0,34	-0,67	-0,54	-0,31
1993-94	0,68	0,73	0,83	-0,71	-0,61	-0,40	-0,71	-0,60	-0,37
1994-95	-0,01	-0,06	-0,14	-0,37	-0,49	-0,69	-0,39	-0,51	-0,73
1995-96	-0,11	-0,14	-0,20	-0,33	-0,43	-0,62	-0,34	-0,45	-0,66
1996-97	-0,02	0,00	0,03	-1,11	-1,20	-1,30	-1,12	-1,21	-1,30
1997-98	-0,15	-0,33	-0,66	-0,26	-0,50	-0,90	-0,28	-0,52	-0,94
1988-91	2,09	4,26	7,99	-3,29	-0,06	5,57	-3,12	0,24	6,23
1991-94	2,18	2,14	2,01	-3,11	-2,66	-1,91	-3,11	-2,64	-1,79
1995-98	-0,49	-0,70	-1,06	-2,02	-2,46	-3,18	-2,05	-2,51	-3,25
1988-98	2,15	4,37	8,16	-10,19	-6,57	-0,24	-10,04	-6,30	0,47

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

dos. La pérdida de bienestar es mayor trabajando con 46 bienes pero sigue siendo válido que la misma disminuya cuanto más estricto es el criterio distributivo. Adicionalmente, se observa que dichas pérdidas no aumentan sino más bien disminuyen midiendo los efectos sobre la información de deciles. Es decir que, aparentemente, no existiría sesgo en los resultados a nivel cualitativo por trabajar con quintiles en vez de deciles, si bien eso no necesariamente puede extrapolarse a una medición más exacta a nivel de hogares.

5. EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La afirmación de que las privatizaciones han dado lugar a cambios de precios relativos con efectos positivos sobre el bienestar y la distribución del ingreso entre 1988 y 1998 pero mostrando efectos negativos en los últimos cuatro años puede merecer algunas calificaciones. En particular interesa saber hasta dónde ese comportamiento es uniforme entre los distintos servicios y en algunos casos como telecomunicaciones no contiene sesgos por la forma

en que se han computado ciertos aumentos de precios en los últimos dos años.

En primer lugar, y en referencia a esto último se encuentra el efecto del rebalanceo tarifario de 1997 que elevó considerablemente los abonos y las llamadas urbanas con una también importante reducción de las llamadas interurbanas (véase por ejemplo, Navajas, 1996). Al no considerar en la canasta de consumo las llamadas interurbanas (presumiblemente porque las mismas no se incluirían en la EGH 1985-1986 que refleja sólo abonos y llamadas locales) el INDEC ha sesgado hacia arriba la suba de precios absolutos y relativos de las telecomunicaciones. En segundo lugar, se podría argumentar que parte del componente de transporte público incluye aumentos de colectivos que no se relacionan con las privatizaciones. En tercer lugar, se podría también argumentar que varias de estas subas son en realidad aumentos de la alícuota del impuesto al valor agregado dispuesta a partir de 1995. En igual sentido, la suba de combustibles de los últimos años respondería al aumento de los impuestos a los combustibles realizado a fines de 1996.

Muchas de estas observaciones o calificaciones no pueden responderse con exactitud por la agregación de la información con que se dispuso, pero un análisis algo más detallado muestra que las mismas son sólo parciales y no cambian la dirección de los cambios medidos en el ejercicio anterior. El cuadro 6 desagrega el grupo de servicios públicos (SPUB) en cuatro componentes y reproduce para ellos la misma información contenida en el cuadro 3.

Allí puede observarse que la suba de precios de los servicios públicos a partir de 1995 es común a los cuatro componentes. En muchos casos esta regularidad de aumentos de precios relativos no califica necesariamente mal a la regulación económica vigente,[20] pero debe tenerse presente que aquí no se está evaluando la regulación de precios en un determinado sector sino que se recogen impactos consistentes con la medición de los precios al consumidor para evaluar efectos distributivos. En el caso de telecomunicaciones, aun cuando se hubiera considerado el atenuante de que el rebalanceo tarifario de 1997 redujo el precio de las llamadas interurbanas, los resultados no hubieran cambiado, en parte porque el costo de la canasta típica ha subido[21] luego del rebalanceo y en parte porque la ponderación del grupo es más bien baja. También en transporte público se registran aumentos de precios en años recientes.[22] A su vez el argumento de que las subas se explican por aumentos en el IVA es también débil porque la metodología considera precios relativos (respecto al nivel general que también se ve afectado por dicha suba). Por último, mientras que la suba en el precio de los combustibles sí responde a un aumento diferencial de impuestos el hecho objetivo –que aquí interesa- es que ello impactó negativamente en el bienestar, tal como lo hizo positivamente la reforma impositiva del sector llevada adelante al momento de la desregulación en 1991.

6. EL ACCESO Y LA CARACTERÍSTICA DISTRIBUTIVA DE LA COBERTURA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 1985/1986-1996/1997

Los servicios públicos se proveen normalmente a través de infraestructu-

Cuadro 6

DATOS BÁSICOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS

Bienes	Características distributivas						Participaciones en la canasta		Precios relativos				
	1985/86			1996/97									
Concepto	v=0,5	v=1	v=2	v=0,5	v=1	v=2	1985-86	1996-97	1988	1991	1994	1995	1998
Electricidad y combustible	0,90	0,82	0,70	0,87	0,76	0,62	4,2	4,3	100	66,8	65,5	67,7	69,3
Transporte púplico, taxi y transporte escolar	0,91	0,83	0,72	0,86	0,74	0,59	3,2	5,1	100	75,7	80,9	87,4	112,9
Teléfono y Correo	0,76	0,57	0,32	0,76	0,58	0,37	0,8	2,4	100	70,4	69,5	69,7	115,4
Combustible (func. de vehículos particulares)	0,76	0,56	0,31	0,71	0,50	0,26	3,6	2,3	100	61,2	48,6	49,3	57,1
							11,8	14,1					

Fuente: elaboración propia en base a EGH-INDEC.

ras que determinan redes a las que se conectan o acceden los consumidores. Dado ello, una dimensión importante de las cuestiones distributivas asociadas al impacto de la provisión de los servicios públicos pasa por las condiciones de acceso al consumo de dichos servicios y por el grado de cobertura que el mismo posee.[23] Acceso y cobertura tienen significado distinto según se los vea como objetivos previos a un análisis costo-beneficio (por ejemplo el criterio de "universalidad" de un servicio entendido como un objetivo de cobertura plena) o como el resultado de una evaluación económica que determina, bajo condiciones similares de acceso (es decir, todo el que esta dispuesto el precio del servicio está en condiciones de acceder al mismo), la cobertura resultante. Esta distinción es irrelevante en el caso de algunos servicios públicos como la provisión de agua y cloacas en donde razones de eficiencia y de equidad llevan normalmente a establecer objetivos de cobertura plenos. No es casual que este sector entre en las definiciones simples de pobreza basadas en necesidades básicas insatisfechas. En general, dada la baja sustituibilidad que tienen los servicios públicos, los objetivos apuntan al acceso pleno y la mayor cobertura posible y por lo tanto éstas resultan ser dimensiones muy importantes de una evaluación distributiva.

Trabajos recientes sobre la regulación económica de los servicios públicos (como por ejemplo FIEL, 1999) han detectado que en términos generales las privatizaciones han ampliando la cobertura, suponiéndose que –dado que los hogares de mayores ingresos se encuentran integrados a las redes de infraestructura– la misma implica el acceso de hogares de menores recursos. Pero salvo esta suposición no existen mediciones que hayan evaluado el impacto diferencial de la ampliación de cobertura midiendo la evolución antes y después de las privatizaciones del acceso por estratos de ingreso. En este sentido este trabajo cubre este vacío sobre la base de información disponible de la EGH 1985-1986 utilizada en trabajos anteriores sobre tarificación eficiente y la información obtenida del procesamiento de la EGH 1996-1997. El cuadro 7 mide la cobertura por quintil de ingresos en cinco servicios públicos provistos en condiciones de infraestructura de red según se desprende de la información de las EGH 1985-1985 y 1996-1997.

Los datos muestran que, con la excepción de los servicios de cloacas, la cobertura aumenta para todos los servicios considerados y para todos los quintiles de ingresos pero lo hace con mayor intensidad para los grupos de menor ingresos. En teléfonos por ejemplo la cobertura total pasa de 39,3% a 67,5%, es decir se multiplica por 1,72, pero el aumento es muy importante para el quintil de menores ingresos que pasa de sólo 9,5% en 1985-1986 a 31,7% en 1996-1997, es decir se multiplica por 3,34. En el caso de cloacas los datos registran una caída de la cobertura total y también para *todos* los quintiles sin excepción (si bien es mayor para los quintiles de menores ingresos, en particular el segundo quintil). Esto último hace presumir que puede existir algún problema de medición, pero de todos modos el resultado expone un desempeño que no ha podido satisfacer el crecimiento de la demanda tal como se verifica para el resto de los servicios.

La observación de que la cobertura aumentó en todos los quintiles pero más en los de menores ingresos da una idea de que la distribución de la misma ha mejorado pero no permite ser demasiado preciso al respecto. Para es-

Cuadro 7
COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS 1985/1986-1996/1997
(% de hogares por quintil de ingreso)

	EGH 1985-86						EGH 1996-97					
	Quintiles					Total	Quintiles					Total
Servicio	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
Cloaca	30,0	54,2	61,1	73,2	88,4	61,4	27,0	45,5	58,1	72,5	87,4	58,1
Gas natural	41,4	68,3	77,0	89,1	95,0	74,2	53,7	79,5	89,3	94,9	98,9	83,3
Electricidad	72,2	87,5	92,4	91,1	98,8	88,2	99,6	99,7	99,9	100,0	100,0	99,8
Teléfono	9,5	27,6	36,0	54,5	68,8	39,3	31,7	55,7	74,5	84,0	91,7	67,5
Agua corriente	44,8	67,0	72,6	83,7	92,7	72,2	51,9	70,5	78,4	85,3	94,9	76,2

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

te último propósito se extiende el concepto de característica distributiva al caso del acceso siguiendo desarrollos de tarificación eficiente con criterios distributivos (Navajas y Porto, 1990).[24] La *característica distributiva del acceso o la cobertura en el bien i* se define como la suma ponderada (por los ponderadores sociales β^h) a través de los grupos h de la cobertura del grupo *h* en el bien *i*. Es decir:

$$d_i^N = \sum_h \beta^h \cdot (N_i^h \ / \ N^h) \tag{7}$$

El cuadro 8 aplica la expresión anterior a la información de las EGH 1985-1986 y 1996-1997 para distintos grados de aversión a la desigualdad. Se observa que la característica distributiva del acceso aumenta para todos los bienes con la excepción del servicio de cloacas.

De este modo se confirma que la mejora en la cobertura tuvo, además de un aumento en la cobertura total, un sesgo distributivo positivo. Otra forma de verificar esta afirmación, siguiendo una representación similar a la de las figura 2 para la distribución del consumo, se observa en la figura 5, en donde se muestra que la línea de características distributivas de la cobertura en servicios públicos según la EGH 19996/97 se ubica por encima de la línea correspondiente a la EGH 1985/86 para distintos grados de aversión a la desigualdad. La excepción es nuevamente el punto de la línea que corresponde a los servicios de cloacas.

7. CONCLUSIONES

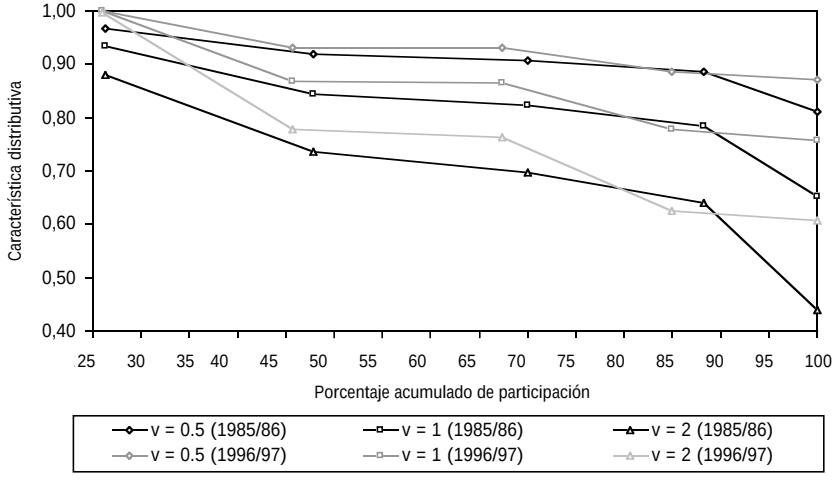
Este trabajo se focaliza sobre la distribución del consumo en la Argentina en un lapso de diez años y utiliza una metodología para evaluar el impacto

Cuadro 8
CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS DE LA COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS
1985/1986-1996/1997

	Característica distributiva					
	EGH 1985-86			EGH 1996-97		
Servicio	v = 0,5	v = 1	v = 2	v = 0,5	v = 1	v = 2
Cloaca	0,88	0,78	0,64	0,87	0,76	0,61
Gas natural	0,91	0,82	0,70	0,93	0,86	0,76
Electricidad	0,97	0,93	0,88	0,999	0,999	0,998
Teléfono	0,81	0,65	0,44	0,89	0,78	0,63
Agua corriente	0,92	0,84	0,74	0,93	0,87	0,78

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Figura 5
CARACTERÍSTICA DISTRIBUTIVA DE LA COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: elaboración propia en base a EGH-INDEC.

distributivo de los cambios en los precios ocasionados por reformas estructurales con el objetivo de discernir el rol que le habría cabido en ese proceso a las privatizaciones y desregulaciones generales como la apertura de la economía.

La medición de las características distributivas de los bienes (figura 1) y

de los índices de desigualdad en la distribución del consumo (cuadro 1), resultantes de trabajar con la máxima desagregación que permite la información disponible sobre el relevamiento para la región metropolitana de la EGH 1996-1997 (92 bienes, 4907 hogares), muestran que la Argentina exhibe una importante desigualdad en el consumo consistente con las mediciones disponibles de la distribución del ingreso y con los resultados para otras economías en donde esta metodología se ha implementado.

En razón de que no se tuvo acceso a la base de datos de la anterior EGH relevada en la Argentina (1985-1986) se realizó un ejercicio para clasificar la reciente EGH de modo tal que sea comparable con los datos de la EGH 1985-1986 publicados por el INDEC (1988) resultando un ordenamiento de hogares por quintiles y gastos para 46 grupos de bienes y servicios. La comparación de características distributivas de los bienes y de los índices de desigualdad en la distribución del consumo muestran un claro deterioro entre 1985-1986 y 1996-1997. Las líneas que describen las características distributivas de los bienes se caen invariablemente (figura 2) respecto de una década atrás, mientras que los índices de desigualdad son elocuentes del aumento de la desigualdad (cuadro 2). El coeficiente de Gini pasa de 0,33 a 0,38 mientras que el índice de Atkinson para un coeficiente de aversión a la desigualdad unitario (v=1) pasa de 0,17 a 0,23.

La evaluación del impacto distributivo de los cambios en los precios relativos se realiza a partir de una fórmula –propuesta por Newbery (1995) y obtenida de una variante del modelo simple de evaluación de reformas tributarias marginales– que aproxima los cambios en el bienestar en función de los cambios en los precios relativos, las características distributivas de los bienes (medidas para distintos grados de aversión a la desigualdad) y las participaciones de los bienes en la canasta de consumo. Esta fórmula se computa inicialmente para un agrupamiento de los bienes y servicios en ocho categorías, con el objeto de evaluar algunas hipótesis sobre el efecto sobre el bienestar y el impacto distributivo de los cambios de precios relativos en una década que va de 1988 (año base para la medición de precios luego de la EGH 1985-1986) a 1998. Los datos básicos para la evaluación son de por sí ilustrativos sobre el tipo de movimientos de precios relativos que han ocurrido en la economía argentina (cuadro 3 y figuras 3 y 4), de su posible impacto distributivo y del rol que le cabría a la desregulación contenida en la apertura de la economía y a las privatizaciones. A partir de este ejercicio (cuadros 5 y 6) se empiezan a obtener los principales resultados del trabajo.

En primer lugar, los resultados parecen rebatir la hipótesis de que los cambios de precios relativos que resultaron de la configuración de reformas de la Argentina haya sido un factor de deterioro en el bienestar y la distribución. Más bien lo contrario parece haber ocurrido según se desprende de la información utilizada en este trabajo. El impacto sobre el bienestar del cambio de precios relativos entre 1988 y 1998 muestra efectos de bienestar y distributivos positivos. Si se usa la información de la EGH 1985-1986 hay una mejora del bienestar de casi 4% para el caso de v=1 y la misma sube a más de 7% si se utiliza un criterio más estricto de aversión a la desigualdad. Este resultado no se mantiene si se cambian los datos de la EGH: utilizando la información de la EGH 1996-1997 se verifica una pérdida de bienestar de más de 3% para el caso de v=1. Pero este resultado de sensibilidad negativo se revierte con un criterio más estricto de aversión a la desigualdad, dando lugar a una ganancia de 2% para el caso de v=2. Estos efectos no parecen ser de segundo orden de magnitud tal que puedan ser ignorados o relativizados (respecto del efecto sobre el bienestar de cambios en la distribución de los ingresos) aun teniendo presente que existen errores de medición por las limitaciones en la información tal que hacen menos exactos los resultados cuantitativos, y que el énfasis en la interpretación de estos resultados es sobre la dirección de los cambios observados.

En segundo lugar, este impacto positivo no es uniforme a lo largo de la década 1988-1998. Las ganancias se ven claramente entre 1988 y 1991 –al estabilizarse la economía y desregularse el comercio exterior– y entre 1991 y 1994 –cuando ocurren las privatizaciones– pero luego se transforman en pérdidas de bienestar e impactos distributivos negativos desde 1994 a la fecha. En este sentido este trabajo agrega –desde otra perspectiva puntual- una evaluación que indica un deterioro del desempeño de la economía argentina durante la segunda mitad de los noventa.

En tercer lugar, tampoco este impacto positivo entre puntas (1988-1998) se descompone uniformemente entre bienes y servicios. Los cambios de precios en bienes de sectores expuestos a la competencia externa (bienes de consumo no durable, vestimenta y bienes de consumo durable) contribuyen con importantes ganancias de bienestar e impacto distributivo positivo, independientemente de la EGH que se utilice o del subperíodo considerado. En el otro extremo los cambios de precios en bienes y servicios sociales (como la educación y la salud) y privados muestran pérdidas de bienestar e impactos distributivos negativos que se concentran entre 1988 y 1991 y durante los primeros años de la convertibilidad, atenuándose posteriormente. Este patrón, nuevamente, no depende de la EGH utilizada.

En cuarto lugar, los cambios de precios en servicios públicos, entre los que se encuentran las mayores privatizaciones (agua, gas, electricidad, telecomunicaciones, e incluyen combustibles) muestran una ganancia de bienestar y un impacto distributivo positivo entre 1988 y 1998, independientemente de la EGH utilizada. Pero mientras las ganancias se concentran entre 1988 y 1991 –antes de la mayor parte de las privatizaciones– y se logran mantener y aumentar inmediatamente después y hasta 1994, se registran pérdidas de bienestar (entre 2% y 3%) y un impacto distributivo negativo a partir de esta última fecha.

En quinto lugar, y a pesar de su desempeño favorable entre puntas, de las mediciones surge que los aumentos de precios relativos en los servicios públicos son responsables de que en el período 1995-1998 se registren pérdidas de bienestar y un impacto distributivo negativo de los cambios en los precios relativos en la Argentina. Una desagregación mayor, si bien algo limitada por la información disponible, permite observar un cuadro de aumento de precios bastante generalizado en la segunda mitad de los noventa (cuadro 6) que no parecería poder revertirse por argumentos sobre posibles errores de medición o efectos no atribuibles a los sectores privatizados. Sin embargo, esto no necesariamente califica mal en términos generales al régimen regulatorio vigente en la Argentina desde las privatizaciones, dado que se re-

gistran aumentos leves de precios (por razones distintas a la regulación) aun en sectores como electricidad y gas natural que han sido considerados casos exitosos en evaluaciones recientes. Sin embargo, la medición da cuenta de que los aumentos de precios a nivel de consumidor final tuvieron un impacto sobre el bienestar y la distribución no sólo desfavorable sino en sentido contrario al que se verificó hasta 1994.

En sexto lugar, estos resultados no parecen ser mayormente sensibles al caso en que el impacto sobre el bienestar se mide con mayor número de bienes y para el caso (de la EGH 1996-1997) de una desagregación por deciles. Se observa que la ganancia de bienestar entre 1988 y 1998 del impacto de cambios en precios relativos obtenida con la EGH 1985-1986 es mayor (4,4% con v=1) y se obtiene la misma conclusión respecto de los subperíodos (con una menor pérdida para el período 1995-1998). En cuanto a la sensibilidad de los resultados al uso de la EGH 1996-1997 se observan cualitativamente los mismos resultados. La pérdida de bienestar es mayor trabajando con 46 bienes pero sigue siendo válido que la misma disminuye cuanto más estricto es el criterio distributivo. Adicionalmente, se observa que dichas pérdidas no aumentan sino más bien disminuyen midiendo los efectos sobre la información de deciles. Es decir que, aparentemente, no existiría sesgo en los resultados a nivel cualitativo por trabajar con quintiles en vez de deciles, si bien eso no necesariamente puede extrapolarse a una medición más exacta a nivel de hogares.

En séptimo lugar, este trabajo mide los cambios en el acceso (o la cobertura) por quintil de ingresos en los servicios públicos provistos bajo infraestructura de red según se desprende de la información contenida en datos provenientes de la EGH 1985-1986 y en la EGH 1996-1997 (cuadro 7) y extiende y mide el concepto de característica distributiva de la cobertura en base a esos datos (cuadro 8 y figura 5). Los resultados muestran en general un impacto distributivo positivo originado en el aumento del acceso o la cobertura por quintil de ingresos y son ilustrativos sobre la forma en que los sectores de menores recursos en la Argentina se han beneficiado, por esta vía, de las privatizaciones. La excepción a este patrón, que no es un caso menor, es la provisión de cloacas que muestra un deterioro en la cobertura (para todos los niveles de ingresos, lo que hace sospechar de algún problema de medición) a partir de los datos disponibles.

NOTAS

1. Se agradece a Juan Pantano por su trabajo de asistencia en esta investigación y al Lic. Ricardo Martinez por su apoyo para la desagregación de datos de precios.

2. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Av. Córdoba 637, 4°, (1054) Buenos Aires, Argentina. Tel.: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648. E-mail navajas@fiel.org.ar

3. Véase por ejemplo Vickers y Yarrow (1988). También existen desarrollos analíticos que han buscado indagar sobre las privatizaciones masivas (como las del Este europeo) y sobre sus consecuencias macroeconómicas. Trabajos como los de Boycko *et. al.* (1996) pueden servir para comentar ciertas hipótesis, pero nuevamente se observa un énfasis especialmente dirigido a la mejora en la eficiencia de la economía, más que al costado distributivo de las reformas. Otros trabajos de orientación macroeconómica han tratado de evaluar las consecuencias de las privatizaciones (como política fiscal de primer orden) sobre el equilibrio de economías pequeñas y abiertas y comentado las posibles consecuencias sobre el empleo, el salario real y conjeturar cierto impacto sobre la distribución. Sin embargo es poco lo que estas especificaciones agregadas pueden decir sobre la distribución personal del ingreso.

4. Este enfoque de los “excedentes” tiene su utilidad para evaluar las consecuencias de las privatizaciones o desregulaciones en términos de “ganadores” y “perdedores” en determinadas industrias y tiene antecedentes –lejanos y cercanos– con aplicaciones a casos puntuales en la Argentina (por ejemplo, Abdala [1997] para el agua potable y saneamiento).

5. Existen variantes de modelos econométricos para cortes transversales de países, que han tratado de relacionar a medidas de desigualdad (por ejemplo el coeficiente de Gini) con variables que aparecen como determinantes inmediatos: la distribución inicial de activos, la desigualdad en la educación, el stock de educación corregido por calidad, la relación capital-producto, la dotación de recursos naturales y el gasto social. La referencia más citada al respecto es Atkinson (1997). En principio se pueden agregar variables a este modelo básico para evaluar su impacto diferencial sobre la distribución del ingreso una vez que se han descontado los efectos de las variables anteriores, a la manera de la literatura empírica sobre determinantes del crecimiento económico. Mientras que estos modelos han sido utilizados en algunos casos para estudiar las consecuencias del comercio internacional, véase Bourgignon and Morrison (1990), no se han podido encontrar referencias que evalúen el impacto de otras reformas económicas como la privatización.

6. La referencia en la nota anterior sobre la distribución de activos o de la propiedad como determinante inmediato de la distribución del ingreso abre otros interrogantes interesantes al momento de evaluar los canales de impacto de las reformas estructurales como la privatización Por ejemplo en varios procesos de privatización en la práctica se ha prestado especial atención al tema de la concentración de la propiedad y a formas de diluir aumentos de la misma (cf. Grout, 1994). El tema de la concentración de la propiedad es importante no sólo porque es uno de los determinantes estructurales de la distribución según la literatura basada en Atkinson, sino porque forma parte de debates políticos domésticos. En este ámbito se plantean cuestiones de no fácil respuesta: la propiedad se concentra luego de una privatización si se considera que los “dueños” (en el sentido de “residual claimants” de los beneficios de la firma) son los ciudadanos, pero la respuesta es distinta si se tiene en cuenta el rol de “propietarios” de los grupos de interés (dejando sólo pérdidas para los “residual claimants”). Otra dimensión interesante es la que relaciona la privatización con otra de las variables inmediatas del modelo empírico de distribución del ingreso como el gasto social en tanto la privatización es una reforma fiscal que libera recursos para que el gasto público se dirija al ámbito social e, indirectamente, mejore la distribución del ingreso.

7. Estos incorporan los cambios en los costos ocasionados por cambios en los precios de los bienes y servicios intermedios.

8. A los fines prácticos la definición de agente se ajusta por las características de la unidad de gasto o consumo que es el grupo familiar y se define en términos de número de adultos equivalentes siguiendo la escala de equivalencia de la OECD(el primer adulto se pondera con la unidad, el adulto adicional por 0.7 y los niños menores de 14 años por 0.5).

9. Este enfoque se basa esencialmente en medir la utilidad a partir de los precios y el ingreso. En cambio las cantidades de bienes y servicios y de factores primarios (trabajo) pueden hacerse explícitas en la función V cuando existe racionamiento, es decir cuando el agente económico tiene una demanda racionada en alguno de los mercados de bienes o se halla racionado en el mercado de trabajo (desempleo). También

pueden aparecer niveles fijos de ciertas cantidades de bienes que son provistas gratuitamente por el Gobierno. Pero en general, tanto los problemas de racionamiento, sean estos de cantidades demandadas (de bienes y servicios) como ofrecidas (de trabajo), como los problemas de cobertura (es decir, ausencia de consumo de bienes o servicios por falta de provisión voluntaria en respuesta a bajos ingresos o voluntad de pago) no son adecuadamente contemplados en el enfoque tradicional. Esto se debe más a una cuestión de disponibilidad de información para implementar un modelo que contemple los mismos que a una dificultad de tratamiento conceptual. De todos modos el enfoque de impacto distributivo a través de los cambios en los precios realiza una primera evaluación que busca ser precisa y que luego puede complementarse con información sobre el impacto de cambios en el racionamiento y la cobertura de bienes y servicios.

10. La modificación puede venir tanto de un aumento en el precio p_i como en el impuesto t_i, es decir el esquema analítico puede utilizarse para evaluar cambios tributarios. En el texto y en las mediciones ulteriores no se distingue el origen del cambio en los precios finales a los consumidores y en este sentido los cambios analizados resultan de modificaciones superpuestas de precios de mercado y de impuestos.

11. Remplazando la función isoelástica de utilidad en la función de bienestar W y usando la definición de β^h se obtiene $W= (1/H.(1-v)).\Sigma\beta^h.\ g^h$. Así, la variación porcentual del bienestar viene dada por $\Delta W/W = \Sigma\beta^h.\Delta g^h/.\Sigma\beta^h.\ g^h$.

12. Las características de la encuesta se describen en INDEC (1999).

13. Una forma simple de representar esto es, por ejemplo, observar en la Figura 1 que al 50% de gasto acumulado, la línea de características distributivas indica –para el caso de v=1- un valor de 0,62, mientras que en el caso británico es casi 0,7 y en húngaro (que parte de una situación de distribución más pareja) es de alrededor de 0,85. Esto es válido para cualquier punto en el sentido que las líneas correspondientes a ambos países están (para un dado valor de v) por encima de la obtenida para la Argentina.

14. En la comparación de los coeficientes de Gini de ingreso se observa sin embargo que el valor para Gran Bretaña se encuentra demasiado cercano al valor para Hungría cuando los datos de las EGH denotan mayores diferencias. Esto obedece a la no homogeneidad de los datos y referencias.

15. La pérdida de 1 bien se debe a la diferente clasificación de ambas EGH. Pero en general trabajando con los bienes definidos para la EGH 1996/97 en la publicación del INDEC (1999) es posible encontrar una clasificación que conforme aceptablemente a la adoptada para la EGH 1985/86 publicada en INDEC (1988).

16. Los resultados muestran un sesgo en los niveles de los índices de desigualdad para un año dado pero no dicen nada respecto de que esto necesariamente sesgue hacia abajo el *aumento* en la desigualdad debido a que no se dispone de información desagregada para la EGH 1985/86.

17. En el caso examinado por Newbery parecería que el énfasis está puesto en un ejercicio de naturaleza tributaria para una economía cerrada. Es decir que la reforma evaluada consistiría en un cambio de un complicado sistema de subsidios por una tributación indirecta más uniforme, en cuyo caso es difícil informar sobre que precios están cambiando. Sin embargo, obsérvese en nuestro caso la información sobre las variaciones reales de precios ayudan a entender que está ocurriendo en la economía.

18. Esta hipótesis se realiza en consonancia con los resultados observados recientemente por FIEL (1999, pag. 18-19) en el sentido que... "no existe un patrón único sobre el desempeño tarifario porque el punto de partida es distinto para cada sector tanto en lo que respecta al grado de las distorsiones iniciales [subsidios cruzados] al diseño y control regulatorio y a la influencia de la competencia"..."la experiencia argentina tal com la misma se desprende de los diferentes capítulos de este libro presenta resultados mixtos, con subas y bajas de tarifas y diferencias según servicios y usuarios".

19. El ejercicio se realiza sobre los 46 bienes y servicios sobre los que se compatibilizó la información de ambas encuestas.

20. Por ejemplo el grupo de electricidad y combustible (que incluye electricidad, gas natural y agua potable) aumeta levemente presumiblemente porque las leves subas en el precio relativo de la electricidad y el gas natural se unieron al aumento de la de la tarifa en agua potable y cloacas. Para electricidad y gas puede verse por ejemplo FIEL (1999, capítulo 13, cuadro 6 y capítulo 12, cuadro 1) en donde se miden aumentos de precios al consumidor incluyendo impuestos entre 1994 y 1997 o 1998, aun cuando esos cambios hayan sido exógenos a la regulación de márgenes de transmisión y distribución, los que permanecieron bajo precio tope. Sin embargo, independientemente de su justificación, la metodología usada arriba capta objetivamente un impacto por la suba de los precios que enfrentan los consumidores y dadas las características distributivas de los bienes en cuestión.

21. Según FIEL (1999, capítulo 11, cuadro 2) la canasta residencial se encareció un 24% en términos nominales entre 1994 y 1998, mientras que el IPC aumentó 6,5%. Por su parte el cuadro 6 con información del INDEC computa una suba para telecomunicaciones (que incluye el correo) de 66% en términos relativos (al IPC nivel general).

22. En FIEL (1999, capítulo 7, cuadro 19) se reporta que la tarifa promedio de los ferrocarriles metropolitanos subió más de 29% en términos nominales.

23. Véase, por ejemplo, Chisari y Estache (1997).

24. Este artículo extiende un modelo simple de tarifa en dos partes expuesto en Brown y Sibley (1987) introduciendo objetivos distributivos en la tarificación y adaptándolo para la medición empírica en algunos servicios públicos en la Argentina. Cabe destacar que el parámetro de característica distributiva del acceso surge de la solución de dicho modelo de tarificación de la condición de primer orden respecto del precio de acceso en una tarifa en dos partes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdala, M.: "Welfare effects of Buenos Aires' water and sewerage service privatization", *Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, noviembre de 1997. (En www.aaep.org.ar)

Atkinson, A.: "On the measurement of inequality", Journal of Economic Theory, vol. 2, 1970, págs. 244-63.

Atkinson, A.: "Bringing income distribution in from the cold", Economic Journal, vol. 107, 1997, págs. 297-321.

Bourgignon, F. y C. Morrison: "Income distribution, development and foreign trade: a cross-sectional analysis", European Economic Review, vol. 34, 1990, págs. 1113-32.

Boycko, M.; A. Shleifer y R. Vishny: "A theory of privatisation", Economic Journal, vol. 106, 1996, págs. 309-19.

Brown, D. y D. Sibley: The theory of public utility pricing, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Champernowne D. y F. Cowell: Economic inequality and income distribution, cap. 4, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Chisari, O. y A. Estache: "The needs of the poor in infraestructure privatization: the role of universal service obligations. The case of Argentina", mímeo, 1997.

Chisari, O.; A. Estache y C. Romero: "Winners and losers from utility privatization in Argentina. Lessons from a general equilibrium model", Policy Research Working Paper 1824, Banco Mundial, Washington, 1997.

Deaton, A.: Understanding Consumption, Oxford, Oxford University Press, 1991.

Deininger, K. y Squire, L.: "Measuring income inequality: a new data set", The World Bank Economic Review 10, 1996.

FIEL: *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, Fundación de investigaciones económicas latinoamericanas, 1999.

Gasparini, L.: "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para Argentina", en este volumen.

Gasparini, L.: "Un análisis de la distribución del ingreso en base a descomposiciones", en este volumen.

Grout, P.: "Popular capitalism", en Bishop, M.; J. Kay y C. Mayer (comps.), Privatization and economic performance, Oxford, Oxford University Press, 1994.

INDEC: Encuesta de gastos e ingresos de los hogares, Estudios 11, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1998.

INDEC: "Encuesta nacional de gastos de los hogares. Región metropolitana del Gran Buenos Aires, 1996-1997", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1999.

Navajas, F.: "Una evaluación cuantitativa del rebalanceo de tarifas telefónicas", mímeo, 1996.

Navajas, F. y A. Porto: "La tarifa en dos partes cuasi-óptima: eficiencia, equidad y financiamiento", El Trimestre Económico, vol. LVII(4), Nº 228, 1990, págs. 863-87.

Navajas, F. y A. Porto: "Budget shares, distributional characteristics and the direction of tax reforms", Economics Letters, vol. 45, 1994, págs. 475-79.

Newbery, D.: "The distributional impact of price changes in Hungary and the United Kingdom", Economic Journal, vol. 105, 1995, págs. 847-63.

Porto, A. y L. Gasparini: "Impacto distributivo del gasto social", Desarrollo económico, vol. 31, Nº 124, 1992, págs. 487-502.

Vickers, J. y G. Yarrow: Privatization: An economic analysis, Cambridge, Mass., MIT Press, 1988.

Sección V

EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

V.1. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA[1]

LEONARDO C. GASPARINI[2]

1. INTRODUCCIÓN

La intervención estatal en la economía a través de sus actividades regulatorias y fiscales modifica tanto el nivel general del ingreso nacional como su distribución. Algunas medidas de política económica tienen como objetivo específico afectar la distribución del ingreso. En cambio, en la mayoría de los casos son otras las motivaciones detrás de una política pública. Sin embargo, aún en estos casos la determinación del impacto o incidencia distributiva del programa representa un elemento importante en su evaluación, y en consecuencia contribuye o no a su sostenimiento.

El monitoreo de la incidencia distributiva de las políticas públicas constituye una práctica usual en varios países del mundo, donde los resultados de los trabajos de incidencia son frecuentemente consultados a la hora de discutir medidas de política concretas. En cambio, en la Argentina los estudios de este tipo han sido aislados, esporádicos y escasamente consultados en el debate económico.

Este artículo está destinado a reseñar parte de la evidencia empírica existente en la Argentina sobre el impacto redistributivo de las políticas fiscales en el período 1986-1997; en particular el impacto del gasto público social y de la política impositiva. El trabajo no brinda evidencia nueva. Su aporte radica en la reelaboración e integración de información presentada en estudios previos. Esta integración se realiza al costo de perder rigurosidad, ya que los trabajos consultados, realizados con objetivos, fuentes de información y metodologías diferentes, no son estrictamente comparables. El trabajo asume este costo con el objeto de brindar una idea aproximada del efecto redistributivo de la política fiscal ejecutada en los tres niveles de gobierno en la última década. Aun siendo aproximados y preliminares, estos resultados son un insumo relevante en el debate sobre las políticas públicas.

El resto del trabajo está organizado de la manera siguiente. En la sección 2 se hace una breve introducción al marco analítico de los estudios tradicionales de incidencia distributiva. La sección 3 está destinada al análisis de los gastos públicos sociales y la sección 4 al estudio del sistema impositivo.

En la sección 5 se integran los resultados de las secciones anteriores, obteniéndose estimaciones de la incidencia presupuestaria global. Se concluye en la sección 6 con un resumen de los principales resultados y algunos comentarios finales.

2. MARCO ANALÍTICO

Los costos y beneficios de la política fiscal no están uniformemente distribuidos en la población. La intervención estatal modifica los ingresos reales de las personas, generando ganadores y perdedores. Un estudio de incidencia fiscal está destinado a estimar cómo se distribuyen los beneficios del gasto y la carga de su financiamiento entre los distintos estratos de la población, y en qué medida contribuyen a mejorar la equidad distributiva. Idealmente un estudio de este tipo debería medir el nivel de bienestar de cada individuo en la situación actual, y compararlo con la situación contrafáctica de inexistencia de actividades fiscales. Dado que este ejercicio de estática comparativa implica formidables dificultades de estimación, la literatura ha derivado hacia estudios más modestos.

Un trabajo típico de incidencia del gasto público consiste en asignar las erogaciones en cada programa estatal entre los distintos estratos de la distribución de ingresos, de acuerdo al usufructo que cada estrato hace del programa.[3] Así por ejemplo, los beneficios de un programa estatal de vacunación infantil gratuita atribuidos al primer quintil de la distribución se computan como el costo total del programa, multiplicado por la proporción de niños vacunados en ese programa pertenecientes a familias ubicadas en el primer quintil.

En un trabajo tradicional de incidencia impositiva la recaudación total de cada tributo se imputa a cada percentil de la distribución de acuerdo a algún supuesto o hipótesis de incidencia. Por ejemplo, es usual asumir que la carga de un gravamen sobre las ventas finales de un bien específico recae sólo sobre los consumidores de ese bien. En consecuencia, la carga tributaria de un determinado estrato se estima como la recaudación total del impuesto multiplicada por la proporción del consumo total del bien en cuestión que realizan los individuos de ese estrato.[4]

El ingreso post-acción fiscal de un individuo (o un hogar, o un estrato) se computa como el ingreso sin intervención fiscal, más los gastos asignados, menos los impuestos imputados. Analíticamente,

$$y^c = y^s + g - t \qquad 2.1$$

donde y^c es el vector de ingresos con intervención fiscal, y^s el vector de ingresos sin intervención fiscal, g el vector de gastos públicos, y t el de la carga de las fuentes de financiamiento. Todos estos vectores son de dimensión N.1, donde N es el número de individuos (hogares o estratos) en la economía. A su vez el vector g puede obtenerse como

$$g = A_g \,.\, e \qquad 2.2$$

donde e es el vector de erogaciones públicas (de dimensión P.1, siendo P el número de programas públicos), y A_g la matriz N.P de asignación del gasto en cada programa entre los distintos individuos. En la práctica el vector e se obtiene de las estadísticas oficiales de gasto público por finalidad o programa, mientras que A_g se estima a partir de encuestas de hogares que incluyen datos sobre usufructo de programas públicos.

Por su parte, el vector de financiamiento t se calcula como

$$t = A_t \,.\, r \qquad 2.3$$

donde r indica la recaudación de cada impuesto y fuente alternativa de financiamiento (r tiene dimensión F.1, donde F es el número de fuentes de financiamiento), y A_t es la matriz N.F de asignación de impuestos entre individuos, que se estima a partir de supuestos de incidencia utilizando información de encuestas de hogares y declaraciones impositivas.

El efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso se estima comparando las distribuciones y^c e y^s. Por ejemplo, el tradicional indicador de incidencia redistributiva de Reynolds-Smolensky (RS) se computa como

$$RS = G(y^s) - C(y^c) \qquad 2.4$$

donde $G(y^s)$ es el Gini de la distribución inicial y $C(y^c)$ es el índice de concentración post-acción fiscal.[5]

La forma habitual de resumir el impacto redistributivo de algún impuesto o gasto específico es mediante índices de progresividad. Un impuesto es progresivo cuando la carga del gravamen como proporción del ingreso crece con el ingreso. Un gasto resulta progresivo cuando el beneficio que genera, medido como proporción del ingreso, cae con el nivel de ingreso. Es posible probar que los impuestos y gastos progresivos (regresivos) generan distribuciones más (menos) igualitarias.

A la política de gastos públicos a menudo no sólo se le exige que sea progresiva, sino que genere beneficios reales decrecientes en el ingreso, *i.e.* que sea *propobre*. Nótese que un gasto puede ser *prorico* (es decir, los beneficios individuales derivados del gasto crecen con el ingreso individual), y a la vez *progresivo* (es decir, los beneficios como proporción del ingreso caen con el ingreso).

La progresividad o regresividad de un impuesto o gasto puede determinarse a partir de la estimación de curvas de concentración, las cuales miden para cada procentaje más pobre de la población cuál es el porcentaje acumulado asignado de la carga impositiva o del gasto total. Los impuestos (gastos) resultan progresivos en toda la distribución si y sólo si la curva de concentración está siempre por debajo (arriba) de la curva de Lorenz.[6]

Para medir el *grado* de progresividad suele acudirse a índices de progresividad. El de uso más extendido es el indicador de Kakwani. Para el caso impositivo,

$$K_t = C(t) - G(y^s) \qquad 2.5$$

donde $C(t)$ es el índice de concentración de los impuestos, calculado de manera similar al Gini pero sobre la curva de concentración de los tributos. El indicador de Kakwani de progresividad de los beneficios del gasto público se computa como

$$K_g = G(y^s) - C(g) \qquad 2.6$$

donde $C(g)$ es el índice de concentración del gasto. Es posible probar que con presupuesto equilibrado el índice de Reynolds-Smolensky puede expresarse como[7]

$$RS = \tau (K_t + K_g) \qquad 2.7$$

donde τ representa el tamaño del presupuesto como porcentaje del ingreso total. La ecuación (2.7) indica que el efecto redistributivo de la política fiscal depende tanto del grado de progresividad de los gastos y los impuestos, como del tamaño del presupuesto.

Una extensa variedad de medidas de progresividad ha sido propuesta en la literatura. Gasparini y Porto (1995), por ejemplo, proponen la siguiente familia de indicadores de progresividad del gasto (P_g) y de los impuestos (P_t)

$$P_g = \sum_i \sigma_i \left(\frac{G_i}{G} - \frac{Y_i}{Y} \right) \qquad P_t = \sum_i \sigma_i \left(\frac{Y_i}{Y} - \frac{T_i}{T} \right) \qquad 2.8$$

donde (G_i/G), (T_i/T) e (Y_i/Y) son las participaciones del individuo i en los beneficios del gasto, la carga impositiva total y el ingreso, respectivamente; y σ_i representa la utilidad marginal social del ingreso del individuo i, la cual depende de los juicios de valor del analista o hacedor de política. En base a los indicadores P_g y P_t Gasparini y Porto (1995) derivan una expresión semejante a la (2.7) para cambios en el índice de desigualdad de Atkinson.

3. LA INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

A pesar del profundo proceso de privatizaciones de actividades estatales ocurrido en la última década, el sector público argentino mantiene una importante participación en la economía nacional. En 1997 el gasto público consolidado de los tres niveles de gobierno fue de $ 87.670 millones, lo cual representó alrededor del 27% del PBI. Con esos fondos el sector público financia la provisión de una extensa variedad de bienes y servicios y transfiere dinero en efectivo.

De la discusión de la sección anterior se desprende que un estudio distributivo del gasto público requiere de i) series de erogaciones discriminadas por programas o finalidades y de ii) estudios sobre usufructo de programas estatales. La información disponible en la Argentina es bastante rica en el primer punto, pero aún escasa en el segundo.[8] Esta sección se nutre de información de gasto social de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS) y de los trabajos de incidencia realizados en esa dirección.

El cuadro 3.1 muestra la evolución del gasto público consolidado (GPC) y del gasto público social (GPS) en el período 1986-1997.[9] Si bien en la década el GPC creció el 18% en términos reales, cayó en términos del PBI. Actualmente las erogaciones estatales como proporción del producto se encuentran en el punto más bajo de la serie. La participación del GPS en el gasto total aumentó de manera sustancial en la década: de alrededor del 53% hacia fines de los ochenta a cerca del 65% en la actualidad. En términos del PBI, el gasto social no ha tenido grandes fluctuaciones en la década. El cuadro incluye una columna con el gasto social excluyendo las erogaciones en el sistema de seguridad social (GPSs), un programa con financiamiento particular propio que a menudo se analiza por separado del resto de los programas sociales. El gasto público social definido de esta manera más estrecha ha crecido en la década en términos reales y como proporción del gasto total, pero se ha mantenido relativamente estable en términos del PBI.

A los efectos del ejercicio de incidencia se considera sólo el gasto social. Esta práctica, usual en la literatura, se debe a que no existen ni principios teóri-

Cuadro 3.1
GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO Y GASTO SOCIAL
(CON SEGURIDAD SOCIAL Y SIN ELLA)
ARGENTINA, 1986-1997
(En millones de pesos de 1997)

	GPC	GPS	GPSs	GPC/PBI %	GPS/PBI %	GPSs/PBI %	GPS/GPC %	GPSs/GPC %
1986	74.143	39.755	25.752	32,7	17,6	11,4	53,6	34,7
1987	82.044	44.236	28.003	35,0	18,9	12,0	53,9	34,1
1988	72.657	37.663	24.204	31,7	16,5	10,6	51,8	33,3
1989	65.252	34.174	19.600	33,3	17,5	10,0	52,4	30,0
1990	61.948	37.878	21.698	28,7	17,5	10,0	61,1	35,0
1991	68.815	43.479	24.892	28,4	17,9	10,3	63,2	36,2
1992	77.310	48.622	27.898	29,1	18,3	10,5	62,9	36,1
1993	82.738	52.583	31.998	29,1	18,5	11,3	63,6	38,7
1994	88.333	57.879	35.062	29,1	19,1	11,6	65,5	39,7
1995	85.496	55.588	33.505	29,9	19,5	11,7	65,0	39,2
1996	83.277	54.565	32.711	27,9	18,3	11,0	65,5	39,3
1997	87.670	56.862	34.889	27,1	17,6	10,8	64,9	39,8

Nota: GPC=gasto público consolidado, GPS=gasto público social, GPSs=gasto público social excluyendo seguridad social.
Fuente: elaboración propia en base a datos de DNPGS (1999).

cos claros ni información para identificar a los beneficiarios en el resto de los programas (por ejemplo, defensa, justicia, administración general). Dado que el gasto social es posiblemente más propobre que el resto de los programas públicos, los resultados sobrestiman el impacto redistributivo de la acción fiscal.

El cuadro 3.2 presenta la información del GPS en los tres niveles de go-

Cuadro 3.2
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIÓN
ARGENTINA, 1986-1997

A. Millones de pesos de 1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Educación	7.715	8.607	7.534	5.847	6.453	7.265	8.675	9.940	10.637	10.408	10.388	11.430
Elemental	3.929	4.276	3.686	2.922	3.214	3.764	4.169	4.724	5.135	4.907	4.858	5.401
Media	1.935	2.106	1.815	1.439	1.583	1.854	2.053	2.327	2.529	2.417	2.393	2.660
Superior	1.164	1.482	1.373	989	1.126	1.192	1.546	1.837	1.950	2.199	2.256	2.315
Costos administrativos	686	743	659	497	530	454	907	1.052	1.023	884	881	1.054
Cultura	203	301	288	197	201	224	180	280	329	320	345	378
Ciencia y técnica	658	733	661	513	517	520	492	573	638	598	527	628
Salud	3.509	3.692	3.202	2.730	2.896	3.497	4.297	4.850	5.380	5.009	5.037	5.263
Agua y cloacas	480	486	451	317	333	358	390	435	461	509	338	464
Promoción y asist. social	1.662	1.885	1.570	1.725	1.197	1.416	1.696	2.026	2.225	1.819	1.926	2.371
Vivienda	1.715	1.972	1.442	1.045	1.444	1.367	1.120	1.126	1.270	1.121	1.139	1.319
Trabajo	47	52	45	30	39	58	90	194	279	266	359	471
Otros servicios urbanos	1.640	1.843	1.556	1.284	1.568	1.991	2.259	2.584	2.578	2.308	2.198	2.249
Total sectores sociales	17.628	19.571	16.750	13.688	14.647	16.695	19.198	22.008	23.798	22.358	22.256	24.572
Seguridad social	14.003	16.233	13.459	14.574	16.179	18.588	20.725	20.584	22.816	22.083	21.854	21.972
Obras sociales	5.798	6.267	5.977	4.658	5.687	6.140	6.652	7.267	8.225	8.109	7.705	7.662
Asignaciones familiares	1.590	1.404	778	739	765	1.466	1.455	1.641	1.803	1.887	1.697	1.671
Promoción y asist. social	736	762	699	515	599	591	592	714	814	769	650	650
Seguro de desempleo	–	–	–	–	–	–	–	368	423	382	404	334
Total seguros sociales	22.126	24.665	20.913	20.486	23.231	26.784	29.424	30.575	34.081	33.231	32.309	32.289
Total gasto social	39.755	44.236	37.663	34.174	37.878	43.479	48.622	52.583	57.879	55.588	54.565	56.862

Cuadro 3.2 (cont.)

B. Estructura porcentual

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Educación	19,4	19,5	20,0	17,1	17,0	16,7	17,8	18,9	18,4	18,7	19,0	20,1
Elemental	9,9	9,7	9,8	8,6	8,5	8,7	8,6	9,0	8,9	8,8	8,9	9,5
Media	4,9	4,8	4,8	4,2	4,2	4,3	4,2	4,4	4,4	4,3	4,4	4,7
Superior	2,9	3,3	3,6	2,9	3,0	2,7	3,2	3,5	3,4	4,0	4,1	4,1
Costos administrativos	1,7	1,7	1,8	1,5	1,4	1,0	1,9	2,0	1,8	1,6	1,6	1,9
Cultura	0,5	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
Ciencia y técnica	1,7	1,7	1,8	1,5	1,4	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
Salud	8,8	8,3	8,5	8,0	7,6	8,0	8,8	9,2	9,3	9,0	9,2	9,3
Agua y cloacas	1,2	1,1	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,6	0,8
Promoción y asist. social	4,2	4,3	4,2	5,0	3,2	3,3	3,5	3,9	3,8	3,3	3,5	4,2
Vivienda	4,3	4,5	3,8	3,1	3,8	3,1	2,3	2,1	2,2	2,0	2,1	2,3
Trabajo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8
Otros servicios urbanos	4,1	4,2	4,1	3,8	4,1	4,6	4,6	4,9	4,5	4,2	4,0	4,0
Total sectores sociales	44,3	44,2	44,5	40,1	38,7	38,4	39,5	41,9	41,1	40,2	40,8	43,2
Seguridad social	35,2	36,7	35,7	42,6	42,7	42,8	42,6	39,1	39,4	39,7	40,1	38,6
Obras sociales	14,6	14,2	15,9	13,6	15,0	14,1	13,7	13,8	14,2	14,6	14,1	13,5
Asignaciones familiares	4,0	3,2	2,1	2,2	2,0	3,4	3,0	3,1	3,1	3,4	3,1	2,9
Promoción y asist. social	1,9	1,7	1,9	1,5	1,6	1,4	1,2	1,4	1,4	1,4	1,2	1,1
Seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Total seguros sociales	55,7	55,8	55,5	59,9	61,3	61,6	60,5	58,1	58,9	59,8	59,2	56,8
Total gasto social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de DNPGS (1999).

bierno discriminada por función. De la comparación de las puntas del período surge que pocas funciones cambiaron su participación en más de un punto porcentual: seguridad social, educación superior (aumentaron), obras sociales, asignaciones familiares y vivienda (cayeron). En contraste con la aparente estabilidad entre puntas, las fluctuaciones dentro de la década fueron notorias. Si se compara la situación actual con el inicio del Plan de Convertibilidad, se evidencia un significativo aumento de la participación de los

gastos en educación, salud, promoción social y trabajo (incluyendo el seguro de desempleo) y una caída importante en vivienda, seguridad social y asignaciones familiares.

La imputación de las erogaciones en cada programa por estrato de ingreso requiere de información de usufructo de esos programas. El último estudio disponible para la Argentina, Flood *et al.* (1994), usó información de un módulo especial incluido en la *Encuesta Permanente de Hogares* de mayo de 1992.[10] El cuadro 3.3 presenta los resultados de ese estudio. El gasto público en sectores sociales es propobre. Los programas con mayor potencialidad redistributiva son educación elemental y media, salud y promoción social. Los programas que favorecen más, por peso gastado, a los estratos superiores son educación universitaria, cultura, ciencia y técnica.[11] Los seguros sociales son también en general propobres, con excepción del programa de Seguridad Social que es el presupuestariamente más importante. Buena parte del sistema de previsión social funciona con criterio "devolutivo" por lo que la incidencia del gasto en ese programa se determina conjuntamente con la de los impuestos que lo financian. Por esta razón el análisis de incidencia del gasto se hace tanto incluyendo como excluyendo el sistema previsional.

Cuadro 3.3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIÓN
QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
ARGENTINA, 1992
(En porcentajes)

	1	2	3	4	5	Total
Educación	32,9	18,7	21,1	15,2	12,2	100
Elemental	44,0	21,2	19,8	11,3	3,7	100
Media	29,8	19,3	26,3	14,9	9,8	100
Superior	8,5	11,3	16,1	25,7	38,4	100
Costos administrativos	28,4	17,4	20,6	16,8	16,8	100
Cultura y ciencia y técnica	8,1	11,0	15,7	25,8	39,3	100
Salud	37,2	16,4	26,2	15,4	4,7	100
Agua y cloacas	25,0	19,4	21,7	18,4	15,6	100
Nutrición	50,0	17,8	19,7	10,2	2,3	100
Vivienda	20,4	18,0	25,8	19,0	16,7	100
Trabajo	14,6	16,2	21,2	26,1	21,9	100
Otros servicios urbanos	26,0	19,4	21,4	18,0	15,1	100
Total sectores sociales	32,1	18,0	22,4	15,8	11,8	100
Seguridad social	9,9	20,6	19,5	23,6	26,5	100
Obras sociales	20,3	21,6	21,9	19,6	16,5	100
Asignaciones familiares	24,2	21,1	21,3	20,1	13,4	100
Promoción social	46,3	19,1	23,3	6,9	4,4	100
Total seguros sociales	13,6	20,9	20,3	22,3	23,0	100

Fuente: Flood *et al.* (1994).

En el trabajo citado se ordena a los individuos en quintiles según el ingreso per cápita familiar. En la literatura reciente sobre incidencia se remarcan las ventajas de ordenar a los individuos de acuerdo al consumo familiar ajustado por factores demográficos. Dos razones justifican esta sugerencia: el consumo es un mejor indicador del bienestar que el ingreso corriente, y usualmente su subdeclaración en encuestas de hogares es menor y más uniforme entre estratos. Si se ordenara a los individuos por consumo es probable que el gasto social resulte más propobre ya que algunos individuos "intertemporalmente ricos" (y por ende, probablemente con menor uso de servicios sociales públicos) pero coyunturalmente con ingresos bajos, subirían en la escala quintílica.

La distribución de los beneficiarios de cada programa varía año a año, ya que ni las decisiones familiares de uso de servicios sociales ni las características de los programas permanecen invariables en el tiempo. Sin embargo, en general el proceso de cambio suele ser lento, por lo que las estructuras de asignación del gasto entre quintiles son relativamente estables en el mediano plazo. De todas maneras, la Argentina ha evidenciado en los últimos años importantes cambios estructurales por lo que resulta necesario actualizar los estudios distributivos. A la espera de esa información, y con el objeto de obtener estimaciones preliminares del cambio en el efecto redistributivo del GPS, se aplicó la estructura de incidencia del cuadro 3.3 a los presupuestos de cada año del cuadro 3.2. Si bien este ejercicio no capta la verdadera incidencia del GPS en cada año, resulta útil para estimar el efecto de dos de las principales fuentes de cambios en el impacto redistributivo del gasto entre dos años: la estructura de asignación del presupuesto entre programas y el tamaño del gasto. Naturalmente, este cálculo no capta cambios en el grado de focalización de los programas sociales. El cuadro 3.4 presenta las estimaciones de los índices de concentración y de progresividad de Kakwani y los basados en una función de bienestar explícita P_g y P_t para todo el período 1986-1997.[12] El panel A presenta los cálculos para todo el GPS, mientras que en el panel B se excluyen las erogaciones en seguridad social.[13]

Según los datos del panel A el índice de concentración cayó, en valores absolutos, entre 1986 y principios de los noventa, indicando un menor sesgo redistributivo. El valor de este indicador se recuperó hasta 1994, cayó significativamente en 1995 y aumentó en los últimos años, aunque no ha vuelto a los niveles de mediados de los ochenta. La caída a fines de la década pasada se debió a la reducción en términos relativos (y reales) de gastos con característica distributiva alta (educación elemental y media, salud y promoción social) a expensas de gastos con un débil impacto redistributivo (básicamente seguridad social). En la década del noventa el fenómeno se revierte.[14] Si bien los gastos en programas redistributivos no han vuelto aún a los niveles de importancia presupuestaria de 1986-1988, se han recuperado sustancialmente. En el panel B se excluyen los gastos en seguridad social por lo

Cuadro 3.4
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN Y DE PROGRESIVIDAD
DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
SIMULACIÓN CON LA ESTRUCTURA DE INCIDENCIA DE 1992
ARGENTINA 1986-1997

A. GPS con seguridad social

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Concentración	-0,042	-0,035	-0,036	-0,023	-0,015	-0,019	-0,021	-0,034	-0,034	-0,028	-0,028	-0,033
Gini pre	0,338	0,358	0,374	0,381	0,366	0,363	0,342	0,363	0,356	0,358	0,362	0,375
Kg	0,380	0,393	0,409	0,404	0,381	0,381	0,362	0,397	0,390	0,386	0,390	0,408
Pg(1)	2,36	2,68	3,03	3,13	2,62	2,76	2,43	2,89	2,88	2,71	2,74	3,08
Pg(2)	32,01	38,16	45,61	48,85	36,44	41,45	35,00	43,80	45,57	39,90	40,05	47,26
G/Y	22,0%	22,1%	19,2%	19,3%	19,9%	21,5%	22,6%	22,9%	23,5%	23,8%	22,5%	22,5%
Kg.(G/Y)	0,083	0,087	0,078	0,078	0,076	0,082	0,082	0,091	0,091	0,092	0,088	0,092
Gini pos	0,254	0,271	0,295	0,303	0,290	0,281	0,260	0,272	0,265	0,266	0,274	0,283

B. GPS sin seguridad social

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Concentración	-0,144	-0,139	-0,136	-0,147	-0,134	-0,140	-0,143	-0,149	-0,149	-0,141	-0,143	-0,145
Gini pre	0,323	0,340	0,358	0,362	0,347	0,343	0,323	0,343	0,337	0,338	0,343	0,355
Kg	0,467	0,480	0,494	0,509	0,481	0,483	0,466	0,492	0,486	0,480	0,485	0,500
Pg(1)	2,82	3,15	3,54	3,83	3,18	3,35	2,95	3,42	3,47	3,22	3,27	3,60
Pg(2)	39,06	45,69	53,92	61,11	45,43	51,04	42,93	52,32	55,26	48,23	48,66	55,93
G/Y	14,2%	14,0%	12,3%	11,0%	11,4%	12,3%	13,0%	13,9%	14,2%	14,4%	13,5%	13,8%
Kg.(G/Y)	0,066	0,067	0,061	0,056	0,055	0,059	0,060	0,069	0,069	0,069	0,066	0,069
Gini pos	0,256	0,273	0,297	0,306	0,292	0,283	0,262	0,274	0,268	0,269	0,277	0,285

Nota: *Concentración:* índice de concentración del GPS elaborado en base a Flood *et al.* (1994) y DNPGS (1999). Gini pre: coeficiente de Gini calculado sobre la distribución del ingreso disponible preacción fiscal elaborado en base a información de Cuentas Nacionales y Balanza de Pagos (ingreso disponible), *Encuesta Permanente de Hogares* (distribución del ingreso del Aglomerado Gran Buenos Aires de cada año), y DNPGS (1999) (jubilaciones). *Kg:* índice de progresividad de Kakwani. *Pg(x):* índice de progresividad propuestoen Gasparini y Porto (1995) calculado en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversióna la desigualdad *x*. *G/Y:* gasto público social como porcentaje del ingreso disponible. *Gini post:* coeficiente de Gini calculado en base a la distribución post GPS financiado con impuestos proporcionales.

que los índices de concentración toman valores mayores en valor absoluto. El patrón de evolución es en general similar al del panel A.

La segunda fila del cuadro 3.4 muestra el índice de desigualdad de Gini.[15] Según estos cálculos la desigualdad en la distribución del ingreso disponible aumentó entre 1986 y 1989, disminuyó en los tres años siguientes y se ha incrementado desde 1992 al presente. Las siguientes tres filas del cuadro 3.4 señalan que la progresividad del gasto público aumentó hasta 1988-1989 (dependiendo de la inclusión o no de seguridad social), cayó entre esos años y 1992, y aumentó hasta la actualidad. Este último movimiento se debe tanto a la recuperación de la concentración de los gastos en los quintiles inferiores como a la mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Una misma estructura de gasto aplicada sobre una distribución más desigual implica una mayor progresividad, o un mayor impacto redistributivo.

Como fue señalado en la sección 2, el efecto de las políticas públicas depende no sólo de su progresividad sino también de su magnitud presupuestaria. La sexta fila del cuadro 3.4 muestra el tamaño del gasto como proporción del ingreso disponible, mientras que la siguiente combina esta proporción con el indicador de Kakwani. De acuerdo a la ecuación (2,7) esta última columna refleja el cambio en el indicador de desigualdad de Gini producto del gasto público financiado con impuestos proporcionales. La última fila presenta el coeficiente de Gini después de imputar los gastos bajo el supuesto de neutralidad tributaria. El gasto público reduce la desigualdad de manera sustancial. El Gini cae cada año entre 6 y 7 puntos porcentuales producto del GPS sin incluir el sistema de previsión social y alrededor de 2 puntos adicionales si se incluyen las erogaciones en seguridad social. Nótese que entre 1986 y 1997, un período de importantes cambios en la distribución, el Gini preacción fiscal aumentó menos de 4 puntos. El impacto redistributivo del GPS ha fluctuado en la década de manera suave y errática. Si bien tanto el índice de concentración como el Gini preintervención estatal como el tamaño del gasto han tenido ciclos definidos en el período considerado, la conjunción de estos tres fenómenos ha implicado impactos redistributivos relativamente uniformes. La sección 5 se extiende sobre esta aparente compensación entre los efectos que moldean el impacto del gasto.

Con el objeto de ilustrar la importancia relativa del tamaño del presupuesto y del grado de progresividad sobre los cambios en el impacto del gasto, el cuadro 3.5 presenta los resultados de simular el efecto sobre la distribución inicial de 1997 de presupuestos distintos al efectivamente ejecutado en ese año.[16] Si el GPS se hubiera mantenido en términos reales en el nivel de 1986 (lo cual habría implicado una caída en términos de PBI) con la estructura de 1997, el Gini posgasto habría sido 6,4 puntos menor al pre-gasto, valor que contrasta con los 9,2 puntos del impacto redistributivo real de 1997.[17] En cambio, si se hubiera mantenido la estructura de asignación del gasto entre finalidades de 1986 (más progresiva que en 1997) pero con el tamaño del gasto de 1997, el impacto habría sido de 9,4 puntos, valor cercano al 9,2 real. Resultados similares se obtienen al hacer las simulaciones con el año 1991. Estos ejercicios parecen sugerir que los cambios en el nivel del gasto han sido tanto o más importantes que los cambios en su progresividad para afectar la distribución del ingreso. Este punto se retoma en la sección 5.

Cuadro 3.5
COEFICIENTES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DEL GPS FINANCIADO CON IMPUESTOS PROPORCIONALES. SIMULACIONES
ARGENTINA 1986, 1991, 1997

	pre	pos	cambio
Simulaciones de 1997 con			
1. Nivel de gasto de 1986	0,375	0,310	-0,064
2. Estructura del gasto de 1986	0,375	0,281	-0,094
Simulaciones de 1997 con			
1. Nivel de gasto de 1991	0,375	0,304	-0,070
2. Estructura del gasto de 1991	0,375	0,286	-0,089

Fuente: elaboración propia.

El análisis de esta sección asume una estructura impositiva proporcional, lo cual no se corresponde necesariamente con la realidad. Para evaluar el efecto distributivo del gasto público resulta esencial contar con estimaciones de la incidencia de las fuentes de financiamiento de esas erogaciones. Para poner un ejemplo extremo, el gasto en un programa puede beneficiar mayoritariamente a un decil de la distribución, pero si los fondos para financiarlo provinieran exclusivamente de ese estrato, el efecto neto de la intervención estatal sobre el decil sería probablemente negativo.[18] La sección siguiente está destinada a analizar el financiamiento del gasto público.

4. LA INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Los impuestos legislados son la fuente natural de financiamiento de los gastos públicos. Sin embargo, el gobierno puede apelar a dos fuentes de financiamiento alternativas: la deuda pública y el impuesto inflacionario. En este trabajo el tratamiento de estas dos fuentes es marginal.[19]

Tal como ocurre con los gastos, los estudios de incidencia impositiva son escasos y basados en información precaria. AFIP (1998) y Gasparini (1998) constituyen los dos aportes más recientes al estudio del sistema tributario global. En ambos casos se estudia la incidencia de un año en particular. En este artículo se proyectan los resultados de Gasparini (1998) a las estructuras tributarias de cada año entre 1986 y 1997.

El cuadro 4.1 muestra la recaudación total de cada uno de los impuestos analizados en Gasparini (1998) en el período bajo estudio.

La recaudación total cayó en términos reales y como proporción del producto entre 1986 y 1989. A partir de la hiperinflación y hasta 1992 la recaudación se recuperó fuertemente, estabilizándose en términos del PBI en los últimos años. La estructura impositiva ha cambiado de manera importante en la última década. El impuesto al valor agregado y el impuesto a las ga-

Cuadro 4.1
RECURSOS TRIBUTARIOS
ARGENTINA, 1986-1997

A. Millones de pesos de 1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Impuestos nacionales	35.928	28.404	25.313	15.272	20.956	34.640	42.780	45.746	47.631	44.423	44.979	50.100
IVA	5.889	4.920	3.650	1.876	3.920	8.337	15.182	17.231	17.713	17.509	18.887	20.474
Impuestos al trabajo	9.399	7.658	6.275	3.119	6.141	10.378	12.779	13.972	14.187	12.299	10.960	11.061
Ganancias	2.131	2.275	1.793	946	828	1.355	2.873	4.525	5.938	6.263	6.824	8.334
Combustibles y gas	5.032	2.701	2.860	1.120	2.393	3.059	2.735	2.179	2.109	1.799	2.346	3.927
Derechos de importación	2.279	2.333	1.591	571	538	1.119	2.246	2.585	2.823	1.986	2.232	2.827
Internos	2.727	2.343	1.791	893	1.422	2.484	2.610	2.468	2.448	2.333	1.947	1.901
Bienes personales	1.357	1.145	1.050	746	1.096	1.438	1.021	653	575	463	751	555
Otros	7.115	5.028	6.303	6.001	4.618	6.470	3.335	2.133	1.838	1.773	1.031	1.021
2. Impuestos provinciales	6.806	5.039	4.299	2.211	3.920	6.233	8.367	9.302	9.808	9.171	9.738	10.603
3. Recaudación total	42.734	33.443	29.612	17.482	24.877	40.873	51.147	55.047	57.439	53.594	54.717	60.703

B. Estructura porcentual

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Impuestos nacionales	84,1	84,9	85,5	87,4	84,2	84,7	83,6	83,1	82,9	82,9	82,2	82,5
IVA	13,8	14,7	12,3	10,7	15,8	20,4	29,7	31,3	30,8	32,7	34,5	33,7
Impuestos al trabajo	22,0	22,9	21,2	17,8	24,7	25,4	25,0	25,4	24,7	22,9	20,0	18,2
Ganancias	5,0	6,8	6,1	5,4	3,3	3,3	5,6	8,2	10,3	11,7	12,5	13,7
Combustibles y gas	11,8	8,1	9,7	6,4	9,6	7,5	5,3	4,0	3,7	3,4	4,3	6,5
Derechos de importación	5,3	7,0	5,4	3,3	2,2	2,7	4,4	4,7	4,9	3,7	4,1	4,7
Internos	6,4	7,0	6,0	5,1	5,7	6,1	5,1	4,5	4,3	4,4	3,6	3,1
Bienes personales	3,2	3,4	3,5	4,3	4,4	3,5	2,0	1,2	1,0	0,9	1,4	0,9
Otros	16,6	15,0	21,3	34,3	18,6	15,8	6,5	3,9	3,2	3,3	1,9	1,7
2. Impuestos provinciales	15,9	15,1	14,5	12,6	15,8	15,3	16,4	16,9	17,1	17,1	17,8	17,5
3. Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos.

nancias han ganado importancia respecto del resto. Mientras que a fines de la década pasada la recaudación de estos dos gravámenes rondaba el 19% del total, su contribución ha aumentado a alrededor del 47% en la actualidad. A lo largo de la década varios tributos han perdido importancia relativa: combustibles, internos, y los impuestos al patrimonio, capital y bienes personales. En los últimos años los impuestos al trabajo se han sumado a ese grupo. Algunos gravámenes directamente han desaparecido o su importancia relativa se ha vuelto insignificante. Éste es el caso del impuesto a los débitos bancarios y a las exportaciones.

Los resultados de incidencia obtenidos en Gasparini (1998) en base a información de la *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 1996-1997*, la *Encuesta Permanente de Hogares de 1996* y la recaudación impositiva de 1996 son presentados en el cuadro 4.2. Cualquiera sea el criterio utilizado para ordenar a los individuos, la carga impositiva está concentrada en el estrato superior. Este fenómeno es más acentuado al ordenar por ingreso, pero igualmente evidente al ordenar por consumo. La concentración de la carga impositiva combinada con una estructura de beneficios del gasto aproximadamente uniforme (si se incluyen los gastos en seguridad social) o propobre (si se los excluye) implica naturalmente un efecto redistributivo igualador de la política fiscal. La sección siguiente está destinada a examinar este punto con más detalle.

La última columna del cuadro 4.2 presenta el indicador de progresividad de Kakwani para cada impuesto considerado. Si se toma al ingreso corriente como indicador de bienestar sólo ganancias físicas y bienes personales resultan progresivos. Los impuestos más regresivos son los internos, los derechos de importación, el IVA y el impuesto a los combustibles. El panel B repite la información tomando al consumo corriente como indicador de bienestar. El ordenamiento de los impuestos por grado de progresividad es, en general, similar al que surge del panel A. Varios impuestos pasan de ser regresivos a ligeramente progresivos, por lo que el sistema tributario global aparece como ligeramente progresivo.

Para obtener una aproximación al grado de progresividad del impuesto inflacionario se computó la carga tributaria por quintiles promedio del período 1980-1990 en base a Canavese *et al.* (1999).[20] El indicador de Kakwani comparable con los valores del panel A del cuadro 4.2 (es decir, tomando la distribución del ingreso per cápita familiar de 1996 como base) es de -0,14: el impuesto inflacionario resulta regresivo. El nivel de regresividad es similar al del IVA, es decir algo más regresivo que el promedio general. Según estos cálculos precarios el reemplazo del impuesto inflacionario por impuestos generales mejoraría la incidencia distributiva del financiamiento del sector público, aunque la mejora no resultaría muy sustancial.[21]

El impacto redistributivo del sistema impositivo puede cambiar de un año a otro por varias razones. Tres de ellas son atribuibles a modificaciones de la política económica: i) cambios en el diseño de cada impuesto, ii) cambios en las participaciones relativas de los impuestos y iii) cambios en el monto total de la recaudación. El análisis siguiente se centra esencialmente en la segunda razón. Para ello se toma la estructura de incidencia de cada impuesto del panel A del cuadro anterior y se la proyecta a la estructura impositiva de ca-

Cuadro 4.2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARGA TRIBUTARIA POR IMPUESTO
ARGENTINA, 1996

A. Quintiles de ingreso per cápita familiar

	1	2	3	4	5	Total	Kakwani
	%	%	%	%	%	%	
1. Impuestos nacionales	7,4	10,9	15,0	20,0	46,7	100,0	-0,072
IVA	8,8	12,7	16,6	22,3	39,6	100,0	-0,138
Impuestos al trabajo	5,9	10,5	15,3	21,6	46,6	100,0	-0,053
Ganancias físicas	0,0	0,0	0,0	0,2	99,8	100,0	0,376
Ganancias - empresas	5,7	9,4	13,8	18,9	52,1	100,0	-0,014
Combustibles y gas	9,2	11,3	16,4	22,5	40,7	100,0	-0,126
Derechos de importación	9,5	13,2	16,9	22,4	38,0	100,0	-0,159
Internos	13,3	15,7	22,2	21,9	27,0	100,0	-0,289
Bienes personales	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,377
2. Impuestos provinciales	5,8	9,7	14,8	20,2	49,5	100,0	-0,031
Ingresos brutos	5,7	9,4	13,8	18,9	52,1	100,0	-0,014
Inmobiliario	7,5	11,6	15,6	19,0	46,2	100,0	-0,084
Automotores	2,8	7,8	18,6	30,6	40,2	100,0	-0,033
3. Total	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0	-0,066

B. Quintiles de consumo per cápita familiar

	1	2	3	4	5	Total	Kakwani
	%	%	%	%	%	%	
1. Impuestos nacionales	6,9	10,4	15,9	21,5	45,3	100,0	0,040
IVA	7,1	11,2	17,0	22,9	41,8	100,0	0,013
Impuestos al trabajo	8,0	11,7	17,3	23,5	39,5	100,0	-0,012
Ganancias físicas	0,0	0,0	0,0	1,6	98,4	100,0	0,482
Ganancias - empresas	6,0	9,4	15,7	24,5	44,4	100,0	0,056
Combustibles y gas	7,9	10,0	17,9	23,9	40,3	100,0	0,004
Derechos de importación	7,7	11,5	17,2	23,1	40,5	100,0	-0,003
Internos	11,6	15,8	23,9	21,9	26,8	100,0	-0,165
Bienes personales	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,489
2. Impuestos provinciales	6,2	10,1	16,4	24,9	42,5	100,0	0,038
Ingresos brutos	6,0	9,4	15,7	24,5	44,4	100,0	0,056
Inmobiliario	8,5	11,6	16,4	24,4	39,0	100,0	-0,016
Automotores	2,8	10,9	20,4	28,1	37,8	100,0	0,037
3. Total	6,8	10,3	16,0	22,1	44,8	100,0	0,040

Fuente: elaboración propia en base a Gasparini (1998).

da año del período 1986-1997. Implícitamente el ejercicio asume que la incidencia de cada impuesto se mantiene constante en el tiempo, supuesto que no es necesariamente cierto si, por ejemplo, el diseño del impuesto cambia (por ejemplo, si se pasa de un IVA sin exenciones a uno con exenciones, o si se extiende la base de ganancias). Los resultados del ejercicio reflejan el impacto redistributivo de los gravámenes existentes en 1996 pero con la estructura impositiva de cada año. Dado los notables cambios en la importancia relativa de los distintos impuestos en la década, se presume que el ejercicio propuesto capta la principal fuente de variación en el efecto redistributivo del sistema tributario. El cuadro 4.3 muestra el índice de concentración y los de progresividad de Kakwani y P_t para cada uno de los años considerados, utilizando el procedimiento descripto.[22,23]

La concentración de la carga de los impuestos considerados en el trabajo aumentó entre 1986 y 1989, básicamente como consecuencia del incremento en la importancia relativa de los impuestos a las ganancias y el patrimonio. Sin embargo, dado que la distribución resultó sustancialmente más desigual, el aumento de la concentración de los impuestos no se tradujo en un aumento de la progresividad. Por el contrario, los indicadores muestran un aumento en la regresividad impositiva en el período. Entre 1989 y 1992 la concentración impositiva bajó junto con la desigualdad. Este movimiento

Cuadro 4.3
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN Y DE PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO
SIMULACIÓN CON LA ESTRUCTURA DE INCIDENCIA DE 1996
ARGENTINA 1986-1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Concentración	0,351	0,355	0,359	0,371	0,360	0,351	0,344	0,347	0,351	0,352	0,355	0,355
Gini-pre	0,338	0,358	0,374	0,381	0,366	0,363	0,342	0,363	0,356	0,358	0,362	0,375
Kt	0,014	-0,003	-0,015	-0,010	-0,006	-0,012	0,002	-0,016	-0,006	-0,006	-0,007	-0,020
Pt(1)	0,089	-0,016	-0,111	-0,084	-0,036	-0,092	-0,016	-0,122	-0,065	-0,045	-0,047	-0,148
Pt(2)	1,150	-0,259	-1,714	-1,554	-0,278	-1,574	-0,577	-1,955	-1,540	-0,764	-0,739	-2,327
T/Y	19,7%	14,2%	11,9%	6,5%	10,6%	17,0%	22,2%	23,1%	22,5%	22,2%	22,2%	23,7%

Nota: *Concentración:* índice de concentración de los impuestos considerados en Gasparini (1998): IVA, trabajo, ganancias, combustibles, derechos de importación, internos, bienes personales, ingresos brutos, inmobiliario y automotores. *Gini pre:* coeficiente de Gini calculado sobre la distribución del ingreso disponible preacción fiscal elaborado en base a información de Cuentas Nacionales y Balanza de Pagos (ingreso disponible), *Encuesta Permanente de Hogares* (distribución del ingreso del Aglomerado Gran Buenos Aires de cada año), y DNPGS (1999) (jubilaciones). *Kt:* índice de progresividad de Kakwani. *Pt(x):* índice de progresividad propuesto en Gasparini y Porto (1995) calculado en base a una función de bienestar CES con parámetro de aversión a la desigualdad *x*. *T/Y:* impuestos como porcentaje del ingreso disponible.

conjunto no tuvo un efecto claro sobre la progresividad del sistema tributario. Desde 1992 hasta la actualidad el sistema impositivo ha aumentado su grado de concentración en los estratos superiores, aunque sin volver a los niveles de fines de la década pasada. Esto se debe esencialmente a un importante aumento en la participación del impuesto a las ganancias a costa de los impuestos al trabajo. Sin embargo, el aumento importante de la desigualdad en el período implicó incrementos en el grado de regresividad impositiva.[24]

Nótese que existe una clara relación positiva entre el nivel de desigualdad y el grado de concentración impositiva. Los cambios en la estructura tributaria tienden a suavizar los cambios en la desigualdad. Este hecho puede reflejar un fenómeno natural del diseño de los impuestos. Por ejemplo, la recaudación de ganancias posiblemente aumente si se produce una redistribución a favor de una persona con ingresos altos, y en contra de un individuo con ingresos que no alcanzan para calificar como contribuyente de ganancias. La política activa del Estado en períodos de mayor desigualdad (por ejemplo, aumentando los controles por evasión o modificando el diseño del impuesto) también puede contribuir al fenómeno observado.

5. LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL

En esta sección se combinan los resultados de incidencia del gasto público social y de los impuestos. La ausencia de trabajos integrales sobre incidencia fiscal obliga a recurrir a resultados de trabajos distintos que usan metodologías y fuentes de información diferentes. En consecuencia, el análisis de esta sección constituye sólo una primera aproximación al problema.

El cuadro 5.1 se construye combinando información presentada en las secciones anteriores.[25] El presupuesto (gasto público social incluyendo financiamiento) resulta en todos los años progresivo, con independencia del indicador utilizado.[26] Esta conclusión proviene de la clara progresividad del gasto público social y de la distribución aproximadamente neutral de la carga impositiva. Si bien es el gasto el que le otorga progresividad a la política fiscal, los cambios del grado de progresividad en el tiempo no han estado siempre claramente dominados por cambios en la política de gastos. En algunos años las variaciones en la progresividad impositiva han sido más notables que las del gasto.

De acuerdo al ejercicio realizado la política fiscal (GPS e impuestos) ganó en progresividad o se mantuvo estable (dependiendo del índice utilizado) entre 1986 y 1989, perdió progresividad entre 1989 y 1992 y aumentó hasta el presente. El impacto global sobre el Gini fluctuó en la década entre los 7,5 y los 9 puntos. La figura 5.1 ilustra la evolución del Gini antes y después de la política fiscal. Si bien la actividad presupuestaria genera una caída sustancial en el nivel de desigualdad, no alcanza a modificar de manera sensible su patrón de comportamiento.

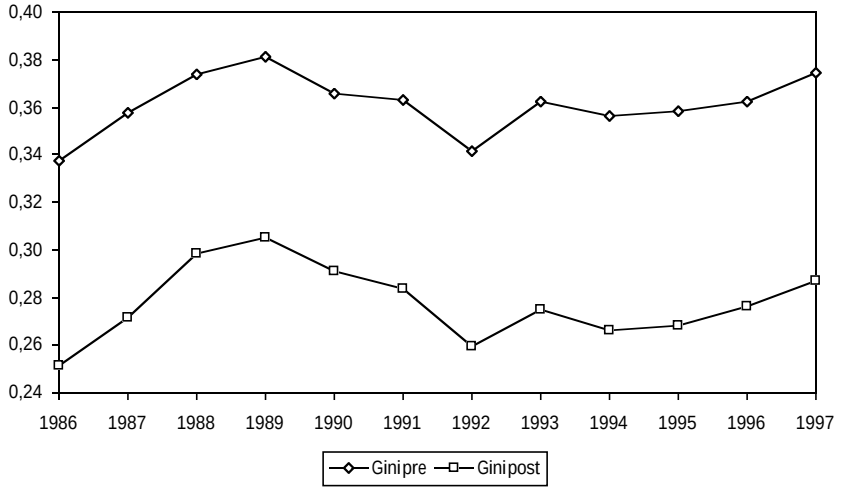
En el resto de la sección se simula el efecto sobre la distribución de 1997 de estructuras presupuestarias alternativas.[27] La primera columna del cuadro 5.2 muestra los valores reales de 1997 de los índices de concentración

Cuadro 5.1
ÍNDICES DE PROGRESIVIDAD FISCAL
GASTO PÚBLICO SOCIAL E IMPUESTOS
ARGENTINA 1986-1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kg	0,380	0,393	0,409	0,404	0,381	0,381	0,362	0,397	0,390	0,386	0,390	0,408
Kt	0,014	-0,003	-0,015	-0,010	-0,006	-0,012	0,002	-0,016	-0,006	-0,006	-0,007	-0,020
Kg + Kt	0,394	0,390	0,394	0,394	0,375	0,370	0,365	0,381	0,384	0,380	0,383	0,388
Pg(1)	2,36	2,68	3,03	3,13	2,62	2,76	2,43	2,89	2,88	2,71	2,74	3,08
Pt(1)	0,09	-0,02	-0,11	-0,08	-0,04	-0,09	-0,02	-0,12	-0,07	-0,04	-0,05	-0,15
Pg(1)+Pt(1)	2,45	2,66	2,92	3,04	2,59	2,67	2,42	2,77	2,82	2,67	2,70	2,93
Pg(2)	32,01	38,16	45,61	48,85	36,44	41,45	35,00	43,80	45,57	39,90	40,05	47,26
Pt(2)	1,15	-0,26	-1,71	-1,55	-0,28	-1,57	-0,58	-1,95	-1,54	-0,76	-0,74	-2,33
Pg(2)+Pt(2)	33,16	37,90	43,90	47,29	36,16	39,87	34,43	41,85	44,03	39,14	39,31	44,93
G/Y	22,0%	22,1%	19,2%	19,3%	19,9%	21,5%	22,6%	22,9%	23,5%	23,8%	22,5%	22,5%
(G/Y).(Kg+Kt)	0,086	0,086	0,076	0,076	0,075	0,079	0,082	0,087	0,090	0,090	0,086	0,087
Gini pre	0,338	0,358	0,374	0,381	0,366	0,363	0,342	0,363	0,356	0,358	0,362	0,375
Gini pos	0,251	0,271	0,298	0,305	0,291	0,283	0,259	0,275	0,266	0,268	0,276	0,287

Fuente: elaboración propia en base a cuadros 3.4.A y 4.3.

Figura 5.1
COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE LA POLÍTICA FISCAL
(GASTO PÚBLICO SOCIAL E IMPUESTOS)
ARGENTINA, 1986-1997



Fuente: en base a cuadro 5.1.

del gasto público social y de los impuestos (C_g y C_t), el tamaño del gasto social como porcentaje del ingreso (G/Y) y el impacto redistributivo de la política fiscal ejecutada a través del GPS ((G/Y).(K_g+K_t)). En el segundo panel se presentan distintas combinaciones de C_g, C_t y G/Y que generarían una caída del Gini de 10 puntos, en lugar de los 8,7 reales. Una caída de 10 puntos implicaría que la desigualdad posacción fiscal de 1997, medida por el Gini, se sitúe en niveles semejantes a la de 1993. El cuadro muestra que los cambios presupuestarios para obtener tal meta deberían ser drásticos. Para obtener un impacto redistributivo de 10 puntos del Gini, sin cambiar la progresividad tributaria ni el tamaño del gasto social, el coeficiente de concentración del gasto debería ser de –0,090, un valor muy por encima del máximo de la década. Alcanzar este valor requeriría, por ejemplo, eliminar todos los subsidios implícitos en educación y salud del quintil 5 y la mitad de los del quintil 4, y reasignar los fondos a los hogares de los quintiles 1 y 2. Si se mantiene la progresividad y el tamaño del gasto social, el sistema tributario debería aumentar su grado de concentración a 0,410, un valor difícil de instrumentar sin cambios estructurales importantes. Por ejemplo, para alcanzar el valor requerido sería necesaria la eliminación de los impuestos a los combustibles, los internos y todos los impuestos provinciales y su reemplazo por fondos adicionales provenientes del impuesto a las ganancias sin cambiar la progresividad promedio de ese tributo (es decir, por ejemplo, sin bajar el mínimo no imponible). Finalmente, manteniendo la progresividad del gasto y de los impuestos, el tamaño del gasto social como porcentaje del ingreso debería alcanzar el 26%, valor significativamente mayor al máximo de la serie. La última columna indica que si las tres variables (C_g, C_t y G/Y) hubieran tomado en 1997 los máximos valores de la década, el impacto redistributivo habría sido precisamente de 10 puntos del Gini.

La conclusión de este ejercicio es algo pesimista en cuanto a las posibilidades de que pequeños ajustes a la política fiscal puedan cambiar significativamente el impacto redistributivo del presupuesto. Para generar cambios notorios en la desigualdad hacen falta cambios estructurales profundos.

Cuadro 5.2
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN E IMPACTO REDISTRIBUTIVO
EJERCICIOS DE SIMULACIÓN
ARGENTINA, 1997

	Real 1997	(1)	(2)	(3)	(4)
Cg	-0,033	-0,090	-0,033	-0,033	-0,042
Ct	0,355	0,355	0,410	0,355	0,371
G/Y	22,5%	22,5%	22,5%	25,9%	23,8%
(G/Y).(Kg+Kt)	0,087	0,100	0,100	0,100	0,099

Fuente: elaboración propia.

6. COMENTARIOS FINALES

La actividad fiscal reduce las disparidades de ingresos reales. A muy grandes rasgos, el efecto redistributivo proviene de una estructura del gasto público social propobre, si se ignora el sistema de seguridad social, y aproximadamente uniforme en términos per cápita si se lo incluye, y de una estructura impositiva ligeramente regresiva en términos del ingreso corriente. Si bien la concentración de los gastos, de los impuestos, la desigualdad prefiscal y el tamaño del gasto han tenido ciclos definidos en la última década, han evolucionado de manera de generar impactos redistributivos relativamente uniformes en el tiempo. La acción fiscal reduce sustancialmente el nivel de desigualdad en un año determinado, pero parece no afectar significativamente su patrón de evolución.

Estas conclusiones y el resto de las presentadas en el capítulo provienen de estudios parciales basados en información precaria. Por este motivo los resultados de este trabajo deben tomarse sólo como una primera aproximación a la respuesta de preguntas relevantes, que ameritan un esfuerzo de investigación y de recolección de información mucho mayor.

ANEXO

Cuadro A.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(CON SEGURIDAD SOCIAL)
ARGENTINA 1986-1997

A. Millones de pesos de 1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	8.997	9.828	8.396	7.311	7.875	9.117	10.290	11.686	12.826	12.110	11.902	12.631
2	7.763	8.618	7.328	6.694	7.444	8.564	9.548	10.275	11.319	10.867	10.647	11.062
3	8.415	9.327	7.936	7.144	7.942	9.118	10.188	10.963	12.068	11.571	11.346	11.854
4	7.610	8.531	7.249	6.692	7.484	8.581	9.574	10.171	11.210	10.844	10.649	11.019
5	6.970	7.932	6.755	6.334	7.133	8.101	9.023	9.486	10.455	10.196	10.021	10.296
Total	39.755	44.236	37.663	34.174	37.878	43.479	48.622	52.583	57.879	55.588	54.565	56.862

B. Estructura porcentual

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	22,6	22,2	22,3	21,4	20,8	21,0	21,2	22,2	22,2	21,8	21,8	22,2
2	19,5	19,5	19,5	19,6	19,7	19,7	19,6	19,5	19,6	19,5	19,5	19,5
3	21,2	21,1	21,1	20,9	21,0	21,0	21,0	20,8	20,9	20,8	20,8	20,8
4	19,1	19,3	19,2	19,6	19,8	19,7	19,7	19,3	19,4	19,5	19,5	19,4
5	17,5	17,9	17,9	18,5	18,8	18,6	18,6	18,0	18,1	18,3	18,4	18,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

C. Porcentaje del ingreso

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	63,3	67,3	62,9	65,4	56,4	66,1	63,9	74,3	79,6	73,9	69,5	75,5
2	39,3	42,1	38,3	36,3	38,0	43,0	46,3	46,6	44,8	46,0	43,7	45,5
3	30,7	32,1	28,8	29,5	30,8	30,0	28,0	31,2	31,0	33,0	32,3	32,7
4	19,9	19,7	16,6	18,0	18,4	18,9	20,1	19,8	20,2	21,2	20,0	19,7
5	8,6	8,6	7,3	7,3	7,9	8,7	9,5	9,0	9,4	9,5	8,9	8,7
Total	22,0	22,1	19,2	19,3	19,9	21,5	22,6	22,9	23,5	23,8	22,5	22,5

Fuente: elaboración propia en base a Flood *et al.* (1994) y DNPGS (1999).

3. Este tipo de análisis recibe el nombre de *benefit incidence analysis*. Ver Atkinson y Stiglitz (1980) y Van de Walle (1996), entre otros.

4. Ver Pechman y Okner (1974), Atkinson y Stiglitz (1980) y Barthold, Nunns y Toder (1995).

5. C(yc) es un Gini calculado en base a la curva de concentración de la distribución postacción fiscal. Esta curva indica cual es el ingreso postfiscal acumulado por el porcentaje más pobre de los individuos ordenados según la distribución prefiscal.

6. Éste es parte del teorema de Jakobsson-Fellman (ver Lambert [1993]).

7. Ver Lambert (1993).

8. En Argentina, los antecedentes más recientes de estudios de impacto del gasto a nivel nacional son Petrei (1988), Diéguez, Llach y Petrecolla (1991) y Flood, Harriague, Gasparini y Vélez (1994).

9. El gasto social comprende las erogaciones en educación, cultura, ciencia y técnica, salud (incluye las obras sociales), agua y cloacas, promoción y asistencia social, vivienda, trabajo, servicios urbanos, seguridad social, asignaciones familiares y el seguro de desempleo.

10. La Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 1996-1997, en proc.00Fenc-

10. Lse conluscionesdeprendno delsupcuespo de asignaciól Ppor jsempjo, se aumenic (benefncien siencilmiente a tes estud ants-)TjT*0.006 Tc0 Twy gradunadosu nivrsit

24. Al interpretar los resultados debe recordarse que el ejercicio ignora impuestos cuya importancia relativa cayó sustancialmente en el período. Este grupo incluye impuestos posiblemente regresivos como las retenciones a las exportaciones y el impuesto inflacionario, y tributos posiblemente progresivos como el impuesto a los débitos bancarios.

25. El cuadro incluye los gastos en seguridad social como parte del GPS. La exclusión de estas erogaciones y de los tributos que las financian no modifica cualitativamente las conclusiones.

26. Si se ordenara a los individuos por ingreso permanente posiblemente la progresividad fiscal aumentaría, dado un aumento en la progresividad del gasto y una reducción de la regresividad impositiva.

27. En todos los casos se incluye a la seguridad social como parte del GPS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFIP: "Estimación de la carga tributaria de asalariados según niveles de ingreso", *Administración Federal de Ingresos Públicos*, mímeo, 1998.

Atkinson, A. y Stiglitz, J.: *Lecciones sobre Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

Barthold, T.; Nunns, J. y Toder, E. "A comparison of distribution methodologies", en *Bradford* (comp.) *Distributional analysis of tax policy*, Washington, D.C.: AEI Press, 1995.

Canavese, A.; Sosa Escudero, W. y Gonzalez Alvaredo, F.: "El impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso", FIEL, este volumen, 1999.

Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS): *Caracterización y evolución del gasto público social en el período 1980-1997*, DNPGS, Ministerio de Economía, Buenos Aires, versión preliminar, abril de 1999.

Diéguez, H.; Llach, J. y Petrecolla, A.: *El gasto público social*, PRONATASS-ITDT, Buenos Aires, 1991.

Flood, C.; Harriague, M.; Gasparini, L. y Vélez, B.: *El gasto público social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1994.

Gasparini, L.: "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en *La Reforma Tributaria en Argentina*, FIEL, Buenos Aires, 1998.

Gasparini, L. y Porto, A.: "Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación", en Porto (comp.) *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1995.

Lambert, P.: *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press, 1993.

Pechman, J. y Okner, B.: *Who bears the tax burden?*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1974.

Petrei, H.: *El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina*, ECIEL, Río de Janeiro, 1988.

Van de Walle, D.: Assessing the welfare impacts of public spending. *Policy Research Working Paper* 1670, Banco Mundial, 1996.

V.2

Evaluación de las políticas de gasto social

V.2.1. EDUCACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

MARÍA ECHART[1]

Las diferencias en educación son una de las fuentes más importantes para explicar las desigualdades en el ingreso de las personas. En este sentido el nivel de educación alcanzado, es el indicador que refleja la cantidad de capital humano que dispone una sociedad. Pero ésta es sólo una dimensión de la educación que no basta para explicar las diferencias de remuneraciones; la visión debe completarse necesariamente con la consideración de aspectos tales como la distribución de los niveles de educación entre la población, las diferencias de calidad de la instrucción recibida, así como la capacidad de incremento de capital humano vía experiencia en el trabajo, cuyas diferencias pueden estar asociadas con distintos grados de educación formal de base.

En este marco los temas que se analizarán son los siguientes:

a) Nivel de educación en la población adulta, evolución intergeneracional y distribución entre deciles.
b) Nivel de educación en la población que se está educando, su evolución y su distribución por deciles.
c) Calidad de la educación y su distribución por deciles teniendo en cuenta los diferenciales en los niveles de remuneración.
d) La experiencia y su efecto sobre la distribución del ingreso asociada con educación acumulada diferente.
e) Gasto en educación y equidad de la distribución de los servicios.

1. NIVEL DE EDUCACIÓN EN LA POBLACIÓN

Sobre la base de la EPH para los 16 aglomerados[2] tomados en conjunto se ha obtenido la información acerca de los niveles de escolaridad máximos alcanzados por la población económicamente activa (PEA), ocupados y desocupados para 1992, 1995 y 1997 (cuadro 1).

De la observación de esta información se desprende que:

a) La demanda por educación es creciente no sólo porque nuevos grupos de

la población se incorporan al sistema, sino también porque la educación alcanzada genera demandas de niveles de instrucción superiores así como incrementos de calidad. Aun en el período corto considerado, 1992 a 1997, se constata el incremento de escolaridad, proceso que replica la tendencia internacional. Esta evolución se observa en los distintos subconjuntos de la población considerados (PEA, ocupados y desocupados) así como haciendo la distinción por sexos. Para el total de la población económicamente activa urbana, la escolaridad en el período considerado pasa de 9,9 años a 10,4. Estos promedios son muy superiores a los que se registraban en América Latina a principios de la década del noventa.

b) La población económicamente activa que al menos cuenta con secundaria completa varió de 39,1% a 43,7%; la población que cuenta con estudios universitarios completos pasó del 11,0% al 13,4%, mientras que aquella que no tiene educación o sólo alcanzó los estudios primarios incompletos disminuyó de 10,9% a 9,1%.

c) Los desocupados presentan un nivel de escolaridad acumulada menor que los ocupados en forma permanente.

d) Las mujeres en la PEA presentan un nivel de educación promedio superior a los hombres a lo largo del período bajo estudio, situación que se repite en los distintos subconjuntos de la población considerados.

e) La probabilidad de estar desocupado presenta alguna relación con el nivel de educación alcanzado. En este sentido, la proporción de desocupados en la población económicamente activa en el caso de quienes han alcanzado educación universitaria completa, es menor de la mitad que en el resto de la población con niveles de educación inferiores. Los individuos sin educación presentan niveles de desocupación similares al promedio salvo en 1997. En el resto de la población los índices de desocupación son superiores al promedio de la PEA. En general puede afirmarse que la probabilidad de estar desocupado para un universitario es baja, para quien no tiene calificación alguna es igual al promedio poblacional y bajó fuertemente en 1997 (cuadro 2).

El crecimiento de la escolaridad intergeneracional también es un hecho permanente. Así lo estaría constatando la información acerca de los años de escolaridad acumulados en cada tramo de edad. En este sentido, se ha trabajado sobre la base de la PEA/97. Asimismo se observa que la distribución de la educación mejora ya que el desvío estándar correspondiente a cada una de las medias de escolaridad calculadas para cada tramo de edad, disminuye en forma constante con algunas excepciones, es decir que a medida que aumentan los años de escolaridad de la población, al menos desde el punto de vista del capital humano que acumula, dicha población tiende a igualarse.

En efecto mientras que para las generaciones más viejas, a las que les corresponde el menor nivel de escolaridad encontrado, el desvío es de 4,37 años (coeficiente de variación de 47,8%) el mismo cae a 3,90 años de escolaridad para el acumulado de educación mayor (coeficiente de variación de 33,7%) que se asocia con las generaciones más jóvenes. En el caso de las mujeres que presentan un incremento relativo mayor en el crecimiento de la

Cuadro 1
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA PEA- 1992-1995-1997
DIECISÉIS AGLOMERADOS
(En porcentajes)

	1992			1995			1997		
Educación máx. alcanzada	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Sin educación	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7
Primaria incompleta	10,1	9,8	10,0	9,2	8,8	9,0	9,3	7,5	8,6
Primaria completa	32,6	25,7	30,0	31,0	23,5	28,1	29,2	22,5	26,6
Secundaria incompleta	22,2	16,3	20,0	22,8	17,4	20,6	22,7	17,0	20,5
Secundaria completa	16,9	20,6	18,3	16,6	20,4	18,1	16,9	19,5	17,9
Universitaria incompleta	9,5	10,3	9,8	10,5	12,5	11,3	11,4	13,9	12,4
Universitaria completa	7,9	16,3	11,0	9,3	16,8	12,2	9,9	18,9	13,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Años de escol. promedio	9,6	10,5	9,9	9,9	10,8	10,2	10,0	11,1	10,4

Cuadro 1 (cont.)

Población ocupada	1992			1995			1997		
Educación máx. alcanzada	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Sin educación	0,9	1,0	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
Primaria incompleta	9,8	10,0	9,9	8,7	8,8	8,7	8,9	7,4	8,4
Primaria completa	32,5	25,4	29,9	30,3	23,0	27,6	28,1	22,5	26,0
Secundaria incompleta	22,0	15,6	19,6	22,2	14,9	19,4	22,6	15,6	19,9
Secundaria completa	17,1	20,9	18,5	16,9	20,6	18,3	17,4	19,2	18,1
Universitaria incompleta	9,6	10,0	9,8	10,7	12,3	11,3	11,5	13,4	12,2
Universitaria completa	8,2	17,1	11,4	10,6	19,7	14,1	10,8	21,1	14,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Años de escol.promedio	9,6	10,6	10,0	10,0	11,0	10,4	10,1	11,3	10,6
Población desocupada	1992			1995			1997		
Educación máx. alcanzada	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Sin educación	1,3	0,4	0,9	0,8	0,3	0,6	0,2	0,6	0,4
Primaria incompleta	14,9	7,8	11,8	11,8	8,6	10,3	12,3	7,7	10,1
Primaria completa	33,4	29,6	31,8	34,7	25,4	30,3	37,0	22,6	30,2
Secundaria incompleta	25,4	24,2	24,9	25,9	26,1	26,0	23,5	24,0	23,7
Secundaria completa	14,5	17,7	15,9	14,7	19,7	17,0	13,0	21,2	16,8
Universitaria incompleta	7,1	13,6	9,9	9,7	13,3	11,4	10,7	16,3	13,4
Universitaria completa	3,5	6,6	4,8	2,3	6,6	4,4	3,3	7,6	5,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Años de escol. promedio	8,7	10,0	9,3	9,0	10,1	9,5	9,0	10,5	9,7

Fuente: EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro 2
PEA, OCUPADOS Y DESOCUPADOS POR NIVEL EDUCATIVO MÁXIMO ALCANZADO
DIECISÉIS AGLOMERADOS, 1992-1995-1997
(En porcentajes)

	1992			1995			1997		
Educación máx. alcanzada	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
Sin educación	100,0	93,2	6,8	100,0	82,9	17,1	100,0	91,9	8,1
Primaria incompleta	100,0	91,8	8,2	100,0	78,5	21,5	100,0	83,8	16,2
Primaria completa	100,0	92,7	7,3	100,0	79,7	20,3	100,0	84,3	15,7
Secundaria incompleta	100,0	91,4	8,6	100,0	76,4	23,6	100,0	84,0	16,0
Secundaria completa	100,0	94,0	6,0	100,0	82,3	17,7	100,0	87,0	13,0
Universitaria incompleta	100,0	93,0	7,0	100,0	81,1	18,9	100,0	85,1	14,9
Universitaria completa	100,0	96,9	3,1	100,0	93,3	6,7	100,0	94,5	5,5
TOTAL	100,0	93,1	6,9	100,0	81,2	18,8	100,0	86,2	13,8

Fuente: EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Cuadro 3

DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN POR TRAMOS DE EDAD (1997)

Tramo	Dieciséis aglomerados						GBA						Quince aglomerados (sin GBA)					
	Varones		Mujeres		Total		Varones		Mujeres		Total		Varones		Mujeres		Total	
	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.	media	std.dv.
56-60	8,84	4,277	9,75	4,488	9,14	4,368	8,92	4,255	9,87	4,519	9,24	4,362	8,65	4,341	9,44	4,438	8,91	4,386
51-55	9,14	4,429	9,54	4,692	9,31	4,544	9,27	4,482	9,49	4,685	9,37	4,568	8,87	4,326	9,69	4,733	9,17	4,497
46-50	9,58	4,249	10,50	4,556	9,95	4,397	9,52	4,181	10,47	4,531	9,90	4,348	9,69	4,377	10,57	4,619	10,03	4,492
41-45	10,06	4,136	10,95	4,452	10,44	4,295	10,14	4,073	10,83	4,424	10,44	4,239	9,93	4,248	11,16	4,511	10,44	4,399
36-40	10,46	3,990	11,80	4,368	10,99	4,195	10,48	3,963	11,76	4,328	10,98	4,154	10,43	4,046	11,87	4,449	11,00	4,270
31-35	10,69	4,009	12,1	4,255	11,23	4,161	10,68	4,044	12,15	4,157	11,23	4,143	10,71	3,956	12,03	4,411	11,24	4,195
25-30	10,89	3,775	12,68	3,841	11,59	3,901	10,73	3,700	12,65	3,864	11,47	3,879	11,19	3,894	12,75	3,809	11,81	3,936

Fuente: EPH, octubre de 1997.

escolaridad la tendencia hacia la igualación es más notable, el coeficiente de variación disminuye de 30,1% a 23,2%. El cuadro 3 muestra el acumulado de años de escolaridad por tramos de edad en la PEA en los 16 aglomerados, en el Gran Buenos Aires y en el resto del país.

Esta tendencia hacia la igualación en la distribución del capital humano acumulado sería consistente con una mejora en la distribución del ingreso a través de un proceso de incremento generalizado de la educación en la población. Las comparaciones internacionales muestran que las sociedades más educadas se corresponden en general con las más igualitarias.

Otra pregunta que correspondería hacer es cuán desigualmente se distribuye el bien educación entre la población de los distintos tramos de ingreso y cuál ha sido su evolución en el período 1992-1997. El cuadro 4 ilustra en este sentido pudiendo sintetizarse los siguientes aspectos:

a) En primer lugar se observa un proceso de concentración de la población con más nivel de educación en el decil 10. Esto es en 1992 el 72,9% tenía al menos educación secundaria completa y el 29,8% de los individuos eran universitarios completos, en 1997 estas proporciones suben a 80,4% y 39,7% respectivamente.
b) En el primer decil mientras tanto la proporción de población sin educación o menos que primaria completa ha aumentado desde 1992 y actualmente constituye el 23,4%. Asimismo la cantidad de individuos que como mínimo tienen educación secundaria completa ha disminuido casi a la mitad observada en 1992 (10,8%), y otro tanto ocurre con el número de universitarios cuya proporción es de 1,0%.
c) Este proceso de concentración de la población con mayores niveles educativos en los deciles superiores, que se observa ha ocurrido entre 1992 y 1997, estaría asociado a la mayor desigualdad en la distribución del ingreso que se advierte en el período bajo estudio.

Cuadro 4

NIVEL DE ESCOLARIDAD EN LA PEA, 1992-1995-1997

DIECISÉIS AGLOMERADOS

ANÁLISIS PARA DECILES DE INGRESO

(En porcentajes)

	Decil 1			Decil 10		
	1992	1995	1997	1992	1995	1997
Nivel de educación						
Sin educ. más primaria incomp.	21,4	24,9	23,4	2,9	1,7	1,3
Secundaria completa como mín.	19,9	10,3	10,8	72,9	78,3	80,4
Universitaria completa	5,0	1,3	1,0	29,8	36,6	39,7

Fuente: EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

2. EL NIVEL DE EDUCACIÓN FUTURA

A partir de las tasas de escolarización brutas y netas estimadas para el período 1980-1997 se puede ver cómo ha ido evolucionando la demanda de educación en el país y qué puede esperarse del comportamiento futuro de la oferta de capital humano. Los datos del cuadro 5 para el total del país sugieren las siguientes reflexiones:

a) En el nivel preprimario,[3] tal como era esperable, la escolaridad ha crecido hasta la incorporación total de los niños en la edad correspondiente. Ello ocurre efectivamente en 1997, reflejando la disposición de obligatoriedad vigente desde la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1992.
b) En términos de equidad, la incorporación a este nivel es importante por el efecto igualador que proporciona para el desenvolvimiento futuro de la historia educacional del niño, ya que recientes investigaciones, muestran evidencia de la disminución sustantiva de fracasos entre niños de bajo nivel socioeconómico cuando han sido incorporados al sistema educativo desde edades tempranas.
c) La escolarización primaria es universal en el país desde antes de 1980, con lo cual no pueden esperarse grandes variaciones en los indicadores. Toda la población en la edad correspondiente ingresa a la primaria. Las tasas brutas superiores al 100% están indicando la presencia de niños fuera de la edad (repitencia, abandonos parciales con incorporación posterior, etc.) La tasa neta (que corrige por edad)[4] muestra una mejoría, acercándose al 100% con caída en 1997. La brecha entre ambas definiciones de tasa de escolaridad viene cerrándose, muy claramente entre 1980 y 1991. Esta evolución se interpreta como mejora en la efectividad del sistema, pero también es necesario mencionar que las políticas de promoción automática o cercanas a ella, frecuentemente aplicadas, pueden mejorar los índices sin que ello signifique aumentos en los niveles de eficiencia. La aplicación de estas políticas por otra parte, afecta de manera diferente a poblaciones ricas o pobres, siendo éstos últimos los que se ven perjudicados en el sentido de recibir certificados con diferencias notables de calidad en cuanto a contenidos y conocimientos incorporados.
d) En el nivel secundario, la escolarización ha venido aumentando de manera significativa y sostenida. La tasa bruta pasó de 56,4% en 1980 a 90,5% en 1997. En este sentido desde 1984 fue muy clara la política de hacer universal la escolaridad secundaria eliminándose barreras al acceso al nivel, como lo eran los exámenes de ingreso. La tasa neta también aumentó fuertemente pero es necesario señalar que la brecha entre ambos indicadores se ha ampliado al final del período considerado, no así en los años intermedios (1991 y 1992), a pesar de que es posible sospechar, también en este nivel, la aplicación de regímenes de evaluación y control del proceso más laxos que en el pasado y que llevarían a mejorar los índices de escolaridad.
e) En el caso de la educación superior es claro el proceso de masificación. Las tasas, tanto brutas como netas crecen violentamente, pero la distancia entre ambas aumenta en forma ininterrumpida, denotando que las políticas de universalización de este nivel se han correspondido con una caída notable en la eficiencia, ingresan muchos estudiantes pero la proporción de quienes demoran sus estudios o no los terminan también se eleva.

Cuadro 5
TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTAS Y NETAS. EVOLUCIÓN 1980-1997
TOTAL PAÍS. POBLACIÓN TOTAL
(En porcentanjes)

Nivel educativo	1980	1991	1992	1995	1997
Preprimario					
Tasa bruta	77,4	73,8	73,9	65,1	98,3
Primario					
Tasa bruta	111,6	108,5	105,2	106,5	105,3
Tasa neta	90,7	98,4	99,2	100,6	95,2
Secundario					
Tasa bruta	56,4	73,7	84,0	87,2	90,5
Tasa neta	42,4	61,3	70,3	71,9	69,0
Superior					
Tasa bruta	14,2	28,5	35,2	38,8	39,0
Tasa neta	9,8	20,5	25,9	28,8	27,6

Fuente: 1980 y 1991, Censos Nacionales de Población, 1992, 1995 y 1997 y EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Dado que la escolarización de la población ha venido creciendo, se trata de ver ahora cómo ha sido dicha evolución por deciles con el fin de conocer el grado de progresividad de la distribución de la educación en la población, es decir si la escolaridad entre *pobres* y *ricos* crece de manera uniforme y si la brecha de educación entre ambos conjuntos poblacionales ha tendido a cerrarse o no en el período considerado.

a) La cobertura en el nivel preprimario ha aumentado significativamente entre 1992 y 1997, como era de esperar, siendo mayor dicha evolución en los deciles bajos y altos; ambos partían de niveles de cobertura inferiores al principio del período. La diferencia de escolarización entre los deciles más bajos y el último muestra una clara tendencia a la igualación, las tasas se aproximan al máximo en todos los deciles. La brecha entre el primero y el último ha disminuido notablemente, bajando de 1,28 veces a 1,12,[5] evolución que estaría reflejando el resultado de la política que se viene aplicando, fundamentalmente a partir de 1992 con la disposición de obligatoriedad de este nivel para la edad de cinco años.

Cuadro 6
TASAS DE ESCOLARIZACIÓN BRUTAS POR DECILES
DIECISÉIS AGLOMERADOS. 1992, 1995 Y 1997
(En porcentajes)

Deciles	Preprimaria			Primaria			Secundaria			Superior		
dipcfa	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997
1	62,1	54,2	88,8	107,4	109,9	105,4	70,5	54,3	62,1	22,7	9,6	8,7
2	66,3	54,1	105,0	105,9	109,4	104,7	74,9	66,9	68,9	20,5	13,6	10,7
3	66,0	69,6	92,9	107,0	107,6	105,3	80,3	74,2	83,7	17,7	21,2	13,3
4	75,3	70,4	104,4	104,5	104,6	109,0	80,0	83,3	85,4	22,3	19,3	16,1
5	81,6	70,9	96,3	107,4	106,7	103,7	82,5	90,8	103,6	20,8	26,6	22,5
6	83,5	75,2	85,9	106,3	106,0	109,9	76,1	95,9	95,9	21,9	27,0	28,0
7	86,8	73,9	78,5	102,4	105,4	106,1	92,2	98,8	105,3	27,4	33,9	37,8
8	81,3	75,4	106,6	105,8	106,4	106,6	96,4	107,6	102,4	38,0	43,4	53,8
9	76,9	68,6	115,8	104,4	102,6	101,2	95,2	119,1	117,1	54,4	66,2	75,5
10	79,5	71,7	133,1	99,4	97,9	98,1	106,2	101,8	115,9	80,8	82,7	82,0

Fuente: EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

b) En el caso del nivel primario no se observan diferencias sustanciales en la variación de tasas brutas de escolarización, tal como era de esperar por cuanto toda la población ingresa al sistema. Las caídas de este indicador incluso representarían una mejora en la efectividad del sistema por cuanto resultarían de la disminución de alumnos que cursan sus estudios fuera del límite de edad. Por supuesto cabe aquí el comentario acerca de los efectos de políticas de promoción automática que mejoran los aspectos cuantitativos de la educación primaria, aunque no necesariamente pueda decirse lo mismo en cuanto a calidad, entendida como grado de adquisición de conocimientos.

c) La política educativa respecto del nivel secundario ha sido la de hacer obligatorios los dos primeros años tendiendo a lograr su universalización. Incluso en el caso de la provincia de Buenos Aires, dicha obligatoriedad abarca hasta la finalización de los estudios. Esta política que derivó en un fuerte crecimiento de las tasas de escolarización, tal como ya fue mencionado, sin embargo no tiene un correlato en el análisis por deciles. Mientras se observa un aumento importante de la cobertura bruta en general a partir del quinto decil, entre 1992 y 1997, en los dos primeros deciles dicha cobertura disminuye significativamente.

d) A su vez la brecha de escolaridad entre la población pobre (primero al cuarto decil) y la población del decil más rico, se ha ampliado entre 1992 y 1997, señalando que las políticas seguidas, como la declaración de obligatoriedad, la disminución de las restricciones al ingreso, la disminución de las exigencias de resultados, entre otras, no son suficientes, y en cierto sentido resultan contrarias al objetivo de reducir la disparidad de oportunidades, si no van acompañadas de otras acciones de asistencia educativa al alumno. Esta misma situación de desigualdad es clara al comparar las tasas netas, la brecha entre *pobres* y *ricos* también se ha ampliado.

e) En cuanto a la evolución en educación superior, la cobertura disminuyó en los primeros cuatro deciles y aumentó fuertemente en los últimos, tanto si se consideran las tasas brutas como las netas. Es evidente entonces que las políticas de ingreso irrestricto benefician más a ricos que a pobres. En términos de desigualdad la brecha se ha ampliado fuertemente entre 1992 y 1997, de tal manera que la escolaridad en el último decil es casi 10 veces superior a la del primer decil, cuando en 1992 esta diferencia era de aproximadamente tres veces.

f) Por otra parte, la distancia entre las tasas brutas de escolaridad y las tasas netas en el período 1992-1997 parece ampliarse, sobre todo en los deciles cuyo ingreso a los estudios superiores ha aumentado más que en el promedio (deciles 6 a 9). La distancia entre ambas tasas muestra el grado de inefectividad del sistema y como contraparte el grado de derroche de recursos, que se hace más intenso entre quienes más usan el servicio. Por consiguiente la inequidad en educación superior está dada por la brecha de escolaridad que se amplía entre pobres y ricos a lo que se agrega el uso poco efectivo de recursos que es realizado por los grupos de población más favorecidos. Téngase en cuenta que la distancia entre ta-

Cuadro 7
TASAS DE ESCOLARIZACIÓN NETAS POR DECILES
DIECISÉIS AGLOMERADOS, 1992-1995 Y 1997
(En porcentajes)

Deciles	Preprimaria			Primaria			Secundaria			Superior		
dipcfa	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997
1	38,1	25,5	23,2	97,4	97,6	93,5	60,5	44,8	49,6	19,5	7,4	6,6
2	41,6	28,5	27,1	98,7	101,6	93,2	61,5	56,5	52,5	16,4	10,6	7,5
3	42,8	32,8	32,4	99,4	100,3	95,9	65,1	61,7	67,0	13,1	15,4	10,4
4	46,6	31,3	32,4	98,9	101,0	94,7	67,1	71,1	65,7	16,2	12,1	11,2
5	54,4	39,7	32,8	98,8	100,6	95,6	67,5	71,7	73,8	15,6	18,7	16,0
6	60,4	38,1	38,5	100,1	100,1	96,4	61,0	75,9	72,1	17,8	19,5	21,1
7	63,8	43,1	36,3	99,6	100,7	97,8	76,2	82,3	77,3	18,5	24,6	23,8
8	71,2	42,8	31,8	100,0	101,2	94,4	77,0	84,2	75,0	26,7	30,8	35,2
9	75,1	50,0	34,9	101,6	104,2	96,7	81,6	97,1	85,6	36,7	49,6	51,2
10	76,6	46,6	44,9	99,7	102,5	94,0	96,9	101,4	92,0	57,5	62,3	62,6

Fuente: EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

sas brutas y netas supera en todos los deciles el 30% alcanzando en algunos casi el 60%.

g) Sabida es la influencia de la educación de los padres sobre la escolaridad y los resultados educativos de los hijos. En este sentido, las diferencias señaladas en la variación de las tasas de escolaridad entre la población de los diferentes deciles, no es explicada solamente por un desplazamiento, entre 1992 y 1997, de la población con mayor grado de educación, desde los deciles más bajos a los más altos. Si se controla la variable nivel educativo máximo alcanzado del jefe de hogar por deciles de ingreso, puede observarse que en el caso de la población de menores recursos (cinco primeros deciles) las tasas de escolaridad para el nivel secundario de la población en esa edad escolar varían muy poco entre 1992 y 1997 cuando el jefe del hogar tiene poca educación (sin educación hasta nivel secundario completo) y crece para los jefes con nivel educativo superior (terciario y universitario). Asimismo las tasas de escolaridad universitaria disminuyen sensiblemente para la población joven cuyo jefe de hogar pertenece a los deciles de menores ingresos y tiene poca educación, mientras que permanece prácticamente constante para la población estudiantil cuyo jefe de hogar es universitario. Es decir que sólo los más *ricos* y entre la población *pobre*, aquellos más educados se estarían beneficiando de las políticas de expansión de la oferta de servicios educativos (cuadro 8).

Cuadro 8
TASAS DE ESCOLARIDAD SECUNDARIA Y UNIVERSITARIA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR

EPH - Dieciséis aglomerados				
Nivel de educación del jefe del hogar	1992		1997	
	Secundaria	Universitaria	Secundaria	Universitaria
Bajo	68	13	69	9
Medio	97	29	99	18
Alto	86	91	105	92

Nota: nivel bajo incluye jefes sin educación, con primaria incompleta y con primaria completa. Nivel medio incluye jefes con secundaria completa e incompleta. Nivel alto incluye superior completa e incompleta.
Fuente: EPH, 1992-1997.

3. RETORNO Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Además del nivel de escolaridad y su distribución en la población, parece de interés analizar el retorno a la educación y explorar su relación con la calidad de instrucción recibida.

Con este fin se ha estimado la ecuación de salarios de Mincer para los

años 1992, 1995 y 1997, adoptándose cuatro modelos para la definición de las variables.[6]

Los resultados del primer modelo, el cual trata de explicar el salario en función de los años de escolaridad, experiencia y sexo se presentan en el cuadro 9. De su observación se desprende en primer lugar que el retorno por cada año de escolaridad ha evolucionado del 7,8% al 9,6% entre 1992 y 1997, con lo cual este mismo resultado muestra que las diferencias de educación en la población resultan un factor importante desigualador de ingresos, además, que este efecto se está acentuando en el país probablemente debido a una mayor demanda de capital humano calificado que no es posible satisfacer en el corto plazo, ya que por una parte su producción insume tiempo y por otro pareciera que las posibilidades de sustitución entre diferentes calificaciones son limitadas.

El retorno a la experiencia también es positivo, pero no alcanza a la mitad del retorno observado para la educación, asimismo tiende a disminuir ligeramente entre 1992 y 1997. Por último, se observa una diferencia sustancial de las remuneraciones entre hombres y mujeres a favor de los primeros.

En la segunda definición de la ecuación de salarios se trata de comprobar

Cuadro 9
COMPARACIÓN DE ECUACIÓN DE SALARIOS 1

Ecuación Variable dependiente	1992 ln (w)	1995 ln (w)	1997 ln (w)
Número de observaciones	9.954	9.429	9.961
Edad	25-65	25-65	25-65
Constante	-0,5034	-0,2414	-0,4213
	(-13,8114)	(-6,6892)	(-10,9828)
Educ	0,0785	0,0842	0,0964
	(-13,8114)	(51,1965)	(55,0715)
Exper	0,0376	0,0361	0,0339
	(23,1771)	(17,9992)	(13,3926)
Experq	-0,0006	-0,0005	-0,0004
	(-17,8347)	(-11,3979)	(-7,0218)
Sexo	0,1146	0,0799	0,1106
	(9,4420)	(6,8117)	(9,0854)
R2 ajustado	0,1828	0,2270	0,2437
F - Estadístico	-8785,9	-7790,0	-8780,3
Durbin-Watson	1,9911	1,7288	2,0271

Nota: entre paréntesis el valor de *t*.
Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

la existencia de retornos diferenciales por nivel de educación alcanzado, así como su evolución en el período estudiado.

En este caso los coeficientes también son significativos excepto la constante correspondiente a la ecuación para 1997. Los diferenciales de salarios por sexo se mantienen, la experiencia es positiva y creciente en el período.

A partir de los coeficientes para cada uno de los niveles de educación, se trata de aislar el retorno diferencial que proporciona cada uno de los niveles educativos alcanzados así como el retorno medio en cada nivel.

Las estimaciones que se presentan en el cuadro 10 muestran en los tres

Cuadro 10
COMPARACIÓN DE ECUACIÓN DE SALARIOS 2

Ecuación Variable dependiente	1992 ln (w)	1995 ln (w)	1997 ln (w)
Número de observaciones	9.954	9.429	9.961
Edad	25-65	25-65	25-65
Constante	0,0920	0,3013	-0,0180
	(2,9866)	(9,3303)	(-0,4892)
Edup	0,1830	0,1415	0,1972
	(8,1037)	(6,2768)	(7,7266)
Edusi	0,3714	0,3082	0,4080
	(14,9022)	(12,3219)	(14,71,07)
Edus	0,6351	0,5638	0,6662
	(25,3448)	(22,6736)	(23,9361)
Eduui	0,7569	0,7801	0,9131
	(24,3344)	(26,6465)	(28,9767)
Eduu	1,0766	1,1264	1,2685
	(38,2683)	(41,6585)	(42,9106)
Exper	0,0097	0,0257	0,0418
	(6,9732)	(12,0167)	(15,8358)
Experq	2,47E-05	-,0002	-,0006
	(0,8115)	(-5,5718)	(-10,2995)
Sexo	0,1407	0,1084	0,1302
	(11,5326)	(9,2569)	(10,6908)
R2 ajustado	0,1922	0,2463	0,2556
F - Estadístico	-8726,7	-7668,8	-8699,4
Durbin-Watson	1,9962	1,7295	2,0269

Nota: entre paréntesis el valor de *t*.
Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

años considerados que los coeficientes son crecientes a medida que se avanza en los niveles educativos, es decir que de acuerdo con estos resultados los salarios percibidos por los individuos con educación universitaria completa serían los más elevados. Al mismo tiempo se observa una tendencia creciente en la diferencia señalada, entre 1992, 1995 y 1997. En efecto, puede decirse con los resultados obtenidos que los universitarios varones percibían salarios 3,14 veces superiores a aquellos individuos que sólamente contaban con educación primaria completa en 1992; esta relación disminuyó a 2,79 veces en 1995, mientras que aumentó a 4,46 veces en 1997.

Interesa ver asimismo si cada uno de los niveles educativos proporciona un retorno diferencial así como explorar si existe uniformidad en el retorno medio de cada año de escolaridad con independencia del nivel educativo. En este sentido los datos del cuadro 11 muestran que pasar de un nivel educativo al siguiente proporciona una renta creciente salvo en el caso de quienes cuentan con estudios universitarios incompletos; en este caso la diferencia de renta disminuiría respecto de quienes tienen secundario completo. Asimismo se observa que el retorno aumenta entre 1992 y 1997 claramente para los mayores niveles de calificación aun en el caso de estudios universitarios incompletos, mientras en el caso de estudios secundarios incompletos la diferencia de renta disminuye en 1995 para crecer en 1997.

El retorno medio de cada año de educación en cada nivel es mayor cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado siempre que se completen los estudios. En el período considerado, la renta media de estudios incompletos, tanto en el caso de universitarios como de secundarios, es menor que la proporcionada por el nivel completo inmediatamente anterior. En consecuencia este resultado estaría indicando que sólo en el caso de tener una alta probabilidad de terminar los estudios, es racional iniciarlos dado que los estudios interrumpidos no estarían agregando renta diferencial.

La tercera ecuación de salarios trata de identificar la diferencia de remuneraciones que pueden existir entre individuos pertenecientes a los diferentes deciles, para un nivel de escolaridad determinado, es decir explorar si la educación puede ser efectivamente un instrumento de igualación.

CUADRO 11
RETORNO DIFERENCIAL Y RETORNO MEDIO POR NIVEL EDUCATIVO

	1992		1995		1997	
Nivel educativo	Retorno diferencial	Retorno medio	Retorno diferencial	Retorno medio	Retorno diferencial	Retorno medio
Secundario incom.	0,1884	0,0628	0,1667	0,0556	0,2108	0,0703
Secundario comp.	0,2637	0,1319	0,2556	0,1278	0,2582	0,1291
Universitario incom.	0,1218	0,0406	0,2163	0,0721	0,2469	0,0823
Universitario comp.	0,3197	0,1599	0,3463	0,1732	0,3554	0,1777

Fuente: sobre la base de datos del cuadro 10.

Cuadro 12
COMPARACIÓN DE ECUACIÓN DE SALARIOS 3

Ecuación Variable dependiente	1992 ln (w)	1995 ln (w)	1997 ln (w)
Número de observaciones	9.954	9.429	9.961
Edad	25-67	25-67	25-67
Constante	1,8031	2,031	1,7973
	(57,1481)	(60,4378)	(45,4695)
Edup	0,0136	0,0035	0,0507
	(0,7913)	(0,2025)	(2,4651)
Edusi	0,0585	0,0234	0,1173
	(3,0456)	(1,1993)	(5,1900)
Edus	0,1429	0,1011	0,1946
	(7,2201)	(5,0682)	(8,3779)
Eduui	0,1710	0,225	0,2841
	(7,0067)	(9,6070)	(10,6856)
Eduu	0,3557	0,4077	0,4861
	(15,6256)	(18,1129)	(18,7916)
D1	-1,4918	-1,3914	-1,4592
	(-58,0564)	(-54,5787)	(-52,9208)
D2	-1,4958	-1,3981	-1,3871
	(-65,7765)	(-61,294)	(-55,508)
D3	-1,4288	-1,3514	-1,3022
	(-65,8134)	(-63,0707)	(-55,241)
D4	-1,2966	-1,2149	-1,1599
	(-61,7334)	(-58,6585)	(-51,0461)
D5	-1,1954	-1,1191	-1,0751
	(-58,7994)	(-54,7576)	(-48,6949)
D6	-1,0665	-0,987	-0,941
	(-52,9933)	(-49,6631)	(-43,5566)
D7	-0,9212	-0,861	-0,8053
	(-46,3973)	(-44,3756)	(-38,2784)
D8	-0,7282	-0,6983	-0,619
	(-37,0774)	(-36,2786)	(-29,7742)
D9	-0,4957	-0,4438	-0,4105
	(-25,2930)	(-23,3081)	(-20,0475)

Cuadro 12 (cont.)

Ecuación Variable dependiente	1992 ln (w)	1995 ln (w)	1997 ln (w)
Exper	0,0003	0,0046	0,0114
	0,3284	(3,0201)	(5,2681)
Experq	3,05E-05	-5,34E-06	-2,00E-04
	1,3311	(-1,632)	(-3,1974)
Sexo	-0,1715	-0,1787	-0,1624
	(-17,2634)	(-18,3655)	(-15,4074)
R^2 ajustado	0,5442	0,5614	0,5243
F - Estadístico	-5881,9	-5111,7	-6464,9
Durbin-Watson	1,9868	1,6454	2,0447

Nota: entre paréntesis el valor de *t*.
Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Como puede observarse (cuadro 12) los salarios obtenidos no son independientes del decil de pertenencia del individuo a pesar de tener la misma escolaridad. El ejercicio para individuos con educación secundaria completa, señala que la diferencia de salarios entre individuos pertenecientes al decil 10 respecto del primer decil era igual a 4,28 veces en 1992, (gráfico 1 y cuadro 13) y que esta diferencia se reduce en 1995 para ampliarse nuevamente en 1997.

Estos resultados pueden interpretarse como diferencias de calidad en la educación recibida por los individuos de los distintos estratos sociales, más allá de que deba considerarse la distinta facilidad de ingreso al mercado de trabajo e inserción de manera más o menos favorecida entre quienes pertenecen a distintos grupos sociales, así como identificar el nivel socioeconómico del hogar de origen de los distintos individuos.[7]

Si bien sólo con la información analizada no puede asegurarse en forma concluyente la educación recibida por los individuos de los deciles más bajos es de inferior calidad, al menos es claro que la escuela no está siendo un instrumento efectivo de igualación de oportunidades, lo cual sugiere la necesidad de revisar las políticas y acciones encaminadas en las instituciones educativas que prestan el servicio a la población más desfavorecida. En este sentido, la responsabilidad de la escuela pública es determinante del resultado pues cabe señalar, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996-1997*, que el sector público proporciona educación en forma casi exclusiva a la población de menores recursos (cuadro 14): mientras en el primer decil el 92,4% de la población concurre a escuelas públicas, en el último decil sólo el 45,9% utiliza la escuela pública.

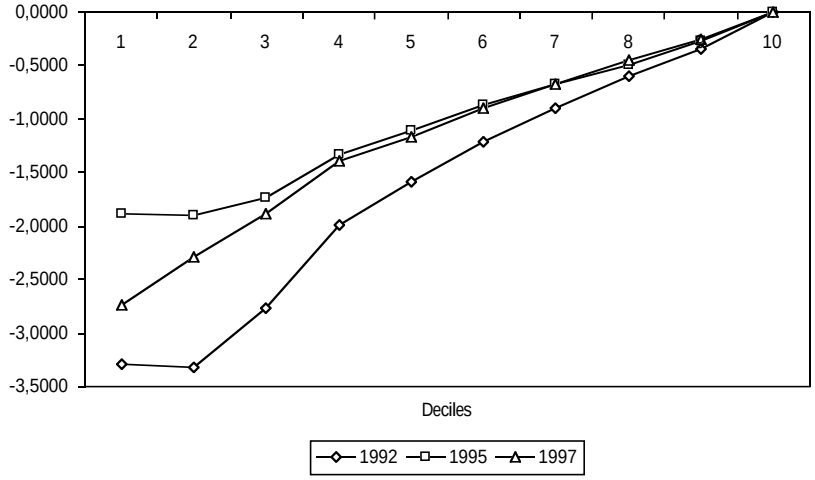
Una última pregunta que debe hacerse es aquella referida a la experien-

Cuadro 13
DIFERENCIAS DE RETORNO RESPECTO DEL DECIL 10
INDIVIDUOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA COMPLETA

Decil	1992	1995	1997
1	-3,2845	-1,8785	-2,7393
2	-3,3225	-1,9048	-2,2935
3	-2,7626	-1,7310	-1,8881
4	-1,9966	-1,3246	-1,3941
5	-1,5926	-1,1047	-1,1727
6	-1,2126	-0,8619	-0,8954
7	-0,8989	-0,6774	-0,6787
8	-0,5980	-0,4870	-0,4509
9	-0,3418	-0,2629	-0,2596
10	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

Gráfico 1
DIFERENCIAS DE RETORNO RESPECTO DEL DECIL 10
INDIVIDUOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA COMPLETA



Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

cia, en el sentido de si mayores niveles de educación le proporcionan una rentabilidad diferencial.

Cuadro 14
POBLACIÓN QUE ASISTE A EDUCACIÓN FORMAL
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO
(En porcentajes)

Decil (ipcf)	Tipo de establecimiento	
	Público	Privado
1	92,4	7,6
2	90,2	9,8
3	83,3	16,7
4	75,9	24,1
5	71,4	28,6
6	63,3	36,7
7	58,9	41,1
8	54,6	45,4
9	51,9	48,1
10	45,9	54,1

Fuente: *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 1996-1997.*

La mayor remuneración a la antigüedad en el trabajo tendría sentido en la medida en que el individuo incorporara nuevos conocimientos que le permitieran un mejor desempeño. Sin embargo, la capacidad de incorporación de nuevas habilidades y conocimientos no es independiente de la educación básica que tenga el individuo, ya que un efecto importante de la misma es generar la capacidad de seguir aprendiendo. En este sentido podría esperarse una renta distinta a cada año de experiencia cuando la misma se combina con distintos grados de educación.

El cuadro 15 resume los resultados hallados en relación con la variable experiencia diferenciada de acuerdo con nivel educativo. En principio se observa que los individuos con educación secundaria obtienen un salario mayor debido a la experiencia que los que sólo cuentan con educación primaria, es decir que los años de antigüedad en el trabajo proporcionarían habilidades diferenciales cuanto mayor fuera la educación. Sin embargo este resultado no se sostiene para el caso de individuos con estudios universitarios. Por consiguiente, en principio debería esperarse una dispersión menor de ingresos entre individuos que sólo tienen educación primaria en comparación con el grupo de personas que cuentan con educación secundaria. Lo mismo no puede afirmarse entre universitarios y personas con nivel medio de escolaridad.

Cuadro 15
COMPARACIÓN DE ECUACIÓN DE SALARIOS 4

Ecuación Variable dependiente	1992 ln (w)	1995 ln (w)	1997 ln (w)
Número de observaciones	9.954	9.429	9.429
Edad	25-68	25-68	25-68
Constante	0,1714	0,4084	0,4084
	(4,1691)	(9,3204)	(9,3204)
Edup	0,1945	0,1589	0,1589
	(3,3436)	(2,6988)	(2,6988)
Edusi	0,3462	0,2847	0,2847
	(12,5260)	(10,2759)	(10,2759)
Edus	0,4417	0,3547	0,3547
	(8,3423)	(6,7276)	(6,7276)
Eduui	0,7138	0,7331	0,7331
	(19,8842)	(21,3275)	(21,3275)
Eduu	0,9324	0,9811	0,9811
	(17,7221)	(19,0708)	(19,0708)
Exper	0,0066	0,0178	0,0178
	(4,2247)	(7,8491)	(7,8491)
Exper*Edup	-0,0010	-0,0010	-0,0010
	(-0,5191)	(-0,5738)	(-0,5738)
Exper*Edus	0,0089	0,0093	0,0093
	(4,5418)	(4,8594)	(4,8594)
Exper*Eduu	0,0076	0,0071	0,0071
	(3,1608)	(3,2357)	(3,2357)
Experq	4,33E-05	-2,00E-04	-2,00E-04
	(1,3353)	(-3,5618)	(-3,5618)
Sexo	0,1406	0,1084	0,1084
	(11,5248)	(9,2505)	(9,2505)
R^2 ajustado	0,1946	0,2489	0,2489
F - Estadístico	-8710,2	-7651,2	-7651,2
Durbin-Watson	1,9957	1,7278	1,7278

Nota: entre paréntesis el valor de t.
Fuente: sobre la base de datos de la EPH, mayo de 1992, mayo de 1995 y octubre de 1997.

4. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y EQUIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS

4.1. Estructura del gasto público

El gasto público en educación, ciencia y técnica y cultura realizado por los diferentes niveles de gobierno para 1992 (año de la transferencia del nivel secundario a las provincias) y 1996, se presenta en el cuadro 16. El total de erogaciones destinado al sector alcanzó a $11.493 millones. Este valor representó el 13,8% del gasto público consolidado. El 75,3% del mismo fue ejecutado por los gobiernos provinciales junto con el de la ciudad autónoma de Buenos Aires, los que casi exclusivamente se ocupan de los servicios educativos básicos (inicial, primario y medio). Por su parte la educación universitaria corresponde totalmente a la jurisdicción nacional mientras que los servicios de nivel superior no universitario son gestionados también por el segundo nivel de gobierno.[8]

En el período de cuatro años mencionado el gasto total creció de manera importante, el 43,9%, sin embargo este aumento fue inferior al que estaba previsto en la Ley Federal de Educación, que supone una duplicación para el año 2000. El crecimiento del gasto realizado por el Gobierno Nacional fue superior al consolidado para el país. Asimismo se observa un mayor incremento en el gasto asignado a la educación superior y universitaria en los distintos niveles de gobierno que lo contemplan (nacional y provincial).

La educación universitaria que nuclea el 8% de la matrícula recibe el 15,1% de los recursos totales. Tanto la evolución como la participación respecto del nivel básico de educación, deberían ser revisados[9] ya que en principio estaría capturando recursos en forma desproporcionada, restando financiamiento a los niveles educativos precedentes cuya situación de calidad y efectividad estarían sugiriendo la necesidad de mejorar la dotación. No debe olvidarse que la reforma educativa en curso está centrada fundamentalmente en los niveles inicial, primario y medio.

El gasto en cultura para el nivel nacional no se encontraba aislado en la fuente de información utilizada, hallándose englobado en el rubro “cultura y educación sin discriminar”. Para el resto de los niveles, la desagregación que se observa en el cuadro 16 proviene de aplicar la distinción entre estas dos asignaciones del gasto (“cultura” y “cultura y educación sin discriminar”) que se encuentran en la información presupuestaria correspondiente a 1995 y 1993, siendo esta estructura la que se aplicó a 1996 y 1992 respectivamente.

Asimismo debe señalarse la importancia relativa del rubro “Cultura y Educación sin discriminar”, el cual alcanza al 10,3% del gasto total. Se supone que el mismo se refiere al financiamiento de las funciones administrativas y de apoyo al sector al que deben agregarse los gastos administrativos que se encuentran incorporados en las propias funciones sustantivas. En este sentido, el nivel del gasto parece elevado y debe notarse que proporcionalmente creció entre 1992 y 1996 algo más que el gasto asignado a educación básica.

El gasto público por provincias en educación, ciencia y técnica y cultura se presenta en el cuadro 17 para el año 1995.[10] El mismo se concentra fun-

Cuadro 16
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA POR FINALIDAD Y NIVELES DE GOBIERNO, 1992-1996
(En millones de pesos corrientes)

Finalidad/ función	1992	1996	Estructura 1996 %	Crecimiento 1992-1996 %
Gobierno Nacional	1.749	2.646	23,0	51,3
Educación básica	122	213	1,9	74,6
Educación superior y universitaria	1.043	1.732	15,1	66,1
Ciencia y técnica	401	496	4,3	23,7
Cultura	0	0	0,0	0,0
Cultura y educ. sin discriminar	183	205	1,8	12,0
Gobiernos provinciales y GCBA	6.078	8.651	75,3	42,3
Educación básica	5.034	7.061	61,4	40,3
Educación superior y universitaria	277	459	4,0	65,7
Ciencia y técnica	19	27	0,2	42,1
Cultura	99	126	1,1	26,6
Cultura y educ. sin discriminar	649	978	8,5	50,8
Gobiernos municipales	159	196	1,7	23,3
Educación básica	159	196	1,7	23,3
Educación superior y universitaria				
Ciencia y técnica				
Cultura				
Cultura y educ. sin discriminar				
Gasto total	7.986	11.493	100,0	43,9
Educación básica	5.315	7.470	65,0	40,5
Educación superior y universitaria	1.320	2.191	19,1	66,0
Ciencia y técnica	420	523	4,6	24,5
Cultura	99	126	1,1	26,6
Cultura y educ. sin discriminar	832	1.183	10,3	42,3

Fuente: Flood *et. al* (1994).

damentalmente en el nivel básico, y dentro de éste en educación elemental (inicial y primaria). Es notable la incidencia del rubro "cultura y educación sin discriminar"[11] en las provincias de Córdoba, Neuquén y Santa Cruz en las que supera el 20% del gasto. Más allá de las diferencias de definición adoptadas para este rubro, si se trata de gastos administrativos, estos niveles están indicando serios problemas de eficiencia en la administración del gasto del sector.

El cuadro 18 muestra el gasto público en educación[12] por provincias y su participación en el gasto público total de cada jurisdicción. Del mismo surge

Cuadro 17
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA POR JURISDICCIÓN, 1995
(En millones de pesos corrientes)

Jurisdicción	Total	Educación básica			Educ. Sup., Ciencia y Técnica			Cultura	Cultura y educación sin discrim.
		Total	Educación elemental	Educación media y técnica	Total	Educación superior y universit.	Ciencia y técnica		
Total del país	11.041,5	7.074,5	4.344,3	2.730,2	2.644,3	2.060,9	583,4	117,2	1.205,5
Nación	2.508,0	152,0	76,0	76,0	2.179,0	1.624,0	555,0	0,0	177,0
Gobiernos munic.	194,0	194,0	194,0						
Ciudad de Buenos Aires	834,7	677,5	398,5	279,0	39,9	39,9	0,0	37,4	79,9
Avanzadas	4.118,5	3.138,2	1.840,5	1.297,7	287,2	267,9	19,3	45,2	647,9
Buenos Aires	2.257,1	1.653,8	956,1	697,7	224,7	214,5	10,2	21,1	357,5
Córdoba	719,1	490,6	272,0	218,6	17,4	9,8	7,6	11,9	199,2
Mendoza	364,8	334,4	203,7	130,7	0,0	0,0	0,0	8,8	21,6
Santa Fe	777,5	659,4	408,7	250,7	45,1	43,6	1,5	3,4	69,6
Baja densidad	889,2	667,0	417,4	249,6	28,4	27,0	1,4	6,2	187,6
Chubut	118,0	112,3	73,9	38,4	2,1	2,1	0,0	0,5	3,1
La Pampa	108,3	101,6	68,5	33,1	2,7	2,7	0,0	0,7	3,3
Neuquén	262,6	191,8	111,1	80,7	0,1	0,1	0,1	1,6	69,1
Río Negro	192,3	150,9	99,1	51,8	6,7	6,7	0,1	1,6	33,1
Santa Cruz	135,5	96,8	54,3	42,5	9,8	9,8	0,0	0,9	28,0
T. del Fuego	72,5	13,6	10,5	3,1	7,0	5,7	1,3	0,9	51,0
Intermedias	1.169,3	1.070,3	698,3	372,0	60,9	54,5	6,4	22,3	15,8
Entre Ríos	345,3	314,6	186,0	128,6	21,1	20,8	0,3	2,6	7,0
Salta	221,9	200,1	128,1	72,0	17,2	17,2	0,0	1,9	2,7
San Juan	201,6	188,6	120,3	68,3	10,3	8,9	1,4	0,7	2,0
San Luis	101,7	78,2	49,3	28,9	7,6	7,6	0,0	12,1	3,8
Tucumán	298,8	288,8	214,6	74,2	4,7	0,0	4,7	5,0	0,3
Rezagadas	1.327,8	1.175,5	719,6	455,9	48,9	47,6	1,3	6,1	97,3
Catamarca	135,9	122,0	68,0	54,0	0,5	0,0	0,5	0,7	12,7
Chaco	235,9	214,1	138,3	75,8	0,6	0,1	0,5	0,0	21,2
Corrientes	159,4	142,0	81,3	60,7	0,4	0,3	0,1	1,5	15,5
Formosa	103,8	92,2	58,5	33,7	10,3	10,3	0,0	0,3	1,0
Jujuy	169,5	157,2	96,1	61,1	6,3	6,3	0,0	1,0	5,0
La Rioja	114,0	109,4	60,9	48,5	0,8	0,8	0,0	0,9	2,9
Misiones	220,5	181,2	115,6	65,6	15,1	14,9	0,2	0,8	23,4
Santiago del Estero	188,8	157,4	100,9	56,5	14,9	14,9	0,0	0,9	15,6

Nota: el gasto en educación básica realizado por el Gobierno Nacional, se distribuyó de manera proporcional entre los niveles elemental y medio.
Fuente: Flood *et. al* (1994).

Cuadro 18
GASTO PÚBLICO Y EN EDUCACIÓN POR JURISDICCIÓN, 1995
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL

Jurisdicción	Gasto público total (mill. $)	Gasto público en educación (mill. $)	Gasto público educ./Gasto públ. total (%)
Ciudad de Buenos Aires	2.687,5	793,3	29,5
Avanzadas	13.959,9	4.042,0	29,0
Buenos Aires	7.927,1	2.219,9	28,0
Córdoba	2.402,0	692,1	28,8
Mendoza	1.342,3	355,4	26,5
Santa Fe	2.288,5	772,1	33,7
Baja densidad	3.936,7	879,6	22,3
Chubut	562,3	117,5	20,9
La Pampa	485,6	107,6	22,2
Neuquén	1.149,7	260,4	22,6
Río Negro	776,8	190,3	24,5
Santa Cruz	584,3	134,4	23,0
Tierra del Fuego	378,0	65,1	17,2
Intermedias	4.146,6	1.140,2	27,5
Entre Ríos	1.156,3	342,3	29,6
Salta	796,0	220,0	27,6
San Juan	761,5	199,5	26,2
San Luis	428,3	89,1	20,8
Tucumán	1.004,5	289,1	28,8
Rezagadas	5.191,0	1.319,9	25,4
Catamarca	432,2	134,6	31,1
Chaco	821,6	235,4	28,6
Corrientes	653,8	157,7	24,1
Formosa	676,9	103,5	15,3
Jujuy	661,8	168,5	25,5
La Rioja	590,5	113,1	19,1
Misiones	727,5	219,4	30,2
Santiago del Estero	626,7	187,8	30,0

Fuente: Flood *et. al* (1994).

que los recursos asignados a esta finalidad insumen una proporción cercana al 30% en buena parte de las jurisdicciones. El grupo de provincias con la participación menor en el gasto público total es el de baja densidad, 22,3%. Debe destacarse que sólo las provincias de Chubut, Tierra del Fuego, San

Luis, Formosa y La Rioja invierten en el sector menos que esta proporción de los recursos públicos.

Respecto de la asignación del gasto público en educación por insumos destinados a prestar el servicio, se cuenta con información limitada. Se ha trabajado con los datos correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y a las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Río Negro, ejemplos que ilustran acerca de la estructura del gasto. Los resultados se resumen en los cuadros 19 y 20.

Los gastos corrientes insumen casi la totalidad de las erogaciones realizadas por los organismos responsables de la política y la prestación de los servicios educativos. Los recursos destinados al financiamiento de la inversión están subestimados porque no contemplan las acciones en trabajos públicos y equipamiento para el sector, que realizan las Secretarías de Obras Públicas.

El pago al personal representa la mayor proporción del gasto en educación, ya que según las jurisdicciones analizadas varía entre el 72,5% y el 84,1%. El otro concepto que le sigue en importancia es el de transferencias cuya parte más importante está representada por los subsidios a la educación privada, destinadas también al pago de salarios.

Sólo en el caso de la provincia de Buenos Aires, pudo aislarse el pago en concepto de suplencias, representando el 9% del gasto total.

Una segunda consideración respecto del gasto ejecutado se refiere a su distribución entre las funciones sustantivas, es decir el servicio educativo propiamente dicho, y las funciones administrativas y de apoyo a la gestión. Esta distinción resulta relevante ya que es probable que parte de las ineficiencias de la administración del gasto educativo estén centradas en esta distribución y por ende podría proporcionar elementos para su racionalización sin afectar el servicio, por el contrario es una fuente para liberar recursos que podrían ser asignados a las funciones específicas.

El cuadro 20 muestra la distribución porcentual entre gasto directo e indirecto. Este último resulta básicamente de considerar el realizado por las direcciones de apoyo y administrativas, al que debería agregarse el gasto administrativo que se supone está incluido en el resto de la estructura (direcciones sustantivas), sin embargo, sólo en el caso de la ciudad de Buenos Aires, pudo llevarse a cabo la estimación en forma adecuada, es decir adicionando a los gastos administrativos y de apoyo propiamente dichos, los gastos indirectos que se hallan incluidos en las direcciones sustantivas.

En las tres jurisdicciones restantes el gasto indirecto está, por esta razón, subestimado al no poder aislarse el componente de gasto indirecto incluido en las direcciones sustantivas.

En general el gasto indirecto es elevado, supera el 14% en las cuatro jurisdicciones consideradas. La provincia más austera en este sentido es Mendoza.

4.2. Gasto público por alumno

A fin de estimar el gasto público por alumno que figura en el cuadro 21 se corrigió el gasto público total en educación en las distintas jurisdicciones

Cuadro 19
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(En porcentajes)

Rubro	Ciudad de Buenos Aires 1996	Pcia. de Buenos Aires 1995	Mendoza 1996	Río Negro 1995
Gastos corrientes	97,0	99,9	99,1	99,8
Personal	72,5	80,4	83,0	84,1
Personal permanente	63,0	49,6		63,2
Personal temporario	8,8	28,3		16,8
Personal provisorio		19,3		
Personal suplente		9,0		
Sal.fliar., serv.extraor. y asit.social	0,7	2,5		4,0
Bienes y servicios no personales	2,5	2,9	3,3	7,0
Transferencias para erogaciones corrientes	22,0	16,6	12,8	8,7
Subsidio a la educación privada	14,0	16,6	10,9	5,2
Otros subsidios	8,1		1,9	3,5
Erogaciones de capital	3,0	0,1	0,9	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Flood *et. al* (1994).

Cuadro 20
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
PARTICIPACIÓN SEGÚN FUNCIONES
(En porcentajes)

Jurisdicción	Gasto directo	Gasto indirecto
Ciudad de Buenos Aires	79,0	21,0
Pcia. de Buenos Aires 1995	77,4	22,6
Mendoza	85,4	14,6
Río Negro	81,2	18,8

Fuente: Flood *et. al* (1994).

Cuadro 21
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO, 1995

Jurisdicción	Gasto público/alumno ($)					Gto./ alum. vs. PGB/ cápita (%)	Gto./ alum. vs.Gto. públ. tot./cápita (%)	Gto./alum. correg. ($)	
	Prom.	Educac. elemen.	Educac. media y técnica	Educac. superior no univers.	Educac. universit.			Efectivid en educ. elemental	Efectivid. en educ. media y técnica
Total País	1.210,1	870,4	1.607,2	1.863,0	2.362,0	15,6	36,7	1.048,6	2.976,3
Nación	2.583,1				2.362,0				
Gobiernos municipales									
Ciudad de Buenos Aires	2.051,0	1.932,3	2.381,5	1.510,9		9,5	217,7	1.951,9	3.451,5
Avanzadas	933,7	715,9	1.359,5	2.185,3		15,5	106,5	813,5	2.665,7
Buenos Aires	806,0	592,0	1.116,0	2.758,3		11,3	99,9	636,6	2.324,9
Córdoba	1.165,0	881,6	2.028,6	741,2		17,0	107,5	1.277,7	3.558,9
Mendoza	1.022,4	846,0	1.611,6	0,0		22,8	95,1	1.007,2	2.778,6
Santa Fe	1.217,7	999,1	1.774,3	1.618,5		17,0	128,7	1.148,4	3.059,1
Baja densidad	1.727,1	1.438,3	2.415,2	3.264,2		18,5	72,2	1.754,0	4.557,0
Chubut	1.141,8	1.035,0	1.383,0	2.054,0		11,0	73,5	1.247,0	2.561,0
La Pampa	1.706,2	1.479,3	2.347,8	3.713,1		20,5	86,0	1.700,4	3.668,5
Neuquén	2.026,5	1.664,4	3.217,5	17,6		23,1	67,1	2.133,8	7.312,6
Río Negro	1.388,9	1.195,7	1.858,3	2.482,9		19,8	86,1	1.458,1	3.260,2
Santa Cruz	2.736,8	1.962,5	3.953,5	18.436,5		18,7	60,9	2.453,1	6.700,9
Tierra del Fuego	2.498,6	1.840,6	1.749,2	23.025,3		17,8	43,8	2.359,8	3.429,8
Intermedias	1.103,1	953,0	1.499,6	1.404,0		22,4	94,7	1.162,2	2.677,9
Entre Ríos	1.331,9	1.069,0	1.985,4	1.593,5		27,3	98,8	1.257,6	3.309,0
Salta	800,8	688,7	949,2	1.812,0		20,9	82,9	860,8	2.019,7
San Juan	1.441,4	1.211,2	2.004,3	2.456,5		29,4	88,3	1.408,4	3.181,5
San Luis	1.067,2	846,2	1.471,9	3.033,1		8,0	63,6	1.084,9	2.676,1
Tucumán	1.039,1	998,1	1.408,3	0,0		28,8	120,9	1.232,3	2.386,9
Rezagadas	934,2	731,2	1.601,2	1.178,6		23,5	68,7	1.029,8	2.859,3
Catamarca	1.638,7	1.288,7	2.840,8	0,0		42,3	86,2	1.631,3	4.657,0
Chaco	926,8	802,8	1.455,5	14,8		31,5	87,5	1.180,5	2.746,2
Corrientes	635,9	474,3	1.283,0	66,3		19,5	62,2	687,4	2.375,9
Formosa	754,8	566,6	1.149,6	3.175,5		37,2	37,4	858,5	2.499,1
Jujuy	983,6	880,9	1.275,7	681,6		34,8	73,9	1.024,3	2.199,5
La Rioja	1.558,3	1.211,0	2.781,4	267,3		19,5	50,8	1.552,6	4.414,9
Misiones	904,7	663,7	1.657,7	4.977,5		19,0	80,7	1.005,6	2.762,8
Santiago del Estero	913,7	677,6	1.757,7	1.975,8		46,2	75,7	968,1	3.138,8

Fuente: Flood *et. al* (1994).

restando el rubro transferencias destinadas al aporte a la educación privada. Para ello se tomó en consideración la participación hallada en las tres jurisdicciones provinciales estudiadas,[13] ya que la participación de la educación privada en la ciudad de Buenos Aires resulta muy superior a la observada en el resto del país, adoptándose como corrector el promedio ponderado del aporte a la educación privada provincial.

El gasto público estimado total y por niveles fue relacionado con la cantidad de alumnos que concurren a establecimientos públicos únicamente.

El gasto promedio por alumno (sin distinguir entre niveles) asciende a $ 1.210,1 por alumno-año; en el caso de educación elemental (inicial y primaria) es de $ 870,4; en el nivel medio alcanza a $ 1.607,2; la educación superior no universitaria asigna $ 1.863,0 por alumno, mientras que las universidades públicas gastan $ 2.362,0.

La dispersión de los valores correspondientes al concepto de gasto público/alumno para cada nivel educativo, en las distintas jurisdicciones, es sumamente elevada. Un gasto mayor no puede afirmarse que refleje la calidad del servicio ofrecido o el uso de una tecnología sustancialmente diferente, sino que parece estar más ligado a los criterios de administración aplicados.

En efecto, gastar más por alumno[14] no ha mejorado la efectividad del servicio ofrecido. Como puede observarse en el cuadro 22 el ordenamiento de las provincias según el indicador de gasto/alumno en educación media y técnica y este mismo indicador corregido por el índice de efectividad,[15] introduce pocas variaciones. Es así que provincias tales como Neuquén, Santa Cruz, Catamarca y La Rioja, se encuentran en los primeros lugares del cuadro gastando por alumno como mínimo el doble del promedio nacional.

Asimismo debe señalarse que la relación entre los valores de gasto/alumno y éste corregido por el índice de efectividad, muestran un incremento notable de los niveles de este indicador en todas las jurisdicciones, particularmente en el nivel medio y técnico de la educación. En este caso se observa prácticamente una duplicación, alcanzando una inversión de $ 2.976,3 por alumno-año que termina sus estudios como promedio para el país. Neuquén y Santa Cruz más que duplican aquel valor.

Un segundo indicador que permite comparar la inversión educativa entre jurisdicciones es la relación entre gasto/alumno y PGB/cápita. En promedio para el país se constata que el 15,6% de la riqueza promedio de las personas se destina a educación. La dispersión es elevada entre jurisdicciones, con el nivel más bajo registrado por la provincia de San Luis y la ciudad de Buenos Aires y el más alto por Santiago del Estero.

Por último la relación del gasto/alumno y el gasto público total per cápita muestra a la ciudad de Buenos Aires en el lugar más elevado del cuadro.

4.3. Gasto público y equidad

Dadas las diferencias de resultados educativos entre los alumnos, las que se observan en cualquier sistema educativo, cabe preguntarse acerca del grado de equidad de los mismos. Por una parte las diferencias de origen de los alumnos afectan la posibilidad de disminuir los diferenciales de rendimientos, por consiguiente la simple observación de los mismos no permite

Cuadro 22
ORDENAMIENTO DECRECIENTE DE LAS JURISDICCIONES SEGÚN INDICADORES DE GASTO, 1995

Promedio	Gasto público/alumno ($)			Gto./alumno vs. PGB/cápita (%)	Gto./alum. vs. Gto. públ. total/cápita (%)	Gto/alumno corregido ($)	
	Educac. elemental	Educac. media y técnica				Efectivid. en educ. elemental	Efectivid. en educ. media y técnica
Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santiago del Estero	Ciud. de Buenos Aires	Santa Cruz	Neuquén
Tierra del Fuego	Ciud. de Buenos Aires	Neuquén	Catamarca	Santa Fe	Tierra del Fuego	Santa Cruz
Ciud. de Buenos Aires	Tierra del Fuego	Catamarca	Formosa	Tucumán	Neuquén	Catamarca
Neuquén	Neuquén	La Rioja	Jujuy	Córdoba	Ciud. de Buenos Aires	La Rioja
La Pampa	La Pampa	Ciud. de Buenos Aires	Chaco	Buenos Aires	La Pampa	La Pampa
Catamarca	Catamarca	La Pampa	San Juan	Entre Ríos	Catamarca	Córdoba
La Rioja	San Juan	Córdoba	Tucumán	Mendoza	La Rioja	Ciud. de Buenos Aires
San Juan	La Rioja	San Juan	Entre Ríos	San Juan	Río Negro	Tierra del Fuego
Río Negro	Río Negro	Entre Ríos	Neuquén	Chaco	San Juan	Entre Ríos
Entre Ríos	Entre Ríos	Río Negro	Mendoza	Catamarca	Córdoba	Río Negro
Santa Fe	Chubut	Santa Fe	Salta	Río Negro	Entre Ríos	San Juan
Córdoba	Santa Fe	Santiago del Estero	La Pampa	La Pampa	Chubut	Santiago del Estero
Chubut	Tucumán	Tierra del Fuego	Río Negro	Salta	Tucumán	Santa Fe
San Luis	Córdoba	Misiones	Corrientes	Misiones	Chaco	Mendoza
Tucumán	Jujuy	Mendoza	La Rioja	Santiago del Estero	Santa Fe	Misiones
Mendoza	San Luis	San Luis	Misiones	Jujuy	San Luis	Chaco
Jujuy	Mendoza	Chaco	Santa Cruz	Chubut	Jujuy	San Luis
Chaco	Chaco	Tucumán	Tierra del Fuego	Neuquén	Mendoza	Chubut
Santiago del Estero	Salta	Chubut	Córdoba	San Luis	Misiones	Formosa
Misiones	Santiago del Estero	Corrientes	Santa Fe	Corrientes	Santiago del Estero	Tucumán
Buenos Aires	Misiones	Jujuy	Buenos Aires	Santa Cruz	Salta	Corrientes
Salta	Buenos Aires	Formosa	Chubut	La Rioja	Formosa	Buenos Aires
Formosa	Formosa	Buenos Aires	Ciud. de Buenos Aires	Tierra del Fuego	Corrientes	Jujuy
Corrientes	Corrientes	Salta	San Luis	Formosa	Buenos Aires	Salta

Fuente: Flood *et. al* (1994).

concluir acerca de la equidad del sistema. Sin embargo es posible aproximarse al tema desde el punto de vista de la oferta de recursos y su distribución.

En este sentido, el ejercicio de regionalización del gasto permite una aproximación para evaluar el grado de equidad del sistema. Para ello se trabajó con información presupuestaria correspondiente a la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Río Negro, ya que estimando la distribución del gasto por distrito, partido o departamento, hacia el interior de cada sistema jurisdiccional, es posible aislar diferenciales en la asignación de recursos.

La regionalización del gasto público se realizó sobre la base del presupuesto ejecutado en cada jurisdicción utilizando como estimador del mismo en cada distrito, partido o departamento la cantidad de docentes o los salarios pagados. El paso siguiente fue calcular el costo/alumno/año de primaria y secundaria y corregirlo por el índice de necesidades básicas insatisfechas en cada distrito.

Si se considera que el costo/alumno refleja la dotación de recursos asignados a cada estudiante del sistema, las diferencias que se observan por distrito respecto de la media provincial o de la ciudad estarían señalando que la distribución no es equitativa. Esta situación se verifica en los dos niveles considerados y en las cuatro jurisdicciones estudiadas.

Sin embargo para poder concluir que tales diferencias en los costos/alumno son inapropiadas en términos de equidad, se debe analizar el índice de costo por alumno corregido por el índice de NBI. Los resultados obtenidos indican que efectivamente la dotación de recursos muestra inequidades que debieran ser corregidas.

En efecto, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en el nivel primario ocurre que mientras que en los distritos 4 y 10 el costo por alumno es similar, las situaciones de pobreza son muy disímiles. En el primero el 26,3% de su población presenta Necesidades Básicas Insatisfechas, en el segundo este porcentaje sólo asciende al 3,7%. En este mismo nivel, de los ocho distritos con claras desventajas comparando su correspondiente grado de pobreza respecto del promedio de la ciudad, se observa que en sólo uno de ellos el costo por alumno corregido, dado su indicador de NBI, sería adecuado.

De los trece distritos restantes, donde se advierten porcentajes de población con NBI inferiores al promedio de la región, a excepción de dos de ellos, todos presentan índices que indican que los recursos asignados a cada alumno más que compensan las condiciones de pobreza existentes.

El distrito 14, que presenta el mayor costo por alumno y a su vez, no registra altos índices de pobreza, cuando se corrige por NBI presenta una sobrecompensación de 21%. Este hecho puede deberse a que la cantidad de cargos respecto del número de alumnos es elevada comparado con otros distritos.

En el nivel medio, los distritos 6, 19 y 20 son los que presentan los mayores costos por alumno superando los $ 3.000. Además, al corregir este dato por la variable de pobreza, el costo que resulta sigue siendo muy superior al óptimo (sus índices superan 1.3 en los tres casos). Para estos distritos también se observa una proporción de cargos por alumno algo superior al

promedio de la ciudad. Esta distorsión entre la cantidad de docentes y alumnos estaría revelando la dificultad que presentan las plantas docentes para acompañar la dinámica de la matrícula, debido a las rigideces institucionales que plantea la normativa vigente (Estatuto del Docente).

En el caso de la provincia de Buenos Aires puede constatarse un hecho similar, es decir un grado de inequidad significativo en la dotación de los recursos por alumno con desventaja pronunciada en el caso de los partidos que presentan los mayores índices de población de bajo nivel socioeconómico. Este hecho se constata en los tres niveles considerados, inicial, primario y medio.

En este sentido, en las áreas urbanas exclusivamente, las regiones que cuentan con la mayor cantidad de recursos por alumno son los partidos con más capacidad económica del área metropolitana y los grandes centros del interior, particularmente en jardín y secundaria, en detrimento de los partidos con población de nivel socioeconómico bajo los que muestran dotaciones de recursos sensiblemente menores en todos los niveles educativos ($ 579, $ 495 y $ 953 por alumno en jardín, primario y medio, respectivamente).

En parte esta menor dotación de recursos por alumno concurrente a las escuelas del sistema oficial, se debe a que la matrícula en esos partidos creció en promedio más que en el resto de la provincia, y seguramente se produjo un desfase en el acompañamiento de las acciones provinciales. Sin embargo resulta necesario corregir esta situación, por cuanto debe recordarse que es en estos distritos en los que se concentran los mayores índices de fracaso escolar.

Los partidos urbanos que presentan los mayores costos por alumno-año son: en el nivel inicial: San Fernando, La Plata, Beriso, Ensenada, 3 de Febrero y Vicente López. En promedio para este conjunto de partidos se observa una dotación de personal algo mayor que en el total provincial.

En la provincia de Mendoza, por su parte, el costo por alumno corregido no presenta grandes dispersiones entre los diferentes departamentos. No obstante, los que presentan los índices de costo por alumno más altos, también registran altos índices de costo por alumno ajustado, es decir que se los estaría sobrecompensando. En el caso del nivel primario, el que más se aleja de la media es Santa Rosa (1.2).

En la provincia de Río Negro, el costo por alumno ajustado por la variable de pobreza muestra que las diferencias se mantienen, indicando al igual que en las anteriores jurisdicciones que la distribución no es equitativa es decir, no hay una relación directa entre el monto de recursos asignados y los niveles de pobreza. En este sentido, se destaca el departamento Nueve de Julio, que en el caso de la Región Atlántica presenta un índice ajustado igual a 2,05 mientras que en la Región Sur no supera a 1. Avellaneda, que es el distrito con el costo por alumno más alto, es el lugar donde existe más sobrecompesación de las condiciones de pobreza.

En el caso del nivel medio, los distritos que presentan el mayor costo por alumno son Conesa ($ 2.423),Pichi Mahuida ($ 2.157) y Avellaneda ($ 1.918).

Cabe preguntarse por último, cómo comparar las jurisdicciones estudiadas en términos de equidad en su correspondiente asignación de recursos.

Para ello se han calculado los coeficientes de variación correspondientes. Dado que este concepto describe la dispersión respecto de la media, puede ser asimilada a la idea de grado de inequidad. En el cuadro 23 se presentan los valores estimados. De los mismos se concluye que la provicia de Mendoza estaría asignando los recursos educativos con el mayor grado de equidad, es decir compensando apropiadamente las condiciones de pobreza diferencial.

Cuadro 23
COSTO POR ALUMNO CORREGIDO POR NBI
COEFICIENTE DE VARIACIÓN POR JURISDICCIÓN Y NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

Jurisdicción	Primario	Secundario
Ciud. de Buenos Aires	9,8	20,6
Prov. de Buenos Aires	31,5	34,9
Prov. de Mendoza	10,0	7,6
Prov. de Río Negro	30,0	23,9

Fuente: elaboración propia.

5. COMENTARIOS FINALES Y ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Los niveles de educación de las personas son una de las principales fuentes de desigualdad en la distribución del ingreso laboral; simultáneamente los mayores niveles de educación constituyen la vía para acceder a mejores niveles de bienestar en la población. Se ha tratado entonces de ver cuál es la distribución del capital humano y si existen mecanismos que tiendan a hacer más igualitaria dicha dotación. En este sentido el tema puede resumirse en los siguientes puntos:

a) La demanda por educación es creciente no sólo porque nuevos grupos de la población se incorporan al sistema, sino también porque la educación alcanzada genera demandas de niveles de instrucción superiores así como incrementos de calidad. Aun en el período corto considerado, 1992 a 1997, se observa en el país un incremento significativo en el nivel de educación alcanzado por la población, hecho que replica la tendencia internacional.
b) El aumento del nivel de educación intergeneracional también es un hecho notable que se observa en la evolución de los años de escolaridad acumulados en cada tramo de edad. Junto con esta evolución debe señalarse que la distribución de la educación dentro de cada grupo de edad mejora a medida que aumentan los años de escolaridad de la población.
c) Sin embargo la distribución de la educación por deciles ha empeorado. En efecto, se observa un proceso de concentración de la población con más nivel de educación en el último decil, en 1992 el 72,9% tenía al menos educación secundaria completa y el 29,8% de los individuos eran universitarios completos, en 1997 estas proporciones suben a 80,4% y 39,7% respectivamente. A su vez en el primer decil la proporción de población sin educación o menos que primaria completa ha aumentado desde 1992 hasta el 23,4%, mientras que la cantidad de individuos que como mínimo tienen educación secundaria completa ha disminuido casi a la mitad observada en 1992 (10,8%), otro tanto ocurre con el número de universitarios.
d) En cuanto a la educación que está recibiendo la población actualmente se observa un aumento de la cobertura en todos los niveles educativos. En el nivel preprimario prácticamente todos los niños de cinco años de edad se encuentran incorporados al sistema, hecho que en términos de equidad es importante por el efecto igualador que proporciona en el desenvolvimiento educacional futuro del niño. La escolarización primaria es universal en el país desde antes de 1980.
e) En los niveles secundario y universitario, la cobertura ha venido aumentando de manera significativa y sostenida, respondiendo a políticas deliberadas de universalización de estos estudios. Sin embargo la distancia entre el número de alumnos inscriptos y la cantidad de quienes terminan los estudios se ha ampliado.
f) La escolarización por deciles sin embargo no muestra un comportamiento uniforme. La brecha de educación entre pobres y ricos al menos en los niveles educativos superiores se ha ampliado a pesar de las políticas puestas en práctica.
g) La política educativa respecto del nivel secundario ha sido la de hacer obligatorios los dos primeros años tendiendo a lograr su universalización Esta política que derivó en un fuerte crecimiento de las tasas de escolarización, tal como ya fue mencionado, no tiene un correlato en el análisis por deciles. Mientras se observa un aumento importante de la cobertura bruta en general a partir del quinto decil, entre 1992 y 1997, en los dos primeros deciles dicha cobertura disminuye significativamente. A su vez la brecha de escolaridad entre la población pobre (primero al cuarto decil) y la población del decil más rico, se ha ampliado entre 1992 y 1997, señalando que las políticas seguidas como por ejemplo la declaración de obligatoriedad, la disminución de las restricciones al ingreso, la disminución de las exigencias de resultados, entre otras, no son suficientes, y en cierto sentido resultan contrarias al objetivo buscado, si no van acompañadas de otras acciones de asistencia educativa al alumno.
h) En cuanto a la evolución en educación superior, la cobertura disminuyó en los primeros cuatro deciles y aumentó fuertemente en los últimos. Es evidente entonces que las políticas de ingreso irrestricto benefician más a ricos que a pobres. En términos de desigualdad la brecha se ha ampliado fuertemente entre 1992 y 1997, de tal manera que la escolaridad en el último decil es casi 10 veces superior a la del primer decil, cuando en 1992 esta diferencia era de aproximadamente tres veces.
i) Por otra parte, la distancia entre las tasas brutas de escolaridad y las tasas netas, interpretadas como un índice de efectividad, en el período 1992-1997 parece ampliarse, sobre todo en los deciles cuyo ingreso a los

estudios superiores ha aumentado más que en el promedio (deciles 6 a 9). Como contraparte el grado de mal uso de recursos se hace más intenso entre quienes más usan el servicio, por consiguiente la inequidad en educación superior que está dada por la brecha de escolaridad que se amplía entre pobres y ricos se agrava por el uso poco efectivo de recursos que es realizado por los grupos de población más favorecidos. Téngase en cuenta que la distancia entre tasas brutas y netas supera en todos los deciles el 30% alcanzando en algunos casi el 60%.

j) Entre 1992 y 1996 el retorno a la educación creció, asimismo dicha renta es mayor cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado siempre que se completen los estudios. Pero por otra partelos salarios obtenidos no son independientes del decil de pertenencia del individuo a pesar de tener la misma escolaridad, la diferencia señalada para individuos con educación secundaria completa, era igual a 4,28 veces en 1992, entre pobres y ricos, además esta diferencia se amplió en 1997.

k) Estos resultados pueden interpretarse como diferencias de calidad en la educación recibida por los individuos de los distintos estratos sociales, más allá de que deba considerarse la distinta facilidad de ingreso al mercado de trabajo e inserción de manera más o menos favorecida entre quienes pertenecen a distintos grupos sociales. En este sentido si bien sólo con la información analizada no puede asegurarse en forma concluyente que la educación recibida por los individuos de los deciles más bajos es de inferior calidad, al menos es claro que la escuela no está siendo un instrumento efectivo de igualación de oportunidades. La propia asignación del gasto, realizada sin tener en cuenta las necesidades diferenciales de la población asistida, así lo sugiere. Por otra parte las políticas de promoción automática y disminución de los requisitos exigidos para el ingreso y la acreditación, llevadas a cabo con el argumento de lograr la equidad de oportunidades, tampoco favorecen a los alumnos pertenecientes a los deciles más bajos, ni siquiera disminuyendo la brecha de fracaso existente al inicio. En este punto la responsabilidad de la escuela pública es determinante del resultado pues cabe señalar que el sector público proporciona educación en forma casi exclusiva a la población de menores recursos, mientras que en el primer decil el 92,4% de la población concurre a escuelas públicas, en el último decil sólo el 45,9% utiliza la escuela pública.

l) La asignación del gasto público en educación así como la distinta capacidad de apropiación de los beneficios que se derivan del servicio por parte de la población según sea su origen social, sugieren la necesidad de introducir cambios en las políticas, con el fin de mejorar los niveles de eficiencia de la administración del sistema y lograr mejores resultados tanto en términos absolutos como si se los refiere al cumplimiento de los objetivos de equidad. En este sentido los cambios que se sugieren tienen que ver con la adopción de esquemas de incentivos tanto para los docentes como para los alumnos y sus familias, que sean convergentes con la obtención de niveles crecientes en la calidad de la educación. Asimismo es necesario asistir de manera más directa y focalizada a la población que presenta los mayores problemas educativos.

m) El aprendizaje de los alumnos depende de sus aptitudes y de las características socioeconómicas y culturales del núcleo familiar; sin embargo desempeña un papel decisivo la institución escolar, tan es así que de su eficiencia y organización depende casi exclusivamente el resultado educativo que la población más desfavorecida pueda obtener. En este sentido las formas organizativas descentralizadas y el otorgamiento de grados elevados de autonomía a las escuelas parecen ser estrategias más efectivas y eficientes en términos de resultados a obtener. Es necesario señalar que la descentralización y la mayor autonomía de las escuelas públicas y privadas, necesariamente es consistente con la jerarquización del papel de los directores de los establecimientos de enseñanza.

n) La transformación de las escuelas públicas en instituciones plenamente responsables del cumplimiento de sus objetivos y comprometidas con la calidad de la educación que brindan y con los logros de sus alumnos, requiere la introducción de mecanismos de competencia entre las escuelas públicas, entre sí y con las privadas. De manera tal que un cambio organizativo del sistema educativo debe privilegiar la libertad de elección de los padres y la competencia en el ámbito de la prestación de los servicios educativos. Para ello es necesario introducir cambios en la base de financiamiento público a la educación, sustituyendo el actual procedimiento de financiamiento a la oferta de servicios educativos por un sistema de asignación de recursos a la demanda de dichos servicios.

o) En consecuencia el financiamiento de las escuelas sería otorgado en función de la cantidad de alumnos que capte cada institución, la calidad de la educación que brinde y las dificultades diferenciales que presente la población atendida. Es decir que se proponen tres pilares: i) Asignación básica por alumno que aproxima el costo de proporcionar educación en forma gratuita; ii) Asignación por calidad otorgado a las escuelas que logren los puntajes más elevados en cada nivel educativo en las pruebas de evaluación externas; e iii) Asignación compensadora por alumno percibida por las instituciones que ofrecen educación a población desfavorecida y que tiene el sentido de financiar costos diferenciales debidos a las dificultades de enseñar basadas en las características socioeconómicas e intelectuales de los alumnos atendidos.

p) El cambio en la base del financiamiento público de la educación, genera naturalmente una competencia entre escuelas para atraer alumnos (y por lo tanto recursos) a través de una mejora en la calidad de los servicios ofrecidos. Para que la competencia sea operativa y se verifique en la práctica es imprescindible que el Estado genere y divulgue gratuitamente información acerca del estado y evolución de la calidad de los servicios educativos que brinda cada establecimiento escolar. La medición sistemática y científica de la calidad de la enseñanza con publicación de los resultados por escuela, es pues un elemento central para que el sistema educativo público basado en la descentralización, la libertad de elección y la competencia, funcione eficientemente.

q) Un tema importante que requiere especial atención es el referido al marco legal que regula el trabajo de los docentes, es decir el estatuto del docente y el régimen de licencias en particular. En este sentido se requiere

una revisión completa con el fin de introducir los incentivos para un trabajo profesional consistente con los objetivos de excelencia buscados para el sistema. En particular deben modificarse las normas referidas a la estabilidad del docente, regulaciones para reubicación en otras escuelas dentro del sistema cuando las variaciones en la matrícula así lo requieran y un esquema de remuneraciones que contemple bonificaciones por razones de mérito y dificultades de ejercicio como consecuencia de población desfavorecida atendida, más que por antigüedad en la profesión.

ANEXO
PROCEDIMIENTO PARA LA ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES Y DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES

1. TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN (%)

$$\text{Preprimaria} = \frac{\text{Población total que asiste a preprimaria}}{\text{Población total entre 3 y 5 años de edad}}$$

$$\text{Primaria} = \frac{\text{Población total que asiste a primaria}}{\text{Población total entre 6 y 12 años de edad}}$$

$$\text{Secundaria} = \frac{\text{Población total que asiste a secundaria}}{\text{Población total entre 13 y 17 años de edad}}$$

$$\text{Superior} = \frac{\text{Población total que asiste a educ. superior (terciario más universitario)}}{\text{Población total entre 18 y 24 años de edad}}$$

2. TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN (%)

$$\text{Preprimaria} = \frac{\text{Población de 3 a 5 años de edad que asiste a preprimaria}}{\text{Pobl. total entre 3 y 5 años de edad – Pobl. de 3 a 5 que cursa primaria}}$$

$$\text{Primaria} = \frac{\text{Pobl. de 6 a 12 que asiste a primaria + Pobl. menor de 6 años que cursa primaria}}{\text{Pobl. total entre 6 y 12 años de edad – Pobl.entre 6 y 12 años que cursa secundaria}}$$

$$\text{Secundaria} = \frac{\text{Pobl. de 13 a 17 que asiste a secundaria + Pobl. menor de 13 que cursa secundaria}}{\text{Pobl. total entre 13 y 17 años de edad - Pobl. entre 13 y 17 años que cursa superior}}$$

$$\text{Superior} = \frac{\text{Pobl. de 18 a 24 que asiste a educ. superior + Pobl. menor de 18 que cursa superior}}{\text{Población total entre 18 y 24 años de edad}}$$

3. AÑOS DE ESCOLARIDAD POR TRAMOS DE EDAD

A cada nivel de escolaridad se le asignaron los siguientes valores:

Sin educación: 0
Primaria incompleta: 3
Primaria completa: 7
Secundaria incompleta: 10

Secundaria completa: 12
Universitaria incompleta: 15
Universitaria completa: 17

4. DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES PARA LA ESTIMACIÓN DE TASAS DE RETORNO A LA EDUCACIÓN

Variables dependientes:

Lsalar: logaritmo del salario por hora

Variables independientes:

Educ: años de educación asignados de acuerdo con lo señalado en el punto 4.
Edupi: 1 si no tiene educación o primaria incompleta
Edup: 1 si completó la educación primaria
Edusi: 1 si sólo tiene educación secundaria incompleta
Edus: 1 si completó la educación secundaria
Eduui: 1 si tiene educación universitaria o terciaria no universitaria incompleta
Eduu: 1 si tiene educación universitaria o terciaria no universitaria completa
D1: 1 si pertenece al primer decil de ingresos
D2: 1 si pertenece al segundo decil de ingresos
D3: 1 si pertenece al tercer decil de ingresos
D4: 1 si pertenece al cuarto decil de ingresos
D5: 1 si pertenece al quinto decil de ingresos
D6: 1 si pertenece al sexto decil de ingresos
D7: 1 si pertenece al séptimo decil de ingresos
D8: 1 si pertenece al octavo decil de ingresos
D9: 1 si pertenece al noveno decil de ingresos
Exper: experiencia potencial de trabajo = edad – años de estudio correspondientes al nivel educativo máximo alcanzado – 6
Exper*Edup: 1 experiencia con educación primaria
Exper*Edus: 1 experiencia con educación secundaria
Exper*Eduu: 1 experiencia con educación universitaria
Experq: cuadrado de exper
Sexo: masculino = 1 (sólo en la regresión con la submuestra total)

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. Ver Leonardo Gasparini, "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para la Argentina", sección II, en este volumen.

3. Se han calculado las tasas correspondientes a la población de 5 años de edad, aun cuando este nivel comprende a niños desde los 3 años. La razón es permitir conocer su evolución desde 1980, año para el cual la información no permite la desagregación completa por edades.

4. Ver Anexo.

5. Se considera una tasa de escolarización bruta máxima de 100%. El hecho de que la EPH 97 corresponda a octubre, sobreestima el indicador debido a la alta proporción de niños con 6 años cumplidos.

6. Ver apéndice 1, definición de variables.

7. La información disponible no permite identificar la historia social de los individuos.

8. Desde que se operó la transferencia de los servicios educativos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires en 1992, el gobierno nacional no cuenta con establecimientos educativos en los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario.

9. En este punto es necesario tener en cuenta las diferencias de costos de impartir educación en los distintos niveles.

10. Año más reciente para el que se logró la información por provincias.

11. La provincia de Tierra del Fuego parece incluir gastos que no corresponderían a la definición imperante en los restantes distritos. Este gasto participa con el 70,3%.

12. Se han excluido los gastos correspondientes a las finalidades de "ciencia y técnica" y "cultura". Asimismo los montos asignados al rubro "cultura y educación sin discriminar" se han distribuido proporcionalmente al nivel del gasto en educación exclusivamente y el correspondiente a los conceptos no considerados en esta nueva estimación.

13. Provincias de Buenos Aires, Mendoza y Río Negro.

14. Se entiende que a partir de un mínimo indispensable de recursos necesarios para ofrecer el servicio.

15. El índice de efectividad es la relación entre el período considerado normal para completar los estudios de un determinado nivel educativo y la duración real de los estudios. La duración real puede estimarse de la siguiente manera:

$$\sum_{i=1}^{n} \frac{Alu_i}{Alu_n}$$

donde:
Alu_i es el número de alumnos del grado o año i del nivel educativo estudiado y
Alu_n es el número de alumnos del último grado o año del nivel educativo estudiado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de Intercambio de Desarrollo: *América Latina frente a la desigualdad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.
Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, 1996-1997, GBA, INDEC.
FIEL: Educación y Mercado de Trabajo. Documento N° 09. Convención de la Asociación de Bancos Argentinos, 29 al 31 de agosto de 1994.
FIEL: "Redefinición de responsabilidades públicas de la Provincia de Río Negro y sus Municipios", mímeo., 1995.
FIEL: "Reforma del gasto social y de la administración de gobierno para la Provincia de Buenos Aires", mímeo., 1996.
FIEL: Fundación Banco Empresario de Tucumán y Fundación Banco Crédito Argentino: "Educación y mercado de trabajo en la Provincia de Tucumán".
Flood, C.; Harriague, M.; Gasparini, L. y Vélez, B.: *El gasto público social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1994.
Flood, M. C.; Harriague, M. M.; Gasparini, L. y Vélez B.: "El gasto público social y su impacto redistributivo", Secretaría de Programación Económica, Proyecto ARG/93/029, junio de 1994.

Gasparini, L.: "Un análisis de la distribución del ingreso en base a descomposiciones", este volumen, 1999.

Secretaría de Programación Económica y Regional: "El impacto distributivo del gasto público en educación en Mendoza", Ministro de Economía de Obras y Servicios Públicos, octubre de 1998.

V.2.2. EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

MÓNICA PANADEIROS[1]

1. INTRODUCCIÓN

Una de las principales razones económicas que justifican la función de los gobiernos en la esfera de la salud, se apoya en la preocupación por alcanzar un mayor grado de equidad en este área que el que arrojaría una solución de mercado. El alcance de este objetivo varía notablemente entre las distintas sociedades; así en algunas de ellas –entre las que se encuentran Francia, Alemania, e incluso, la Argentina– se traduce en garantizar que todos los individuos tengan, al menos, acceso a un nivel básico de atención médica independientemente de su capacidad de pago, mientras que en otras (Canadá e Inglaterra, por ejemplo), se extiende, estableciendo el mismo acceso para toda la población. En cualquier caso, parece claro que la tolerancia a la desigualdad en salud parece ser menor que la tolerancia a la desigualdad del ingreso, y probablemente resulte menor aún que la tolerancia a la desigualdad en educación.

El propósito de este capítulo consiste en analizar el mecanismo de intervención del sector público en el sistema de salud de la Argentina, con el propósito de evaluar la eficacia y eficiencia en alcanzar el objetivo redistributivo que se propone.

2. EL FINANCIAMIENTO A LA OFERTA Y LA COBERTURA UNIVERSAL

En la Argentina, merced al proceso de descentralización iniciado en la década del setenta, más del 80% del gasto público en salud es financiado y ejecutado por el nivel provincial, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y algunos municipios en el interior del país, cumpliendo la Nación un rol normativo y de coordinación de políticas y teniendo bajo su responsabilidad la realización de ciertos programas específicos, particularmente en materia de prevención y de tratamiento en el caso de enfermedades muy específicas.

En todas las jurisdicciones, la intervención del sector público en el área de salud se concreta a través de la provisión directa del servicio en la red de

hospitales y demás centros de atención periférica; es decir que el gasto público en atención médica se destina fundamentalmente al financiamiento de estas unidades y a la administración de los sistemas.

Tradicionalmente, los hospitales y demás centros de atención, cualquiera fuera su dependencia administrativa, tuvieron la obligación de brindar atención médica gratuita a toda la población que lo demandara, constituyendo en consecuencia una verdadera red nacional de seguro de salud. Este objetivo universalista en relación a la cobertura del sector público tenía una clara justificación hasta el surgimiento y posterior institucionalización del sistema de obras sociales, dado que no existía en el país seguro médico de ninguna clase. A partir de entonces, sin embargo, y teniendo en cuenta que más de la mitad de la población tuvo en forma obligada cobertura de este tipo, perdió sustento el mantenimiento del objetivo inicialmente propuesto.

El resultado de esta superposición de coberturas médicas fue que los beneficiarios del sistema de obras sociales recibían en muchos casos atención médica en los hospitales públicos, servicios por los que las entidades de la seguridad social no pagaban, dando lugar a un fuerte subsidio encubierto hacia éstas.

En años más recientes, esta situación ha intentado ser solucionada –más en respuesta a la crisis fiscal que como una redefinición genuina del rol del sector público– tratando de cambiar esta concepción de "acceso libre universal" por una de carácter más selectiva: se propuso mantener la gratuidad de los servicios hospitalarios sólo para la población sin cobertura médica ni capacidad de pago, arancelando las prestaciones en todos los demás casos. Esta política apuntó, entonces, a concentrar el gasto público en salud en atender las necesidades asistenciales de la población de menores recursos no integrada al sector formal del mercado de trabajo. Sin embargo, diversos factores tornaron de difícil aplicación la recuperación de costos por las prestaciones brindadas a beneficiarios de las obras sociales, por lo que en realidad la normativa adoptó un carácter casi declarativo.

Las principales complicaciones en este sentido fueron, por un lado, que al mantener los hospitales la obligación de prestar servicios a toda la población que lo demandara, los individuos tendieron a ocultar su pertenencia a algún seguro de salud ante el temor de tener que realizar trámites administrativos, pagos de bolsillo ("copagos"), etc. A su vez, la inexistencia de padrones de afiliación impidió a estos establecimientos públicos identificar a la población que efectivamente tenía cobertura médica. A esta situación se agregó la falta de incentivos del personal que se desempeñaba en los hospitales para realizar el conjunto de tareas necesarias para contar con un adecuado sistema de facturación y cobranza, y la ausencia de penalización a las obras sociales que no honraban sus deudas. Como resultado de ello, la recuperación de costos de los efectores públicos fue insignificante, por lo que su financiamiento continuó descansando fundamentalmente en recursos fiscales.

Además de este problema de filtración de subsidios públicos a individuos con cobertura de la seguridad social, el funcionamiento de los hospitales presentaba un elevado grado de ineficiencia, derivado en gran medida de la falta de autonomía en la gestión de estas unidades, cuyo manejo estaba excesivamente centralizado en la autoridad sanitaria provincial y/o municipal, según el caso. La política de recursos humanos constituía en este sentido el aspecto crucial, ya que este rubro representaba alrededor del 80% del gasto de los hospitales. Dado que el personal era empleado público de la jurisdicción a la que pertenecía el establecimiento, y que el régimen en cuanto a contrataciones, despidos, remuneración, etc., lo fijaba la administración central respectiva, los directores hospitalarios carecían de instrumentos tanto para incentivar un comportamiento más eficiente de quienes trabajaban en la institución, como para lograr una dotación de factores acorde a los requerimientos de la misma. Por otra parte, cualquier intento de racionalización de los planteles se veía desalentado porque frente al costo político que significaba encarar una medida de este tipo, no se obtenía como contrapartida un beneficio directo para el hospital, sino que éste se diluía en las arcas del Tesoro Provincial. El resultado de este régimen fue la habitual escasez de personal en algunas áreas, con el exceso simultáneo en otras, arrojando de todas maneras en conjunto un sobredimensionamiento de la planta.

En lo que se refiere a los gastos de funcionamiento –compras de insumos, alimentos, medicamentos, etc.– la distribución de fondos entre los distintos hospitales se realizaba en la mayoría de los casos de acuerdo a los requerimientos de cada establecimiento, teniendo en cuenta las partidas asignadas en ejercicios anteriores y la disponibilidad de caja del Tesoro respectivo. A su vez, los pedidos de fondos de cada hospital se originaban en los que los diversos servicios elevaban a la Dirección del establecimiento, a excepción de aquellos item cuya compra se realizaba en forma centralizada en el Ministerio de Salud de la jurisdicción. A los incentivos políticos para abultar artificialmente el presupuesto de cada institución, se agregaba, entonces, el pedido de fondos presupuestarios mayores que los que se estimaban necesarios con el objeto de resolver las demoras en el abastecimiento de aquellos insumos cuya compra y distribución se realizaba en forma centralizada.

Una mención aparte merece el tema de los procedimientos de licitación y compras centralizadas: más allá de los problemas de insuficiencia transitoria que generaban, en no pocos casos derivaban en precios pagados superiores a los que hubieran conseguido un establecimiento en el mercado o área de localización, en un marco jurídico de descentralización de gestión. Por otra parte, daba lugar también al envío de medicamentos u otros insumos que a veces estaban lejos de los que se necesitaban o utilizaban más frecuentemente los profesionales, a pérdidas por almacenamiento, a demoras en la incorporación de nuevos insumos para diagnóstico y tratamiento, al tiempo que constituían una fuente de posible malversación de fondos.

En síntesis, la gestión de los hospitales públicos se caracterizó tradicionalmente por la falta de autonomía, apoyándose en un manejo centralizado de los recursos, cuya distribución entre establecimientos se realizaba sin tener en consideración indicadores de productividad o eficiencia, sino en base a los presupuestos de ejercicios anteriores.

El conjunto de los factores mencionados explica que, en general, el desempeño de los hospitales mostrara signos elocuentes de ineficiencia (alta capacidad ociosa de los recursos físicos, sobredimensionamiento de los planteles, despilfarro de insumos, etc), que sumado a la filtración de subsidios a los sectores con cobertura de la seguridad social, posibilitó que el gasto pú-

blico en salud haya tenido, en función de los costos involucrados, una eficacia muy baja en términos de la salud de los grupos poblacionales más desprotegidos.

3. EL FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA SIN COBERTURA UNIVERSAL

Si bien la crisis fiscal desatada en la década del ochenta hizo evidente la ineficacia e ineficiencia del sistema público de salud, es recién a comienzos de la década siguiente que se intentan algunos cambios, en el marco de las reformas económicas más amplias que iniciaba entonces la Argentina. Es así que en abril de 1993 el gobierno nacional promulga el Decreto 578/93, introduciendo los mecanismos para convertir a los establecimientos asistenciales oficiales en Hospitales Públicos de Autogestión (HPA). Cabe recordar, sin embargo, que dado el carácter descentralizado de la política de salud en la Argentina, para que este nuevo régimen tuviera aplicación, las provincias debían adherir al mismo; es decir que la norma nacional tiene fundamentalmente el rol de impulsar una transformación, no así de implementarla.

Los cambios contemplados en la propuesta nacional del HPA consisten fundamentalmente en otorgarle una mayor flexibilidad a estas entidades, convirtiéndolas en organismos descentralizados con capacidad para celebrar convenios con entidades del seguro de salud, cobrar los servicios que se brinden a personas con capacidad de pago o cubiertas por terceros pagadores e integrar redes de servicios con otros establecimientos públicos o privados. Para evitar la incobrabilidad de los servicios facturados a las obras sociales, el decreto en cuestión contempla en estos casos un mecanismo automático de retención de los recursos por aportes y contribuciones salariales que reciben estos entes, hasta saldar su deuda con los HPA.

Se otorga, a su vez, a cada HPA la responsabilidad de administración de los recursos obtenidos por el cobro de prestaciones, aunque la autoridad sanitaria respectiva establece previamente el porcentaje que del mismo se canaliza a un fondo solidario de redistribución, a inversiones en el establecimiento y al personal que se desempeña en el mismo.

Se prevé asimismo que el HPA continúe recibiendo aportes presupuestarios, pero que los mismos estén en función de la producción, rendimiento y tipo de población asistida en el establecimiento; al tiempo que se le transfiere la facultad de disponer la ejecución de los gastos financiados con tales fondos.

En materia de política de recursos humanos, las atribuciones del HPA son más limitadas, ya que si bien puede designar, promover y reubicar al personal, debe sujetarse a la estructura aprobada y a las normas vigentes en la jurisdicción respectiva.

El objetivo específico explícito de una transformación de esta naturaleza ha sido dotar a los hospitales públicos de mecanismos que permitieran aumentar su nivel de eficiencia, redefiniendo al mismo tiempo el rol del Estado en el sistema de salud. En este sentido, se ha apuntado por un lado a concentrar los recursos fiscales en financiar la atención de la población sin cobertura, y por otro lado, se ha pretendido que los establecimientos públicos

tendieran a competir como un prestador más dentro del sistema. Un elemento que apoya esta hipótesis es que en el citado decreto se mencionaba la intención de reemplazar en un futuro el actual financiamiento a la oferta de servicios de salud por un subsidio a la demanda.

El lanzamiento de esta propuesta de reforma por parte del gobierno nacional tuvo una buena acogida en la mayor parte de las jurisdicciones, fundamentalmente porque, al margen de que pudieran apreciarse las ventajas de una administración hospitalaria más flexible, constituía la alternativa que mayor probabilidad tenía de lograr recuperar los costos de las prestaciones brindadas a los beneficiarios de la seguridad social, y con ello aliviar en alguna medida las arcas de los respectivos tesoros provinciales. Hacia fines de 1998, sobre un total de 1.231 hospitales públicos con internación, 949 operaban bajo el régimen de autogestión.

Sin embargo, esta pretendida transformación del sistema no logró implementarse completamente, resultando entonces en un cambio mucho más limitado que el que la letra de la normativa sugería. El principal factor que obstaculizó esta reforma fue la dificultad para identificar a los usuarios de los servicios hospitalarios que contaban con cobertura médica de alguna naturaleza, dado que continuaba la ausencia de padrones de afiliación. Esta situación derivó en que los recursos genuinos de los hospitales fueran insignificantes y que, por lo tanto, su financiamiento siguiera descansando en recursos fiscales. A su vez, estos fondos continuaron siendo asignados en base al tradicional método de presupuestación histórica, sin avanzar –como se pretendía– en la consideración para ello de parámetros de productividad. El único aspecto importante en el que se logró mejorar el desempeño hospitalario es el relacionado con la administración del presupuesto de gastos de funcionamiento, al delegarse a cada institución el manejo de estas partidas.

En resumen, la política del HPA no implicó cambios sustanciales en la organización del sistema público de salud, persistiendo los problemas de eficiencia y de falta de focalización del gasto característicos de su desempeño. En la sección siguiente, precisamente, se efectuará una aproximación cuantitativa a la pérdida que tiene lugar originada en estas cuestiones.

4. UNA ESTIMACIÓN DE LA FILTRACIÓN E INEFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

El primer paso para la estimación de la filtración del gasto público en salud hacia la población que tiene cobertura o capacidad de pago, consiste en dimensionar la población objetivo. Para ello, se han considerado los datos de personas sin cobertura médica por provincia que surgen del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, y se los ha actualizado (hasta 1997) de acuerdo con las proyecciones poblacionales que elabora el INDEC, lo cual supone constancia en la proporción de individuos que se encuentran en esta situación. Sin embargo, dado que las estimaciones realizadas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) basadas en la *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996-1997* (ENGH) revela que entre 1991 y 1997 habría aumentado la fracción de individuos sin cobertura de salud, las pro-

Cuadro 1
ESTIMACIÓN POBLACIÓN SIN COBERTURA EN SALUD

	1991 (Censo)			1997 (Estimado)
	Población	Población sin cobertura (miles)	% Población sin cobertura	% Población sin cobertura
Capital Federal	2.965	578	19	
19 Partidos GBA	7.969	3.027	38	
Total AMBA	10.934	3.605	33	37 (ENGH)
Total país	32.973	11.868	36	40[1]

1. Se supuso un incremento en la población sin cobertura proporcional al ocurrido en el AMBA.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (1991) y Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (1996-1997).

yecciones para cada una de las jurisdicciones del país se corrigieron, suponiendo que tuvieron un comportamiento similar a la ocurrida en esa región. De este modo, se ha estimado que en 1997 en la Argentina existían alrededor de 14,6 millones de personas que no contaban con seguro médico, cifra que representa cerca del 40% de la población total del país.

Ahora bien, dado que el consumo de atención médica –básicamente por diferencias en el riesgo-enfermedad– presenta fuertes variaciones en función de la edad de los individuos, se ha considerado conveniente efectuar los ajustes que resuman en una medida el impacto de la estructura etárea de la población sin cobertura. Con este fin se ha clasificado a la misma en tres tramos de edad: menores de 30 años, de 30 a 59 años, y de 60 años y más; y se han tomado en cuenta costos relativos de la atención médica de estas categorías, según surge de información proporcionada por el sector privado.[2]

Combinando la información de población sin cobertura por tramo de edad con el costo relativo de la atención médica correspondiente a cada una de ellas, puede expresarse el tamaño de la población objetivo, en términos equivalentes a personas de 30 a 59 años de edad (así, por ejemplo, un individuo de 65 años equivale a 2,5 individuos de 30 a 59 años). Este ejercicio arroja como resultado que el tamaño de la población sin cobertura asciende en total a alrededor de 13,2 millones de individuos equivalentes de 30 a 59 años de edad, cifra que resulta inferior a los 14,6 millones de personas efectivas, dada la elevada incidencia de niños y jóvenes en este grupo.

Cabe destacar, sin embargo, que si bien el gasto público en salud debe estar focalizado en los individuos sin cobertura médica, ello no significa que todo individuo en estas condiciones debe constituir la población objetivo de las políticas en el área, dado que algunos grupos cuentan con los recursos suficientes como para contratar un seguro de salud sin subsidio público. Al

Cuadro 2
ESTIMACIÓN POBLACIÓN SIN COBERTURA EN SALUD POR EDAD Y JURISDICCIÓN

Jurisdicción	Proyección 1997 población sin cobertura (corregido por ENGH) (miles de personas)			
	Total	0 a 30 años	30 a 60 años	60 años y más
Capital Federal	712	387	275	51
Buenos Aires	5.608	3.446	1.883	279
Catamarca	118	80	31	7
Córdoba	1.274	791	417	67
Corrientes	466	309	123	33
Chaco	530	364	139	27
Chubut	142	91	43	7
Entre Ríos	478	301	145	32
Formosa	277	190	71	16
Jujuy	275	189	70	16
La Pampa	112	69	37	6
La Rioja	91	62	25	5
Mendoza	731	463	228	39
Misiones	476	330	122	23
Neuquén	191	132	52	7
Río Negro	240	157	70	14
Salta	510	353	134	23
San Juan	265	173	80	12
San Luis	131	81	41	9
Santa Cruz	46	28	15	2
Santa Fe	988	638	300	51
Sgo. del Estero	447	302	117	28
Tucumán	492	336	136	20
Tierra del Fuego	26	16	9	1
Total	14.628	9.289	4.563	777

Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Vivienda (1991) y Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (1996-1997)

respecto, la información proveniente de la ENGH de 1996-1997 permite estimar para el AMBA la distribución de la población sin cobertura en salud por decil de ingreso, revelando que alrededor del 38%, 26% y 19% de la misma pertenece al primero, segundo y tercer quintil de menor ingreso respectivamente, en tanto que el 17% restante corresponde a individuos ubicados en el

Cuadro 3
COSTOS RELATIVOS DEL SEGURO DE SALUD

Población menor de 30 años	0,72
Población de 30 a 60 años	1
Población de 60 años y más	2,5

Fuente: elaboración propia en base a datos del sector privado.

Cuadro 4
POBLACIÓN SIN COBERTURA NORMALIZADA
(En el equivalente de miles de personas de 30 a 60 años)

Jurisdicción	Población sin cobertura normalizada
Capital Federal	680
Buenos Aires	5.061
Catamarca	107
Córdoba	1.153
Corrientes	429
Chaco	469
Chubut	127
Entre Ríos	442
Formosa	248
Jujuy	246
La Pampa	102
La Rioja	81
Mendoza	660
Misiones	418
Neuquén	165
Río Negro	217
Salta	447
San Juan	235
San Luis	121
Santa Cruz	41
Santa Fe	886
Sgo. del Estero	405
Tucumán	427
Tierra del Fuego	23
Total	13.192

Fuente: elaboración propia en base a datos de los cuadros 2 y 3.

Cuadro 5
POBLACIÓN SIN COBERTURA POR TRAMO DE INGRESO. AMBA
(1997)

Deciles ingreso per cápita familiar	Porcentaje de población sin cobertura	
	Sobre población de cada estrato	Sobre población sin cobertura
1	78	21
2	61	17
3	52	14
4	44	12
5	37	10
6	32	9
7	23	7
8	19	5
9	12	3
10	7	2
Total	37	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (1996-1997).

40% superior de la escala. Suponiendo que una estructura similar se repite en todas las jurisdicciones, y que se excluye del financiamiento con fondos públicos a la población sin cobertura que pertenece a los 4 deciles de mayor ingreso –en el AMBA, se refiere a personas con un ingreso per cápita familiar, ajustado por subdeclaración, de más de $ 600 mensuales–, se obtiene entonces que *la población objetivo del gasto público en salud rondaría los 10,9 millones de adultos equivalentes*.

Sobre la base de esta estimación de la población objetivo, puede calcularse el consumo de atención médica que cabría esperar, cálculo que se centrará en las dos prestaciones más representativas: consultas y egresos hospitalarios. Al respecto, se considera que una tasa de consultas razonable es de alrededor de cuatro por año por persona, en tanto que la tasa de egresos promedio se ubicaría en torno de los nueve por año cada 100 individuos. Aplicando estas tasas de uso a la población objetivo se obtiene el consumo de estas prestaciones médicas esperable para dicha población.

Estas estimaciones se resumen en el cuadro 7, en el cual se observa que en promedio más de un 35% de las consultas médicas y más de un 50% de los egresos hospitalarios es probable que se estén canalizando a individuos con algún tipo de seguro médico o capacidad de pago. Si bien no se dispone de información agregada acerca de la recaudación de los establecimientos públicos por las prestaciones otorgadas a personas con cobertura de salud,

Cuadro 6
POBLACIÓN OBJETIVO NORMALIZADA
(En el equivalente de miles de personas de 30 a 60 años)

Jurisdicción	Población objetivo normalizada
Capital Federal	564
Buenos Aires	4.201
Catamarca	89
Córdoba	957
Corrientes	356
Chaco	389
Chubut	106
Entre Ríos	367
Formosa	206
Jujuy	204
La Pampa	85
La Rioja	68
Mendoza	548
Misiones	347
Neuquén	137
Río Negro	180
Salta	371
San Juan	195
San Luis	100
Santa Cruz	34
Santa Fe	735
Sgo. del Estero	336
Tucumán	355
Tierra del Fuego	19
Total	10.949

Fuente: elaboración propia en base a datos de los cuadros 4 y 5.

los datos de algunas provincias permiten confirmar que la incidencia de estos recursos es muy baja (0,5% en Tucumán, 3% en la provincia de Buenos Aires, 1% en Río Negro). Ello significa, entonces, que alrededor de un 40% de la actividad hospitalaria se brinda a individuos que no forman parte de la población objetivo, sin que medie una compensación monetaria por tales servicios. Al respecto, el procesamiento de la microinformación de la ENGH de 1996-1997 aporta elementos que avalan estas estimaciones: según surge, del total de la población del AMBA relevada, el 19% asistió a un establecimiento público de salud en el período de referencia, de los cuales el 37% tenía cobertura médica, el 8% no tenía cobertura pero pertenecía al 40% más rico de la población, en tanto que sólo el 55% calificaba para ser considerada población objetivo.

Además de estos problemas de filtración del gasto, se mencionó previa-

Cuadro 7
INDICADORES DE LA FILTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

Jurisdicción	Prestaciones efectuadas en Centros de Salud Públicos (1996)		Consumo esperable población objetivo		Porcentaje de prestaciones a población no objetivo	
	Consultas (miles)	Egresos (miles)	Consultas (miles)	Egresos (miles)	Consultas	Egresos
Capital Federal	8.089	190	2.256	51	72,1	73,3
Buenos Aires	26.869	656	16.804	378	37,5	42,4
Catamarca	513	22	356	8	30,6	63,6
Córdoba	4.063	112	3.828	86	5,8	23,1
Corrientes	1.655	68	1.424	32	14,0	52,9
Chaco	2.040	75	1.556	35	23,7	53,3
Chubut	716	25	424	10	40,8	61,8
Entre Ríos	2.329	86	1.468	33	37,0	61,6
Formosa	858	34	824	19	4,0	45,5
Jujuy	1.370	48	816	18	40,4	61,8
La Pampa	1.013	22	340	8	66,4	65,2
La Rioja	204	16	272	6		61,8
Mendoza	2.903	88	2.192	49	24,5	44,0
Misiones	1.343	64	1.388	31		51,2
Neuquén	1.442	38	548	12	62,0	67,6
Río Negro	1.350	39	720	16	46,7	58,5
Salta	1.785	77	1.484	33	16,9	56,6
San Juan	1.095	40	780	18	28,8	56,1
San Luis	659	24	400	9	39,3	62,5
Santa Cruz	399	13	136	3	65,9	76,5
Santa Fe	4.882	151	2.940	66	39,8	56,2
Sgo. del Estero	765	55	1.344	30		45,0
Tucumán	2.387	65	1.420	32	40,5	50,8
Tierra del Fuego	273	7	76	2	72,2	75,6
Total	69.002	2.015	43.796	985	36,5	51,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y Acción Social, información privada y cuadro 6.

Cuadro 8
CONCURRENCIA A CENTROS DE SALUD PÚBLICOS

	Como porcentaje de la población	Como porcentaje de la población que asistió a centros de salud públicos
No asistió	81	
Asistió	19	100
- Con cobertura	7	37
- Altos ingresos	1,5	8
- Sin cobertura y bajos ingresos	10,5	55

Fuente: elaboración propia en base a información de la ENGH 96/97, AMBA.

mente que la organización del sistema público de salud carece de incentivos para lograr un manejo eficiente de las instituciones sanitarias, hecho que se refleja en un desempeño poco satisfactorio de tales establecimientos. Algunos indicadores permiten dar cuenta de estos problemas de eficiencia. Así, por ejemplo, la tasa de ocupación del recurso cama asciende en promedio para todo el país al 59%, ubicándose incluso en algunas jurisdicciones por debajo del 30%; en el sector privado se estima que una tasa de uso razonable no desciende del 80%. Ello significa que, sin efectuar ningún otro tipo de consideración adicional y suponiendo una tasa de utilización de las camas hospitalarias similar a la del sector privado, la misma producción en materia de egresos podría ser encarada con un 27% menos de camas de las que dispone el sector público; o lo que es lo mismo, con la cantidad de camas actualmente disponibles se podría aumentar la producción de egresos en más de un 35%.

Cabe agregar, además, que este cálculo no tiene en cuenta un elemento que induce a subestimar la ineficiencia hospitalaria con relación al uso de las camas, y que son los días de estancia de cada paciente internado. En efecto, si bien su medición se complica por la dificultad de excluir a los pacientes crónicos de la estadística agregada, es reconocido que, en promedio, la estadía en los hospitales por cualquier causa dada es superior a la correspondiente al sector privado: demoras en la realización de estudios complementarios, espera en la disponibilidad de quirófano, e inclusive utilización del hospital para cumplir funciones sociales de albergue, son algunos de los factores que explican esta situación. En otros términos, la evidencia estadística del exceso de camas esconde que en alguna medida éstas están siendo utilizadas de manera ineficiente, prolongando innecesariamente la permanencia de los pacientes internados. A modo de ejemplo, considérese el caso de la provincia de Buenos Aires que en los hospitales de su jurisdicción el promedio de días de estancia, excluyendo los establecimientos de crónicos y psiquiátricos, se ubica alrededor de 7,2, mientras que la media en el sector

Cuadro 9
EXCESO DE CAMAS HOSPITALARIAS

Provincias	N° de camas (1995)	Porcentaje utilización de las camas	Camas necesarias[1]	Porcentaje de exceso de camas
Capital Federal	11.166	67,6	9.442	15,4
Buenos Aires	26.582	69,8	23.182	12,8
Catamarca	841	37,8	397	52,8
Córdoba	8.816	47,3	5.212	40,9
Corrientes	2.155	53,5	1.442	33,1
Chaco	1.837	52,1	1.195	34,9
Chubut	960	48,2	579	39,7
Entre Ríos	4.548	50,5	2.873	36,8
Formosa	997	45,1	562	43,7
Jujuy	1.891	51,0	1.205	36,3
La Pampa	835	40,4	421	49,6
La Rioja	711	29,3	260	63,4
Mendoza	2.750	62,3	2.140	22,2
Misiones	1.463	60,1	1.099	24,9
Neuquén	902	56,5	637	29,4
Río Negro	1.217	44,6	678	44,3
Salta	2.569	57,3	1.839	28,4
San Juan	1.238	55,8	863	30,3
San Luis	827	37,4	387	53,2
Santa Cruz	648	35,9	291	55,1
Santa Fe	5.706	61,7	4.397	22,9
Sgo. del Estero	2.996	25,6	959	68,0
Tucumán	2.255	59,0	1.664	26,2
Tierra del Fuego	184	44,7	103	44,2
Total	84.094	58,8	61.829	26,5

1. Camas necesarias para producir los mismos egresos hospitalarios que tienen lugar, si se utlizara el recurso al 80%.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y Acción Social.

privado no supera los seis días. Si se generaliza este resultado, se obtiene entonces que dados los egresos hospitalarios que tiene lugar en el sistema de salud pública, existe un sobredimensionamiento del recurso camas del orden del 27% que obedece a falta de ocupación, a lo que debe agregarse entre un 15% y un 20% adicional por incorrecta utilización (internación excesivamente prolongada). O, en otros términos, con la disponibilidad actual de camas se podría producir un número de egresos superior en no menos de 50% al que efectivamente tienen lugar.

Cuadro 10
INDICADORES DE INEFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD: CONSULTAS

	Consultas		
	Reales	Potenciales[1]	Incremento posible (%)
Río Negro (1993)	1.027.638	1.300.000	30
Tucumán (1992)	2.120.976	2.600.000	20-25
Buenos Aires (1995)	8.388.377	11.740.000	40

1. Se consideran sólo médicos que realizan principalmente consultas, que dedican a ello el 80% de su tiempo en el hospital y que la consulta dura en promedio veinte minutos.
Fuente: elaboración propia en base a estadística de las respectivas jurisdicciones.

Con respecto al recurso humano, la falta de información agregada impide una estimación global de la ineficiencia en su utilización. Sin embargo, los datos relativos a tres jurisdicciones apoyan la opinión generalizada de que la productividad sería también muy pobre en este caso. Así, por ejemplo, si se consideran sólo los médicos cuya actividad principal es la consulta, se supone que dedican a ello un 80% de su tiempo en el hospital (descontando vacaciones, feriados, etc.), y se computa una duración media de la consulta de veinte minutos, se obtiene que en la Provincia de Río Negro, se podría –con la misma dotación de médicos– incrementar la producción de consultas en alrededor de un 30%; este guarismo se eleva la 40% en el caso de la provincia de Buenos Aires, y resulta del orden del 20% en Tucumán.

5. HACIA UNA REDUCCIÓN DE LA FILTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

Ante la reducida recaudación que presentaban los hospitales públicos por los importantes servicios prestados a los afiliados a algún seguro de salud, en abril de 1996 se firma el Decreto 338, que impulsa la elaboración del Padrón de Beneficiarios, tarea que es llevada a cabo entre octubre de ese año y marzo de 1997. A partir de entonces se cuenta con un registro de alrededor de 9.000.000 de individuos, integrado por los titulares de las obras sociales sindicales y de dirección, y sus respectivos grupos familiares. A este Padrón se incorporan a fines de 1997 alrededor de 4.000.000 de individuos beneficiarios del PAMI, y luego adhieren algunas obras sociales provinciales, aportando un total de aproximadamente 1.500.000 personas adicionales, por lo que hasta fin de 1998 el mismo estaba integrado por alrededor de 14.500.000 de individuos. Es probable que el alcance del padrón continúe aumentando, dado que se está avanzando en las negociaciones para incluir a las obras sociales provinciales que aún no lo han hecho.

Las ventajas de la implementación del padrón son evidentes: éste permitirá de una manera ágil y poco costosa para cada hospital, identificar a los usuarios del mismo que cuentan con cobertura de salud de la seguridad social, y proceder de esta manera a la facturación de los servicios prestados. Por el momento, quedan fuera del alcance de identificación por esta vía, los beneficiarios de las obras sociales provinciales que aún no hayan sido incluidas, y la población que cuenta con cobertura de las empresas de medicina prepaga a través de contratos voluntarios privados o de empresa. Se estima que, en conjunto, estos grupos totalizarían alrededor de 6.000.000 de individuos.

Es decir que la utilización del padrón permitirá reducir sustancialmente uno de los problemas que enfrenta actualmente el sistema público de salud, cual es la filtración del gasto a la población con cobertura médica, posibilitando entonces algún grado de focalización del mismo.

Sin embargo, bajo la organización vigente, la recuperación de costos no solucionará la ineficiencia que –como se analizara previamente– caracteriza al sistema hospitalario, al tiempo que es probable que introduzca dos problemas adicionales: la discriminación entre pacientes y la transferencia de los costos de la ineficiencia a los agentes del seguro de salud.

En efecto, a partir de la facturación generalizada a los beneficiarios de la seguridad social, y dado que una parte de lo que se recauda por este concepto se distribuye entre el personal del hospital, existirán fuertes incentivos para priorizar la atención de estos pacientes frente a los que carecen de cobertura médica, ya que por estos últimos se continuarán recibiendo fondos presupuestarios pero desvinculados de los servicios que se les brinden. En otros términos, un esquema de esta naturaleza corre el serio riesgo de desalentar que el sistema hospitalario cumpla con el principal objetivo que tiene asignado –asistir a los grupos vulnerables–, asimilándose en alguna medida a un prestador más del sector.

Por otra parte, dado que la recuperación de costos no introduce per se incentivos para lograr un comportamiento eficiente de los establecimientos asistenciales, no diferenciándose en este sentido de lo que ocurre en general en las empresas públicas, este problema no sólo no será resuelto con la implementación del padrón, sino que los costos de esa ineficiencia se trasladarán en alguna medida a las entidades aseguradoras, como por ejemplo el pago por una estancia de internación excesivamente prolongada. Nótese que los beneficiarios de las obras sociales no pueden atenderse con cualquier prestador privado, sino con aquellos con los que la entidad respectiva ha celebrado contrato; si un prestador resulta ineficiente y ello se traduce en mayores costos para la obra social, ésta probablemente rescindirá el contrato; en el caso de los hospitales públicos, en cambio, son los beneficiarios los que al acudir a estos establecimientos –pero sin hacerse cargo de los costos de tal decisión– los que colocan a la obra social en una situación de obligación pseudocontractual que no puede cancelar.

6. ORGANIZACIÓN ALTERNATIVA

Evidentemente resolver el problema de focalización y eficiencia del gasto

público en salud exige una transformación del sistema más profunda que la que implica la recuperación de fondos a través de la facturación de las prestaciones brindadas a los individuos que cuentan con cobertura médica. Para ello, se requiere o bien reestructurar el hospital público, complementando la política de facturación a la seguridad social con un financiamiento fiscal para la atención de la población objetivo, pero cuya base de cálculo sean también las prestaciones efectuadas, y otorgándole además completa autonomía de gestión (política de recursos humanos, compras, contratos, etc.); o bien que el Estado cumpla su función solidaria de brindar cobertura a los grupos vulnerables a través de la contratación de seguros de salud competitivos. En este último caso, el hospital público –de mantenerse esa figura– funcionaría como un prestador más del sistema contratado por las diferentes aseguradoras de salud (no sólo las que brindan cobertura a los indigentes), o inclusive podría participar de la oferta de seguros de atención médica.

Se estima que este último constituye el esquema que resulta más eficiente, más sencillo de administrar para las autoridades públicas y que involucra contratos más transparentes para controlar. En efecto, nótese que si el primer arreglo resulta exitoso en cuanto a mejorar la eficiencia, ello obedecería a que en realidad se ha logrado que las instituciones públicas enfrenten incentivos semejantes a los que enfrentan las de carácter privado, con lo cual esta alternativa no diferiría en forma significativa de un modelo en el que el Estado desempeña un rol de único asegurador de la población objetivo, contratando los servicios con múltiples prestadores (los hospitales públicos), lo cual exige controles estrictos para evitar la sobrefacturación o sobreprestación de servicios, y que por las dificultades de auditar en forma externa es un esquema propicio para los actos de corrupción. La experiencia del PAMI en este sentido es elocuente.

Una cuestión importante a determinar en este punto es si los recursos que el sector público destina al área de salud resultan suficientes para financiar una cobertura médica adecuada para la población a su cargo, o en otros términos si cualquier transformación exigiría un incremento de los fondos asignados.

Para efectuar estas estimaciones, se ha considerado el gasto que realiza cada una de las provincias en esta área, como así también el que ejecutan las municipalidades, y se le ha practicado una quita del 10% para cubrir otro tipo de actividades de salud, de carácter más general que la atención médica, como pueden ser las de prevención y promoción. Tampoco se ha incluido en este cálculo el gasto que realiza el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, dado que –como se señaló oportunamente– en su gran mayoría no se asigna a financiar prestaciones médicas. La información utilizada para estas estimaciones surge del trabajo "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social en el Período 1980-1997" elaborado por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, Secretaría de Programación Económica y Regional del MEyOySP.

Respecto de la población objetivo, se ha considerado la que se muestra en el cuadro 6 de este trabajo, que representa una proyección –ajustada por la evolución en el AMBA y excluyendo a los individuos de altos ingresos– de los datos censales de la población sin cobertura médica; esta población está expresada en términos equivalentes a individuos en el tramo de edad de 30 a 59 años.

Cuadro 11
ESTIMACIÓN DEL COSTO IMPLÍCITO DEL SEGURO DE SALUD

Población objetivo (1997)	10.949.000
Gasto provincial y municipal en salud (1997)	$ 4.543 millones
Gasto ajustado[1]	$ 4.089 millones
Costo implícito del seguro de salud	$ 31 por mes por persona

1. Gasto provincial y municipal en salud, reducido en un 10%.
Fuente: elaboración propia en base a datos del cuadro 6 y de "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social en el Período 1980-1997", Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, ME y OSP.

En base a estos datos, se ha calculado el gasto público en atención médica por beneficiario potencial, cifra que puede interpretarse como el costo individual del seguro de salud para la población objetivo que podría ser financiado con los recursos fiscales que actualmente se destinan a mantener la red hospitalaria y la administración del sistema.

De acuerdo con estos resultados, se obtiene que el costo del seguro implícito en el gasto actual trepa a $ 373 por año por individuo sin cobertura ni capacidad de pago, equivalente a $ 31 por mes. A modo de comparación, resulta interesante señalar que, en promedio, el gasto por beneficiario en el sistema de obras sociales se ubica alrededor de un 5 a 10% por debajo de esa cifra.

En otros términos, una reorganización del sistema público de salud que apunte, por un lado, a una focalización del gasto en la población objetivo, y por otro, a una ganancia en la eficiencia del mismo, permitiría financiar un seguro de salud para la población objetivo similar al otorgado por la seguridad social. Es evidente, entonces, que la transformación del sistema no exige en términos agregados asignar recursos adicionales en esta área.

El impacto distributivo de una reforma como la propuesta será la de disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso posacción fiscal; sin embargo, es de destacar que los indicadores de incidencia del gasto público sólo captarán el efecto de una mayor focalización del gasto, no así la mejora en la calidad de los servicios que se espera tenga lugar en este esquema.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637, Piso 4°, Tel.: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. Corresponde a un estudio sobre 500.000 afiliados de OSECAC área metropolitana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Censo Nacional de Población y Vivienda: INDEC, 1991.

Danziger, S. y Gottschalk, P.: "America unequal", Harvard University Express, 1996.

Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, 1996-1997, GBA, INDEC.

FIEL: "Redefinición de responsabilidades públicas de la Provincia de Río Negro y sus Municipios", mimeo, 1995.

FIEL.: "Reforma del gasto social y de la administración de gobierno para la Provincia de Buenos Aires", mímeo, 1996.

FIEL: "El Rol del Sector Público en el Sistema de Salud de Tucumán", 1995.

Flood, M. C.; Harriague, M. M.; Gasparini, L. y Vélez B.: "El gasto público social y su impacto redistributivo", Secretaría de Programación Económica, Proyecto ARG/93/029, junio de 1994.

Ministerio de Salud y Acción Social: *Guía de Establecimientos Asistenciales de la República Argentina*, 1995.

Ministerio de Salud y Acción Social: *Programa Nacional de Estadísticas de Salud*, varios números.

Putterman, L.; Roemer, J. E. y Silvestre J.: "Does Egalitarianism have a future?", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, junio de 1998, págs. 861-902.

Schwartz, G.; Ter-Minassian, T.: "The distributional effects of public expenditure: Update and Overview", Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo, agosto de 1995.

Stiglitz, J. E.: "The role of government in the contemporary world", en *Income distribution and high-quality growth*, comp. V. Tanzi y K. Chu, 1998.

Van de Walle, D. y Nead, K.: "Public spending and the poor: Theory and evidence", A World Bank Book, octubre de 1996.

Wodon, Q. T.: "Targeting the poor using ROC curves", World Development, vol. 25, N° 12, 1997, págs. 2083-2092.

V.2.3 OTROS PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES

JUAN LUIS BOUR[1]
NURIA SUSMEL[1]

En este capítulo se describen algunos de los principales programas sociales, relacionados básicamente con el mercado de trabajo, y el programa más amplio de construcción de viviendas económicas (FONAVI). Luego de reseñar el origen de los programas, sus principales modificaciones y sus características actuales, se evalúa su eficiencia y su focalización. Los principales resultados son los siguientes. Los programas de empleo han sido diseñados con escasa información, presentan objetivos múltiples, y encuentran notorias dificultades de control y auditoría, lo que favorece la existencia de filtraciones. Los programas de subsidio a desempleados carecen de controles que limiten las conductas oportunistas. Son programas con características progresivas entre los ocupados formales, pero regresivos si se considera la población activa en su conjunto. Los programas de vivienda, más allá de su objetivos redistributivos, asignan el gasto en forma casi proporcional entre quintiles de ingreso, lo que denota la existencia de filtraciones sustanciales. Los programas de transferencias familiares (asignaciones) redistribuyen en forma progresiva el ingreso entre asalariados formales. Finalmente el sistema de pensiones, reformado a partir de 1994, si bien muestra un aumento de la desigualdad respecto del sistema de reparto antes prevaleciente, contiene diversas componentes que redistribuyen ingresos en forma progresiva.

1. PROGRAMAS DE EMPLEO Y POBREZA

Con la excepción de las políticas generales sobre salud, educación, vivienda y asignaciones familiares, los programas especiales para apoyo al desempleo y los de pobreza tuvieron su desarrollo en la década de 1990. Con anterioridad se registran algunos programas de combate a la pobreza, entre los cuales los de mayor importancia fueron los relacionados con asistencia alimentaria (comedores escolares, entrega directa de alimentos, etc.). Sin embargo es recién en la década actual en que aparecen programas de magnitud específicos en el área de empleo con presupuestos que a nivel nacional se elevaron desde poco más de $ 100 millones en 1993 a 435,6 millones en

1998 (686 millones, si se incluye seguro de desempleo). En este período se ampliaron los programas de pobreza (alimentarios, de educación, sanitarios, destinados a menores, etc.), y se establecieron en forma sistemática programas de subsidio al desempleo (seguro de desempleo y programas de empleo).

Las condiciones macroeconómicas favorecieron en esos años la expansión del gasto social. Por el lado de la *demanda* de tales políticas, el notorio aumento del desempleo en los años noventa, que pasó desde las usuales tasas en torno al 5% en las décadas previas hasta el nivel actual, sistemáticamente superior al 12% desde 1994, fue un elemento que influyó para que se asignara una creciente prioridad en el presupuesto público a los fondos para gasto en áreas de empleo y capacitación laboral. El deterioro de la distribución del ingreso entre la población de baja calificación y el aumento en las tasas de retorno a la educación, también contribuyeron a elevar la demanda por un mayor esfuerzo presupuestario en educación pública. Por el lado de la demanda también debe tomarse en cuenta que muchos de estos programas sociales tienen un alto beneficio para quienes, desde la política, los inician o ejecutan. De allí que la expansión de los programas sociales haya contado con un amplio apoyo por parte de los políticos de los más diversos partidos.

En lo que hace a la *oferta* de políticas, el rápido crecimiento de los ingresos fiscales favoreció la asignación creciente de fondos del presupuesto público para diversos programas. En segundo lugar la oferta de fondos internacionales también creció durante los noventa, a través de diversos programas de apoyo a la "reforma estructural" que tenía lugar en el país. En tercer lugar, es probable que los programas sociales hayan permitido "sostener" en el plano político diversas reformas estructurales (privatización de empresas públicas, apertura externa, reforma de pensiones), atenuando el eventual impacto negativo de corto plazo de las mismas sobre algunas formas de empleo y sobre algunos ingresos.[2] La expansión de los programas sociales en este período responde así a diversos factores de demanda y oferta –algunos de carácter transitorio, otros permanentes–, presentes en la primera mitad de los noventa.

La baja eficiencia observada en la mayoría de los programas públicos llevó al Gobierno Nacional hacia 1996, a través de la llamada "Reforma del Estado II", a procurar la racionalización de los programas sociales con el objeto de *evitar superposiciones de objetivos e instituciones, lograr una mejor coordinación, y procurar una mayor eficacia y eficiencia*. Esas metas estaban contempladas en el objetivo de constituir un Gabinete Social, con participación de las diversas áreas del Poder Ejecutivo involucradas, en la creación de una Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales (UCPPS) que brindara asistencia técnica al gabinete social, y en el reagrupamiento de los programas existentes en un conjunto de ocho planes sociales nacionales, definidos según su finalidad en área de Empleo y Capacitación Laboral, Educación, Tercera Edad, Vivienda e Infraestructura Básica y Social, Alimentación, Integración Social y Desarrollo Comunitario, Subsidios al Ingreso, y Nutrición y Atención de la Salud.

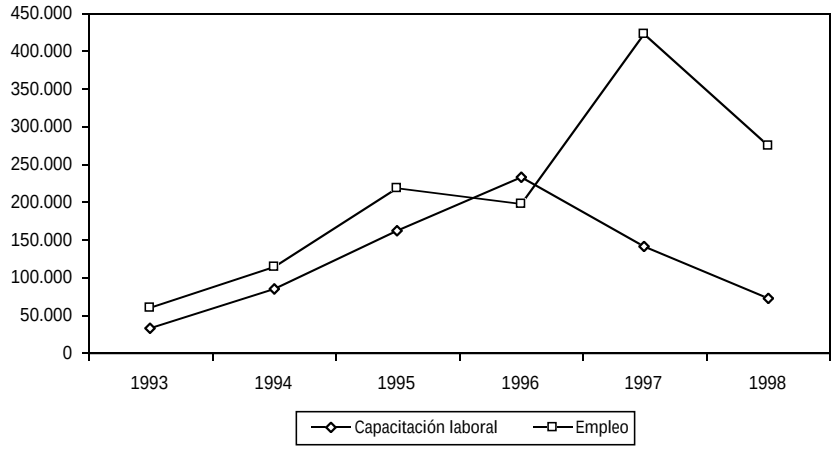
Uno de los graves problemas para la evaluación de los proyectos sociales en la Argentina ha sido la carencia de estadísticas. El Poder Ejecutivo, consciente de esta falencia, lanzó a principios de 1998 el Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas Sociales (SISFAM), que consiste en un registro de información socioeconómica y demográfica de las familias, a partir de datos de encuestas a la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad social. Si bien el SISFAM comenzó a funcionar en agosto de 1998, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Social, aún no existe información pública, previéndose la finalización de la sistematización estadística recién para el 2003.[3]

A pesar de los objetivos de racionalización mencionados, en 1998 existían más de cincuenta programas nacionales de carácter social, bajo la responsabilidad de distintos organismos (Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, etc.). El SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), organismo bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, identificaba en rigor unos cincuenta y seis programas si se incluyen el FONAVI, las prestaciones por desempleo y los programas informativos (CENOC y SIEMPRO) y si se excluye el programa Trabajar II que finalizó en los primeros meses de 1999 (desde agosto de 1998 se encuentra vigente el programa Trabajar III). El objetivo del siguiente acápite es evaluar la situación de un subconjunto de programas de empleo y capacitación a fines de 1998, y sus principales características de diseño y eficiencia.

Los programas de empleo y capacitación. La tasa de desempleo, que en promedio se había mantenido en torno del 3,6% en los setenta y del 5,3% en los ochenta, se elevó al 11,6% en promedio en los años noventa, con un pico del 18,6% a comienzos del '95. La Argentina carecía de experiencia en materia de programas de emergencia para desempleados, pues el diagnóstico prevaleciente hasta los ochenta era el de un país caracterizado por una demanda laboral excedente, más que con exceso de oferta. El caso chileno en esa década constituía un ejemplo a considerar frente a un incremento inesperado del desempleo abierto. Es así como, en forma incipiente, comenzaron a desarrollarse programas de empleo temporario en 1992, a partir de la sanción de una *ley de empleo* (ley 24.013) a fines del año anterior.[4] Sin embargo, la expansión más rápida de estos programas sobrevino a partir del fuerte aumento en el desempleo, durante los años 1994 y 1995. En lo que hace a programas de capacitación, también se carecía de experiencias masivas, que no fueran las desarrolladas a través del sistema formal de educación. De tal modo aparecieron en la primera mitad de los noventa diversos programas (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)) que alcanzaron su mayor aplicación –en término de beneficiarios y desembolsos– en 1996.

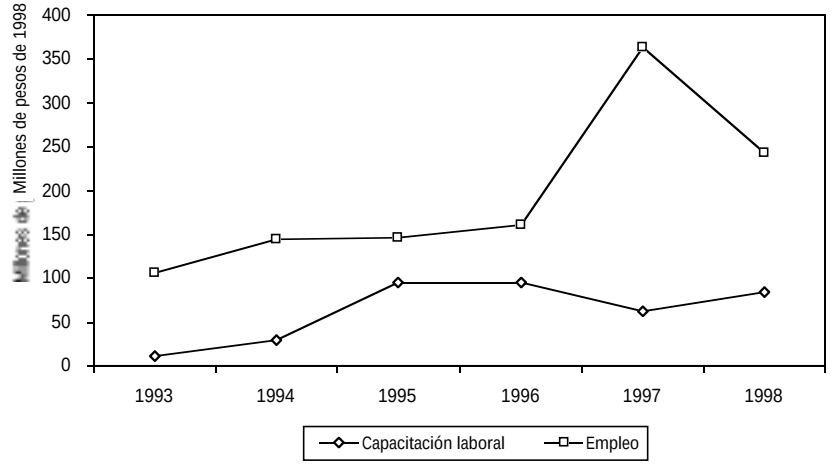
El monto total anual por beneficiario destinado para los programas de empleo varió entre los $ 1.600 y $ 660, con una media en los últimos cinco años de $ 995, mientras que en los programas de capacitación la media fue de $ 532 anuales. Parte del financiamiento de estos programas proviene del Fondo Nacional de Empleo, creado por la ley 24.013, que se nutre principalmente de lo recaudado por medio de la contribución patronal del 1,5% (0,9% promedio a fines de 1998) sobre la masa salarial del sector privado. El Fondo está destinado a los programas de fomento del empleo y capacitación laboral, así como a financiar el seguro de desempleo, y en los hechos sólo alcanza para este último concepto.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL Y EMPLEO



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DESEMBOLSADOS EN LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL Y EMPLEO



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Durante 1998 se ejecutaron dieciocho *Programas de Empleo y Desarrollo Productivo*. Entre los programas de capacitación laboral, el más importante en cuanto al monto desembolsado es el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (PAPEJ) que representa un 52% de los recursos totales, seguido del Proyecto Joven (21%) y Proyectos Especiales de Capacitación 19%. Entre los programas de Empleo, el más importante es el Trabajar, en sus versiones II y III, con una participación conjunta del 86.,6% en el total asignado a estos programas durante 1998,[5] seguido por Servicios Comunitarios con una participación del 12,2% y Forestar con el 1,2%.

Cuadro 1
PROGRAMAS DE EMPLEO. BENEFICIARIOS Y MONTOS COMPROMETIDOS

Programa	1994		1995		1996		1997		1998	
	Monto miles de $	Beneficiarios	Monto miles de $	Beneficiarios	Monto miles de $	Beneficiarios	Monto miles de $	Beneficiarios	Monto miles de $	Beneficiarios
Forestar	PI	PI	7.195	12.402	6.582	11.093	3.177	5.746	2.993	5.048
Trabajar	PI	PI	PI	PI	93.403	118.106	300.387	328.392	209.904	223.552
Servicios Comunitarios	PI	PI	PI	PI	14.041	25.015	41.374	68.280	29.576	46.913
Programas Especiales de Empleo	PI	PI	PI	PI	PI	PI	14.318	19.582	–	–
Otros[1]	137.189	114.338	135.970	205.417	43.578	42.747	119	332	–	–
Total	137.189	114.338	143.165	217.819	157.604	196.961	359.375	422.332	242.473	275.513

PI: Programa Inexistente.
1. Incluye los siguientes programas: PIT, PRONAPAS, PRENO, PROAS, PROEDIS, PRIDIS, ASISTIR, PER, PEP y APRE.
Fuente: Dirección Nacional de Empleo y Capacitación.

Diseño de los programas. Una de las características a destacar es que en general los programas de empleo y capacitación fueron diseñados con escasa información acerca de la población objetivo. Se procuraba atender situaciones de desempleo y/o de pobreza, a través de un programa que otorgaba un pago monetario (y eventualmente materiales de construcción), contra el cumplimiento de alguna contraprestación en tiempo de trabajo. No se intentó, en los primeros años, evaluar las características de la población a la que se llegaba (desocupados que eran nuevos trabajadores o trabajadores despedidos, nivel de capital humano del desocupado, etc.); aunque en sucesivos ejercicios se incorporó mayor información sobre la población beneficiaria, para finalmente llegar al SISFAM, sistema que proveerá información sumamente útil para la evaluación social de estos programas. Un rápido análisis de los programas de empleo nacionales revela las siguientes características.

I. *Objetivos múltiples*. Los programas de empleo procuran, más allá de lograr ocupación para una población objetivo (PO) determinada que se encuentra desempleada, favorecer la construcción de obras de infraestructura social y económica (en el caso de Trabajar), contribuir al desarrollo de la producción sectorial (Forestar) o regional, realizar proyectos de servicios sociales orientados a mejorar la calidad de vida de la población (Servicios comunitarios), o en general cumplir diversos objetivos relacionados con la asistencia a poblaciones en situación de pobreza. Se trata por lo tanto de programas con objetivos múltiples. En el caso del programa Trabajar el objetivo está definido en términos de "*brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social*". De hecho el Manual Operativo del programa señala un número elevado de objetivos no excluyentes, pues entre otras cosas estipula que se focalizará en trabajadores *desocupados*, pero de *baja calificación*, y que *residan en la localidad* de ejecución de la obra, aunque también se centrará en *grupos vulnerables*. Las *tecnologías* de los proyectos serán prioritariamente trabajo intensivas. Los proyectos deben surgir de *demandas prioritarias* de la población en materia de *infraestructura social y comunitaria*, y deberán localizarse en *áreas y barrios en situación de pobreza*. A su vez los proyectos deberán facilitar el acceso a *otros programas (nacionales y/o provinciales*) destinados a superar la pobreza.

La introducción de objetivos múltiples tiene diversas consecuencias. Por una parte, resulta difícil evaluar el éxito o fracaso de programas que satisfacen en grado diverso los diferentes objetivos (a menos que se especifique una función objetivo que pondera la importancia de cada objetivo); en ausencia de tal criterio, los programas y proyectos se vuelven incomparables entre sí (pues satisfacen objetivos probablemente diferentes). En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, casi todo programa puede pretender que satisface el objetivo de "reducir la pobreza", en la medida que una meta tan ambiciosa no se encuentre precisamente cuantificada (como ocurre, en cambio, cuando se dispone de una medida escalar, vinculada al problema –la pobreza o el desempleo– que se quiere modificar). En tercer lugar, es posible que, de perseguirse criterios de eficiencia, algunos objetivos puedan resultar inconsistentes entre sí (por ejemplo, al asignarse fondos a proyectos de infraestructura, con escasa incidencia sobre el capital humano de la población beneficiada). Finalmente, los objetivos no excluyentes tornan difusa la definición de la población objetivo: así, buena parte de la población que se focaliza puede no ser desempleada, en tanto satisfaga uno o más de otros objetivos (pertenecer a grupos vulnerables, habitar en áreas pobres). Esta situación se pone en evidencia en la población rural que focaliza el programa Trabajar: los indicadores disponibles señalan que se trata básicamente de población no desocupada y no PEA.

II. *Población objetivo*. Como queda dicho, en general se procura dar ocupación transitoria a población desocupada, en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social. Tomada esta población objetivo con criterios excluyentes, se limitaría a desocupados (registrados formalmente o no), que además se encuentren en situación de pobreza y/o de vulnerabilidad social. Por lo tanto esta definición excluiría a población inactiva (no PEA), a subocupados, y a los desocupados en los deciles superiores de la distribución. Sin embargo estas definiciones no se toman en sentido estricto o excluyente. En efecto, en el caso del programa Trabajar, la PO (población objetivo) estimada oficialmente es (Trabajar III) de 1.357.995 personas, de las cuales unas 795.544 personas son desocupados urbanos definidos como "pobres", y el resto, unas 562.451 personas son población rural con necesidades básicas insatisfechas. Estos últimos son en su mayoría inactivos o subocupados, ya que representaban más del 42% de la PEA rural. El hecho de incluir en la PO a población subocupada, y a los inactivos, sumado a la posibilidad de que una persona se mantenga indefinidamente en el programa (reingresando inmediatamente a través de otro proyecto al terminar el vigente) extiende significativamente la cobertura de estos programas, originalmente definidos como de "apoyo a desocupados". Por un lado, se amplía el universo (los beneficiarios no sólo son los desocupados); y por el otro, el universo nunca se agota (en términos figurados de extracción de bolillas de un bolillero, pueden realizarse infinitas extracciones de la misma bolilla, mientras cada extracción sea en diferentes períodos).

Desde el inicio del programa Trabajar III (agosto de 1998) se han beneficiado (hasta junio de 1999) aproximadamente unas 102 mil personas, un 7,5% de la PO; mientras que la cantidad total de beneficios que otorgó Trabajar en el mismo período alcanzó las 843.471 prestaciones. Asumiendo que cada beneficiario entra al programa sólo una vez y que está tres meses trabajando, el total de prestaciones otorgadas implicaría unos 281.157 beneficiarios, más de dos veces y media la cantidad real de beneficiarios, lo que indica que un número importante de éstos entra más de una vez al programa.[6] De acuerdo al perfil declarado por los beneficiarios, el 60,5% no había participado en programas de empleo con anterioridad, mientras que 27,5% lo había hecho en Trabajar y el resto (12%) en otros programas de empleo.[7]

Bajo las hipótesis de que la PO se mantiene estable, que los desocupados no rotan, y que cada persona entra sólo una vez en el programa, este programa habría agotado al cabo de cuatro años y medio toda la PO. Sin embargo, hay evidencia de que las hipótesis anteriores no se verifican: la PO incluye no sólo desocupados, sino también población inactiva (aproximadamente un 10%),[8] población ocupada (en Trabajar están incluidos los ocupados en la PO rural), población subocupada (algunos programas como el PARP de capacitación admiten hasta de 25% de beneficiarios subocupados), a lo que se agrega que cada beneficiario puede ingresar más de una vez en el año al mismo programa. De tal modo, en particular en ausencia de restricciones sobre el número de veces que se puede reingresar al programa, la PO se mantiene muy superior al número de beneficiarios efectivos. En el límite, para un programa que ofrece prestaciones trimestrales, y que permite el reingreso inmediato, se requieren otorgar algo más de 5 millones de beneficios anuales para "agotar" la PO de un año dado.

III. *Controles sobre los beneficiarios*. Durante los primeros cinco años de implementación de los programas (1992-1996), los controles sobre la pobla-

ción beneficiaria, así como sobre la calidad de los proyectos y sobre los organismos ejecutores, fueron extremadamente débiles. Desde abril de 1997 el programa Trabajar exige al beneficiario del mismo la presentación de CUIL. En principio ello, sumado a la obligación de suministrar el número de DNI, aparece como una restricción efectiva a distintos mecanismos de fraude: desde que se la introdujo se presentaron reclamos de las jurisdicciones beneficiarias, ya que los organismos de ejecución solían incluir indocumentados y extranjeros entre los beneficiarios. Por otra parte, se introducía la posibilidad de controlar que la persona tuviera beneficios múltiples (en la medida que otros programas exigieran los mismos registros). Debe observarse sin embargo que la obtención de DNI es un trámite relativamente rápido (de uno a seis meses), y en el caso del CUIL se trata de un trámite inmediato. Existe asimismo evidencia de extranjeros con visas temporarias de trabajo que obtienen CUIL, y que luego lo renuevan indefinidamente. Finalmente cabe observar que en la información mensual del programa no se informan datos individuales, incluyendo la identificación de los individuos. En la información anual que lleva el programa los datos se obtienen a partir de la autodeclaración del beneficiario, lo que limita la calidad del control. Algunos programas de empleo registraron muy altos índices de ausentismo y/o fraude en el pasado. En las auditorías realizadas en el programa Trabajar (que es el que impone las mayores exigencias) en mayo y junio de 1996, se detectaron deserciones o inasistencias en el 15% de los beneficiarios del programa. En el caso del PEP, se registraron usos incorrectos en alrededor del 50% de los casos auditados, y ello motivó que el programa fuera interrumpido en 1996. Actualmente el programa Proempleo comparte los mismos criterios de registro y control de información del PEP,[9] lo que introduce dudas acerca de la calidad de los mismos.

IV. *Empleo y educación*. Para la población más joven, el ofrecimiento de un empleo sin costos de búsqueda al salario mínimo prevaleciente –es decir, el ofrecimiento de entrar en un programa de empleo– constituye una oferta que generalmente implica que el joven deja el sistema educativo para ingresar al mercado laboral. Esa decisión –que sólo en algunos casos se revierte más adelante– implica la salida temprana de los jóvenes del sistema educativo, lo que afecta al mercado de trabajo tanto en el presente (al elevar la tasa de actividad por sobre su equilibrio de corto plazo) como en el futuro (al aumentar la oferta de no calificados y reducir la de calificados). La experiencia internacional[10] indica que los salarios mínimos afectan significativamente la decisión de participación de los jóvenes (no sólo su probabilidad de obtener un empleo), y –a fortiori– un programa de empleo aumenta los incentivos para salir del sistema educativo, al reducir o eliminar los costos de búsqueda. Estos elementos fueron tomados en cuenta a partir de 1996, cuando se decidió elevar a dieciséis años la edad mínima para participar en el programa Trabajar, aunque esta modificación no abarcó a otros programas de empleo.

V. *Programas permanentes y transitorios*. La persistencia de elevadas tasas de desempleo no es una característica común a nivel de la experiencia

internacional, sino que se asocia con uno o más de los siguientes factores "estructurales": bajo crecimiento económico, restricciones a la competencia en los mercados de productos, organización relativamente rígida de los mercados laborales. A estas características se les pueden asociar shocks asimétricos (sobre precios de los factores, mercados de capitales, etc.) que a su vez pueden profundizar o extender los ciclos de ajuste. Los programas de empleo se diseñan en general para estas últimas situaciones transitorias o "de emergencia", para facilitar el proceso de ajuste de un mercado de trabajo a su nuevo equilibrio, a partir de shocks que alteran las condiciones originales de la economía. Son programas de naturaleza anticíclica: se expanden en la depresión para contraerse y eventualmente desaparecer en el auge. La experiencia chilena en los años ochenta es clara en este sentido: los programas de empleo, en sus diversas formas, llegaron a abarcar al 12,9% de la PEA en 1983 (luego que el PBI descendió el 14,7% en 1982-1983), y se redujeron al 0,2% de la PEA en 1988 (luego de cinco años de crecimiento económico promedio al 5,6% anual).

En la definición de "transitorio" o no de un programa intervienen dos aspectos. Por un lado, las cuestiones antes señaladas como de carácter "estructural": el diseño de las instituciones laborales, junto con el grado de competencia prevaleciente en los mercados de productos y la performance macroeconómica. Un país cuyas características "estructurales" lo llevan a experimentar un alto nivel de desempleo, sólo puede diseñar programas de empleo que terminan siendo permanentes, pues el desempleo es una característica persistente. En este caso, los programas de desempleo intentan compensar las deficiencias de organización de los mercados de trabajo, al precio de constituirse en programas permanentes.

Por otro lado, para que un programa de empleo tenga características de "transitorio" frente a shocks que afectan la economía también en forma transitoria, debe satisfacer diversas propiedades de diseño: el nivel del beneficio que otorga debe ser menor o igual al costo de oportunidad o salario de reserva del beneficiario, descontando la prima por costos de búsqueda de ocupaciones; debe controlarse que se cumplan las exigencias de contraprestación laboral por parte del beneficiario (de lo contrario se transforma en un subsidio o seguro por desempleo); debe limitarse el número de veces que una persona puede acceder al beneficio; debe evitarse la superposición de beneficios desde diferentes programas.

En el caso argentino, por diferentes razones los programas de empleo fueron adquiriendo la característica de programas permanentes. En primer lugar, porque el mercado laboral mantiene un diseño regulatorio que, frente a cada shock, favorece un ajuste por la vía de reducir la tasa de uso del factor trabajo, más que ajustar su precio relativo. En segundo lugar, porque su diseño favoreció desde el comienzo las filtraciones (hacia población no desocupada, hacia población que recibía repetidamente el beneficio) y el fraude tolerado muchas veces por el propio programa (extranjeros, beneficiarios que no cumplían los requerimientos de trabajo, beneficiarios que superponían beneficios, etc.). Finalmente, los objetivos múltiples de los programas –al dirigirse a población no sólo desocupada, sino también a los subocupados e inactivos– les otorgaron un diseño más asociado a programas de "pobreza",

es decir a una problemática de carácter menos transitorio que el desempleo. De allí que en la experiencia local, los programas "de empleo" llevan siete años en ejecución (1992-1998), sin mostrar un nítido correlato con el ciclo económico. El total de beneficiarios de programas de empleo abarcó en efecto el equivalente del 1,1% de la PEA urbana en 1994, al 1,8% en 1995-1996, al 3,3% en 1997, y al 2,5% en 1998. La magnitud de los programas estuvo asociada más al financiamiento disponible –que es procíclico–, que al carácter transitorio o no del problema que se deseaba focalizar. La reducción de la población en programas de empleo en 1999 responde, en los hechos, a las restricciones fiscales asociadas con la menor actividad cíclica en ese año (en el que, por otra parte, se eleva el número de desempleados). Algunas consecuencias del carácter permanente (es decir, no transitorio) de estos programas han sido: la creación de clientelas asociadas, la necesidad de racionar administrativamente recursos que tienen una demanda virtualmente infinita[11] –con lo que se potencia la corrupción y el fraude–, el aumento de la tasa de actividad de trabajadores secundarios, el aumento de la tasa de desempleo abierta, el incremento del salario de reserva de grupos de personas con bajas probabilidades de empleo, etcétera.

VI. *Efectos sobre el mercado laboral.* Los programas que implican construcción de viviendas suelen tener un negativo impacto sobre la capacidad de ajustarse a shocks o eventos inesperados que reducen las probabilidades de empleo en una región, y que en otros casos exigirían la emigración de mano de obra. En las décadas de 1970-1980, muchos proyectos –de construcción de represas hidroeléctricas, de perforación y extracción petrolera, etc.– incluyeron la construcción de viviendas para sus trabajadores temporarios, como un ingreso no monetario adicional (en general, exento de cargas impositivas). Los programas de empleo –en particular el programa Trabajar– suelen también destinar buena parte de sus recursos al objetivo de sustituir "ranchos" por viviendas unifamiliares. Lo que tienen en común ambos hechos (viviendas para proyectos energéticos en los '70/80, viviendas en programas de empleo en los noventa) es que en general, los beneficiarios tienen alguna restricción para "realizar" sus activos y migrar a otra región si su trabajo se termina. Por ejemplo, esa restricción está en el hecho de pagar una cuota muy baja por su vivienda, a lo largo de treinta o cuarenta años, y lo que obtendrían por lo que hasta allí pagaron no les permitiría comprar nada en otro lado. En muchos casos ni siquiera pagan las cuotas, y son ocupantes "de hecho" de viviendas de una calidad mejor a la que podrían obtener en otra región (sin el subsidio). Muchas veces esas viviendas no están en condiciones de ser siquiera transferidas (los títulos de propiedad de los terrenos no están bien definidos, la vivienda es propiedad de otro hasta tanto se pague totalmente, etc.), y por lo tanto no es fácil "realizar" el valor del activo, y llevárselo a otra región.

La consecuencia es que estos planes de construcción de viviendas "atan" a los individuos y sus familias a una región, ya que no es fácil para los beneficiarios obtener una renta de la propiedad similar en otro lado. Por lo tanto estos programas pueden derivar en una reducción de la movilidad interregional en el mercado de trabajo, y hacer más largos los procesos de ajuste. Frente a shocks asimétricos, que tienen mayor impacto en una región que en otra, parte del ajuste en mercados flexibles se realiza por la vía de las migraciones (por ejemplo, en el estado de California, frente al shock provocado por la reducción del gasto militar a comienzos de los noventa). Todo programa que trabe el ajuste debe computar, entre sus consecuencias no deseadas, el prolongar el desempleo en esas regiones.

En otro orden, los programas tienden en general a elevar la tasa de participación laboral de los trabajadores secundarios, por diversas vías. Por un lado, la incorporación de población inactiva (No PEA) que se incorpora durante algún período como PEA, es probable que facilite la posterior incorporación al mercado laboral del beneficiario (le permite adquirir "experiencia"). En segundo lugar, algunos programas remueven restricciones al empleo: es el caso de los programas de guarderías infantiles, para facilitar el trabajo como domésticas de las mujeres. Los programas que facilitan el inicio o continuidad de actividades económicas privadas tales como ferias artesanales, mataderos, huertas, etc., en la medida que aumentan la tasa de retorno de tales actividades, también contribuyen a elevar en forma permanente la participación laboral de los beneficiarios (en la medida que sean No PEA).

VII. *Costo unitario de los programas*. Los programas de empleo explicitan los fondos que se transfieren a los beneficiarios. Sin embargo, éstos constituyen sólo una parte del costo total de los programas. El MTSS evaluó que para el año 1997, los fondos recibidos por los beneficiarios en programas de empleo alcanzaron los 359 millones de pesos, pero que a ello se deben agregar un nivel estimado en algo más de 700 millones en materiales, 30 millones en costos administrativos del MTSS, y una suma no definida por parte de las provincias y municipios en la administración y apoyo. Por lo tanto, sin incluir otros costos de las provincias y de los organismos ejecutores, para un total de $ 359 millones en beneficios se erogan más de $ 1.089 millones. A menos que los programas tengan un beneficio económico neto positivo, la relación estimada por el MTSS de 3,03 a 1 no parece baja. Indica que *se gastó 0,34% del PBI para otorgar 422 mil beneficios, a una población no superior a los 338 mil beneficiarios. El costo promedio es de $ 2.581 por beneficio, o de $ 3.222 por beneficiario.* El beneficiario promedio obtiene sin embargo, en términos netos, sólo $ 1.062.

VIII. *Contraparte local.* Uno de los problemas más frecuentes de los programas consiste en lograr el desembolso de la contraparte local (provincia o municipio), la que frecuentemente reviste la forma de entrega de materiales. Con el objeto de reducir la exigencia de fondos de contrapartida es que a lo largo de 1999 se ha incrementado la actividad en programas tales como Servicios Comunitarios, cuyos proyectos minimizan los requerimientos de materiales. Sin embargo, cabe observar que estos últimos programas son de más difícil evaluación y auditoría.

IX. *Impacto bruto y neto.* En los pocos casos en que se realizan evaluaciones de proyectos, no se observa un esfuerzo por medir el impacto *neto* de los mismos, sino sólo su impacto *bruto*. Sin embargo en algunos casos es noto-

rio que los programas de empleo público desplazan empleo privado que hubiera tenido lugar en su ausencia. La cuestión no parece menor, si se tiene en cuenta que el cierre de los programas de empleo privado, en el pasado, fue decidido en buena medida al determinarse que su principal efecto era el desplazar empleo privado (su contribución neta social era negativa).

X. *Evaluación de Proyectos*. Para realizar un análisis técnico sobre el impacto de los proyectos de empleo y capacitación en la Argentina, tanto en términos de eficiencia como de equidad, se carece de estadísticas sobre el perfil de los beneficiarios. Los proyectos de empleo se caracterizan por presentar, en general, un perfil de subsidio; mientras que los proyectos de capacitación buscan, además de en algunos casos proveer empleo, elevar la probabilidad de ser empleados. Desde esta perspectiva lo que uno debería analizar es: en los programas de empleo, su impacto redistributivo, y en los programas de capacitación la eficiencia en la meta de elevar la inserción. De la totalidad de los programas que ofrece el MTSS sólo uno, el Proyecto Joven, y por requerimiento de la entidad internacional que lo financia, se realizó un análisis de impacto. Las conclusiones principales de este análisis son que el Proyecto Joven eleva la probabilidad de conseguir empleo, especialmente en el corto plazo; el impacto es mayor para los beneficiarios de menores niveles educativos y experiencia laboral; en promedio el programa generaría un incremento del 7% en los ingresos mensuales de los beneficiarios; también mejora las condiciones laborales, medidas como la percepción de aguinaldo y seguro por accidentes de trabajo, vacaciones pagas y obra social. Uno de los problemas técnicos a los cuales se enfrentan estas conclusiones es la creación del grupo de control, en tanto se formó con personas que estaban habilitadas para inscribirse en el proyecto y finalmente desistieron. Aun cuando se carece de microdatos para evaluar independientemente los resultados del programa, puede resultar útil una caracterización general de la población que abarca, lo que se encuentra en el Anexo del presente capítulo.

2. SUBSIDIO POR DESEMPLEO

El primer antecedente de seguro por desempleo aparece a fines de 1982 y estaba dirigido al personal en relación de dependencia que hubiera perdido el trabajo, por razones ajenas a su voluntad, durante 1982. El beneficio se extendía por seis meses y consistía en una suma fija mensual, discriminando el monto según el beneficiario tuviera o no cargas de familia. Vencido el período de vigencia de la ley (1983), recién a fines de 1984 el beneficio se reestableció por decreto. De igual modo, el sistema se fue renovando con modificaciones en los montos y la población cubierta hasta 1989. En 1991, se sancionó la Ley Nacional de Empleo, que establece un sistema integral de prestaciones por desempleo. El sistema alcanza a todos los trabajadores comprendidos dentro de la Ley de Contrato de Trabajo que cesen su relación laboral por: despido sin justa causa, despido por fuerza mayor o por falta o disminución del trabajo no imputable al empleador, resolución del contrato de trabajo por denuncia fundada del trabajador, extinción colectiva total por

motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo, quiebra o concurso del empleador, terminación del contrato, extinción del contrato por muerte, jubilación o invalidez del empresario individual, interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

No están incluidos en este beneficio los trabajadores comprendidos en el régimen de trabajo agrario, trabajadores del servicio doméstico, del sector de la construcción, y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal por medidas de racionalización administrativa. Las condiciones de elegibilidad además exigen que el trabajador se encuentre en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, estar inscripto en el Sistema único de Registración Laboral y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. Además debe haber aportado al Fondo Nacional de Empleo (FNE) por un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, y de noventa días durante los doce meses anteriores al cese de la relación laboral para los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales.

Por su diseño, el programa está expuesto a conductas de riesgo moral, ya que por una parte no se establecen ofrecimientos de empleo por parte de la autoridad de aplicación, que en caso de ser rechazados implican la caducidad del beneficio. La consecuencia de ello es la prolongación del período de percepción de beneficios. Por otro lado, la auditoría de gestión del programa indica la presencia de un porcentaje no despreciable de casos de percepción simultánea del beneficio con otros ingresos incompatibles con el mismo.

La protección al desempleo consiste en una prestación económica en dinero, y el pago de las asignaciones familiares correspondientes. La ley menciona el pago de las prestaciones médico asistenciales de acuerdo a lo vigente en las leyes 23.660 y 23.661 de obras sociales, donde se establece que toda persona que finaliza su relación laboral, tiene derecho al usufructo de las prestaciones médicas durante un período de tres meses. El período de las prestaciones por desempleo se computa a los efectos de la antigüedad en materia previsional. La duración de las prestaciones está relacionada con el período de aportes[12] al FNE de acuerdo con el esquema del cuadro adjunto.

El monto de la prestación económica, o *tasa de reemplazo*, se establece como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual,

Cuadro 2
DURACIÓN DE LAS PRESTACIONES

Período de cotización	Duración de las prestaciones
De 12 a 23 meses	4 meses
De 24 a 35 meses	8 meses
36 meses y más	12 meses

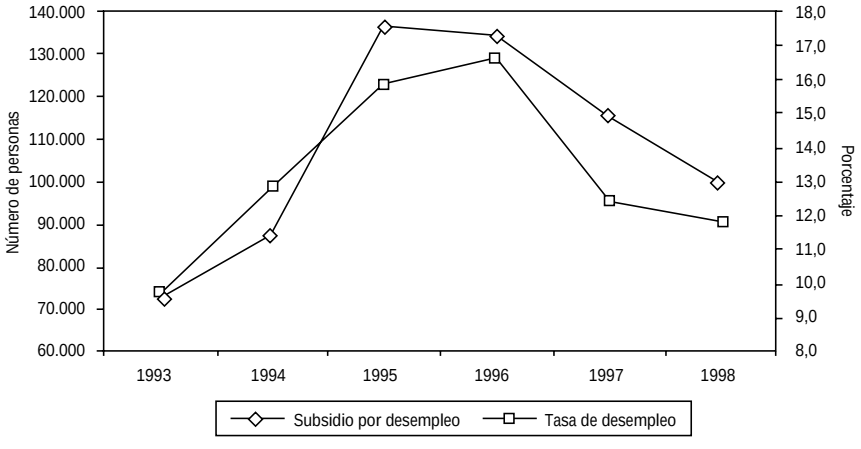
normal y habitual del trabajador, en los seis meses anteriores al cese del contrato. Durante los primeros cuatro meses de la prestación el porcentaje es de 80%, entre el quinto y octavo mes es el 85% del prestación del primer período, y a partir del noveno y hasta el doceavo mes la prestación asciende al 70% de la de los primeros cuatro meses. Existe un mínimo de $ 150 y un máximo de $ 300. El sistema se financia con los siguientes aportes: a) 1,5% sobre las remuneraciones del personal en relación de dependencia con obligación de aportar al sistema de asignaciones familiares,[13] y b) una contribución del 3% del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas.

La evolución del sistema. Entre 1992 y 1998, el total de desocupados pasó de 806 mil a 1.7 millones con un máximo de más de 2 millones en 1995 y 1996. Desde el inicio del sistema, las prestaciones evolucionaron al ritmo de la tasa de desempleo, alcanzando un máximo en 1996 y descendiendo desde ese momento. Sin embargo, es de destacar que el subsidio por desempleo sólo cubre a un porcentaje pequeño del total de desempleados (5,5% de la población desocupada en 1998), dadas las condiciones de elegibilidad y el período de cobertura del programa. Utilizando información de la EPH de 1998 –única que tiene datos sobre individuos que perciben el beneficio por desempleo–, se calculó que del total de desocupados, el 14,5% calificaban para cobrar el subsidio. Suponiendo que dicho porcentaje se mantuvo constante a lo largo del tiempo (lo que permite calcular la población objetivo en cada momento como el producto entre el total de desocupados y ese coeficiente de 0,145), puede observarse que el porcentaje de beneficiarios efectivos respecto de los potenciales también ha venido disminuyendo en los últimos años. Los desocupados con subsidio representaban en efecto al 47% de la población potencial en 1992, mientras que representan entre el 35% y el 38% de la población potencial desde 1997. Dos razones básicas podrían explicar esta caída en la cobertura: por el lado de una menor oferta del beneficio, podrían haberse introducido restricciones adicionales (administrativas) sobre la población objetivo, consistentes con límites presupuestarios al gasto (existe un exceso de demanda del subsidio); por el lado de la demanda, menor número de presentaciones por parte de los potenciales beneficiarios. Este último caso sólo parece consistente con hipótesis de menor transparencia del subsidio en los últimos años, aumento en el salario de reserva y/o aumento en la probabilidad de empleo de la población.

Los montos del programa muestran un crecimiento entre 1992 y 1996, aunque de menor magnitud que el incremento en el número de beneficiarios, y una reducción en los dos años subsiguientes. El menor aumento en los montos pagados se debe a la reducción del tope del beneficio a partir de 1994, en que se fijó en $ 300, mientras que el tope anterior era de $ 400. Como consecuencia de la reducción del tope del subsidio, se observa una caída en el beneficio promedio de la prestación. Mientras en 1992 el subsidio medio se ubicaba en $ 369, en 1998 era de $ 269, lo que implica una disminución de 27,3%, y del mismo monto ($ 100) que la reducción en el tope.

El cuadro 4 contiene una caracterización de los beneficiarios del subsidio

Gráfico 3
SUBSIDIO POR DESEMPLEO Y TASA DE DESOCUPACIÓN



Fuente: elaboración propia en base a datos del MTSS.

Cuadro 3
BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Prestaciones	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	73.373	98.513	122.347	128.885	95.379	90.711
Pje. sobre el total de desocupados	6,7	7,4	5,9	6,3	5,1	5,5
Pje. en relación a los desocupados objetivos[1]	46,4	51,2	40,9	43,5	35,3	37,8

1. Desocupados con trabajo anterior formal, en relación de dependencia y con menos de doce meses de desocupados.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Informe Económico y EPH.

por desempleo. Puede observarse que el 71,3% de los perceptores corresponde a individuos cuya ocupación anterior era de personal administrativo, obreros no agrícolas y choferes. Sólo el 7,4% corresponde a profesionales y técnicos, y directores o ejecutivos.

Subsidio y distribución del ingreso. El programa de subsidio por desempleo no persigue explícitamente objetivos redistributivos; sin embargo transfiere ingresos entre asalariados.

Dado que no todos los asalariados son elegibles para recibir el subsidio,

Cuadro 4
CARACTERIZACIÓN DE LOS PERCEPTORES DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

	1994	1995	1996	1997
Sexo				
Mujeres	23,5	26,4	27,5	29,1
Hombres	76,5	73,6	72,5	70,9
Grupo de edad				
Hasta 24 años	7,4	9,6	9,9	9,6
de 25 a 49 años	71,3	68,9	70,0	70,4
50 años o más	21,3	21,5	20,1	20,0
Cargas de familia				
Sin cargas	33,0	38,7	41,3	51,9
Con cargas	67,0	61,3	58,7	48,1
Ultima ocupación				
Profesionales y técnicos	18,2	15,0	21,4	2,9
Directores y ejecutivos	0,4	0,5	0,6	4,5
Personal administrativo	17,5	19,4	19,4	34,4
Comerciantes y vendedores	6,1	9,1	10,2	3,7
Trabajadores de serv. privados	5,1	6,0	5,2	16,8
Trab. agrop. forestales y de la pesca	10,9	12,0	7,8	0,8
Obreros no agrícolas y choferes	41,7	38,1	35,5	36,9
Rama de actividad de la última ocupación				
Actividades primarias	6,5	3,9	3,5	3,6
Industria manufacturera	45,1	45,1	42,3	35,6
Comercio	18,3	23,4	24,0	25,1
Servicios financieros y empresariales	20,4	16,1	14,1	12,9
Servicios sociales y personales	8,7	10,0	14,0	19,3
Otros	1,0	1,4	2,0	3,6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

los montos del programa se distribuyen en forma desigual entre toda la población.

Un punto que conspira contra el acceso a los beneficios es que los deciles de ingreso más bajos tienen una proporción más alta de trabajadores informales. En efecto, mientras que en el primer decil la tasa de informalidad es del 68,5% en 1998, en el décimo decil sólo alcanza al 18,6%, lo que significa

que entre la población asalariada –formal e informal– la probabilidad de acceder al seguro de desempleo es 3,7 veces mayor para los asalariados del último decil de ingresos, que para los del primer decil.

Unido a esto, los deciles más bajos tienen mayor probabilidad de estar desempleados, con lo cual a pesar de concentrar mayor cantidad de desocupados, tienden a recibir menores beneficios del programa, dado la alta informalidad en estos estratos antes mencionada.

Para la población que califica en el programa, en cambio, la probabilidad de acceder al beneficio es mayor para los asalariados con menores ingresos. En efecto, para el subconjunto de asalariados formales, de los que menos del 15% califica para el programa, se observa que el 39% de los beneficios corresponde a individuos que en la ocupación anterior se ubicaban en los tres primeros deciles de ingreso asalariado formal, en tanto que los dos deciles más altos concentran el 16,7% de los beneficios.

Esta débil progresividad aumenta al tener en cuenta la tasa de reemplazo que abona el programa. En efecto, el cuadro adjunto muestra el porcentaje del salario que representa el subsidio por desempleo para cada uno de los deciles de ingreso.[14] Surge de este cuadro que el subsidio por desempleo representa para el primer decil un porcentaje superior al 80% del ingreso dado el piso para el subsidio, en tanto que para el decil más alto de ingresos el monto representa sólo el 12% de los ingresos.

En conclusión, los trabajadores de bajo nivel de escolaridad, y consiguientemente de bajos ingresos potenciales, tienen una baja probabilidad de acceder al beneficio, dado que tienen una menor probabilidad de estar ocu-

Cuadro 5
PORCENTAJE DE PERCEPTORES DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO
POR DECIL DE INGRESO ASALARIADO FORMAL[1]

Decil	1998
1	8,97
2	11,70
3	17,92
4	11,30
5	6,82
6	9,62
7	7,68
8	9,33
9	10,84
10	5,83
	100,00

1. Individuos por decil teniendo en cuenta el ingreso que percibían en el último trabajo.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 6
PORCENTAJE DEL BENEFICIO EN RELACIÓN AL INGRESO LABORAL SIN AJUSTAR, SEGÚN DECIL DE INGRESO LABORAL
ASALARIADOS FORMALES

Decil	1998
1	82,6
2	75,6
3	70,3
4	59,9
5	50,9
6	44,4
7	38,7
8	32,0
9	24,5
10	12,4

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

pados y –cuando lo están– son mayoritariamente informales (es decir, no están cubiertos por la legislación). El programa tiene por lo tanto elementos de *regresividad* desde el punto de vista del conjunto de asalariados (ocupados o no). Sin embargo, si el análisis se restringe únicamente al universo de los perceptores del subsidio, los que tenían menores ingresos en su ocupación anterior tienen una tasa de reemplazo mayor. Desde este último punto de vista, para quienes califican para el subsidio, el programa es *progresivo*.

3. ASIGNACIONES FAMILIARES

El régimen de asignaciones familiares comenzó a operar en 1957 con la creación de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de Empresas Comerciales Privadas (CASFEC) y con la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). En 1965 se creó la Caja de Asignaciones Familiares para el personal de la Estiba. En 1991 las tres cajas fueron disueltas transfiriéndose la administración del régimen a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

Hasta octubre de 1996, el sistema abonaba prestaciones mensuales en concepto de hijo (hasta los 21 años en caso de que estudiara, de lo contrario hasta los 15), prenatal, hijo discapacitado (sin límite de edad), cónyuge, familia numerosa (a partir del tercer hijo), escolaridad (preescolar, primaria, media y superior) en hijo menor de 4 años (cuya madre también trabajara). También abonaba una vez al año asignación por escolaridad primaria y preescolar (un pago a principios de año) y asignación anual complementaria por vacaciones. Existían también pagos por matrimonio, nacimiento de hijo o adopción. Finalmente el sistema se hacía cargo de los salarios de las mujeres durante la licencia por maternidad. En caso de que ambos cónyuges trabajaran en relación de dependencia, uno sólo tenía derecho al cobro de las mismas (excepto el beneficio de matrimonio). Para algunas provincias las asignaciones familiares (excepto las de matrimonio, nacimiento y adopción) eran superiores. En el caso de Neuquén, Río Negro y La Pampa, las asignaciones familiares se duplicaban; en Chubut se triplicaban, en tanto que en Santa Cruz, Tierra del Fuego y Antártida e Islas del Atlántico Sur se cuadruplicaban.

En octubre de 1996 se sancionó la ley 24.714 que estableció un nuevo sistema. En este caso, se redujeron los conceptos abonados en forma mensual por hijo, prenatal e hijo discapacitado. Se mantuvo la asignación por escolaridad –pero se eliminó el pago por preescolar– y se lo extendió hasta el fin del ciclo medio (se abona una vez al año al inicio del ciclo escolar). También se mantuvieron las asignaciones por nacimiento, adopción, matrimonio y maternidad. La ley 24.716 de octubre de 1996, estableció una licencia especial por nacimiento de hijo con síndrome de Down, la cual consiste en seis meses con goce de haberes a cargo del sistema de asignaciones familiares, desde la fecha de vencimiento de la licencia por maternidad.

En el caso de la asignación por hijo se limitó el pago de la misma hasta la edad de 18 años, lo que representa un incremento del lapso para hijos que no estudian y una disminución para aquellos que continúan los estudios después de esa edad. Se fijó un tope de remuneración de $ 1.500 para la percepción de asignaciones familiares, excepto para el caso de hijo con dis-

Cuadro 7
ASIGNACIONES FAMILIARES DESDE OCTUBRE DE 1996
(En pesos)

	Salario		
Concepto	Hasta 500	De 501 a 1000	De 1001 a 1500
Hijo y prenatal	40	30	20
Hijo discapacitado[1]	160	120	80
Ayuda escolar anual	130	130	130
Nacimiento	200	200	200
Adopción	1.200	1.200	1.200
Matrimonio	300	300	300
Cónyuge[2]	15	15	15

1. Esta asignación no tiene tope de salario. Para salarios por encima de $ 1.500 la asignación es de $ 80.
2. Exclusivamente para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
Fuente: ANSES.

Cuadro 8
ASIGNACIONES PARA ZONAS ESPECÍFICAS

Concepto	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Hijo y prenatal	40	60	86-80 [1]
Hijo discapacitado[1]	160	240	320
Ayuda escolar anual	260	390	520
Nacimiento	200	200	200
Adopción	1.200	1.200	1.200
Matrimonio	300	300	300

1. Para remuneraciones inferiores a $ 501 el monto es de $ 86.
Zona 1: provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén y algunas regiones de las provincias de Formosa, Mendoza y Salta.
Zona 2: provincia de Chubut. Zona 3: provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y algunas regiones de Catamarca, Jujuy y Salta.
Fuente: ANSES.

capacidad, en el cual no existe tope, en tanto que para ciertas regiones del país el tope se eleva hasta $ 1.800. El sistema de asignaciones familiares también se encarga de abonar los subsidios establecidos a los jubilados y pensionados, independientemente de que durante su etapa activa hayan sido o no beneficiarios de las mismas. En el caso de los jubilados, los conceptos que se abonan son: hijo, hijo discapacitado y cónyuge.

En el cuadro 7 se detallan los montos pagados en concepto de asignaciones familiares. Las regiones que tenían montos superiores de asignaciones familiares en el viejo régimen tienen el esquema de pagos detallado en el cuadro 8. El decreto 796 del 14 de agosto de 1997, modificó el monto de las prestaciones por hijo, hijo con discapacidad y prenatal en 14 provincias[15] para los nuevos trabajadores en pequeñas empresas según el artículo 83 de la ley 24.467.[16] Una resolución posterior (Resolución 71) del Sistema de Seguridad Social fijó los montos establecidos en el cuadro 9.

El régimen se financia con un aporte del empleador del 7,5% de todas las remuneraciones que percibe el trabajador. Dicha tasa de aporte se fue reduciendo desde 1994, como parte de la política general de reducción de contribuciones patronales, diferenciada por región. Se estima una tasa promedio vigente a mediados de 1999 del 3,9%. Las pequeñas empresas mencionadas en el decreto 796/97 tienen, adicionalmente, una reducción de aportes a la seguridad social (excepto por concepto de Obra Social y PAMI) por los nuevos trabajadores, que puede estimarse en 0,6 puntos adicionales.

Dimensión del sistema. La población objetivo del sistema de asignaciones familiares es la población asalariada en relación de dependencia que realiza aportes al sistema de seguridad social, es decir la población asalariada formal, cuyos ingresos sean inferiores a los topes establecidos. Los trabajadores

Cuadro 9
ASIGNACIONES FAMILIARES PARA TRABAJADORES
DE PEQUEÑAS EMPRESAS POR REGIÓN
(En pesos)

Región	Salario	Hijo y prenatal	Hijo disc.	Ayuda escolar anual	Ayuda escolar anual discapacitados
1	0 a 500	80	320	130	130
	501 a 1.000	60	240	130	130
	1.001 a 1.500	40	160	130	130
	1.501 o más	–	160	–	130
2	0 a 1.800	80	320	260	260
	1.801 o más	–	320	–	260
3	0 a 500	172	480	390	390
	501 a 1.800	120	480	390	390
	1.801 o más	–	480	390	390
4	0 a 1.800	160	640	520	520
	1.801 o más	–	640	–	520
5	0 a 500	172	640	520	520
	501 a 1.800	160	640	520	520
	1.801 o más	–	640	–	520

1. Catamarca (con excepciones), Jujuy (con excepciones), La Rioja, Salta (con excepciones), Sgo. del Estero, Tucumán, Formosa y Chaco.
2. Neuquén, Río Negro, Dto. de Orán (Salta) excepto la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán y su ejido urbano, y La Pampa.
3. Chubut.
4. Dto. de los Andes, Santa Victoria, Rivadavia, Gral. San Martín excepto la ciudad de Tartagal, su ejido urbano (Salta); Dto. de Rinconada, Santa Catalina, Sauques, Cochinoca y Humahuaca (Jujuy) y Dto. de Antofagasta de la Sierra (Catamarca).
5. Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.
Fuente: ANSES.

del sector público, si bien los empleadores públicos no realizan aportes al sistema, tienen derecho a la percepción de las mismas, en la forma de pagos no remunerativos.

La cantidad de beneficios pagados en concepto de asignaciones familiares –sin incluir a los trabajadores del sector público– se muestra en el cuadro 10. Surge del mismo una reducción en el número de asignaciones pagadas (respecto del período previo a la reforma) debido a la reducción de la población objetivo producto del establecimiento de topes.

De acuerdo con información del ANSES, los egresos del sistema de asignaciones familiares para trabajadores activos, ascendieron en 1997 a $ 1621,0 millones lo que representa una reducción de $ 392,4 millones res-

Cuadro 10
CANTIDAD DE BENEFICIOS ABONADOS

	1991	1997	1998
Adopción	s/d	744	756
Hijo	3.152.077	2.463.120	2.513.388
Hijo discapacitado	21.463	30.173	30.789
Maternidad	s/d	12.759	13.019
Matrimonio	77.004	50.604	51.636
Nacimiento[1]	197.208	136.128	138.900
Prenatal	54.421	104.358	106.671

1. El dato de 1991 incluye adopción.
Fuente: Presupuesto Nacional y ex Cajas de Asignaciones Familiares.

Cuadro 11
MONTO DE LOS BENEFICIOS PAGADOS EN CONCEPTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES
(En millones de pesos corrientes)

Beneficio	1995	1996	1997
Asignaciones pagadas por ANSES	295,1	367,6	409,2
Pagadas por las empresas	1.718,3	1.600,5	1.211,8
Total gasto en asignaciones familiares	2.013,4	1.968,1	1.621,0

Fuente: elaboración propia.

pecto de 1995 explicado principalmente por el cambio en el régimen de asignaciones familiares (cuadro 11). Además de los beneficios al sector activo, el sistema abona las asignaciones familiares al sector pasivo, las cuales ascendieron en 1997 a $ 324,6 millones.

Asignaciones familiares y desigualdad. La presente sección analiza la distribución del pago de asignaciones familiares por decil de ingreso y compara cómo se alteró la desigualdad por el cambio de régimen realizado en 1996. Para ello se trabajó con información de 16 aglomerados urbanos de 1995 y 1997 (es decir, antes y después de la reforma del régimen) proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Con la información de base se calculó para cada familia el monto total de asignaciones familiares percibido en cada uno de los relevamientos, según las características del régimen vigente en cada momento del tiempo. Dada la imposibilidad de detectar –a través de la EPH– nacimientos, adopciones o matrimonios en cada momento del tiempo considerado, se trabajó solamente con el pago de asignaciones de carácter mensual, incluyéndose también el pago de la ayuda escolar anual en los casos que corresponda. Tampoco es posible detectar la existencia de hijos discapacitados. Dentro de cada hogar, para la percepción de asignaciones familiares sólo se consideró el núcleo familiar primario del jefe del hogar, dada la imposibilidad de distinguir dentro de los restantes componentes del hogar la relación de parentesco de los mismos, lo que impidió determinar la existencia de otro grupo familiar que pudiera percibir estos beneficios.

En 1995, del total de hogares de la muestra sólo el 34,6% percibían asignaciones familiares. Este porcentaje se redujo a 19% en 1997. Dado que la población objetivo de este sistema es la población ocupada asalariada en el sector formal, para evaluar el impacto del cambio de sistema dentro de los asalariados, se calculó el ingreso medio por hogar en concepto de asignaciones –por hogar en el cual alguno de los jefes trabaja en relación de dependencia (y por lo tanto podría acceder al beneficio)–, y se lo agrupó por decil de ingreso asalariado, para la población que califica para cobrar asignaciones familiares.[17]

Como puede verse en el cuadro 12, en el año 1995 (con la vigencia del

Cuadro 12
INGRESO POR ASIGNACIONES FAMILIARES, POR HOGAR CON JEFE O CÓNYUGE EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA POR DECIL DE INGRESO AJUSTADO ASALARIADO FORMAL
(En pesos por mes)

Decil	1995	1997	Diferencia
1	49,25	56,89	7,64
2	45,72	55,30	9,58
3	55,01	56,29	1,28
4	49,08	53,33	4,25
5	50,83	40,63	-10,20
6	54,62	36,69	-17,93
7	52,27	23,56	-28,71
8	47,24	7,71	-39,53
9	54,45	0,00	-54,45
10	51,99	0,00	-51,99

Fuente: elaboración propia.

anterior sistema) los montos no difieren sustancialmente por decil, en tanto que en 1997 (nuevo sistema) los deciles de ingreso salarial más bajo reciben un monto superior, principalmente porque tienen asignados mayores montos por los pagos en la mayor parte de las regiones. Comparando ambos regímenes, los hogares con perceptores de asignaciones familiares de menores ingresos se vieron beneficiados con el cambio de sistema, mientras que el 60% de los asalariados vio reducidos los montos recibidos.[18]

Tomando en cuenta a toda la población y ordenándola según el ingreso familiar per cápita, puede observarse el cambio en la distribución de los beneficios. En la actualidad, los deciles más bajos han incrementado su participación, en detrimento de los deciles más altos. Las diferencias por decil en la muestra de 1995 se deben a diferencias en la composición de las familias y en su participación en el mercado laboral formal. En 1997 además de estos componentes, las diferencias se explican por los ingresos del trabajo en relación de dependencia. La menor participación del decil 1 en los beneficios puede también deberse a una menor proporción de individuos en el mercado laboral formal. En suma, el cambio de régimen implicó un incremento de la proporción del gasto dirigido a los estratos de la población que menos gana. Mientras que en 1995 el 4,4% del gasto en asignaciones familiares lo recibía el decil más pobre, en 1997 ese porcentaje se ubicaba en el 7,5%. Dado que el cambio de sistema implicó una reducción en el monto total de los beneficios distribuidos, la nueva redistribución no significó un mayor monto per cápita por decil de ingreso familiar. A excepción del decil 1 donde el monto se eleva levemente, para los restantes deciles el valor medio por persona se redujo.

¿Cuál es el impacto neto, en términos de beneficio recibido por cada trabajador menos el aporte patronal (menor salario neto) correspondiente?

Cuadro 13
DISTRIBUCIÓN DEL MONTO TOTAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES SEGÚN INGRESO AJUSTADO PER CÁPITA FAMILIAR

Decil	1995	1997
1	4,4	7,5
2	7,4	12,9
3	10,5	14,4
4	8,5	13,8
5	9,8	9,5
6	12,6	10,9
7	12,8	10,0
8	13,2	10,7
9	13,5	7,3
10	7,3	3,0

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 14
INGRESO MEDIO POR ASIGNACIONES FAMILIARES POR DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
(En pesos por persona por mes)

Decil	1995	1996
1	3,46	3,56
2	7,35	6,10
3	6,89	6,14
4	7,23	4,69
5	7,72	3,76
6	7,38	3,40
7	7,67	3,36
8	6,83	2,28
9	6,41	1,20
10	4,53	0,77

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 15
IMPUESTO Y SUBSIDIO EN CONCEPTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES POR DECIL DE INGRESO ASALARIADO. TRABAJADORES FORMALES
(En pesos por mes)

Decil	Impuesto	Subsidio
1	11,14	45,76
2	15,48	39,82
3	17,83	38,47
4	20,94	32,36
5	24,67	15,93
6	28,22	8,48
7	32,44	-8,84
8	39,21	-31,51
9	51,17	-51,17
10	101,49	-101,49

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

En el cuadro 15 se computa en la primera columna el impuesto (patronal) promedio, por decil de ingreso asalariado formal. Si a dicho monto se lo compara con el ingreso que cada trabajador recibe en promedio, resulta un subsidio positivo para los primeros 6 deciles (para el 60% de la población de menores ingresos salariales formales), y negativo (un impuesto) para el 40% de los asalariados de mayores ingresos, independientemente de su composición familiar.

En resumen, el Sistema de Asignaciones Familiares está diseñado como un beneficio al que sólo acceden los trabajadores formales. Dentro de ellos, la reforma de 1996 redistribuyó progresivamente, en la medida que aumentó los montos percibidos por los deciles más bajos y redujo los de los deciles más altos. Cabe destacar que dado que a este beneficio sólo acceden los asalariados formales, los trabajadores en los primeros deciles de ingreso laboral tienen un menor ingreso por asignaciones familiares, a pesar de que el tamaño promedio de las familias es mayor, dado que la tasa de informalidad es más alta para los trabajadores de menores ingresos.

4. EL SISTEMA DE PENSIONES

Aun cuando coexisten diversos regímenes jubilatorios, el de mayor importancia por la magnitud de la población atendida es el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP), que abarca a todo el personal que se desempeña (o que se desempeñó) en el sector privado, en la administración pública nacional, empresas del estado y trabajadores públicos de algunas provincias argentinas que transfirieron sus cajas al SIJYP. Por otra parte tienen regímenes propios la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, el Servicio Penitenciario Nacional, el Personal Militar y los trabajadores públicos en las provincias y municipios que no transfirieron sus cajas. Las provincias que mantuvieron las cajas de jubilaciones y pensiones tienen un régimen general y sistemas diferenciados para algunos trabajadores, en especial para las fuerzas de seguridad (policía y penitenciaría) y docentes. Los regímenes provinciales están organizados como sistemas de reparto. En general se garantiza un haber de entre el 82% y el 100% de la remuneración en actividad, en tanto que la edad de retiro del régimen general, en la mayoría de los casos es de sesenta años para los hombres y cincuenta y cinco para las mujeres. Los sistemas de las fuerzas de seguridad tienen edades menores de retiro (en algunos casos no se explicita la edad sino los años de servicio), al igual que los docentes en los casos que éstos tengan un régimen especial.

En el SIJYP la afiliación es obligatoria para todos los mayores de dieciocho años que trabajan en relación de dependencia o en forma autónoma, en tanto que la edad de retiro es de sesenta años para las mujeres y sesenta y cinco años para los hombres que tengan treinta años de servicios con aportes. Al llegar a la edad de retiro a los individuos les corresponden las siguientes prestaciones:

- Prestación Básica Universal (PBU): es un monto único para todos los pasivos (del sistema público o privado) que se calcula como 2,5 veces el MOPRE[19] aumentado un 1% por cada año de aporte adicional por sobre los treinta obligatorios y hasta un máximo de cuarenta y cinco años. Esta prestación tiene un claro carácter redistributivo.
- Prestación Compensatoria (PC): es la parte de la prestación a cargo del Estado que reconoce lo aportado al viejo sistema. El haber mensual de la PC es de 1,5%, por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis meses (existe un tope de treinta y cinco años para el cómputo), calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes actualizadas y percibidas durante los últimos 120 meses, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia y sobre el promedio mensual de las categorías en las que revistó el afiliado ponderado por el tiempo de aporte en cada una de ellas. Existe un haber máximo de 1 MOPRE por cada año de servicio con aportes computados.
- Prestación Adicional por Permanencia (PAP): corresponde a los afiliados que optan por permanecer en el sistema de reparto. Se determina computando 0,85% de la remuneración promedio de los últimos 120 meses por cada año de servicios realizados al SIJYP. En este caso también existe un tope de treinta y cinco años de aportes para el cómputo de la PAP, en tanto que la PAP por año de servicio no puede superar a 1 MOPRE.
- Haber de capitalización: aquellos que optan por el régimen de capitalización reciben un monto acorde con lo que hayan acumulado en su Cuenta de Capitalización Individual (CCI).

El sistema también otorga jubilación por invalidez y jubilación por edad avanzada y pensión por muerte del beneficiario. En marzo de 1995 fue promulgada la ley 24.463 de Solidaridad Previsional que introdujo reformas, eliminando en particular la movilidad de las prestaciones. El régimen se financia con una contribución personal del 11% sobre la remuneración bruta (existe un tope de 60 MOPRES) de los trabajadores en relación de dependencia que se destina al sistema de capitalización o al sistema estatal dependiendo de la opción del individuo, más una contribución patronal del 16% destinada al sistema público. Si bien la tasa de aporte legal es del 16%, la reducción de aportes patronales ubica la tasa promedio a partir de abril de 1999 en el 8,5%. Los trabajadores autónomos realizan un aporte mensual fijo de acuerdo a la categoría que intenta reflejar el 27% sobre el ingreso presunto. Además existen impuestos asignados al sistema previsional.

Dimensiones del SIJYP. Hacía mediados de 1998, el total de beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ascendía a 3,4 millones. En los regímenes especiales fuera del SIJYP el total de beneficiarios asciende a 166,3 mil, con lo cual el total de beneficiarios a cargo del Tesoro Nacional asciende a 3,5 millones. Del total de beneficios, el 62% corresponde a jubilaciones.

De acuerdo a los datos del Ministerio de Economía, el sistema previsional tuvo durante 1997 ingresos por $ 13.513 millones, en tanto que los egresos ascendieron a $ 15.772 millones. Considerando sólo SIJYP, en 1997, el gasto total ascendió a $ 13.500 millones. Este gasto incluye el pago a los jubilados del viejo sistema, a los jubilados del nuevo sistema estatal y el pago de la

Cuadro 16
EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL SIJYP

	Jubilados	Pensionados	Total
1991	2.041.817	1.145.250	3.187.067
1992	2.094.215	1.184.994	3.279.209
1993	2.046.549	1.174.375	3.220.924
1994	2.039.522	1.175.942	3.215.464
1995	2.034.573	1.217.293	3.251.866
1996	2.077.740	1.260.255	3.337.995
1997	2.117.518	1.293.080	3.410.598
1998[1]	2.088.416	1.292.670	3.381.086
1999[2]	2.051.157	1.334.428	3.385.585

1. El dato corresponde al mes de julio.
2. Meta incluida en el Presupuesto de 1999.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social y Proyecto de Ley de Presupuesto.

Cuadro 17
INGRESOS POR APORTES Y CONTRIBUCIONES Y EGRESOS POR PRESTACIONES DEL SIJYP
(En millones de pesos de 1997)

	Contribuciones	Egresos
1991	10.501,18	10.584,67
1992	12.569,54	11.774,07
1993	16.006,74	11.174,09
1994	16.598,30	11.725,14
1995	9.597,72	11.754,68
1996	8.777,85	12.534,56
1997	8.793,36	13.498,6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Panorama de la Seguridad Social.

PBU y PC de quienes han aportado al sistema de capitalización. Desde 1991, el gasto total del sistema en moneda constante creció 27,5%. Parte de este incremento se debe al aumento en el número de beneficiarios, pero la razón principal es el incremento en el haber medio del sistema.

El haber medio de los beneficiarios del sistema (jubilados y pensionados) creció un 18,7% en términos reales. Sin embargo, las distintas componentes del sistema tuvieron una evolución dispar. El haber medio de las jubilaciones creció un 29%, debido al fuerte incremento real en el pago a los ex trabajadores en relación de dependencia (+59,3%), ya que quienes se jubilaron por el régimen de autónomos experimentaron una reducción real en su haber del 2,5%. En cuanto a las pensiones, en promedio registraron una leve mejora en términos reales del 0,8%, nuevamente debido al incremento del haber para el régimen de relación de dependencia (23,4%) ya que los pensionados del régimen de autónomos experimentaron una caída del 9%.

El acceso al sistema. La elevada informalidad en el mercado laboral, conlleva a que una porción significativa de la población no tenga cobertura por el sistema ordinario, y dependa en parte de otras formas de subsistencia en la pasividad (incluyendo en los casos que califiquen, la jubilación por edad avanzada). En particular, porque la proporción de informales es más elevada entre la población de los deciles de menores ingresos.

Este comportamiento durante la etapa activa de los individuos se ve reflejado al momento del retiro. El cuadro siguiente muestra el porcentaje de la población mayor de sesenta y cinco años que no trabaja y no recibe beneficios del sistema jubilatorio por decil de ingreso total ajustado per cápita familiar. De la información presentada surge que mientras en el décimo decil el 19,7% de la población mayor de sesenta y cinco años no tiene ni recibe jubilación o pensión, este porcentaje se duplica en el primer decil.[20] También puede verse en el cuadro que entre 1995 y 1997 en los primeros tres deciles

Cuadro 18
EVOLUCIÓN DE LOS HABERES DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN
(En pesos de julio de 1998)

	Haber medio total del sistema	Haber mínimo	Jubilación			Pensión		
			Total	Relación de dependencia	Autónomos	Total	Relación de dependencia	Autónomos
1991	280,32	193,45	291,6	279,1	197,0	260,06	235,15	195,46
1992	303,06	182,22	323,4	305,7	185,3	267,06	249,22	183,84
1993	292,82	164,74	315,5	381,8	182,1	253,21	284,45	184,57
1994	307,78	158,13	337,2	403,2	201,0	256,72	288,32	188,15
1995	305,10	152,97	336,7	401,8	194,0	252,17	281,43	181,83
1996	316,95	152,45	353,0	419,7	193,5	257,55	286,52	181,08
1997	334,06	151,93	376,7	446,5	192,7	264,34	293,41	180,14
1998	332,73	150,00	376,3	444,8	192,0	262,26	290,29	178,11

El dato de 1998 corresponde al mes de julio.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 19
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN MAYOR DE SESENTA Y CINCO AÑOS QUE NO TRABAJA Y NO TIENE JUBILACIÓN, POR DECIL DE INGRESO AJUSTADO TOTAL FAMILIAR
DIECISÉIS AGLOMERADOS

Decil	1995 %	1997 %
1	34,27	40,00
2	34,53	36,93
3	27,88	33,79
4	29,23	20,00
5	17,66	17,22
6	22,66	20,97
7	19,03	18,98
8	20,39	17,57
9	20,79	19,50
10	21,80	19,72

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

ordenados por ingreso familiar, se incrementó el número de mayores de sesenta y cinco años sin cobertura previsional.

Pensiones y distribución del ingreso. Si bien el anterior sistema de pensiones estaba diseñado de forma de mantener una estructura de jubilaciones similar a la existente en la etapa activa de los individuos (la tasa de reemplazo teórica era entre 75% y 82% móvil del promedio de los haberes de los tres últimos años en actividad), la forma en que se fueron reajustando los montos y la introducción de topes a las jubilaciones máximas alteraron la estructura de ingresos para el sector pasivo respecto a la del sector activo. Los ajustes de las jubilaciones fueron de hecho concentrando a los beneficiarios en la escala más baja de haberes. Hacia 1992, el 62,2% de los jubilados percibía el haber mínimo. A partir de ese año, se modificó la estructura de haberes realizando incrementos selectivos, de modo tal que en 1997 solo el 24,2% de los beneficiarios percibía el haber mínimo. Mientras en 1992 los jubilados con haberes menores a $ 150 recibían el 45% del presupuesto total, en 1997 ese porcentaje ascendía a sólo el 10,9% del total.

En razón de la modificación de la estructura de jubilaciones y aun con aumentos en las jubilaciones para muchos beneficiarios con haber mínimo, la desigualdad aumentó. Entre 1992 y 1997 el coeficiente de Gini de los ingresos (declarados a la EPH) por jubilaciones pasó de 0,343 en 1992 a 0,429 en 1997 (capítulo III.1, este trabajo). Sin embargo, el aumento (o disminu-

Cuadro 20
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y MONTOS POR TRAMO DE HABER. SIJYP

Beneficiarios	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %
Menos de 150	62,2	39,6	28,2	25,7	25,0	24,2
150,51-200,50	13,9	21,4	23,1	13,2	13,1	12,7
200,51-300	14,3	21,0	28,4	38,1	36,9	35,4
300-500	5,7	9,9	10,6	11,9	12,5	13,5
500-700	1,9	3,7	4,2	4,9	5,3	5,9
700-1.000	1,2	2,3	2,8	3,2	3,6	4,1
1.000-1.600	0,6	1,4	1,8	2,1	2,4	2,8
1.600-2.000	0,2	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8
2.000-4.000	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5
más de 4.000	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	100	100	100	100	100	100
Beneficios						
Menos de 150,51	45,0	22,6	14,9	12,8	12,0	10,9
150,51-200,50	11,2	16,0	15,1	7,4	7,1	6,5
200,51-300	16,8	20,2	24,7	30,4	28,2	25,6
300-500	10,4	14,4	14,4	15,1	15,4	15,7
500,01-700	5,4	8,3	8,8	9,6	10,0	10,5
700,01-1.000	4,7	7,4	8,2	9,0	9,7	10,3
1.000,01-1.600	3,3	6,5	7,7	8,5	9,3	10,4
1.600-2.000	1,5	3,0	3,7	4,1	4,3	4,6
2.000,01-4.000	1,7	1,6	1,8	2,2	3,1	4,2
más de 4.000	0,1	0,1	0,7	0,9	0,9	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Beneficio Medio (en pesos corrientes)	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Menos de 150,51	149,7	149,6	149,4	149,3	149,3	149,2
150,51-200,50	166,2	196,6	183,6	167,7	167,8	168,0
200,51-300	244,0	252,0	245,0	238,8	238,8	238,6
300-500	380,0	382,4	382,5	382,2	382,5	383,5
500,01-700	584,1	585,8	587,3	587,5	588,3	588,2
700,01-1.000	814,9	825,6	827,2	827,4	828,9	829,9
1.000,01-1.600	1.230,6	1.231,1	1.232,3	1.232,0	1.234,1	1.233,2
1.600-2.000	1.814,2	1.821,6	1.842,0	1.850,8	1.842,9	1.833,9
2.000,01-4.000	2.725,0	2.752,9	2.798,0	2.886,5	2.791,2	2.737,1
más de 4.000	5.105,1	4.952,0	4.852,7	5.046,2	5.058,1	5.051,0
Total	206,9	262,9	282,2	299,2	311,9	329,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Panorama de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 21
CURVAS DE LORENZ, INGRESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Decil	Curvas de Lorenz		Curvas de Lorenz generalizadas	
	1992	1997	1992	1997
1	4,9	3,1	20,68	21,68
2	10,7	6,8	45,16	47,56
3	16,6	10,9	70,07	76,24
4	22,8	16,0	96,24	111,91
5	29,0	21,9	122,41	153,18
6	35,3	29,0	149,00	202,84
7	43,2	37,9	182,34	265,09
8	53,3	49,3	224,97	344,83
9	67,3	65,5	284,07	458,14
10	100,0	100,0	422,09	699,45

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

ción) de la desigualdad, no es condición necesaria ni suficiente para la mejora (o deterioro) del bienestar general, ya que depende también de la evolución de los ingresos absolutos. En el cuadro adjunto se intenta aproximar la evolución del bienestar de los perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones, a partir de las curvas de Lorenz habitual y las curvas generalizadas.[21]

Como puede verse, si bien la curva de Lorenz de 1992 domina a la de 1997 lo que significa que la desigualdad es menor en el primer año, los valores de la curva de Lorenz generalizada para 1997 están por encima de los de la curva de 1992 de lo que surge que el bienestar (en términos de ingreso) es superior en 1997 al de 1992. La distribución del '92 es más igualitaria porque la mayor parte de los jubilados tenían los mismos ingresos –los ingresos mínimos–. Por otro lado, si bien todos los deciles de ingreso están mejor, el incremento no ha sido uniforme para todos, y eso es lo que ha dado lugar a una distribución del ingreso menos igualitaria.

Redistribución a través del nuevo sistema. Si bien, el sistema de jubilaciones y pensiones no es un sistema diseñado con objetivos de redistribución del ingreso, el sistema en vigencia desde 1994 tiene una componente redistributiva (la PBU), ya que al ser un monto igual para todos los individuos que se jubilan en un momento dado[22] incrementa en mayor proporción el beneficio de los individuos de menores ingresos.

Con el objeto de evaluar la importancia del aporte redistributivo, se calcularon los distintos componentes del haber de jubilación por decil de ingreso asalariado ajustado. Se supuso un individuo que permaneció en el sistema estatal, se jubiló en 1999, ingresó al mercado laboral a los veinte años y se retiró a los sesenta y cinco; esto significa que aportó durante cuarenta años al viejo sistema, y durante cinco años al nuevo. Como puede observarse en el cuadro siguiente, para el asalariado en el primer decil de la distribución, la PBU representa el 44,5% de su haber jubilatorio, mientras que para el asalariado en el último decil ésta representa sólo el 8,1% del haber.

Cuadro 22
REDISTRIBUCIÓN A TRAVÉS DE LA PBU

Salario	526,85	732,43	843,63	990,70	1.167,13	1.335,27	1.534,82	1.854,93	2.420,91	4.801,57
PBU	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00
PC	276,60	384,53	442,91	520,12	612,75	701,02	805,78	973,84	1.270,98	2.520,83
PAP	22,39	31,13	35,85	42,10	49,60	56,75	65,23	78,83	102,89	204,07
Haber total	538,99	655,66	718,76	802,22	902,35	997,77	1.111,01	1.292,67	1.613,87	2.964,89
% de la PBU en el total	44,5	36,6	33,4	29,9	26,6	24,1	21,6	18,6	14,9	8,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de legislación y EPH.

De esta manera, mientras que el ingreso del décimo decil es 8,1 veces superior al del primer decil, la jubilación correspondiente es sólo 4,5 veces más alta. Es decir que la PBU tiende a modificar la estructura de los ingresos en la etapa pasiva respecto a la etapa activa, disminuyendo las diferencias en los mismos. En otros términos, el nuevo sistema jubilatorio tendería a través del "primer pilar" redistributivo a reducir en la etapa pasiva la desigualdad en los ingresos observada durante la etapa laboral activa de los individuos. Por otra parte, al estar topeados los ingresos sobre los que se realizan los aportes, los montos jubilatorios de los estratos de mayores ingresos son proporcionalmente inferiores a sus ingresos efectivos en la etapa activa, aun los que están en el sistema de capitalización.

5. PROGRAMAS DE VIVIENDA

Desde inicios de los setenta la política de vivienda en la Argentina se caracterizó por dos objetivos: primero, paliar el problema del déficit habitacional de los sectores de menores ingresos a través del aumento de la oferta de viviendas económicas directa o indirectamente; en segundo lugar, proveer crédito hipotecario accesible a los sectores de ingresos medios. Básicamente, la política habitacional se organizó a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y del Banco Hipotecario Nacional (BHN).

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado a partir de la sanción de la ley 19.929 en 1972. Tras diversas modificaciones la ley inicial fue reemplazada por la ley 21.581 en 1977. Complementariamente, el 8 de mar-

zo de 1995, se sanciona la ley 24.464 que crea el Sistema Federal de la Vivienda que integra al FONAVI, modificando en el anterior marco legal.

La ley 21.581/77 regulaba el FONAVI, estableciendo objetivos explícitos para el programa de vivienda, los lineamientos generales para determinar la población objetivo y las fuentes de financiamiento. Los recursos del FONAVI debían ser destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; la ejecución de otras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comuntario y obras obras complementarias destinadas al desarrollo de programas comprendidos; la contratación de servicios técnicos y profesionales, entre otros.

La población objetivo del FONAVI eran las familias de recursos insuficientes, "cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta treinta años, o en el de vida útil determinada para la misma si fuese menor, con el más bajo de los intereses que fije el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones de financiamiento para la vivienda propia".

Los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV) tenían a su cargo la elaboración de proyectos, licitaciones, seguimiento de las obras, selección de los postulantes y recupero del capital invertido en su área. En principio, según la ley, las provincias eran responsables por el repago de los créditos, obligación que nunca fue exigida por la autoridad nacional de aplicación.

En la práctica, los préstamos FONAVI no pagaban interés y el precio de venta de las viviendas construidas con el fondo se determinaba sumando la totalidad de los importes abonados en concepto de certificación de obras, incluidos los honorarios profesionales y otros gastos específicos y los costos de redes e instalaciones de infraestructura de uso exclusivo para cada programa, exceptuando los de aquellos que sirvieran a otras áreas o conjuntos y los correspondientes a equipamiento comercial y comunitario, actualizados desde la fecha de cada certificación en función de la variación del índice del salario del peón industrial calculado por el INDEC, más el valor de la tierra actualizado de la misma manera, prorrateando la suma resultante por la superficie propia de cada vivienda. Los saldos de la deuda se debían ajustar semestralmente, de acuerdo al índice mencionado, la escritura se realizaba dentro de los 180 días de su ocupación y el precio de venta sería el que correspondiese al mes en que se realizara la escrituración.

Según las normas de selección y adjudicación el ingreso máximo para poder acceder al programa se determinaba como la suma del valor de las necesidades mínimas de cada grupo familiar más la cuota de financiamiento a 30 años del B.H.N. para la vivienda adecuada a ese grupo familiar. No había ingreso mínimo de acceso, pero sí una recomendación de no fijar cuotas superiores al 15% del ingreso familiar.

La ley FONAVI otorgó un rol administrativo importante a las provincias ya que estableció que la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, el redescuento de créditos hipotecarios y la provisión de componentes destinados a la construcción, se realizarán exclusivamente por o a favor de los organismos provinciales competentes. Los IPV jugaban un rol central en la adjudicación ya que llamaban a inscripción de aspirantes, procedían a seleccionarlos mediante un sistema de puntaje,[23] y a preadjudicar sobre la base del mayor puntaje (eventualmente por sorteo). El proceso de preadjudicación incluía la publicación de las listas de beneficiarios para permitir la impugnación. Cada IPV participaba del sistema en base a cupos fijados por la autoridad nacional de acuerdo con las prioridades de inversión, los déficit habitacionales, las necesidades socioeconómicas y las posibilidades del Fondo. En términos generales se puede decir que la distribución teórica se decidía en relación directa con el déficit habitacional de cada provincia y en relación inversa con la capacidad económica de cada provincia, medida por la inversa de la coparticipación federal de impuestos.

Una vez iniciadas las obras, los IPV realizaban la inspección de los trabajos efectuados y aprobaban el certificado de obra, así como también posibles mayores costos y ajustes. Las transferencias de fondos se realizaban a través del BHN. Las empresas constructoras privadas llevaban a cabo la obra bajo condiciones especificadas por la autoridad pública y con viviendas diseñadas por organismos públicos. Las obras se adjudicaban por licitación. Las soluciones habitacionales correspondían a un diseño rígido en forma de conjuntos habitacionales autosuficientes. Estos prototipos fijos se decidían centralmente sin ninguna participación de la demanda, municipios o entidades y demandaban largos plazos de construcción. En particular, el sistema era vulnerable a los altos índices de inflación que obligaban a las compañías constructoras a parar la ejecución cada vez que se negociaba un ajuste de costos.

En 1988 se introdujeron algunos cambios periféricos al sistema tales como la implementación de nuevos tipos de vivienda y convenios con algunas provincias para la administración del FONAVI. Los convenios con los IPV provinciales admitían que éstos dispusieran del recupero de préstamos y de las contribuciones patronales de sus respectivos gobiernos para sus propios planes de vivienda. Esto incentivó marginalmente a un mayor nivel de recupero.

Los resultados de la política de vivienda organizada con fondos del FONAVI fueron insatisfactorios, por varias razones:

a) los costos de las viviendas eran muy elevados;[24]
b) el sistema era poco flexible sin participación de los demandantes;
c) la distribución de cuotas provinciales agudizaba los problemas de la coparticipación federal de ingresos tributarios ya que las familias pobres de las provincias más ricas tenían poca probabilidad de participar del sistema;
d) la precariedad de la vivienda era el único indicador de déficit habitacional. Este indicador no se reflejaba luego apropiadamente en el sistema de puntaje para la asignación entre las familias;
e) los IPV no podían operar como "banco de tierras" con los fondos del FONAVI y la compra de tierras privadas resultó muy cara dentro de la operatoria oficial;
f) no se contemplaron contratos de alquiler, salvo en una mínima proporción a cargo de los IPV;
g) las obras se demoraron y los tiempos de ejecución excedieron en promedio al 60% al tiempo del contrato;

h) el FONAVI se financiaba con impuestos distorsivos de la actividad económica (impuestos al trabajo y a los combustibles);
i) en los hechos no se amplió el acceso al crédito hipotecario a las familias no elegibles por el sistema financiero sino que se otorgaron subsidios en especie sin contraprestación alguna a beneficiarios seleccionados;
j) durante la ejecución se invertían fondos menores a las cuotas asignadas indicando un importante (e ineficiente) costo de distribución del subsidio.

A partir de 1993 se procedió a la federalización del FONAVI, delegando en los IPV todas las responsabilidades de organización y ejecución y reservándose para el nivel central la auditoría de gestión. Algunos IPV contaban con una experiencia en planes propios cuyos resultados eran mejores en algunos aspectos a los del FONAVI. En particular, estas experiencias provinciales mostraron más flexibilidad en cuanto a las características de las viviendas ofrecidas aunque, desde el punto de vista de la gestión de adjudicación y recupero, el funcionamiento de los planes provinciales era también insatisfactorio.

A partir de 1995, la ley 24.464 creó el Sistema Federal de la Vivienda integrado por:

- el Fondo Nacional de la Vivienda;
- los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responsables de la aplicación de la ley y de los recursos por ella creados y
- el Consejo Nacional de la Vivienda.

El objeto del Sistema Federal de la Vivienda es facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna.

El Consejo Nacional de la Vivienda, creado en el Artículo 10º, es el órgano asesor del Estado Nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda. Dicho Consejo se integra por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Entre sus principales finalidades se encuentran las de evaluar el avance en la reducción del déficit habitacional y definir los criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados del FONAVI.

Actualmente el FONAVI se integra básicamente con el 42% del producido de la recaudación del impuesto a los combustibles, a partir del 1º de enero de 1996 (ley 23.966), debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a $ 75.000.000 por mes calendario. Si las percepciones fueran inferiores a esa cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que deberán ser compensados con excedentes posteriores si los hubiera.

En la ley se especifica la distribución entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Congreso de la Nación aprobará cada dos años una ley fijando los nuevos coeficientes de distribución, teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra y la variación del déficit habitacional de acuerdo a las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda.

También se establece el destino de los recursos del FONAVI. Estos serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. También podrán ser utilizados como garantía de los préstamos que se obtengan, siempre que sean usados para los mismos destinos que los establecidos en la ley. Posteriormente, la legislación aclara que los montos utilizados en la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, no podrán superar el 20% de la cuenta global anual.

Además manifiesta la obligación de los IPV, entes encargados de la ejecución del programa, de otorgar créditos individuales o cofinanciar obras de viviendas en forma creciente en el tiempo. Cabe aclarar que estas modalidades no estaban explicitadas en la ley precedente (ley 21.581), por lo que era imposible financiar la mejora en viviendas, sólo se podía mejorar el estándar habitacional a través de una nueva unidad. Por otro lado, la posibilidad de cofinanciar las obras allega mayores recursos al programa al tiempo que introduce un menú más amplio de posibilidades de acceso a la vivienda.

La ley autoriza a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires al uso de la cartera hipotecaria para la obtención de financiamiento nacional e internacional. Éste abre la posibilidad de la negociación de cédulas hipotecarias con el fin de incrementar los recursos del programa, además de proveer los incentivos a la pronta regularización dominial de las viviendas adjudicadas, un problema que se arrastra del antiguo régimen.

Con el antiguo régimen de la ley 21.581 la mayor deficiencia ha estado en el pobre desempeño de los recuperos que no superaron el 3% de los ingresos durante la década del ochenta. Esto pone de manifiesto que el objetivo del FONAVI no ha sido el de recrear el crédito para aquellos que no pueden acceder al mercado de capitales, sino el de otorgar subsidios en especie. Con la ley 24.464, al descentralizarse el uso de los fondos, los incentivos al recupero han ido en aumento, dando lugar a una mejora permanente en el porcentaje que representa de los ingresos.

Las iniciativas recientes de constituir un sistema nacional coordinado solucionan algunos problemas de flexibilidad y eficiencia administrativa. Sin embargo, se sigue manteniendo un sesgo discrecional en los mecanismos de adjudicación y sólo se mejora marginalmente el incentivo al repago de los préstamos. En realidad, el mayor incentivo para el recupero proviene en la actualidad de los convenios entre los IPV y el BHN por los que éste último amplia la capacidad de crédito de los IPV, otorgándoles tres pesos por cada peso de recupero de la cartera.

Hasta la descentralización del FONAVI, la metodología de adjudicación de las viviendas se basaba en un sistema de puntaje, que incluía los pasos a seguir en el proceso de inscripción de los demandantes, promoviendo la constitución de Registros Permanentes de Postulantes. A partir de la descentralización, cada jurisdicción comenzó a aplicar diferentes sistemas de adjudicación. La mayoría de las provincias cuenta con Registros Permanente de Demanda. Las únicas provincias que carecen de todo tipo de Registro son Entre Ríos y Mendoza, mientras que a pesar de existir registros, en algunas

provincias (Buenos Aires, Formosa, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Tucumán) no es utilizado para la adjudicación de viviendas. En varias provincias, todas las tareas de adjudicación han sido descentralizadas a municipios o entidades intermedias, sin que existan normativas claras acerca de los procedimientos. En Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y Tucumán la adjudicación ha quedado en manos de los municipios. No existen normas que regulen el proceso, salvo los criterios generales de que los adjudicatarios deben constituir un grupo familiar y no ser propietarios de vivienda adecuada. Sólo en Santa Cruz existe un manual de procedimiento que obligatoriamente deben utilizar los municipios o entidades intermedias. En las provincias que usan el registro para la adjudicación, en algunas la selección se realiza por sistema de puntaje (Capital Federal, Chaco, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), mientras que en otras (Córdoba, Corrientes, Salta y Santa Fe) los adjudicatarios son elegidos por sorteo público.

El déficit habitacional. Según estimaciones de la Secretaría de Vivienda de la Nación en 1995 existían 3.039.018 hogares con condiciones habitacionales deficitarias con diferente grado de gravedad. La situación de los hogares es marcadamente diferente en función del nivel socioeconómico. Mientras que casi ningún hogar perteneciente a los niveles de altos o medios tiene problemas habitacionales, el 90% de los hogares de nivel bajo padece de algún problema habitacional.

Cuadro 23
HOGARES POR NIVEL SOCIOECONÓMICO Y SITUACIÓN HABITACIONAL
AÑO 1995

Nivel socioeconómico	Situación habitacional			Pje. de viviendas deficitarias	Ingresos familiares
	No deficitaria	Deficitaria	Total		
Alto y medio alto	1.146.238	0	1.146.238	0,0	Más de 2.920
Medio	2.932.186	451.066	3.383.252	13,3	1.944 a 2.919
Medio bajo	1.962.718	1.032.292	2.995.010	34,5	972 a 1.943
Bajo	163.698	1.555.660	1.719.358	90,5	Menos de 971
Total	6.204.840	3.039.018	9.243.858	32,9	

Fuente: Subsecretaría de Vivienda de la Nación.

Evolución del FONAVI. Durante 1997, el Fondo Nacional de la Vivienda transfirió a las provincias $ 900 millones, lo que representó una disminución en términos reales del 6,5% respecto al año 1996 y del 5% en relación con 1994.

Durante 1997, las viviendas terminadas con fondos del FONAVI ascendieron a 48.820 de las cuales 44.355 fueron ejecutadas por organismos jurisdiccionales en forma centralizada o descentralizada y financiadas total o parcialmente y 1.465 fueron créditos individuales. El número de viviendas terminadas ha mostrado una tendencia creciente desde 1994 cuando se ubicaron en 37.405. Por su parte, las viviendas en ejecución pasaron de 92.534

Cuadro 24
INGRESOS POR JURISDICCIÓN
(En pesos de 1997)

Jurisdicción	Ley 24.464 %	Ingresos por transferencias automáticas			
		1994	1995	1996	1997
Buenos Aires	14,5	133.289,46	103.967,51	138.333,67	127.194,57
Catamarca	2,1	20.303,47	16.054,22	20.262,30	18.100,93
Córdoba	5,7	54.225,47	42.932,17	55.047,01	51.762,55
Corrientes	5	48.067,56	37.492,63	48.331,26	44.988,07
Chaco	4,6	44.457,64	35.583,28	44.384,11	42.353,18
Chubut	3,2	31.489,19	24.753,60	30.875,91	27.448,67
Entre Ríos	3,9	38.434,88	29.815,00	37.630,00	35.647,92
Formosa	4	35.931,42	31.070,32	39.028,45	36.828,84
Jujuy	3	29.003,89	22.934,59	29.084,24	27.485,91
La Pampa	2	18.974,12	15.072,84	18.875,54	16.882,70
La Rioja	2	17.048,15	14.909,74	19.559,30	17.665,39
Mendoza	4	39.311,77	31.187,46	38.241,18	36.828,84
Misiones	4,7	45.813,79	35.930,27	45.348,98	40.500,17
Neuquén	4,3	40.997,69	30.914,85	39.626,72	37.822,53
Río Negro	4,5	41.966,44	32.103,84	43.207,42	41.411,56
Salta	4	38.647,88	31.453,77	38.594,88	36.646,32
San Juan	3,7	34.389,12	28.412,11	35.470,17	33.606,32
San Luis	3,7	35.154,87	27.611,24	35.478,64	31.159,26
Santa Cruz	3,2	29.939,91	24.533,06	31.097,01	29.463,08
Santa Fe	5,7	50.773,95	39.374,76	53.307,35	51.799,01
Sgo. del Estero	4,3	41.033,06	31.943,21	41.243,77	39.590,99
Tucumán	4,2	40.591,10	32.489,07	40.524,61	38.649,13
Tierra del Fuego	2,7	24.390,66	20.288,99	25.615,64	24.277,99
Cap. Federal	1,3	12.629,83	9.938,72	12.917,74	11.596,72
Total	100,0	946.865,30	750.767,25	962.086,04	899.710,66

Fuente: Subsecretaría de Vivienda de la Nación.

Cuadro 25
FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
VIVIENDAS TERMINADAS Y EN EJECUCIÓN

Jurisdicción	Viviendad Terminadas (1)				Viviendas en ejecución (2)				(2)/(1)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Buenos Aires	5.653	5.469	8.794	8.869	23.656	16.909	21.452	16.799	4,18	3,09	2,44	1,89
Catamarca	992	840	1.314	1.071	1.468	1.408	1.462	1.560	1,48	1,68	1,11	1,46
Córdoba	2.827	2.811	2.236	6.189	2.985	2.936	2.736	3.766	1,06	1,04	1,22	0,61
Corrientes	2.501	2.063	2.389	2.192	4.561	4.733	4.978	6.641	1,82	2,29	2,08	3,03
Chaco	1.738	1.598	1.507	2.186	1.669	2.147	2.297	3.246	0,96	1,34	1,52	1,48
Chubut	1.351	1.177	1.525	1.171	1.996	1.667	1.184	1.550	1,48	1,42	0,78	1,32
Entre Ríos	1.637	1.831	776	1.852	5.048	4.524	6.100	6.156	3,08	2,47	7,86	3,32
Formosa	610	770	1.059	1.407	2.858	2.614	2.115	4.347	4,69	3,39	2,00	3,09
Jujuy	609	1.381	979	767	2.486	1.889	1.603	2.379	4,08	1,37	1,64	3,10
La Pampa	839	1.524	1.439	1.806	2.030	2.326	1.984	579	2,42	1,53	1,38	0,32
La Rioja	156	1.215	423	762	1.578	706	1.604	2.522	10,12	0,58	3,79	3,31
Mendoza	1.041	1.825	1.617	3.901	8.540	8.507	7.253	9.905	8,20	4,66	4,49	2,54
Misiones	1.444	1.760	1.799	2.031	2.546	1.514	1.308	1.839	1,76	0,86	0,73	0,91
Neuquén	1.647	831	650	1.143	1.538	2.326	1.899	1.275	0,93	2,80	2,92	1,12
Río Negro	1.206	1.056	746	1.300	2.259	2.690	2.980	2.729	1,87	2,55	3,99	2,10
Salta	1.667	1.676	1.671	1.559	2.791	3.456	4.473	4.807	1,67	2,06	2,68	3,08
San Juan	1.083	1.675	1.782	973	2.742	1.983	1.887	5.047	2,53	1,18	1,06	5,19
San Luis	5.386	2.377	683	1.482	3.619	1.616	1.621	3.315	0,67	0,68	2,37	2,24
Santa Cruz	448	766	250	248	1.117	418	504	1.354	2,49	0,55	2,02	5,46
Santa Fe	1.755	3.576	3.264	2.742	4.946	5.265	4.050	6.531	2,82	1,47	1,24	2,38
Sgo. del Estero	526	634	3.497	1.751	5.207	6.472	3.585	3.527	9,90	10,21	1,03	2,01
Tucumán	1.913	712	1.862	2.409	4.788	6.991	6.042	5.334	2,50	9,82	3,24	2,21
Tierra del Fuego	261	659	466	437	922	679	603	423	3,53	1,03	1,29	0,97
Cap. Federal	115	135	878	572	1.184	1.500	629	245	10,30	11,11	0,72	0,43
Total	37.405	38.361	41.606	48.820	92.534	85.276	84.349	95.876	2,47	2,22	2,03	1,96

Fuente: Subsecretaría de Vivienda de la Nación.

en 1994 a 95.876 en 1997, luego de haber experimentado una reducción en 1995 y 1996.

Un factor en el cual el FONAVI ha avanzado es en el recupero de cuotas. Mientras los ingresos por recupero de cuotas de amortización y ahorro previo representaron menos del 3% durante los años ochenta y llegaron al 5,4%

Cuadro 26
FONAVI
INGRESOS TOTALES E INGRESOS POR RECUPERO
(En millones de pesos de 1997)

	Ingresos	Recuperos	%
80	1.958,6	20,99	1,1
81	1.136,7	33,91	3,0
82	1.437,0	27,45	1,9
83	1.364,4	14,53	1,1
84	1.160,9	9,69	0,8
85	1.446,7	6,46	0,4
86	2.139,4	20,99	1,0
87	2.045,8	40,37	2,0
88	1.646,9	35,52	2,2
89	1.309,5	30,68	2,3
90	1.543,6	59,74	3,9
91	1.806,8	96,88	5,4
97	1.810,0	215,00	11,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación.

a principios de los noventa, en 1997 estos ingresos alcanzaron casi el 12% de los ingresos totales en 1997.

El nivel de ingreso mínimo para acceder a los préstamos del FONAVI varía según el tipo de operatoria y la jurisdicción. El cuadro 27 muestra dichos ingresos por jurisdicción y tipo de operatoria.

El promedio nacional del ingreso mínimo familiar necesario para acceder a una vivienda FONAVI es de $ 638. Este nivel de ingreso varía significativamente según el tipo de operatoria. Los niveles de ingreso más altos corresponden a operatorias cofinanciadas, en tanto que los ingresos más bajos a operatorias delegadas. Los proyectos de operatorias delegadas permiten el acceso a grupos familiares de niveles socioeconómicos bajos. Los programas tradicionales del FONAVI con financiamiento completo (demanda libre) están destinados fundamentalmente a sectores de nivel medio bajo, en tanto que los proyectos cofinanciados y los créditos están dirigidos a grupos familiares con mayores niveles de ingreso. Cabe señalar que este último tipo de proyectos tiene un peso creciente en el conjunto de viviendas financiadas por el FONAVI: mientras en 1994 sólo representaban el 22% de las viviendas terminadas, en 1997 su peso se elevó a 43%.

Como puede verse, el primer decil de ingreso accedería a operatorias delegadas y de demanda libre, en tanto que las operatorias cofinanciadas están

Cuadro 27
INGRESOS MÍNIMOS PARA ACCEDER A OPERATORIAS DEL FONAVI
AÑO 1997

	Demanda libre		Cofinanciadas		Delegadas		Créditos
Jurisdicción	2 dorm.	3 dorm.	2 dorm.	3 dorm.	2 dorm.	3 dorm.	
Cap. Federal	970	1.240	1.340	1.775			
Buenos Aires	285	330	360	360			
Catamarca	288	332					
Córdoba	670	985	1.160	1.420	655	760	
Corrientes	220	240	210	240	240		850
Chaco	245	330	455	555	340		
Chubut	555	700	580	710			
Entre Ríos	420	555	775	835	420	555	
Formosa	400	450	390	500	180		
Jujuy	325	310	465	540	155		
La Pampa	945	1.050	950	1.080			
La Rioja	405	485	475	575	305		
Mendoza			765	900	535	585	
Misiones	365	475	575	1.380			
Neuquén	735	970	695	910			630
Río Negro		960	1.230	1.475			
Salta	450	600	545		200	295	
San Juan	600	550	520	655			
San Luis	425						875
Santa Cruz	535	600			315	475	1.500
Santa Fe	600	730			530	615	
Sgo. del Estero	515	585	500	585			
Tucumán		700	800	900			1.730
Tierra del Fuego	290	360					
Total	488	615	673	855	352	564	922

El nivel de ingreso mínimo se calcula bajo el supuesto de que el pago de la cuota no debe afectar más que el 20% de los ingresos familiares.
Fuente: Subsecretaria de Vivienda de la Nación.

dirigidas a familias del segundo y tercer decil de ingreso. A las operatorias de crédito acceden las familias del tercer y cuarto decil. Sin embargo, agrupando a la población por quintiles de ingreso per cápita familiar, el 40% más pobre recibe el 38% del gasto público en vivienda. El tercer quintil es el que mayores fondos recibe, en tanto que el gasto decrece para los niveles más altos, a pesar de lo cual el último quintil recibe todavía el 16,7% del gasto. En suma, la distribución del gasto del programa FONAVI es aproximadamente proporcional, aun cuando los mayores desembolsos se concentran en los hogares de ingresos medios.

Cuadro 28
INGRESO TOTAL FAMILIAR MEDIO POR DECIL DE INGRESO TOTAL FAMILIAR
DIECISÉIS AGLOMERADOS
AÑO 1997

Décil	I. Medio
1	418,46
2	719,55
3	871,72
4	1.077,56
5	1.328,34
6	1.605,56
7	1.937,32
8	2.472,12
9	3.411,45
10	10.666,02

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

Cuadro 29
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR
1992

Quintil	%
1	20,4
2	18,0
3	25,8
4	19,1
5	16,7

Fuente: Flood *et al.* (1994).

ANEXO
PERFIL DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA TRABAJAR

Los cuadros 1 a 6 corresponden a los beneficiarios del Programa Trabajar III liquidados hasta junio de 1999 inclusive, desde el comienzo (agosto 1998). Las distribuciones fueron calculadas excluyendo a los beneficiarios de los cuales no se poseía información.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN SEGÚN SEXO
(En porcentajes)

Jurisdicción	Varón	Mujer
Capital Federal	76,9	23,1
Partidos del conurbano	62,7	37,3
Buenos Aires	82,5	17,5
Catamarca	92,3	7,7
Chaco	87,4	12,6
Chubut	85,6	14,4
Córdoba	81,4	18,6
Corrientes	83,8	16,2
Entre Ríos	94,2	5,8
Formosa	88,9	11,1
Jujuy	74,0	26,0
La Pampa	69,8	30,2
La Rioja	83,7	16,3
Mendoza	79,7	20,3
Misiones	79,0	21,0
Neuquén	57,8	42,2
Río Negro	72,5	27,5
Salta	86,7	13,3
San Juan	92,3	7,7
San Luis	90,9	9,1
Santa Cruz	83,9	16,1
Santa Fe	81,0	19,0
Rosario	82,1	17,9
Santiago del Estero	92,4	7,6
Tierra del Fuego	70,3	29,7
Tucumán	82,1	17,9
Total	80,1	19,9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN SEGÚN EDAD
(En porcentajes)

	Grupos de edad				
Gerencia	Hasta 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	Más de 55
Capital Federal	32,8	22,2	19,5	15,4	10,2
Partidos del conurbano	30,7	24,1	20,7	15,4	9,0
Buenos Aires	36,8	23,5	17,5	13,2	9,0
Catamarca	44,4	25,3	15,0	9,1	6,1
Chaco	35,8	29,2	18,3	10,9	5,8
Chubut	51,2	21,9	12,5	9,4	5,0
Córdoba	30,6	23,2	19,8	15,0	11,3
Corrientes	32,8	27,4	20,0	12,8	6,9
Entre Ríos	38,5	25,7	18,3	12,3	5,2
Formosa	46,7	29,3	14,8	6,8	2,4
Jujuy	44,3	25,9	14,7	9,8	5,3
La Pampa	34,1	26,7	20,5	13,0	5,8
La Rioja	50,8	24,6	13,4	7,2	4,0
Mendoza	35,1	26,1	18,7	12,4	7,7
Misiones	33,8	27,7	19,4	12,6	6,5
Neuquén	42,8	27,0	16,7	7,5	6,1
Río Negro	38,3	25,4	17,6	11,5	7,3
Salta	38,8	29,2	16,9	9,8	5,4
San Juan	37,9	29,8	17,9	9,8	4,6
San Luis	29,2	22,7	20,9	17,9	9,2
Santa Cruz	42,6	24,0	17,9	11,5	4,1
Santa Fe	38,1	23,9	18,6	12,8	6,7
Rosario	36,8	22,6	16,2	14,4	9,9
Santiago del Estero	31,5	26,2	20,0	13,8	8,5
Tierra del Fuego	54,5	24,1	11,0	6,9	3,4
Tucumán	37,8	25,7	17,9	11,4	7,3
Total	36,7	25,6	18,1	12,3	7,3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN
(En porcentajes)

Gerencia	Sin estudios	1° incompleto	1° completo	2° incompleto	2° completo y más
Capital Federal	2,8	7,5	52,5	18,6	18,7
Partidos del conurbano	6,1	13,9	59,5	15,3	5,2
Buenos Aires	1,7	12,0	62,9	17,2	6,3
Catamarca	1,8	15,9	59,3	16,3	6,7
Chaco	7,6	30,6	37,2	16,5	8,0
Chubut	3,4	20,9	48,9	17,6	9,3
Córdoba	6,4	23,0	46,4	14,9	9,3
Corrientes	3,7	25,6	50,0	12,9	7,8
Entre Ríos	3,6	15,8	53,8	17,6	9,2
Formosa	1,0	9,2	54,6	24,2	10,9
Jujuy	2,4	6,4	49,5	25,7	15,9
La Pampa	0,9	4,9	75,6	10,7	7,9
La Rioja	3,2	13,9	50,2	17,7	15,1
Mendoza	4,1	18,3	57,7	14,3	5,6
Misiones	5,2	21,2	40,6	23,2	9,8
Neuquén	3,2	6,0	12,1	56,1	22,5
Río Negro	4,3	28,5	49,9	12,9	4,4
Salta	2,9	17,5	50,5	17,6	11,4
San Juan	2,8	11,2	56,5	17,3	12,3
San Luis	1,5	14,3	66,3	13,5	4,4
Santa Cruz	2,0	6,4	56,9	21,2	13,5
Santa Fe	64,4	6,9	20,3	4,1	4,2
Rosario	53,9	6,6	23,1	9,8	6,6
Santiago del Estero	6,3	11,0	48,5	26,6	7,6
Tierra del Fuego	0,8	12,2	26,0	50,4	10,6
Tucumán	2,3	8,6	60,9	14,2	13,9
Total	8,2	15,4	49,6	17,8	8,9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN SEGÚN PARTICIPACIÓN EN OTROS PROGRAMAS DE EMPLEO O CAPACITACIÓN
(En porcentajes)

Gerencia	Programa de Capacitación		Participación en Programas de Empleo		
	Participó	No participó	Trabajar	Otros Prog. empleo	Ninguno
Capital Federal	10,1	89,9	13,4	8,7	77,9
Partidos del conurbano	0,8	99,2	7,5	24,6	67,9
Buenos Aires	7,0	93,0	40,4	4,6	54,9
Catamarca	0,1	99,9	34,8	2,0	63,3
Chaco	5,3	94,7	29,8	1,0	69,2
Chubut	5,9	94,1	55,4	11,2	33,3
Córdoba	10,8	89,2	33,8	2,7	63,4
Corrientes	0,3	99,7	26,7	0,5	72,8
Entre Ríos	4,5	95,5	49,4	3,7	46,9
Formosa	0,4	99,6	22,5	2,5	75,1
Jujuy	0,7	99,3	7,0	1,0	92,0
La Pampa	1,1	98,9	19,3	31,1	49,6
La Rioja	8,3	91,7	57,8	4,6	37,5
Mendoza	5,5	94,5	37,4	10,6	52,0
Misiones	3,0	97,0	39,4	1,1	59,6
Neuquén	89,4	10,6	0,6	89,5	9,9
Río Negro	0,4	99,6	54,5	1,9	43,7
Salta	3,0	97,0	49,5	5,3	45,2
San Juan	2,0	98,0	43,2	1,6	55,2
San Luis	1,4	98,6	23,0	2,4	74,6
Santa Cruz	0,5	99,5	13,9	0,5	85,6
Santa Fe	70,2	29,8	23,8	68,6	7,7
Rosario	53,6	46,4	31,0	53,8	15,2
Santiago del Estero	7,2	92,8	17,8	2,7	79,5
Tierra del Fuego	2,8	97,2	9,9	5,4	84,7
Tucumán	0,6	99,4	28,0	0,7	71,3
Total	9,4	90,6	27,5	12,0	60,5

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN SEGÚN OCUPACIÓN ANTERIOR
(En porcentajes)

Gerencia	Ocupación anterior						
	Profes. administr. comerciantes y vendedores	Trab. de los servicios	Trab. del agro y de la pesca	Trab. de la construcción	Changarines y peones	Otros trab. no agrícolas	Sin ocupación anterior
Capital Federal	19,5	16,0	0,0	28,9	5,6	6,7	23,3
Partidos del conurbano	12,8	30,6	1,3	16,3	6,5	11,6	20,8
Buenos Aires	4,6	17,1	11,4	26,8	14,6	8,6	16,9
Catamarca	2,0	6,1	44,1	2,8	12,1	17,5	15,4
Chaco	3,9	6,3	29,4	12,8	20,3	4,8	22,5
Chubut	5,9	10,8	19,5	18,0	9,7	24,3	11,7
Córdoba	9,9	16,1	25,1	13,5	11,0	10,7	13,7
Corrientes	1,7	17,8	3,8	59,5	4,6	1,3	11,3
Entre Ríos	4,3	4,9	4,6	27,6	30,5	15,5	12,6
Formosa	3,5	2,2	14,3	34,0	13,3	3,2	29,5
Jujuy	2,1	23,3	26,5	4,9	3,3	4,2	35,8
La Pampa	2,0	15,4	2,6	13,9	2,2	4,6	59,4
La Rioja	2,1	18,9	12,0	36,4	2,6	4,0	24,0
Mendoza	2,2	13,2	26,3	30,9	7,7	6,1	13,6
Misiones	6,4	7,2	22,0	30,3	6,4	11,3	16,5
Neuquén	64,6	17,4	5,1	2,9	1,6	2,9	5,6
Río Negro	2,6	15,5	11,3	24,7	19,1	7,5	19,3
Salta	2,8	11,8	25,6	39,6	4,9	4,5	10,9
San Juan	9,9	7,0	36,7	18,5	1,5	10,0	16,5
San Luis	1,8	7,8	57,8	5,6	11,5	9,3	6,2
Santa Cruz	6,3	15,3	1,1	31,0	0,8	38,4	7,1
Santa Fe	66,0	3,4	0,9	3,9	9,3	13,0	3,5
Rosario	54,9	8,1	2,0	13,5	1,0	4,5	16,0
Santiago del Estero	4,4	4,1	25,1	33,4	8,6	2,8	21,7
Tierra del Fuego	15,0	11,5		0,9	14,2	10,6	47,8
Tucumán	5,6	3,7	17,7	17,5	4,0	6,6	44,9
Total	10,8	13,9	16,3	20,7	9,8	8,2	20,3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR REGIÓN SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO
(En porcentajes)

Gerencia	Jefe	Cónyuge	Hijo/a	Otros familiares
Capital Federal	59,8	13,7	21,6	4,9
Partidos del conurbano	60,4	18,3	19,9	1,5
Buenos Aires	61,0	10,7	25,7	2,5
Catamarca	48,5	6,2	41,5	3,8
Chaco	68,6	9,4	21,0	1,0
Chubut	43,5	6,2	43,8	6,5
Córdoba	56,4	17,9	24,5	1,2
Corrientes	59,1	14,8	21,7	4,4
Entre Ríos	61,4	3,2	27,0	8,4
Formosa	44,7	5,5	47,4	2,4
Jujuy	60,9	9,9	28,9	0,4
La Pampa	63,6	22,3	13,9	0,2
La Rioja	38,5	11,1	48,1	2,3
Mendoza	65,4	14,4	19,6	0,6
Misiones	62,5	16,8	19,3	1,4
Neuquén	17,6	77,4	4,7	0,4
Río Negro	69,1	10,7	20,0	0,3
Salta	67,4	7,5	22,5	2,6
San Juan	63,4	8,3	27,4	0,8
San Luis	53,3	33,3	12,7	0,7
Santa Cruz	68,1	5,1	25,0	1,8
Santa Fe	89,1	2,3	8,1	0,5
Rosario	80,4	7,1	11,6	0,9
Santiago del Estero	68,6	6,0	24,5	0,9
Tierra del Fuego	38,5	16,2	40,2	5,1
Tucumán	54,0	11,3	32,7	2,1
Total	61,5	12,5	24,1	1,9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro 7
TASA DE INFORMALIDAD POR DECIL DE INGRESO ASALARIADO HORARIO

Decil	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	49,6	65,2	61,5	60,3	56,4	45,3	50,1	58,5	61,2	65,5	74,1	68,5
2	38,3	36,7	38,6	36,9	40,3	34,5	40,2	45,2	38,9	46,9	48,3	48,2
3	31,1	31,7	36,2	26,7	33,4	28,0	38,3	35,2	34,1	34,2	37,6	45,0
4	27,3	28,6	30,7	26,9	35,6	37,1	39,5	26,0	31,0	35,0	39,3	40,0
5	26,2	29,6	28,9	28,3	31,1	29,3	30,8	30,8	34,2	30,9	30,1	37,6
6	24,8	24,7	21,1	20,8	24,6	35,6	35,8	32,8	21,8	21,8	28,2	33,3
7	22,8	14,8	21,1	10,5	22,9	29,5	26,4	29,1	26,6	25,8	32,5	25,6
8	24,5	18,3	14,5	18,1	16,2	32,4	31,0	28,6	30,8	31,2	35,9	28,1
9	14,5	12,5	15,2	12,5	16,4	26,1	30,4	24,7	19,0	20,0	30,7	23,7
10	12,0	16,6	14,3	9,2	13,1	21,2	19,5	18,7	17,8	16,7	22,4	18,6
Total	27,1	27,9	28,2	25,0	28,9	31,9	34,2	33,0	31,5	32,8	37,9	36,8

Fuente: en base a Encuesta Permanente de Hogares, GBA, mayo de cada año.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

En el análisis de los programas de empleo y capacitación colaboró Sebastián Auguste.

2. Algunos episodios son bastante conocidos y han sido documentados por diversas fuentes. Tal el caso del incremento en los haberes previsionales entre 1991 y 1993 que "pavimentó" el camino para la reforma previsional sancionada a fines del '93. Ver Urbiztondo, S. y Bour, J. L., Understanding the reform of the Argentine pension system. Conferencia sobre Pensiones: Financiamiento, Privatización y Políticas Macroeconómicas. Santiago de Chile, 1994.

3. Hasta el momento, las provincias que firmaron el convenio SISFAM son: Chaco, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Salta, Neuquén, Misiones, San Luis y San Juan.

4. La Ley nacional del empleo 24.013 fue implementada por el Decreto 739/92 y la Resolución MTSS 223/93

5. Actualmente el Programa Trabajar II ya no se encuentra vigente, mientras que la primera versión del programa cesó en 1997.

6. Existe un margen de error en el cálculo puesto que después de agosto de 1998 se otorgaron algunos beneficios del programa Trabajar II.

7. Resulta llamativo que sólo el 9,4% de los beneficiarios haya participado en programas de capacitación.

8. En el programa Trabajar III un 20,3% del total de beneficiarios que revelaron su estado laboral anterior declararon encontrarse sin ocupación previa, siendo llamativo el caso de La Pampa, donde este guarismo alcanza el 59,4% (le siguen en importancia Tierra del Fuego y Tucumán, con un 47,8% y un 44.9% respectivamente). Por otro lado, si se analiza a los beneficiarios según su relación de parentesco el 61,5% son jefes de hogares, el 12,5% cónyuge, el 24,1% hijo/a y el 1.9% otros familiares, a la vez que el 36,7% de los beneficiarios se encuentran entre los 16 y 25 años. Esto da una idea de qué porcentaje de población podría ser inactiva.

9. Beneficios del Proyecto "Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social en los Programas Sociales", MTSS, 1998.

10. Ver entre otros Paredes, R. y Sanhueza, A., "Minimum wages and school drop outs in Chile, mímeo., 1996.

11. Tal como se indica más arriba, frente a una demanda potencial del orden de más de 5 millones de beneficios/año, la oferta no alcanza a los 300 mil beneficios netos en 1998.

12. Para los trabajadores eventuales, la duración de la prestación es de un día por cada tres de servicios prestados con cotización, computándose a tal efecto solamente las contrataciones superiores a treinta días.

13. En febrero de 1994 se inició un esquema de reducción de aportes patronales. La rebaja alcanzó entonces a los sectores de Industria, Construcción, Electricidad Gas y Agua, Agro, Minería y algunos sectores de servicios. Para ellos la reducción alcanzaba al 35% sobre todos los conceptos excepto Obra Social que se redujo en sólo 1 punto porcentual (16,7% sobre la remuneración bruta). Para el promedio de todos los sectores la reducción fue del 12%. Posteriormente la rebaja se extendió al resto de los sectores y se profundizó en 1999. En febrero las rebajas adicionales comenzaron para Agro e Industria, y alcanzaron al 51%. En abril la rebaja promedio para el sector privado se ubicó en 54% y está previsto que a partir de diciembre de 1999 se ubique en el 64%. De allí que el 1,5% de contribución se reduce en la actualidad al 0,81%, y caerá al 0,54% a fin de 1999.

14. El beneficio medio por decil como el monto inicial del beneficio según el ingreso medio del decil, esto es el 80% del ingreso con un mínimo de $ 150 y un tope de $ 300.

15. Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

16. Se considera pequeña empresa aquella que tenga menos de cuarenta trabajadores y tenga una facturación inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial de Seguimiento.

17. En el sistema anterior percibía las asignaciones familiares el jefe de hogar que trabajaba en relación de dependencia o su cónyuge en caso de que aquél no trabajara en relación de dependencia. En el nuevo sistema califica para recibir asignaciones familiares el jefe o su cónyuge dependiendo de quién tenga el menor salario en relación de dependencia.

18. El cambio en la población de la muestra modifica los resultados, esto significa que no todo el cambio es producto del cambio de régimen. Por ejemplo, evaluando los pagos recibidos por los diferentes sistemas a la misma población, la mejora en el decil 1 es mucho más grande.

19. Previo a agosto de 1997 se utilizaba como medida el AMPO o Aporte Medio Previsional Obligatorio que se obtenía dividiendo el promedio mensual de los aportes establecidos para el régimen de capitalización (ingresados en cada semestre excluidos los aportes sobre el SAC) dividido el número total promedio mensual de afiliados que aportan. En agosto de 1997, el AMPO fue reemplazado por el MOPRE cuyo valor es fijado anualmente de acuerdo a las posibilidades emergentes del Presupuesto General de la Administración Nacional para cada ejercicio, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

20. La información de base impide distinguir si los individuos que no reciben prestación estuvieron o no empleados, por lo que los números presentados incluyen personas que no son beneficiarios por haber tenido trabajos informales o por no haber par-

ticipado en el mercado de trabajo. Sin embargo, las diferencias encontradas entre deciles no dejan de ser relevantes.

21. Para una descripción conceptual ver el capítulo "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para la Argentina" en el presente trabajo.

22. Pueden presentarse diferencias entre individuos en razón de los años de aporte al sistema.

23. El puntaje incluía varios elementos a considerar dentro de distintas categorías: situación habitacional, tamaño y composición del grupo familiar, grado de hacinamiento y promiscuidad y antigüedad de residencia en la provincia.

24. La Secretaría de Vivienda operó con la convicción de que existían economías de escala de modo que el precio máximo de contrato por vivienda en cada licitación decrecía con el número de viviendas construidas de acuerdo a una relación preestablecida. Esta relación no se cumplía en los hechos y era de dudosa concepción teórica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FIEL: *La Seguridad Social en la Argentina. Problemas y Soluciones Alternativas*, en BID, Sistemas de Seguridad Social en la Región. Red de Centros de Investigación, F. B. de Oliveira, Río de Janeiro, marzo de 1994.

FIEL: *El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma*, Buenos Aires, 1995.

PARP: *Documentos de Descripción del programa, Evaluación, Marco institucional, Resultados e Impacto del Proyecto Joven, Dimensionamiento de Población Objetivo. Informes de Estado de Ejecución*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1997-1998.

PARP: *Evaluación de Impacto de Proyecto Joven, Beneficiarios del 5° llamado a licitación, un Análisis Multivariado*", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, febrero de 1999.

Programas Trabajar I a III: *Documentos de base, manuales operativos, Formularios y Guías de Presentación de Proyectos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996 a 1998.

Vásquez, M. C.: *Evaluación de calidad de los proyectos del Programa Trabajar*, mímeo., marzo de 1997.

Auditoría General de la Nación: *Informes de Auditoría del PARP*, 1997.

V.3. EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL NACIONAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y PERSONAL DEL INGRESO

DANIEL A. ARTANA[1]
CYNTHIA MOSKOVITS[2, 3]

1. INTRODUCCIÓN

En países con organización federal de gobierno aparecen distintas dimensiones de la política distributiva. Por un lado, debe definirse qué nivel de gobierno será responsable de ejecutar las decisiones de gasto e imposición que conforman la política fiscal de distribución, aun suponiendo que ésta es única y orientada hacia las familias. Por otro, debe decidirse si es conveniente que la política pública comprenda instrumentos de distribución regional del ingreso, superpuestos a aquellos basados exclusivamente en el nivel de la renta de las personas.

Tradicionalmente se ha aceptado que las políticas de distribución personal del ingreso deben ser responsabilidad del gobierno nacional (aun cuando la ejecución del gasto pueda descentralizarse, el diseño y el financiamiento se mantienen en la órbita federal) porque la migración llevaría a que las provincias que aplicaran políticas muy distributivas terminarían atrayendo a todas las familias de bajos recursos y "expulsando" a las más afluentes, lo cual llevaría, en el extremo, al colapso de la política distributiva. Más recientemente, sin embargo, se han mencionado otros elementos que cuestionan esta conclusión.

Por otra parte, apuntar a las regiones pobres como centro de la política distributiva tiene el riesgo potencial de terminar en una situación en la cual las familias de menores recursos de las regiones ricas terminan subsidiando a los ricos de las provincias pobres. Si bien existe este riesgo, la literatura menciona algunos justificativos para la redistribución regional.

El propósito de este capítulo es el siguiente. Por un lado, se procura responder estos interrogantes desde un punto de vista conceptual, conociendo de antemano que la evidencia empírica muestra que todos los niveles de gobierno terminan realizando políticas redistributivas hacia las familias y que, además, existe redistribución regional; por otro, reseñar algunos resultados de la evidencia empírica comparada, con un énfasis en los estudios realizados para el caso argentino. La tercera sección del capítulo extiende estos trabajos tratando de medir en forma comprehensiva el grado de redistribución

regional de la política del gobierno nacional, incluyendo no sólo la coparticipación federal de impuestos y otras transferencias, sino también el impacto de los residuos fiscales netos (la diferencia entre los beneficios que genera para los habitantes de una región el gasto público del gobierno nacional, y los costos de los impuestos nacionales que inciden sobre esa misma población). Para finalizar, se presentan las conclusiones que surgen del estudio así como posibles caminos por donde continuar la investigación.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES

a) Qué nivel de gobierno debe encargarse de la distribución personal del ingreso

En la discusión de la literatura respecto de qué nivel de gobierno debe encargarse de diseñar las políticas de distribución personal se mencionan los siguientes argumentos a favor de la centralización:

- La movilidad de los factores (migración) sugiere la conveniencia de centralizar la política distributiva. Un estado que decidiera llevar adelante una política muy progresiva vería afectado el éxito de su gestión porque las familias más afluentes migrarían hacia regiones con menor progresividad en la imposición y los pobres de otras partes del país serían atraídos por la política social del estado en cuestión. La descentralización induciría, entonces, a un menor uso que el deseable de la política distributiva.[4]
- El segundo argumento tradicional concluye que la descentralización en la política distributiva hará que cada región evalúe la misma observando únicamente el impacto sobre sus residentes, ignorando así los efectos positivos y negativos sobre los de otras jurisdicciones. Este típico problema de externalidades conduce a una distribución subóptima que justifica el uso de transferencias condicionadas por parte del gobierno central para inducir a que esos efectos externos sean internalizados por cada estado.[5]

Esta conclusión ha sido relativizada por otros aportes teóricos y por la propia evidencia empírica, que muestra un uso activo de la política distributiva en los niveles inferiores de gobierno. Así, se destacan los siguientes:

- La centralización ignora que cada región puede tener diferentes preferencias sobre el grado deseable de distribución y generar un menor nivel de bienestar al forzar una distribución común (Pauly, 1973). Así, la política distributiva sería una suerte de bien público local cuya prestación eficiente exige información que sólo está disponible al nivel del gobierno local.
- Los estados pueden tener incentivos a hacer más distribución si la mayor presión impositiva local reduce los impuestos que los residentes deben pagarle al gobierno nacional (Johnson, 1988). Si no existiera migración, los residentes de un estado preferirán que la política distributiva la realice este nivel de gobierno porque una parte del costo la pueden transferir al gobierno central que ve reducida su recaudación (externalidad fiscal vertical). Este efecto es claro en el caso de los Estados Unidos donde los pagos del impuesto personal a la renta de los estados son deducibles del impuesto federal a la renta, pero está presente en general cuando hay bases tributarias concurrentes (un mayor impuesto local reduce la base imponible del gravamen federal, y fuerza al nivel superior de gobierno a aumentar la presión tributaria sobre el resto del país).[6] Entonces, el efecto de "exportación de impuestos" de Johnson actúa en sentido opuesto al efecto migración. Cuando se contempla que otros estados seguramente reaccionarán, ambos efectos se debilitan, pero posiblemente esto ocurra menos con el efecto "exportación de impuestos" porque es de esperar que la reacción sea más fuerte en los estados vecinos que son los más importantes para la migración. Más recientemente, Boadway *et al.* (1998) y Keen (1998) sostienen que la presencia de externalidades verticales, que induce a las provincias a aumentar sus tasas de impuestos por encima de lo que sería óptimo en un esquema unitario, es compatible con la política distributiva en el ámbito de los estados si los impuestos del nivel superior de gobierno son de suma fija (porque así se evita la externalidad vertical), o, en un esquema más realista, si la tributación nacional es proporcional y se utiliza para que los estados internalicen las externalidades horizontales causadas por la migración y los efectos derrame.

En el último tiempo, sin embargo, han aparecido nuevos argumentos a favor de la centralización. Lee (1998) sostiene que cuando el valor de los ingresos es cierto y la migración no es posible, la descentralización es claramente preferible porque la política distributiva se puede adaptar mejor a las preferencias de cada comunidad. Pero al introducir incertidumbre sobre el valor de los ingresos, la centralización actúa como una suerte de seguro cuando una región recibe un shock adverso, ya que al aumentar la cantidad de familias de menores recursos como consecuencia del escenario más negativo, automáticamente recibe más fondos del estado federal.[7] La migración modifica esta conclusión en dos sentidos: reduce el rol de "asegurador" del gobierno central porque el movimiento de personas actúa como suavizante del shock, pero al mismo tiempo aparecen las externalidades horizontales que reducen el bienestar global. Por ello, para decidir qué nivel de gobierno debe estar a cargo de la política distributiva se deben mirar: a) el grado de heterogeneidad en las preferencias de los estados sobre el grado de distribución que debe hacerse (a mayor diferencia, mayor justificativo para descentralizar); b) las posibilidades de shocks asimétricos entre regiones (cuanto más importantes puedan ser éstos, existe un menor justificativo para descentralizar la política distributiva). Este rol de asegurador del gobierno central se reduce si los estados tienen capacidad de endeudarse para suavizar por sí solos los efectos negativos de shocks que los afectan a ellos en forma diferencial,[8] y c) el grado de movilidad de los factores productivos (cuanto mayor sea, menor justificativo para la descentralización).

b) La redistribución regional de ingresos

Cuando se analiza la cuestión distributiva parece atractivo complementar las medidas orientadas a redistribuir ingresos entre las familias, con otras que graven a las jurisdicciones de mayores recursos y favorezcan a las de menores ingresos. Los principales argumentos económicos utilizados para justificar la distribución regional son los siguientes:

- La insuficiencia de bases tributarias potenciales de algunas provincias, que las imposibilitaría de proveer una misma cantidad de bienes públicos locales per cápita, aun cuando el consumo de bienes privados per cápita se igualara entre regiones por medio de la política distributiva a nivel del gobierno central. De esta forma se justificaría el uso de transferencias no condicionadas y de monto preestablecido, que evitarían migraciones ineficientes alentadas por una diferente provisión de bienes públicos locales.[9]
- La redistribución regional es una suerte de contrato que permite a las regiones diversificar el riesgo de shocks que las perjudican más que al resto del país.[10]
- Puede ser interpretada como un incentivo otorgado a las regiones pobres para que presten su acuerdo a una descentralización de la política fiscal que ayude a lograr una mejor gestión al acercar la decisión de gasto al ciudadano. Además, al nivelar las regiones introduce un segundo aliciente para mejorar la gestión, ya que facilita la comparación entre jurisdicciones de su política pública.[11]
- Si las condiciones de vida dependen de la ubicación geográfica o del ambiente social en el cual la familia está inserta, mejorar la distribución regional ayuda a aumentar la eficacia de las políticas de distribución personal.[12]

Pero existen varios problemas potenciales con la redistribución regional. Por ejemplo:

- En la medida en que la base potencial de los gobiernos locales no sea observable por el gobierno central o que aquellos puedan deteriorar el esfuerzo de administración tributaria sin ser detectados, se plantean evidentes problemas de selección adversa y de "moral hazard". Por ejemplo, las provincias tenderán a subdeclarar la base propia potencial para lograr recibir mayores transferencias. Ello sugiere que los mecanismos de redistribución secundaria entre provincias deben premiar el esfuerzo tributario propio y apoyarse en bases de impuestos locales que no sean manipulables por las jurisdicciones.[13] Si, además, se tiene en cuenta que como se trata de pocas jurisdicciones ello aumenta las posibilidades de que se observen comportamientos estratégicos entre provincias, las ineficiencias de la política redistributiva regional son potencialmente más devastadoras que las que surgen de una política destinada a las familias.[14]
- La compensación por la insuficiencia de bases tributarias propias llevaría en el extremo a igualar el gasto público provincial per cápita. Sin embargo, cuando se incluyen los problemas de incentivos que aparecen porque las provincias tienen superioridad de información respecto del gobierno central, se justificaría un nivel de redistribución regional aún menor.[15] Esto es así porque para resolver el problema de incentivos es necesario premiar el esfuerzo de las provincias más rezagadas, lo cual termina favoreciendo a las más ricas porque retienen una parte de las rentas informativas.
- La justificación de la redistribución regional como un sustituto de un "seguro" que ayudaría a compensar a las jurisdicciones ante shocks adversos tiene más valor al momento de conformarse las diferentes provincias, y no ex-post cuando cada jurisdicción conoce si es pobre o rica. Además, debe señalarse que, tal cual se desprende del trabajo de Lee (1998), la política distributiva del estado federal por sí sola implica la existencia de un seguro para las jurisdicciones afectadas por un shock negativo; al aumentar el número de desempleados o de familias indigentes, aumentan automáticamente los fondos recibidos del nivel superior de gobierno.
- Un problema es definir hasta dónde puede avanzarse en el aspecto distributivo. En ello los límites son claros: por un lado, el mayor financiamiento distributivo proviene de impuestos crecientes que desalientan tanto a las actividades de mercado como a la asunción de riesgos; por otro, se fomentan ineficiencias de localización si el criterio de igualación de oportunidades se pretende extender al máximo, compensando totalmente los costos diferenciales de prestación de los servicios públicos que pueden existir en las distintas regiones del país. En general, la segunda restricción debería respetarse cuidadosamente. Compensar los diferenciales de costos regionales para igualar el monto físico del gasto público, independientemente de la localización geográfica, perpetúa la existencia de tales costos, ya que se elimina cualquier incentivo por parte de las jurisdicciones locales a utilizar combinaciones de insumos más adecuadas a sus problemas de localización, y se fomenta la ineficacia administrativa de las autoridades locales.
- La compensación por la insuficiencia de bases tributarias locales tiene justificativo para igualar la capacidad de ofrecer un mismo nivel de bienes públicos locales, no para otras actividades de las provincias o municipios que no tienen esta característica. Esto plantea algunos problemas prácticos, en especial para los bienes semipúblicos como la educación y la salud. De todas maneras, una regla que lleve a la igualación del total de gastos provinciales per cápita excedería lo que sería razonable dentro del criterio de compensar insuficiencias en las bases tributarias propias.

Podría ocurrir que la distribución regional colisionara con la personal. Para evitar este problema Porto y Sanguinetti (1996) proveen un criterio que asegura que no exista tal problema. Ello exige que la distribución personal del ingreso de la región pobre esté más concentrada que en la región rica y que impuestos nacionales uniformes en todas las regiones se utilicen para igualar las transferencias per cápita que permiten proveer gastos que son iguales para todos los habitantes de cada jurisdicción. Así, la redistribución de recursos desde las regiones ricas a las pobres producida por las transferencias mejorará la distribución personal del ingreso.

Es importante mencionar también que los modelos revisados hasta aquí no contemplan todos los aspectos en forma conjunta y omiten otros analizados en otras ramas de la literatura de finanzas públicas. Por ejemplo, no se incorporan los problemas del ciclo político que pueden llevar a decisiones fiscales que no son consistentes intertemporalmente, o una evental utilización de los fondos recibidos de los niveles superiores de gobierno para fines que satisfagan los objetivos de la dirigencia local, aun cuando éstos colisionen con la mejora del bienestar general.

c) Evidencia empírica

La experiencia internacional disponible indica que las transferencias, en general, siguen un criterio redistributivo. En el caso de España, por ejemplo, hay un patrón claro de redistribución regional para los fondos europeos y propios del gobierno español que premian a las regiones más pobres.[16] Sin embargo, hay poca evidencia que muestre que esta política ha ayudado a las zonas pobres a crecer más rápido que las ricas, replicando los resultados de estudios realizados en la Unión Europea. Debe mencionarse que de acuerdo a García-Milá y Mc Guire (1996) la redistribución regional en España es poco importante en el presupuesto de las provincias pobres, en una clara diferencia con el caso argentino.

En los Estados Unidos las transferencias del nivel federal parecen estar guiadas en función de indicadores de pobreza,[17] con un aporte condicional mayor en los estados más pobres.[18] En Canadá, las tasas de los impuestos provinciales son mayores en las jurisdicciones más pobres porque el esquema de transferencias, que se basa en la compensación de la insuficiencia de las bases tributarias propias, premia el esfuerzo fiscal.[19] También existe evidencia de que en los países de la OCDE los gobiernos locales recurren a impuestos progresivos cuando éstos son menos utilizados por el nivel nacional y cuando el ingreso entre países se vuelve más homogéneo.[20]

Para el caso argentino existen varios estudios que se proponen identificar los criterios que rigen las transferencias de Nación a provincias.

Así, por ejemplo, Porto y Sanguinetti (1998) indagan acerca de los determinantes de la asignación jurisdiccional (por provincia) de las transferencias nacionales en concepto de coparticipación de impuestos. Así, las transferencias per cápita por coparticipación federal[21] constituyen la variable dependiente del modelo, en tanto se proponen como variables explicativas: el nivel de ingreso per cápita (INCOME PER CAPITA), la densidad poblacional (density), los diputados (diputados) y senadores per cápita (senadores) por provincia.[22]

Los autores construyen un panel con 88 observaciones: 22 provincias (excluyen a la Capital Federal y a la provincia de Tierra del Fuego por su *status* diferencial respecto de la coparticipación federal) para cuatro años, cada uno representando una década diferente (cubriendo los últimos cuatro decenios).

Las conclusiones que se derivan del estudio (el cuadro adjunto muestra los resultados de la que, a juicio de los autores, es la mejor especificación del modelo) indican que la representación política ha tenido un rol clave a la hora de definir el patrón de redistribución de las transferencias por coparticipi-

Cuadro 1
RESUMEN DE RESULTADOS DE ESTUDIOS ANTERIORES

	Porto/Sanguinetti (Déc. 1960, 1990)	Kraemer (1995)
Variable dependiente	Coparticipación federal	Transferencias totales
Variables independientes		
Income per cápita	-0,314 (-2,47)	
Hdi		-0,09 (-0,68)
Taxeffort		0,10 (0,75)
Density	-0,059 (-1,94)	-0,14 (-0,82)
Ju1989		0,14 (1,00)
Ju1995		
Senadores	0,133 (3,98)	0,66 (3,80)
Diputados	0,459 (4,94)	
Capital		-0,30 (-0,54)
La Rioja		0,68 (1,13)
Buenos Aires		-0,08 (-0,17)
Avanzadas	87,44 (9,61)	
Patagonia	82,24 (8,43)	
Intermedias	102,95 (16,45)	
Rezagadas	109,21 (17,36)	
Década de 1960	-18,20 (-2,56)	
Década de 1970	-10,26 (-1,83)	
Década de 1980	15,35 (2,59)	
Década de 1990	13,12 (2,29)	
R2 Ajustado	0,875	0,75
F-Value	NA	13,1
Tamaño muestral	88	23
Efectos de grupo	Sí	
Efectos temporales	Sí	
Modelo	Efectos fijos	

Nota: los coeficientes entre paréntesis corresponden a los estadísticos t.
Fuente: en base a Kraemer [1997] y Porto y Sanguinetti [mayo de 1998].

pación federal, a la vez que éstas han tendido a favorecer a las provincias de menores ingresos y menos densamente pobladas.

Kraemer (1997), por su parte, formula un análisis similar al arriba descripto, aunque con datos de corte transversal y excluyendo del análisis sólo a la provincia de Tierra del Fuego.

Una de las variables cuyo comportamiento investiga es el total de transferencias per cápita, planteando como variables explicativas: el Índice de Desarrollo Humano (HDI),[23] una variable *proxy* del esfuerzo fiscal provincial (taxeffort),[24] la densidad poblacional (density) y variables políticas tales como i) la participación de los votos al partido que resultó ganador en la elección presidencial en el total de votos por provincia (JU1989); ii) el número de senadores por cada millón de votantes de la provincia (senadores),[25]

Los resultados obtenidos para el año 1995 (ver cuadro 1) indican que el sistema de transferencias no ha tendido a mitigar las desigualdades regionales (lo que se expresa en un coeficiente cercano a cero y no significativo de la variable HDI), tampoco ha premiado el esfuerzo por lograr mayor recaudación, ni ha beneficiado a las provincias donde el costo per cápita de provisión de bienes públicos es más elevado (menor densidad poblacional).

Esto es, conforme a este estudio, ninguno de los argumentos normativos que se citan habitualmente para diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales –y que fueran incluidos en anteriores regímenes de coparticipación federal–[26] serían seguidos por el régimen de transferencias que rige en la práctica en la Argentina.

En sentido contrario, son las variables políticas las que adquieren relevancia. Si bien no hay una clara manipulación partidaria de los recursos girados a las provincias (la variable JU1989 no es significativa al nivel del 10%), sí hay un efecto nítido que proviene de la sobrerrepresentación política (el coeficiente de la variable senadores es significativo al nivel del 2%).

A modo de síntesis, cabe señalar, entonces, que los estudios disponibles para el caso argentino no son coincidentes cuando se preguntan si existe alguna asociación entre las transferencias per cápita e indicadores de pobreza, aunque la mayoría de ellos encuentra que la relación es nula o débil.[27] Los análisis concuerdan al encontrar poca o nula relación de las transferencias per cápita y la insuficiencia de la capacidad tributaria, y poca o nula evidencia que sugiera un patrón claro de redistribución regional. Tampoco las transferencias premian el esfuerzo tributario provincial ni parecen haber servido para reducir la brecha de desarrollo entre provincias ricas y pobres. Y algunos estudios han argumentado que las provincias favorecidas por la coparticipación federal muestran signos de mayor indisciplina fiscal.[28]

Además de otros problemas que tiene el sistema de transferencias de la Argentina,[29] la conclusión que puede extraerse es que su distribución secundaria responde a la mayor presión política que puedan ejercer los representantes de cada provincia, difiriendo bastante de los criterios conceptuales y de la práctica de varios países desarrollados.

3. EL CASO ARGENTINO

a) Introducción

Como se mencionó al inicio, en un país federal el análisis de los efectos redistributivos de la política fiscal nacional debe incluir necesariamente dos dimensiones: regional (¿se benefician las provincias pobres?) y personal (¿se benefician las personas pobres?).

Si en ese país, además, existen fuertes desequilibrios verticales en las finanzas públicas (un muy bajo grado de correspondencia fiscal), las transferencias entre niveles de gobierno –fundamentalmente de nación a provincias–, adquieren una relevancia significativa para el análisis del tema. Sin embargo, el efecto de la acción fiscal nacional no se acaba allí: los gastos que el gobierno central realiza beneficiando a los residentes en las distintas jurisdicciones, así como el origen de los recursos que solventan dichas erogaciones, constituyen los otros dos elementos básicos para evaluar los efectos del sistema fiscal en términos de redistribución –regional y personal– del ingreso.

En el caso argentino, si bien una parte significativa del gasto público es realizada por las provincias –ver FIEL (1993), Flood *et al.* (1994), López Murphy y Moskovits (1997, 1998)–, las erogaciones que aún permanecen en la órbita nacional, seguramente tienen fuertes consecuencias redistributivas. Por lo tanto, no sólo interesa identificar cómo afectan a las jurisdicciones provinciales las transferencias nacionales, sino que se deben considerar, en forma conjunta, los alcances de los gastos de la nación, teniendo en cuenta, además, que son los residentes de las provincias quienes financian estas erogaciones y transferencias.

Este trabajo se propone, entonces, estimar el efecto que la política fiscal nacional ejerce sobre la distribución –regional y personal– del ingreso a nivel de las jurisdicciones provinciales, analizando en forma conjunta todos los beneficios (gastos y transferencias) y costos (recaudación y otro financiamiento) de la acción fiscal de la nación.

Para lograr el objetivo propuesto, se deberán transitar las siguientes etapas: en primer término, se estimará el residuo fiscal neto derivado de la acción fiscal nacional; a partir de allí se analizarán los efectos que dicha acción genera –en caso de existir– sobre la distribución regional –y personal– del ingreso.

El residuo fiscal se define como el efecto neto de la política fiscal nacional sobre cada una de las jurisdicciones provinciales. El residuo fiscal neto total es nulo, ya que se supone que el déficit de la nación debe ser financiado con impuestos futuros, de modo tal que la ganancia derivada de la política fiscal nacional para algún grupo de provincias, significa, necesariamente, pérdidas para otras (juego de suma cero).

Se tiene, entonces, que el residuo fiscal nacional (RF_i) para la provincia "i", está dado por la siguiente fórmula:

$$RF_i = TR_i + GN_i - TN_i,$$

Donde:
TR_i: Transferencias en concepto de coparticipación federal, Fondo Educativo, transferencia de servicios (educación media), Aportes del Tesoro Nacional (ATN), Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y otras, recibidas por la provincia *i*;
GN_i: Gastos realizados por la Nación, que benefician a los residentes de la provincia *i*;
TN_i : Ingresos nacionales generados por la provincia *i*.[30]

La asignación jurisdiccional de las tres variables mencionadas se realizó conforme a los siguientes criterios básicos:

(i) Para el caso de los gastos nacionales[31] se intentó adoptar el criterio del beneficio por el lado del producto. El objetivo perseguido a través de esta metodología es captar la utilidad que obtienen los habitantes de cada jurisdicción por el consumo de los bienes públicos, meritorios (por ejemplo, educación y salud) o privados provistos por el Estado Nacional. Para cumplir con este objetivo, se debió identificar a los beneficiarios de los diferentes servicios en cada jurisdicción. De la metodología adoptada surge que suele no coincidir el lugar donde efectivamente se realizó el gasto con aquel que, en última instancia, lo recibió a través de sus efectos finales (por ejemplo, el gasto en Administración General, que se realiza fundamentalmente en la Capital Federal, beneficia a todos los habitantes del país).
Si bien una vía más sencilla hubiera sido identificar los desembolsos monetarios efectuados por el gobierno nacional en cada provincia, los que están definidos en el Presupuesto Nacional, este camino sólo hubiera permitido hacer una cuenta financiera, cuyo resultado expresaría el beneficio del gasto público de la nación por el lado de los insumos (contratación de mano de obra, alquiler de inmuebles, compra de bienes intermedios a proveedores, etc.), sin dar cuenta del último beneficiario del mismo.[32]
(ii) El origen de los impuestos nacionales se imputó en función de la estimación de las bases imponibles, para cada tributo, por jurisdicción.
(iii) En el caso de las transferencias existe información primaria acerca de los fondos efectivamente girados por la nación a cada provincia. Esta información, originada en la Subsecretaría de Programación Regional del Ministerio de Economía, fue utilizada en las estimaciones.

Debe considerarse que el cálculo que se propone en la primera parte del trabajo se limita a identificar qué provincias se benefician y cuáles se perjudican, y en qué magnitud, de la acción fiscal nacional. Se trata, por tanto, de un análisis de carácter estrictamente positivo que deja de lado cualquier juicio de tipo normativo.

Una vez obtenido el residuo fiscal nacional para cada jurisdicción,[33] se intentará identificar cuáles son los elementos que subyacen a la estructura jurisdiccional, efectiva, del mencionado residuo. Con este objetivo, se tratará de detectar la presencia de elementos de carácter redistributivo, devolutivo, o la existencia de elementos de escala o costo de provisión de los bienes públicos (elementos de "característica" de las diferentes provincias). Se ensayará, asimismo, con variables de tipo político que puedan determinar la distribución del residuo fiscal nacional.

A partir de aquí, el capítulo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se da cuenta de la situación fiscal de la nación para 1997, con las aclaraciones que resultan necesarias para llevar adelante el análisis propuesto. En la tercera parte se definen los criterios para asignar los recursos y el déficit de la nación por jurisdicción; luego, se presentan las hipótesis y metodología para la asignación del gasto nacional en las respectivas provincias. La quinta sección muestra la distribución de las transferencias nacionales, analiza los elementos que están detrás de dicha estructura y realiza un análisis comparativo con estudios anteriores. En el apartado siguiente se describen los resultados obtenidos para el residuo fiscal nacional por jurisdicción a partir de las metodologías anteriormente descriptas, en tanto que en el título siguiente se intenta, en forma preliminar, dar una primera aproximación al efecto de la política fiscal nacional sobre la distribución regional –y personal– del ingreso.

b) La situación fiscal nacional en 1997

El cuadro adjunto muestra el esquema Ahorro-inversión del sector público nacional no financiero para el año 1997. Las fuentes primarias de información son: la Cuenta de Inversión 1997; la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, ambas del Ministerio de Economía, para los recursos tributarios y gastos nacionales, respectivamente. Los datos respecto de las transferencias surgen de la Subsecretaría de Programación Regional del mismo Ministerio.

Con el objeto de lograr una medición adecuada de los efectos redistributivos de la acción fiscal de la nación sobre las jurisdicciones provinciales y sus habitantes, se han realizado ciertas modificaciones respecto de la metodología habitual. Así, por ejemplo, no se han considerado los impuestos previsionales que recaen en forma directa sobre el trabajador, ya que estos pagos tienen el carácter de ahorro privado, hecho que es estrictamente observable cuando se trata de las cuentas de capitalización individual. En sentido contrario, se han incluido recursos y gastos que implican subsidios, tanto explícitos como implícitos, y que benefician en forma directa a ciertas jurisdicciones respecto de otras. Los gastos e ingresos de las obras sociales se han excluido del análisis por considerarse estrictamente privados.

A continuación se detallan las transformaciones realizadas a la información correspondiente a los esquemas de Ahorro-inversión-financiamiento del sector público no financiero:

(i) Se incluyen entre los recursos tributarios y en las erogaciones, los reintegros por puertos patagónicos ($ 125 millones). El objetivo perseguido al utilizar este criterio es poder captar, contabilizando este subsidio como un gasto y sin alterar el resultado de las cuentas públicas, la incidencia de una política fiscal activa con beneficios focalizados;
(ii) Los gastos consignados como servicios de la deuda pública nacional in-

Cuadro 2
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, 1997
(En millones de pesos corrientes)

Total recursos	51.123	
Recursos tributarios		46.926
Dgi - dga[1]		39.164
Seg. social[2]		7.762
Otros recursos corrientes		3.458
Recursos de capital		739
Transferencias	18.384	
Total de erogaciones	42.425	
Gastos primarios		35.733
Intereses		6.693
Deficit global	-9.686	

1. Incluye reintegros por Puertos Patagónicos ($ 125 millones).
2. Incluye sólo aportes patronales.
Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNPGS, DNIAF, PRESUPUESTO y otros.

cluyen los intereses devengados por los Bocones Previsionales y Proveedores, tal el criterio utilizado por la Secretaría de Programación del Gasto Social; estos intereses no son computados en los esquemas habituales.

Dadas las modificaciones especificadas, el total de recursos asciende a $ 51.123 millones, en tanto el total de erogaciones (gastos más transferencias) suma $ 60.809 millones. El déficit global ($ 9.686 millones), deberá ser solventado con mayores tributos futuros.

Téngase en cuenta que los criterios adoptados implican que una parte importante del déficit encuentra explicación en el desequilibrio previsional.

c) Ingresos y déficit. Criterios de asignación en función de su origen jurisdiccional

El total de recursos tributarios nacionales netos alcanzó, durante 1997, a $ 46.926 millones. De este total, $ 33.734 millones (71,9%) quedaron en la Administración Nacional (incluyendo en este agregado al Sistema Nacional de Seguridad Social), en tanto el resto fue transferido a las provincias en concepto de coparticipación federal de impuestos y leyes modificatorias (ver cuadro 3).

De los $ 46.926 millones recaudados, el 89% pudo ser asignado a partir de las bases tributarias por provincia. El 11% restante se distribuyó en función del Producto Bruto Geográfico por jurisdicción.

Cuadro 3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL, 1997[1]
(En millones de pesos)

	Total	Adm. Nacional
IVA neto de reembolsos[2]	19.945	11.390
Ganancias	8.334	5.456
Combustibles	3.927	3.927
Cigarrillos[3]	1.694	918
Internos excluido cigarrillos	583	240
Comercio exterior	2.893	2.893
Ingresos Previsionales[4]	5.557	5.557
PAMI	745	745
Asignaciones Familiares	1.250	1.250
Fondo Nacional de Empleo	210	210
Otros impuestos	1.788	1.148
Total recaudacion neta	46.926	33.734

1. No se incluyen aportes personales.
2. Incluye reembolsos por puertos patagónicos.
3. Incluye FET y FAS.
4. Se incluyen en este concepto los ingresos del IAF, cajas provinciales y de la Policía Federal.
Fuente: en base a datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

En lo que sigue se describen, en forma sucinta, las características de los impuestos considerados, así como la metodología utilizada para su asignación jurisdiccional.[34]

c.1. El IVA y la estimación de su base imponible por provincia

El IVA en la Argentina es un impuesto general sobre el consumo (se desgravan las inversiones y se devuelve el impuesto pagado sobre las exportaciones), que utiliza la técnica débito menos crédito. Por lo tanto, para aproximar el monto de la recaudación generado por cada provincia, se debería contar con estimaciones del consumo al nivel provincial. Al no disponerse de este agregado, la estimación de la base imponible de este tributo se realizó a partir de información de ventas finales consignada en el Censo Nacional Económico de 1994.

Los rubros incluidos en el cálculo, así como las correcciones efectuadas los efectos de eliminar a los sectores exentos y las ventas de bienes intermedios, se detallan en el Anexo 1.

Los resultados indican que, de los 19.945 millones recaudados por este

concepto en el año 1997, y que representan el 42,5% del total de ingresos tributarios considerados en este estudio, la provincia de Buenos Aires generó el 34,2%, en tanto la ciudad de Buenos Aires aportó el 24,9%. Provincias como Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego aportaron menos del 1% del total (ver apéndice estadístico).

c.2. Impuesto a las ganancias

El impuesto a las ganancias es la única forma de imposición global sobre la renta que existe en la Argentina. La materia gravada es la obtención de ganancias por parte de personas físicas o ideales (empresas) y sucesiones indivisas. Están exentos los dividendos u otras formas de distribución de la ganancia de sociedades de capital, los intereses pagados al exterior para financiar importaciones de bienes muebles, reembolsos y reintegros de exportaciones.

Para estimar las bases imponibles se consideraron en forma separada el impuesto que recae sobre las personas físicas de aquel que repercute sobre las empresas. En el primer caso, se utilizó como fuente primaria de información la *Encuesta Permanente de Hogares para el año 1997* (25 aglomerados urbanos), en tanto que para las empresas la asignación se realizó en función del stock de capital en construcción no residencial y en maquinaria y equipo por jurisdicción (ver anexo).

De esta manera se obtuvieron ponderadores por provincia tanto para el rubro personas como sociedades, los cuales fueron aplicados a la recaudación efectiva del impuesto, discriminado por personas y empresas, para el año 1997.

Los resultados muestran que, de los $ 8.334 millones recaudados en aquel año, casi el 45% fue aportado por la provincia de Buenos Aires, en tanto la ciudad de Buenos Aires participó con el 12,2% de los ingresos y Córdoba y Santa Fe con el 7%, aproximadamente, cada una de ellas (ver apéndice estadístico).

c.3. Impuestos sobre los cigarrillos

En este agregado se consideran, además de los impuestos internos que recaen sobre el sector, los tributos creados con fines ad hoc y que se aplican sobre el precio de los cigarrillos. Se trata del Fondo Especial del Tabaco (FET), un subsidio a los productores de tabaco, y del Fondo de Asistencia Solidario (FAS), que dio origen a un impuesto del 7% sobre el precio de venta final de los cigarrillos, y cuyo objeto es el financiamiento de programas bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

Para estimar la distribución provincial de las bases imponibles de estos gravámenes se tomó en cuenta el consumo de cigarrillos por provincia.

De estas estimaciones surge que del total recaudado en 1997 ($ 1.694 millones), el 42% provino de la provincia de Buenos Aires, en tanto la ciudad de Buenos Aires aportó un 18% adicional (ver apéndice estadístico).

c.4. Impuestos sobre los combustibles y el gas natural

El impuesto sobre los combustibles y el gas natural comprimido se aplica al producirse la transferencia de los siguientes bienes: nafta sin plomo, con plomo, solventes, aguarrás, nafta virgen y gasolina natural y GNC.

Para estimar el origen jurisdiccional de este impuesto se consideraron las ventas de combustibles por provincia, ponderadas por la participación de las distintas naftas y gasoil, para dar cuenta del diferente gravamen unitario que soportan estos derivados. Se hicieron correcciones, asimismo, como consecuencia del tratamiento diferencial al consumo de combustibles en las provincias patagónicas y en las ciudades de Clorinda y Posadas.

En consecuencia: (i) en las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego no se tributa este impuesto y otras como Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja y Río Negro participan con menos del 1% de la recaudación total; (ii) para la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal la situación es esencialmente similar a la prevaleciente en el impuesto a las ganancias, aunque Córdoba y Santa Fe tributan, en términos relativos, sensiblemente más que en el caso de aquel impuesto (ver apéndice estadístico).

c.5. Impuestos sobre la nómina salarial

Como se mencionara más arriba, sólo fueron clasificados como impuestos los pagos realizados por los empleadores. De este modo, el total de impuestos sobre la nómina salarial ascendió, durante 1997, a 7.762 millones de pesos. Se incluyen en este monto, los ingresos estrictamente previsionales, asignaciones familiares, al Fondo Nacional de Empleo, ingresos en concepto de facilidades de pago, cuotas judiciales, Cajas previsionales provinciales, Administración Nacional del Seguro de Salud, la Caja de la Policía Federal, el Instituto de Ayuda Financiera de las Fuerzas Armadas y las Cajas de Gendarmería, Prefectura y Penitenciaría.

La asignación de los ingresos por jurisdicción se hizo en función del número de empleados (privados y públicos) según información del Ministerio de Economía y con salarios de la misma fuente. Se obtuvo, asimismo, información particular sobre la distribución del personal del ejército. La metodología aplicada se describe en el anexo.

Los resultados obtenidos indican que del total de impuestos laborales considerados, la ciudad de Buenos Aires aportó el 42,5%, en tanto la provincia de Buenos Aires dio origen al 30,1% (ver apéndice estadístico).

La participación tan significativa de la ciudad de Buenos Aires, si bien obedece en parte a las mayores alícuotas pagadas en esta jurisdicción y, en menor medida, a la concentración de las funciones de la Policía Federal y la penitenciaría en este territorio, podría estar encubriendo problemas en los datos de distribución jurisdiccional del empleo.

c.6. Otros impuestos

En este consolidado se incluyen los impuestos sobre el comercio exterior (derechos de importación y estadísticas de importación, fundamentalmente),

impuestos internos sobre bebidas, sobre seguros y otros internos, sellos, consumo de energía eléctrica, facilidades de pago de la DGI, juegos de azar, entradas cinematográficas, etc.

Dada su escasa significatividad cuantitativa, la carencia de información o la conjunción de ambos motivos, fueron asignados en función del PBI provincial.

De este modo, más del 61% de la recaudación corresponde a la provincia de Buenos Aires y a la Capital Federal, en tanto si se agregan las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe este porcentaje supera el 79%.

c.7. Ingresos no tributarios, de capital y déficit fiscal

El monto implicado en este agregado alcanza a $ 13.883 millones. De este total, $ 9.690 millones corresponden a futuros impuestos que deberán solventar el déficit presente; $ 3.458 millones se originan en ingresos corrientes no tributarios (tasas por servicios, derechos, alquileres, multas, ventas de bienes y servicios de las administraciones públicas, rentas de las propiedad, etc.) y el resto corresponde a ingresos de capital.

Los criterios adoptados implican: (i) los ingresos de capital se asignan en función de la población; (ii) el déficit, conforme al resultado obtenido para el total de recursos de DGI y DGA, y (iii) los ingresos corrientes no tributarios de acuerdo con el PBI jurisdiccional, como consecuencia de la falta de información que detalle, en forma más o menos precisa, el origen de estos recursos.

c.8. Conclusiones

El cuadro adjunto muestra la participación, por grupos de provincias, en la generación de los distintos recursos de la nación.

Siguiendo un criterio tradicional desarrollado por Núñez Miñana y Porto,[35] se clasificó a las provincias en cuatro agrupamientos: avanzadas,[36] intermedias,[37] rezagadas[38] y de baja densidad poblacional.[39]

Conforme a las estimaciones realizadas, las provincias avanzadas habrían provisto el 79,3% del total de recursos (incluyendo el financiamiento del déficit), en tanto su participación en la población asciende al 68,1%. Las jurisdicciones rezagadas, donde está radicado el 14,1% de la población, participarían con el 6,7% del total de recursos.

Si, en cambio, la referencia es el Producto Bruto Geográfico, se tiene que las participaciones en uno y otro indicador son muy similares, al menos al nivel de los grupos.

d) Gastos nacionales. Metodología para la asignación de las erogaciones por jurisdicción

El universo de gastos considerados para este estudio es aquel efectivamente ejecutado por la nación, independientemente de que ésta pueda financiar erogaciones adicionales que son llevadas a cabo por otros niveles jurisdiccionales.

Cuadro 4
ORIGEN DE LOS RECURSOS NACIONALES, 1997
(En millones de pesos y porcentajes)

	Recursos + deuda	Provincias			
		Avanzadas[1]	Baja densidad[2]	Intermedias[3]	Rezagadas[4]
DGI + DGA	39.164,0	78,4	6,5	8,0	7,1
IVA neto de reemb.	19.945,0	79,7	6,4	7,2	6,7
Ganancias	8.334,0	75,6	7,4	9,2	7,8
Combustibles	3.927,1	76,1	4,4	10,4	9,1
Cigarrillos	1.694,4	78,0	7,5	6,9	7,6
Internos excluido cigarr.	582,8	79,2	6,8	7,7	6,3
Com. exterior	2.893,0	79,2	6,8	7,7	6,3
Otros DGI - DGA	1.787,7	79,2	6,8	7,7	6,3
Sistema de seguridad social	7.762,1	86,0	5,0	5,1	3,9
Ingresos previsionales	5.144,1	86,6	5,0	4,8	3,7
PAMI	744,5	91,1	3,6	3,3	2,0
Asignaciones familiares	1.250,4	91,1	3,6	3,3	2,0
Cajas provinciales	114,1	15,0	9,1	40,0	36,0
Policía Federal	71,0	93,0	1,3	2,6	3,1
IAF, Prefectura, Gendarmería	227,9	62,7	15,5	11,8	10,0
Fondo Nacional de Empleo	210,1	86,5	5,1	4,8	3,7
Total recaudacion neta	46.926,1	79,6	6,3	7,5	6,6
Recursos no tributarios (PBI)	3.457,8	79,2	6,8	7,7	6,3
Recursos de capital (pob.)	738,8	68,1	5,8	11,9	14,1
Deuda	9.686,4	78,4	6,5	8,0	7,1
Total ingresos + deuda	60.809,1	79,3	6,3	7,6	6,7
Total ingresos + deuda (del PBI)	18,6	18,6	17,3	18,5	20,0
Total ingresos + deuda (per cápita)	1705,6	1984,2	1854,0	1096,9	813,8

1. Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.
2. Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
3. Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán.
4. Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.

Fuente: elaboración propia en base a datos de los cuadros 1 y 2.

La fuente primaria de información es la Dirección Nacional de Programación de Gasto Social del Ministerio de Economía, complementada con la Cuenta de Inversión del ejercicio 1997 y la Distribución del Presupuesto de la Administración Nacional para ese año (ver cuadro 5).

El criterio rector elegido para la asignación de las erogaciones por jurisdicción es el principio del beneficio, de modo que, en buena parte de los casos, pierde relevancia el lugar en el que efectivamente se realiza el gasto.

Utilizando este principio, no se presentan dificultades a la hora de distribuir los gastos realizados en bienes públicos puros (por ejemplo defensa nacional, relaciones exteriores, etc.), los que se asignan en función de la población.[40] En el extremo opuesto, cuando se trata de bienes asimilables a bienes privados (por ejemplo, seguros sociales), basta con identificar el lugar de residencia del beneficiario directo. El problema se presenta con los bienes y servicios meritorios o semiprivados.

A continuación se realiza una descripción somera de las actividades involucradas en cada finalidad/función, a la vez que se comenta, a modo de una primera aproximación, la metodología utilizada para la clasificación jurisdiccional de las erogaciones, intentando nunca perder de vista el principio del beneficio como criterio rector.[41]

i) Funcionamiento del Estado. Esta finalidad incluye los gastos en Administración General, Justicia, Defensa, Seguridad Interior (Policía Federal Argentina) y Sistema Penal. Así, se incluyen las acciones destinadas al cumplimiento de las funciones legislativas, de dirección ejecutiva, relaciones exteriores e interiores, administración fiscal, control de la gestión pública, procesamiento y elaboración de información y estadísticas básicas, el ejercicio de las potestades judiciales y las acciones referidas a la defensa nacional, vigilancia de las fronteras, mantenimiento del orden interno y funcionamiento del sistema penal. Se trata, en la mayoría de los casos, de bienes públicos puros que deben ser asignados simplemente en función de la población. El alcance de las tareas de la Policía Federal y de Penitenciaría es, sin embargo, sensiblemente mayor en la Ciudad de Buenos Aires, motivo por el cual una parte significativa de estas erogaciones se atribuyó a esta jurisdicción, teniendo en cuenta el número de agentes.

ii) Educación, cultura y ciencia y técnica. Se incluyen en esta área los gastos correspondientes a educación básica (niveles inicial, EGB y polimodal), superior y universitaria, así como a cultura y ciencia y técnica y otros gastos en cultura sin discriminar. El área de ciencia y técnica abarca la investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de posgrado y promoción de actividades científicas y técnicas (se incluyen aquí el CONICET, INTA e INTI y parte de las actividades de la CNEA). Cultura y educación sin discriminar incluye las acciones relacionadas con las manifestaciones intelectuales y artísticas de la comunidad y la conducción, administración y apoyo de las actividades educativas y culturales. El total de gastos de esta finalidad ascendió en 1997 a $ 2.755 millones.

Los criterios generales utilizados para la distribución jurisdiccional de las erogaciones fueron: (i) educación básica: participación de los alumnos en es-

Cuadro 5
GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL
(En millones de pesos corrientes)

Finalidad/función	1997
Gasto total	42.425
I. Funcionamiento del estado	6.782
I.1. Administración general	2.668
I.2. Justicia	760
I.3. Defensa y seguridad	3.354
I.3.1. Defensa	1.976
I.3.2. Seguridad Interior	1.245
I.3.3. Sistema Penal	134
II. Gasto público social	26.546
II.1. Educación. cultura y ciencia y técnica	2.755
II.1.1. Educación básica	208
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.727
II.1.3. Ciencia y técnica	600
II.1.4. Cultura	176
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	44
II.2. Salud	2.887
II.2.1. Atención pública de la salud	720
II.2.2. INSSJyP - Atención de la salud	2.167
II.3. Agua potable y alcantarillado	84
II.4. Vivienda y urbanismo	7
II.5. Promoción y asistencia social	495
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	237
II.5.2. INSSJyP - Prestaciones sociales	258
II.6. Previsión social	17.914
II.7. Trabajo	2.404
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	734
Programas de empleo	415
Seguro de desempleo	319
II.7.2. Asignaciones familiares	1.671
II.8. Otros servicios urbanos	–

Cuadro 5 (cont.)

Finalidad/función	1997
III. Gasto público en servicios económicos	2.404
III.1. Producción primaria	252
III.2. Energía y combustible	479
III.3. Industria	96
III.4. Servicios y otros gastos	1.578
III.4.1. Transporte	1.025
III.4.2. Comunicaciones	99
II.4.3. Otros gastos en servicios económicos	453
IV. Servicios de la deuda pública	6.693

Fuente: en base a datos de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, S.S.I.P.y G.S. - S.P.E.

cuelas oficiales primarias y medias, ponderados por diferenciales de costos para impartir los distintos niveles de educación; (ii) educación superior y universitaria y cultura y ciencia y técnica: número de profesionales por jurisdicción; (iii) otros gastos sin discriminar: población.

iii) Salud. Se incluyen en este apartado las siguientes funciones: (i) Atención pública de la salud, llevada adelante por el Ministerio de Salud de la Nación y organismos descentralizados y que engloba tanto actividades de hospitales nacionales como la reforma del sector salud, campañas de vacunación y vigilancia epidemiológica para el control de las enfermedades, la conducción y administración de la política de salud, la asistencia sanitaria de la Policía Federal o el INCUCAI y el CENARESO; (ii) atención de la salud por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI), incorporando tanto las prestaciones médicas como los gastos administrativos. De los $ 2.887 millones gastados en esta finalidad durante 1997, más del 75% correspondió al instituto de los jubilados.

Las erogaciones correspondientes al PAMI se asignaron en función de lo efectivamente gastado por jurisdicción, en tanto para el resto de las actividades, se debieron aplicar criterios distintos para cada caso (ver Anexo).

iv) Agua potable y alcantarillado. Los $ 84 millones involucrados en esta función, y que se destinan a acciones de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas, se asignaron en concordancia con la población urbana por provincia.

v) Vivienda y urbanismo. El objeto de estas erogaciones es la promoción del desarrollo habitacional a los efectos de posibilitar a los integrantes de la

comunidad el acceso a la vivienda. De este modo, los montos correspondientes a esta función se asignaron en base al número de habitantes en hogares con necesidades básicas insatisfechas por provincia.

vi) Promoción y asistencia social. Esta función comprende la promoción y asistencia social pública, así como las prestaciones sociales del PAMI. En lo que respecta a asistencia social, las tareas involucradas son la protección y ayuda a personas necesitadas a través de aportes financieros y entrega de ropa, víveres y alojamiento y/o manutención; acciones destinadas a organismos sociales y comunitarios con el objeto de impulsar sus actividades y acciones promocionales de actividades deportivas y gastos destinados a recreación y esparcimiento de la población. En el caso del PAMI, se incluyen las prestaciones de turismo social y programas nutricionales.

La asignación de los gastos fue realizada, en lo que se refiere al PAMI, en función de sus propias erogaciones. Para el resto del gasto se debieron utilizar criterios distintos para cada actividad (ver Anexo).

vii) Previsión social. Se incluyen en este rubro el pago de pensiones, retiros y jubilaciones, así como los gastos de administración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y de las cajas nacionales no integradas: de la Policía Federal, del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, etcétera.

De los $ 17.914 millones gastados por este concepto, la mayor parte fue asignada en función de los cálculos presupuestarios, ya que son quienes reciben las prestaciones los últimos beneficiarios de las mismas. Los gastos administrativos se distribuyeron en base a la población provincial (ver Anexo).

viii) Trabajo. Este rubro incluye las siguientes subfunciones: programas nacionales de empleo, pagos por seguro de desempleo y asignaciones familiares. En todos los casos se contó con información de la ANSES sobre montos erogados, por jurisdicción, para cada concepto (ver Anexo).

ix) Gasto público en servicios económicos. Se incluyen aquí todas las acciones del Estado destinadas a la promoción, regulación, control, explotación y producción o asistencia a la producción en todas las actividades productivas. Para cada una de las actividades llevadas a cabo se utilizaron criterios diferentes de asignación, siempre teniendo en cuenta quién sería el beneficiario último de la acción (ver anexo).

Las erogaciones en servicios económicos sumaron $ 2.279 millones en el año 1997, un 5,4% del total del gasto ejecutado por la Nación en ese mismo período (excluidas las obras sociales).

x) Servicios de la deuda pública. Se consideran aquí los pagos de intereses y otros gastos de la deuda pública interna y externa. Estas erogaciones fueron asignadas en función de la población por provincia.

xi) Comentarios preliminares. El cuadro 6 muestra la participación en el gasto total por grupos de provincias. De allí se desprende que las provincias

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS NACIONALES
(En millones de pesos y porcentajes)

	Avanzadas		Baja densidad	Intermedias	Rezagadas
Gasto total	42.425	71,9	6,4	10,3	11,4
I. Funcionamiento del estado	6.782	73,1	4,9	10,0	11,9
I.1. Administración general	2.668	68,1	5,8	11,9	14,1
I.2. Justicia	760	68,1	5,8	11,9	14,1
I.3. Defensa y seguridad	3.354	78,2	4,0	8,1	9,7
I.3.1. Defensa	1.976	68,1	5,8	11,9	14,1
I.3.2. Seguridad interior	1.245	93,0	1,3	2,6	3,1
I.3.3. Sistema penal	134	89,6	1,9	3,9	4,6
II. Gasto público social	26.546	74,1	5,7	9,9	10,3
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	2.755	76,2	5,1	9,6	9,1
II.1.1. Educación básica	208	55,8	11,6	14,6	18,1
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.727	78,0	4,6	9,1	8,3
II.1.3. Ciencia y técnica	600	78,0	4,6	9,1	8,3
II.1.4. Cultura	176	78,0	4,6	9,1	8,3
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	44	68,1	5,8	11,9	14,1
II.2. Salud	2.887	76,3	5,0	9,2	9,5
II.2.1. Atención pública de la salud	720	70,6	6,3	10,3	12,8
II.2.2. INSSJyP - Atención de la salud	2.167	78,1	4,5	8,9	8,5
II.3. Agua potable y alcantarillado	84	72,5	5,6	10,6	11,3
II.4. Vivienda y urbanismo	7	54,7	5,4	15,5	24,4
II.5. Promoción y asistencia social	495	68,6	6,7	11,0	13,8
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	237	58,2	9,0	13,3	19,6
II.5.2. INSSJyP - Prestaciones sociales	258	78,1	4,5	8,9	8,5
II.6. Previsión social	17.914	75,3	5,4	9,5	9,8

Cuadro 6 (cont.)

	Avanzadas		Baja densidad	Intermedias	Rezagadas
II.7. Trabajo	2.404	60,9	9,8	13,5	15,8
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	734	51,4	9,0	16,8	22,8
Programas de empleo	415	31,8	11,1	21,7	35,4
Seguro de desempleo	319	76,9	6,2	10,5	6,4
II.7.2. Asignaciones familiares	1.671	65,1	10,2	12,0	12,7
II.8. Otros servicios urbanos	0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Gasto público en servicios económicos	2.404	54,9	19,2	11,1	14,7
III.1. Producción primaria	252	51,7	17,4	12,9	18,0
III.2. Energía y combustible	479	76,9	6,8	8,7	7,6
III.3. Industria	96	71,9	5,1	11,2	11,9
III.4. Servicios y otros gastos	1.578	47,8	24,2	11,5	16,5
IV. Servicios de la deuda pública	6.693	68,1	5,8	11,9	14,1
Población		68,1	5,8	11,9	14,1
Aporte a la recaudación		79,3	6,3	7,6	6,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de los cuadros 4 y 5.

avanzadas se llevan el 71,9% del gasto total, en tanto las provincias rezagadas reciben el 11,4%, las intermedias el 10,3% y las de baja densidad, el 6,4%.

De este modo, en conjunto las provincias avanzadas reciben más gasto que el que les correspondería por un criterio estrictamente per cápita, lo mismo que las de baja densidad. Lo opuesto ocurre con las provincias intermedias y rezagadas (ver cuadro).

Sin embargo, este mayor gasto no alcanza a compensar los mayores ingresos que ellas mismas generan. Así, el único grupo de provincias que tiene un saldo positivo de gastos a ingresos es el de las provincias rezagadas.

e) Las transferencias de Nación a provincias

e.1. La situación en 1997

Durante 1997 las provincias recibieron un total de $ 18.383,7 millones en concepto de transferencias desde la Nación. De este monto, más del 73% correspondió a transferencias no condicionadas (coparticipación federal, regalías, Aportes del Tesoro Nacional, Ex-FDR, etc.), en tanto el resto fueron

fondos con destinos específicos (transferencia de servicios, Fondo Educativo, transferencias para seguridad social, coparticipación vial, subsidio al consumo de gas en las provincias patagónicas, FONAVI, FEDEI y obras de infraestructura).

Las provincias avanzadas recibieron el 43% del total de recursos, en tanto, en el otro extremo, las jurisdicciones de baja densidad poblacional percibieron el 15% (ver cuadro 7). Sin embargo, esta clasificación encierra situaciones muy dispares, ya que, por ejemplo, en tanto la provincia de Buenos Aires obtuvo el 21,9% de los recursos, la Ciudad de Buenos Aires apenas logró el 1,5% de estos.

e.2. Comparación con estudios anteriores

Como se señaló en secciones previas, sólo el estudio de Porto y Sanguinetti (1998) encuentra una relación negativa entre ingreso per cápita y transferencias, de modo tal que éstas cumplirían un objetivo redistributivo. Sin embargo, estos autores sólo analizan las transferencias en concepto de coparticipación federal de impuestos. Por lo demás, todos los estudios confirman la importancia de la sobrerrepresentación parlamentaria a la hora de explicar la distribución de las transferencias nacionales.

En este trabajo se testean, para el año 1997 y en lo que se refiere a las transferencias nacionales, modelos con especificaciones similares a la diseñada por Kraemer (1997) –ver *ut supra*–, aunque incluyendo a la ciudad de Buenos Aires en la muestra, modificando la variable TAXEFFORT para computar, también, los ingresos municipales propios[42] y eliminando la variable *dummy* para la provincia de Buenos Aires, ya que su inclusión no encuentra un justificativo contundente.[43] Los resultados obtenidos indican que las únicas variables significativas son las vinculadas con el poder político, tanto en lo que se refiere al diseño de las instituciones (sobrerrepresentación parlamentaria),[44] como al favoritismo presidencial (la variable LARIOJA pasa a tener significatividad estadística). Por otra parte, la asignación de los recursos girados a las provincias no estaría reflejando ninguno de los criterios normativos que guiarían un buen sistema de transferencias (ver cuadro 8).

En síntesis, las conclusiones derivadas del análisis replican, en esencia, las de la mayor parte de la literatura disponible.

Con relación a estudios anteriores, el avance derivado de la presente investigación se desarrolla en dos niveles: (i) la estimación del residuo generado por la acción fiscal de la Nación; (ii) la identificación de sus determinantes. El interés principal del análisis se centra en esta segunda etapa, con el ulterior objeto de investigar posibles efectos redistributivos que devienen de la política fiscal nacional.

En las secciones siguientes, el trabajo se concentra en los citados puntos.

f. El residuo fiscal nacional

Si a la información sobre transferencias se agregan los resultados obtenidos en las secciones precedentes con relación a ingresos y gastos, tenemos el residuo fiscal nacional por jurisdicción para el año 1997.

Cuadro 7
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A PROVINCIAS, 1997
(En millones de pesos)

	Coparticipacion federal y modificatorias							Seguridad social Ley 23.966		
	Cop. federal de impuestos Ley 23.548	Cláusula de Garantía	Suma Fija Ley 24.621	Fondo Compensador Deseq.	Transferencia de socios Ley 24.048	Impuesto a las Ganancias Ley 24.073	Fondo Educativo Ley 23.906	Art 5 IVA	Art. 30 Bs. pers.	Obras Infraest.
Buenos Aires	2.199,1	0,9	0,0	0,0	453,9	746,8	3,7	60,8	13,1	7,8
Catamarca	275,8	0,1	7,4	26,4	21,4	21,8	0,3	0,0	0,0	4,7
Córdoba	889,2	0,3	23,7	6,0	125,3	86,2	1,0	20,8	4,5	15,3
Corrientes	372,3	0,1	9,9	18,0	38,6	41,4	0,5	6,6	1,4	6,4
Chaco	499,6	0,2	13,3	6,0	33,6	52,4	0,6	5,2	1,1	8,6
Chubut	158,4	0,1	4,2	36,0	24,2	14,9	0,3	2,0	0,4	2,7
Entre Ríos	489,0	0,2	13,1	21,6	67,5	47,5	0,5	9,0	1,9	8,4
Formosa	364,5	0,1	9,7	26,4	20,7	31,6	0,3	2,4	0,5	6,3
Jujuy	284,5	0,1	7,6	26,4	33,3	29,3	0,3	0,0	0,0	4,9
La Pampa	188,1	0,1	5,0	30,0	19,2	13,9	0,2	1,8	0,4	3,2
La Rioja	207,3	0,1	5,5	26,4	20,3	16,0	0,2	0,0	0,0	3,6
Mendoza	417,6	0,2	11,1	26,4	61,7	43,0	0,5	0,0	0,0	7,2
Misiones	330,8	0,1	8,8	26,4	34,1	36,3	0,4	2,9	0,6	5,7
Neuquén	173,8	0,1	4,6	30,0	17,4	16,2	0,3	1,3	0,3	3,0
Río Negro	252,7	0,1	6,7	30,0	14,6	24,2	0,4	0,0	0,0	4,3
Salta	383,8	0,1	10,2	30,0	39,8	42,2	0,5	0,0	0,0	6,6
San Juan	338,5	0,1	9,0	26,4	30,1	29,0	0,3	0,0	0,0	5,8

Cuadro 7 (cont.)

	Impuesto a los combustibles			Bienes					Total	Participación %
	Vialidad Provincial	Fedei	Ley 24.484 Fonavi	Personales Ley 24.699	Aportes Tesoro Nacional	Regalías	Fdr	Otros		
Buenos Aires	92,7	6,7	130,6	55,0	14,1	0,0	1,8	247,2	4.034,1	21,9
Catamarca	7,9	8,5	19,0	6,9	0,6	0,8	0,0	32,2	433,8	2,4
Córdoba	24,4	3,8	51,0	22,2	8,3	0,0	0,0	149,2	1.431,2	7,8
Corrientes	9,3	4,9	44,7	9,3	8,8	9,1	0,0	75,5	656,8	3,6
Chaco	10,9	5,1	41,5	12,5	9,4	0,6	0,0	31,6	732,2	4,0
Chubut	9,4	5,4	28,9	4,0	3,9	92,0	0,0	40,1	426,9	2,3
Entre Ríos	16,5	4,4	35,2	12,2	10,7	6,3	0,0	22,2	766,2	4,2
Formosa	8,8	5,9	36,1	9,1	10,9	3,0	5,4	18,7	560,6	3,0
Jujuy	7,8	5,0	27,1	7,1	17,2	0,3	2,4	12,6	466,0	2,5
La Pampa	11,3	4,2	4,2	4,7	9,1	11,0	2,3	27,6	336,3	1,8
La Rioja	7,1	5,5	20,4	5,2	94,0	0,0	0,7	154,5	566,9	3,1
Mendoza	14,5	4,3	36,9	10,4	5,7	82,3	0,0	31,9	753,8	4,1
Misiones	11,1	5,6	42,1	8,3	10,7	5,4	0,0	60,5	589,8	3,2
Neuquén	14,5	5,2	37,2	4,3	22,9	345,5	0,0	42,8	719,4	3,9
Río Negro	8,2	4,4	40,0	6,3	5,1	27,5	3,4	44,1	472,1	2,6
Salta	10,0	4,7	35,7	9,6	10,9	32,4	0,9	29,9	647,4	3,5
San Juan	7,6	4,2	33,0	8,5	20,4	0,0	0,0	26,6	539,5	2,9

Cuadro 7 (cont.)

	Coparticipacion federal y modificatorias							Seguridad social Ley 23.966		
	Cop. federal de impuestos Ley 23.548	Cláusula de Garantía	Suma Fija Ley 24.621	Fondo Compensador Deseq.	Transferencia de socios Ley 24.048	Impuesto a las Ganancias Ley 24.073	Fondo Educativo Ley 23.906	Art 5 IVA	Art. 30 Bs. pers.	Obras Infraest.
San Luis	228,6	0,1	6,1	26,4	18,9	17,7	0,2	0,3	0,0	3,9
Santa Cruz	158,4	0,1	4,2	36,0	8,5	11,1	0,2	1,7	0,4	2,7
Santa Fe	895,0	0,3	23,9	6,0	135,5	90,8	1,0	22,4	4,8	45,4
Sgo. Estero	413,7	0,2	11,0	26,4	31,6	43,7	0,5	0,0	0,0	7,1
Tucumán	476,4	0,2	12,7	26,4	55,8	54,1	0,4	0,0	0,0	8,2
T. del Fuego	65,4	0,5	1,8	36,0	12,0	4,4	0,1	0,1	0,0	1,2
M.C.B.A.	157,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Total	10.219,4	4,4	210,0	549,6	1.318,0	1.514,5	13,2	137,4	29,5	173,0
Avanzadas	4.557,9	1,7	58,8	38,4	776,4	966,7	6,6	104,0	22,4	75,6
B. Densidad	996,7	0,9	26,7	198,0	95,9	84,7	1,6	6,9	1,5	17,2
Intermedias	1.916,3	0,7	51,2	130,8	212,1	190,5	1,9	9,3	1,9	32,9
Rezagadas	2.748,6	1,1	73,4	182,4	233,6	272,6	3,0	17,1	3,7	47,2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Programación Regional.

Cuadro 7 (cont.)

	Impuesto a los combustibles			Bienes				Total	Participación %
	Vialidad Provincial	Fedei	Ley 24484 Fonavi	Personales Ley 24.699	Aportes Tesoro Nacional	Regalías	Fdr	Otros		
San Luis	8,3	4,4	32,3	5,7	2,8	0,0	0,0	14,2	370,0	2,0
Santa Cruz	9,2	6,0	31,8	4,0	0,7	168,3	0,0	76,1	519,2	2,8
Santa Fe	28,1	3,8	49,6	22,4	8,9	0,0	0,0	68,6	1.406,4	7,7
Sgo. Estero	10,3	5,0	38,7	10,3	16,1	0,0	0,0	42,3	657,0	3,6
Tucumán	12,6	3,9	36,1	11,9	16,8	0,0	0,5	33,6	749,6	4,1
T. del Fuego	5,3	4,4	23,9	1,7	5,3	40,7	0,0	75,1	278,1	1,5
M.C.B.A.	0,0	0,0	11,7	0,0	0,0	0,0	0,0	101,2	270,4	1,5
Total	345,9	115,4	887,8	251,6	313,3	825,2	17,4	1.458,3	18.383,7	100,0
Avanzadas	159,8	18,6	279,9	110,0	37,0	82,3	1,8	598,0	7895,9	43,0
B. Densidad	58,0	29,6	166,0	25,0	46,9	685,0	5,7	305,9	2752,0	15,0
Intermedias	54,9	21,6	172,3	47,9	61,7	38,7	1,4	126,5	3072,7	16,7
Rezagadas	73,2	45,6	269,6	68,7	167,7	19,2	8,5	427,9	4663,1	25,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Programación Regional.

Cuadro 8
DISEÑO DE LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES

V. Dependiente/	Transferencias totales per cápita	
V. Independientes	Modelo 1	Modelo 2
HDI	-0,018	-0,018
	(-0,204)	(-0,164)
Taxeffort	0,066	0,005
	(0,720)	(0,045)
Density	0,248	0,080
	(0,421)	(0,108)
PJ	0,037	-0,003
	(0,234)	(-0,013)
Senadores	0,879	
	(10,626)	
Diputados		0,834
		(8,069)
Capital	-1,675	-1,000
	(-0,603)	(-0,287)
La Rioja	1,188	1,094
	(2,722)	(1,988)
R^2 Ajustado	0,874	0,852
F-Value	27,5	16,4
Tamaño muestral	24	24

Nota: los modelos difieren en la variable de representación política utilizada.

El cuadro 9 da cuenta de residuos fiscales significativamente negativos (la provincia aporta más que lo que recibe a través de gastos y transferencias) para la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Córdoba, aunque en menor medida, también sale perdidosa de la acción fiscal nacional. Santa Fe, por su parte, se encuentra en una situación aproximadamente neutra.

De este modo, son solamente las provincias avanzadas (a excepción de Mendoza) las que aportan todos los recursos que permiten la existencia de residuos fiscales positivos en el resto de las jurisdicciones.[45]

Las provincias rezagadas son las que, tanto en conjunto como en forma aislada, reciben mayores residuos fiscales.

En términos per cápita, sin embargo, si bien no se altera el orden de las provincias que se ven perjudicadas por la acción fiscal de la Nación, sí se modifica sensiblemente la secuencia de las provincias que se benefician de la

Cuadro 9
CUADRO RESUMEN
(En millones de pesos)

Provincia	Ingresos + deuda	Transferencias totales	Gasto nacional	Residuo fiscal
Buenos Aires	22.299,3	4.034,1	14.925,8	-3.339,3
Capital Federal	14.278,0	270,4	7.368,5	-6.639,1
B. Aires + C. Federal	36.577,2	4.304,5	22.294,3	-9.978,5
Catamarca	315,3	433,8	507,5	626,0
Chaco	713,0	732,2	722,4	741,6
Chubut	830,2	426,9	530,9	127,7
Córdoba	4.831,4	1.431,2	3.030,6	-369,6
Corrientes	708,3	656,8	720,1	668,6
Entre Ríos	1.348,8	766,2	1.068,8	486,3
Formosa	295,9	560,6	342,8	607,5
Jujuy	427,1	466,0	645,5	684,4
La Pampa	539,5	336,3	311,6	108,4
La Rioja	335,1	566,9	421,9	653,7
Mendoza	2.167,8	753,8	1.966,2	552,2
Misiones	866,5	589,8	694,2	417,5
Neuquén	882,6	719,4	486,1	323,0
Río Negro	892,9	472,1	735,4	314,6
Salta	878,4	647,4	1.101,9	870,9
San Juan	657,9	539,5	656,2	537,7
San Luis	520,9	370,0	421,3	270,4
Santa Cruz	429,3	519,2	290,1	380,0
Santa Fe	4.622,1	1.406,4	3.213,6	-2,1
Santiago del Estero	442,0	657,0	798,1	1.013,2
Tierra del Fuego	286,7	278,1	352,0	343,4
Tucumán	1.240,6	749,6	1.113,9	622,9
Total	60.809,1	18.383,7	42.425,4	-0,1
Avanzadas	48.198,4	7.895,9	30.504,7	-9.797,9
B. Densidad	3.861,1	2.752,0	2.706,2	1.597,0
Intermedias	4.646,5	3.072,7	4.362,0	2.788,2
Rezagadas	4.103,1	4.663,1	4.852,5	5.412,6

Fuente: estimaciones propias en base a cuadros 2 a 7.

política fiscal nacional, apareciendo en los primeros lugares jurisdicciones de baja densidad poblacional (ver cuadro 10).

Cuadro 10
RESIDUO FISCAL NACIONAL. CUADRO RESUMEN

Provincia	Pesos/habitante				Pje. del PBI nacional			
	Ingresos + deuda	Transfe-rencias totales	Gasto nacional	Residuo fiscal	Ingresos + deuda	Transfe-rencias totales	Gasto nacional	Residuo fiscal
Buenos Aires	1.626,8	294,3	1.088,9	-243,6	6,816	1,233	4,562	-1,021
Capital Federal	4.703,8	89,1	2.427,5	-2.187,2	4,364	0,083	2,252	-2,029
B. Aires + C. Federal	2.184,6	257,1	1.331,6	-596,0	11,181	1,316	6,815	-3,050
Catamarca	1.049,3	1.443,9	1.689,1	2.083,6	0,096	0,133	0,155	0,191
Chaco	776,8	797,7	787,1	808,0	0,218	0,224	0,221	0,227
Chubut	1.986,0	1.021,3	1.270,2	305,4	0,254	0,130	0,162	0,039
Córdoba	1.614,2	478,2	1.012,5	-123,5	1,477	0,437	0,926	-0,113
Corrientes	802,3	744,0	815,7	757,4	0,217	0,201	0,220	0,204
Entre Ríos	1.241,2	705,1	983,6	447,5	0,412	0,234	0,327	0,149
Formosa	630,7	1.195,0	730,7	1.295,0	0,090	0,171	0,105	0,186
Jujuy	743,8	811,6	1.124,3	1.192,0	0,131	0,142	0,197	0,209
La Pampa	1.849,8	1.153,2	1.068,4	371,7	0,165	0,103	0,095	0,033
La Rioja	1.288,3	2.179,2	1.621,9	2.512,8	0,102	0,173	0,129	0,200
Mendoza	1.400,7	487,1	1.270,4	356,8	0,663	0,230	0,601	0,169
Misiones	934,6	636,2	748,7	450,3	0,265	0,180	0,212	0,128
Neuquén	1.765,0	1.438,7	972,2	645,9	0,270	0,220	0,149	0,099
Río Negro	1.533,1	810,6	1.262,6	540,1	0,273	0,144	0,225	0,096
Salta	878,0	647,2	1.101,4	870,6	0,268	0,198	0,337	0,266
San Juan	1.165,7	955,8	1.162,5	952,7	0,201	0,165	0,201	0,164
San Luis	1.541,6	1.095,1	1.246,8	800,3	0,159	0,113	0,129	0,083
Santa Cruz	2.246,9	2.717,3	1.518,4	1.988,8	0,131	0,159	0,089	0,116
Santa Fe	1.536,6	467,6	1.068,3	-0,7	1,413	0,430	0,982	-0,001
Santiago del Estero	622,2	924,9	1.123,6	1.426,3	0,135	0,201	0,244	0,310
Tierra del Fuego	2.882,7	2.796,3	3.539,7	3.453,3	0,088	0,085	0,108	0,105
Tucumán	995,1	601,2	893,4	499,6	0,379	0,229	0,340	0,190

Fuente: estimaciones propias en base a cuadros 2 a 7 e INDEC.

Cuadro 11
RESIDUO FISCAL Y TRANSFERENCIAS NACIONALES, 1997
(Pesos por habitante en HNBI[1])

	Residuo fiscal	Transferencias totales	Orden		
			Residuo fiscal	transferencias	NBIH[2]
Tierra del Fuego	23.274,3	18.846,6	1	2	11
Santa Cruz	17.018,5	23.252,3	2	1	22
La Rioja	11.217,9	9.728,7	3	4	9
Catamarca	8.526,7	5.908,7	4	7	8
San Juan	5.299,0	5.316,4	5	9	16
San Luis	4.551,8	6.228,2	6	6	15
Santiago del Estero	4.135,5	2.681,7	7	17	4
Formosa	4.021,7	3.711,2	8	13	2
Neuquén	3.956,1	8.812,0	9	5	13
Jujuy	3.838,2	2.613,3	10	18	5
La Pampa	3.422,6	10.617,5	11	3	24
Río Negro	2.838,4	4.259,9	12	10	12
Corrientes	2.785,3	2.735,9	13	16	7
Salta	2.759,2	2.051,1	14	22	3
Entre Ríos	2.562,7	4.037,9	15	11	17
Chaco	2.322,8	2.293,3	16	21	1
Mendoza	2.281,5	3.114,3	17	14	18
Tucumán	2.066,0	2.486,3	18	19	10
Chubut	1.703,0	5.694,7	19	8	14
Misiones	1.626,2	2.297,3	20	20	6
Santa Fe	-4,6	3.108,3	21	15	20
Córdoba	-965,2	3.738,0	22	12	23
Buenos Aires	-1.569,6	1.896,2	23	23	19
B. Aires + C. Federal	-4.285,2	1.848,5	24	24	21
Capital Federal	-33.008,5	1.344,4	25	25	25

1. Las personas en HNBI corresponden al año 1991.
2. NBIH se define como personas en HNBI sobre población total.
Fuente: estimaciones propias en base a cuadro 9 e INDEC.

Cuando se comparan el residuo fiscal nacional y las transferencias nacionales por jurisdicción, surgen diferencias significativas. Así, el cuadro adjunto muestra que provincias con mayor proporción de personas en Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (HNBI) o con un menor Índice de Desarrollo Humano se ubican en mejores posiciones en el ránking de residuo fiscal que en el de transferencias nacionales (ambas variables medidas en términos de las personas en HNBI). En este último caso, son las provincias de baja densidad las que ocupan los primeros puestos del ordenamiento, desplazando a las jurisdicciones con mayores necesidades de bienes públicos.

g. Las consecuencias de la acción fiscal nacional

En esta sección se intenta dar una primera aproximación –aquí se incluyen tanto principios de carácter positivo como normativo– respecto de los elementos que determinan el residuo fiscal de la nación.

Se pueden presentar los siguientes argumentos referidos a la presencia del residuo fiscal y su distribución:[46]

- Argumento de eficiencia. Los residuos fiscales deben igualarse en todas las jurisdicciones, ya que diferencias en estos inducirán migraciones no óptimas.
- Argumento redistributivo. Debería existir una correlación negativa entre el ingreso promedio de cada provincia y el saldo fiscal neto recibido. Alternativamente, este principio significa la necesidad, por parte de la nación, de proveer un mínimo gasto público per cápita. Este argumento es recogido en la letra de la Constitución Nacional con relación a la coparticipación federal.
- El argumento anterior puede ser sofisticado en el sentido de proveer un mínimo de servicios públicos per cápita. Dadas las características diferenciales de las jurisdicciones, un mismo nivel de erogaciones puede resultar en un diferente nivel de servicios (por ejemplo, debido a una menor densidad poblacional, población de mayor edad, mayor número de habitantes en hogares con necesidades básicas insatisfechas, etc.).
- Argumentos políticos. Debe considerarse que muchas veces no son los citados enunciados normativos los que guían la acción fiscal de la nación en su relación con las políticas de redistribución. Normalmente, las instituciones juegan un rol fundamental. En este caso, puede ocurrir: (i) que una mayor representación en términos per cápita en los órganos de decisión (Congreso) induzca a un mayor residuo fiscal;[47] (ii) que la coincidencia en el signo político del Poder Ejecutivo Nacional y provincial implique un trato favorable que devenga en un mayor residuo fiscal; (iii) que exista favoritismo por alguna jurisdicción en particular por parte de algún órgano o persona con una fuerte acumulación de poder.

En lo que sigue, se intentará testear si el residuo fiscal nacional calculado para 1997, responde a las consideraciones anteriormente expuestas.[48]

El modelo a estimar incluye, entonces, como variables independientes: (i)

el nivel de ingreso; (ii) la población en hogares con necesidades insatisfechas; (iii) la población total; (iv) el número de diputados per cápita; (v) una variable binaria para identificar si el signo político del partido gobernante a nivel provincial coincide o no con el del Poder Ejecutivo Nacional.

La variable ingreso (YH) fue estimada a partir de información de la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH) del INDEC correspondiente a octubre de 1997.[49] Esta variable captura tanto el argumento devolutivo como el redistributivo. Si el residuo fiscal reflejara un criterio devolutivo, el coeficiente de esta variable debería ser cero, en tanto que si primara un criterio redistributivo regional, el coeficiente debería tener signo negativo.

La variable NBIH, definida como el porcentaje de personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas,[50] es un indicador del nivel de pobreza de cada jurisdicción. Un coeficiente positivo para esta variable mostraría que las provincias con mayores necesidades de gasto público (aproximadas por la cantidad de hogares de bajos recursos) reciben un mayor residuo fiscal neto de la acción global del gobierno nacional. En la medida en que el gasto público de la Nación y de las jurisdicciones provinciales sea eficaz y focalizado en los hogares de menores recursos, un coeficiente positivo de la variable NBIH permitiría concluir que la política nacional ayuda a mejorar la distribución personal del ingreso.

La población (POB) es otra variable que da cuenta de características diferenciales de las provincias. Si, por ejemplo, existieran economías de escala en la provisión de los bienes y servicios públicos, entonces el coeficiente del residuo fiscal sería negativo.

Dependent Variable: LOG(RFH)
Method: Least Squares
Sample: 1 24
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(YH)	-0,3754	0,1999	-1,8779	0,0767
LOG(NBIH)	0,6296	0,1204	5,2285	0,0001
LOG(POB)	0,0196	0,1215	0,1616	0,8734
LOG(DIPUTADOS)	0,4352	0,2124	2,0486	0,0554
PJ	0,0905	0,0670	1,1907	0,2493
C	-0,0734	2,5150	-0,0292	0,9770
R-squared	0,8837	Mean dependent var		0,4730
Ajusted R-squared	0,8514	S.D. dependent var		0,4516
S.E. of regression	0,1741	Akaike info criterion		-0,4463
Sum squared resid	0,5455	Schwarz criterion		-0,1518
Log likelihood	11,3557	F-statistic		27,3594
Durbin-Watson stat	2,6459	Prob(F-statistic)		0

Las cuestiones de tipo político intentan ser capturadas a través de dos variables: DIPUTADOS (número de diputados por cada millón de habitantes)[51] y PJ (variable binaria que asume el valor 1 cuando el partido gobernante en la provincia tiene ese color político).

La variable a explicar, el residuo fiscal (RFH) se define como el cociente entre, por un lado, la suma de gastos de la nación que beneficia a los habitantes de la provincia "i" y las transferencias que esta provincia recibe y, por otro, los ingresos "nacionales" que ésta genera.

Todas las variables se presentan en logaritmos.

El resultado de la regresión muestra que la variable NBIH es significativa al 1%, en tanto DIPUTADOS e YH lo son al 10%. Se verifica, entonces, que a mayor pobreza mayor es el residuo fiscal; por otra parte, también se tiene que a mayor ingreso de los habitantes hay un menor residuo fiscal (aunque en este caso la significatividad de la variable es menor).

Además, las provincias más sobrerrepresentadas salen ganancias de esta situación.[52]

Si se excluyen las variables que no resultan significativas al nivel del 10%, se tiene que todas las variables relevantes aumentan su significatividad, manteniendo los signos del ejercicio anterior.

Dependent Variable: LOG(RFH)
Method: Least Squares
Sample: 1 24
Included observarions: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(YH)	-0,3398	0,0338	-10,0459	0,0000
LOG(NBIH)	0,6535	0,0724	9,0219	0,0000
LOG(DIPUTADOS)	0,3973	0,0604	6,5787	0,0000
R-squared	0,8721	Mean dependent var		0,4730
Ajusted R-squared	0,8599	S.D. dependent var		0,4516
S.E. of regression	0,1690	Akaike info criterion		-0,6008
Sum squared resid	0,6001	Schwarz criterion		-0,4535
Log likelihood	10,2095	F-statistic		71,5722
Durbin-Watson stat	2,3659	Prob(F-statistic)		0

Ejercicios alternativos permitieron confirmar los resultados obtenidos. Así por ejemplo, si se reemplazan las variables YH y NBIH por el Índice de Desarrollo Humano (IDH),[53] que da cuenta no sólo del nivel de ingreso de los habitantes de una jurisdicción sino también de su bienestar,[54] se obtienen resultados esencialmente similares: (i) un coeficiente negativo y altamente significativo de la variable IDH estaría indicando un comportamiento redis-

tributivo del residuo fiscal nacional; (ii) un coeficiente positivo y muy significativo de la variable DIPUTADOS, que muestra el peso de las provincias con mayor representación relativa en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, la inclusión de variables *dummy* para La Rioja –intentando captar un favoritismo especial por la provincia de origen del Presidente de la Nación– y la ciudad de Buenos Aires –da cuenta de un tratamiento muy desfavorable en el caso de las transferencias en concepto de coparticipación– resultan significativas en este modelo, en tanto el resto de las variables (por ejemplo, PJ, POB) no juega un rol determinante a la hora de explicar la distribución del residuo fiscal nacional.

Entonces, tanto a través de la utilización del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas como del Índice de Desarrollo Humano, se verifica un comportamiento redistributivo a nivel de provincias de la acción fiscal nacional (coeficiente negativo y significativo para el IDH y positivo y significativo para NBIH).

Además, la sobrerrepresentación parlamentaria juega un papel determinante, en tanto no es nítida la incidencia del elemento partidario a la hora de generar mayores beneficios en provincias que comparten el signo político con el Ejecutivo Nacional (las mismas conclusiones que para el caso de las transferencias).

Es interesante analizar el comportamiento de los determinantes del residuo fiscal nacional a la hora de interpretar estos resultados.[55] Así, en el caso de los gastos nacionales –y como ya se mencionó en lo que concierne a las transferencias– son las variables vinculadas al diseño institucional (sobrerrepresentación parlamentaria) las que determinan el flujo de fondos hacia las provincias, en tanto NBIH es irrelevante en términos estadísticos. Por otra parte, adquieren relevancia estadística la población (dando cuenta de posibles economías de escala en la provisión de bienes públicos) y la variable *dummy* para la ciudad de Buenos Aires.[56] Por otra parte, las ecuaciones indican que no es a través de los gastos que la provincia de La Rioja se ve beneficiada sino, como se notaba más arriba, a partir de los recursos girados desde la nación en concepto de transferencias.

Los ejercicios realizados para el total de ingresos nacionales indican que es por esta vía que las provincias pobres se ven beneficiadas, en virtud de una muy pequeña contribución al total de recursos de la Nación. Por otra parte, queda claro también, el vínculo existente entre la densidad poblacional y la recaudación, dando cuenta, probablemente, de tratamientos diferenciales favorables a las provincias menos densamente pobladas (por ejemplo exención en el impuesto sobre los combustibles, menores impuestos laborales).

4. CONCLUSIONES

El residuo fiscal nacional intenta captar el efecto global que la política fiscal del Gobierno central ejerce sobre las provincias, en el marco de un país federal (teniendo en cuenta tanto los costos como los beneficios que la misma genera).

Este trabajo se planteó como objetivo tener una primera aproximación a esta medida, asignando los gastos que la Nación realiza en las diferentes provincias conforme al criterio del beneficio y adjudicando los ingresos por impuestos nacionales y otros recursos conforme a una estimación de la distribución regional de las bases tributarias (corregidas por tratamientos diferenciales). En el caso de las transferencias, por ser montos efectivamente girados, con un destino cierto, no fue necesario hacer estimaciones.

El residuo fiscal estimado resultó claramente negativo para distritos como la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y, en menor medida –en particular cuando se consideran las variables en términos per cápita– para la provincia de Córdoba. Santa Fe, por su parte, se ubica en una situación prácticamente indiferente respecto de los beneficios y costos derivados de la acción fiscal de la Nación.

Los resultados obtenidos en el análisis econométrico muestran, en forma clara, que la política fiscal nacional –medida a través del residuo fiscal–, en el año 1997, favoreció a las provincias con un mayor porcentaje de hogares pobres. Este resultado es distinto al de la mayor parte de los estudios anteriores, que centraban su atención en las transferencias nacionales, y que no permitían identificar un efecto redistributivo a nivel regional derivado de éstas.

Debe tenerse presente, en cualquier caso, que el análisis fue realizado para un año en particular, de modo que están presentes las condiciones propias de ese período, en especial debe notarse que una parte importante de las transferencias son discrecionales y que parte de los gastos también podrían variar fuertemente entre períodos.

Hecha esta salvedad, es importante señalar, además, la relevancia que adquiere el diseño de las instituciones políticas a la hora de determinar el destino de los gastos nacionales y las transferencias, así como la estructura tributaria nacional. Las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional obtienen para sí beneficios mayores que el resto.[57]

En el trabajo no pudo hacerse un análisis directo de los efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución personal del ingreso. Sin embargo, la asociación positiva entre mayor porcentaje de hogares pobres y mayor residuo fiscal nacional sugeriría, al menos, que los fondos nacionales netos que recibe cada provincia (gastos más transferencias menos impuestos generados por la provincia) son mayores para las jurisdicciones con mayores necesidades de gasto público.

Sin embargo, a partir de los resultados obtenidos por Gasparini (1999), que muestran que las diferencias de ingresos laborales intrarregionales superan con creces a las existentes entre regiones, se puede inferir que la política redistributiva nacional debería apuntar a las personas y no a las provincias.

Por otra parte, queda pendiente para futuros estudios investigar si la redistribución regional de ingresos implícita en la acción fiscal nacional, implica cambios intertemporales en la situación de las jurisdicciones beneficiarias respecto del resto (por ejemplo, medida a través de un crecimiento mayor del ingreso o el PBI per cápita), para ello será necesaria la estimación del residuo fiscal nacional para diferentes períodos.

ANEXO I
ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

1. ESTIMACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE DEL IVA POR PROVINCIA

Dadas sus características técnicas, el IVA en la Argentina es un impuesto sobre el consumo. Por tanto, para aproximar el monto de la recaudación generado por cada provincia, se debería contar con estimaciones del consumo al nivel provincial. Al no disponerse de este agregado, la estimación de la base imponible del IVA se realizó a partir de información de ventas finales consignada en el *Censo Nacional Económico de 1994*.

Los rubros incluidos en el cálculo, así como las correcciones efectuadas a los efectos de eliminar a los sectores exentos y las ventas de bienes intermedios, se detallan a continuación.

Rama 50. Comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y venta al por menor de combustibles para automotores

Ante la imposibilidad de contar con información desagregada sobre las ventas minoristas y mayoristas de este sector, se optó por ponderar los valores por la participación de los automóviles en el parque automotor total para el año 1994. Se corrigió la participación de automóviles y utilitarios en función de sus precios relativos promedio.

Rama 52. Comercio al por menor, reparación de efectos personales y enseres domésticos

Para tener en cuenta las exenciones, se restan de esta rama los siguientes rubros:

- *52310 Venta al por menor de productos farmacéuticos y medicinales, cosméticos y artículos de tocador:* salvo la venta de cosméticos y artículos de tocador, el resto de los ítem de este rubro se encuentran exentos. Se pondera su participación en base a la *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996* (ENGH 96).
- *52396 Venta al por menor de libros revistas diarios, artículos de librería, papel y cartón:* en este caso, sólo los materiales impresos se encuentran exentos de IVA. Se pondera su participación en base a la ENGH 96.
- 52527 Puestos de venta al por menor de libros revistas, diarios, artículos de librería, papel y cartón: Sólo los materiales impresos se encuentran exentos de IVA, ponderándose su participación en base a la ENGH 96.
- En el caso del pan y la leche, que se encuentran exentos, se optó por no hacer ninguna corrección ya que su participación en la rama correspondiente es no significativa.

Rama 55. Hoteles y Restaurantes: Se incluye toda la rama

Rama 63. Actividades complementarias y auxiliares del transporte, actividades de agencias de viajes

Sólo se incluyen los siguientes ítem:

- *63030 Otras actividades de transporte complementarias:* incluye peajes y servicios de infraestructura para el transporte como garages, guarderías náuticas, etc.)
- *63040 Actividades de agencias de viajes y organizadores de viajes, actividades de asistencia a turistas no especificadas en otra parte*
- El resto de las ítem de la rama 63 son servicios de almacenamiento y depósito que son excluidos del cálculo por ser insumos intermedios.

Rama 64. Telefonía

Se incluyen solamente los servicios de telefonía residencial. Se utilizó como base para el cálculo el total nacional facturado por los servicios de teléfono, telégrafo y télex según consta en el *Censo Económico de 1994* (Rama 64202). Para obtener una estimación del consumo residencial, se aplicó a esta cifra la participación de las ventas residenciales de energía eléctrica sobre el total de consumo eléctrico. El número resultante se ponderó por el Producto Bruto Geográfico de la división Transporte y comunicaciones para obtener la participación provincial.

Rama 70. Actividades inmobiliarias: se incluye toda la rama

Rama 71. Alquiler de maquinarias y equipos sin operarios y de efectos personales y enseres domésticos

Sólo se incluyen los siguientes ítems:

- *71300 Alquiler de efectos personales y enseres domésticos no clasificados previamente* (muebles, camas, cámaras fotográficas, televisores , etc.)
- No se incluye el alquiler de equipos de transporte y maquinarias

Rama 85. Servicios sociales y de salud

Este rubro incluye las prestaciones realizadas por hospitales, médicos, odontólogos, etc., así como los servicios de geriátricos y los servicios comunales relacionados con la asistencia social. Todos estos sectores se encuentran exentos, excepto las actividades veterinarias, que se incluyen en el cálculo.

Rama 92. Actividades de esparcimiento, culturales y deportivas

De este rubro sólo se incluyen para el cálculo de la base imponible:

- *92200 Actividades de agencias de noticias*
- *92190 Otras actividades de entretenimiento no especificadas en otra parte* (discotecas, etc.)
- No se computan la producción y exhibición de videos y filmes, las actividades teatrales, musicales, de radio y televisión y los espectáculos deportivos.

Rama 93. Otras actividades de servicios

En esta rama sólo se encuentran exentos los servicios de pompas fúnebres y actividades conexas, los que se excluyen del cálculo.

En cuanto a la estimación de la facturación de gas, se tomaron los datos

de distribución de gas residencial por provincia para el año 1993 y se utilizaron para el cálculo los precios (sin impuestos) vigentes para ese mismo año. El consumo de gas no realizado por red ya fue incluido en el rubro 52398 Venta al por menor de fuel oil, gas, etc.

Para la facturación de energía eléctrica se obtuvieron datos de consumo residencial para 1993, los cuales fueron multiplicados por tarifas basadas en consumos típicos provistas por la Secretaría de energía. (las tarifas corresponden a diciembre de 1998 ya que la información de 1993 no está disponible; para compatibilizar esta información con la de los demás rubros, se deflactaron las tarifas mencionadas por el IPC de Electricidad, obteniéndose los valores a pesos de 1993).

2. IMPUESTO A LAS GANANCIAS

En lo que respecta al impuesto a las ganancias de personas, se aproximó la base imponible de cada jurisdicción tomando en cuenta el último decil de ingresos de la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH-octubre de 1997) corregido por subdeclaracion,[58,59] para el total nacional. El límite inferior de ingresos de ese decil nacional (25 jurisdicciones) fue utilizado como ingreso a partir del cual las personas pagan impuesto a las ganancias.

En el caso del impuesto a las ganancias de las sociedades, se tomó en cuenta el stock de capital en construcción no residencial y en maquinaria y equipo por ser estos los que generan un flujo de beneficios. La asignación provincial del capital en construcción no residencial se realizó en base a las ventas de cemento por provincia, mientras que el capital en maquinaria y equipos se asignó en función del parque de vehículos utilitarios y de carga de cada provincia.[60]

De esta manera se obtienen ponderadores por provincia tanto para el rubro personas como sociedades, los cuales fueron aplicados a la recaudación efectiva del impuesto, discriminado por personas y empresas para el año 1997.

3. IMPUESTOS SOBRE LOS CIGARRILLOS

Para estimar la distribución provincial de estos gravámenes (se incluyen los impuestos internos sobre cigarrillos, el adicional sobre cigarrillos y el Fondo Especial del Tabaco) se tomó en cuenta el consumo de cigarrillos por zona de distribución y se ponderaron dichos valores por la cantidad de habitantes de las provincias que son abastecidas por dichas distribuidoras.

4. IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES

Se consideraron las ventas de combustibles por provincia, ponderándose por la participación de nafta especial, común y diesel oil, para dar cuenta del diferente tratamiento impositivo que soportan estos derivados. Se excluyó el consumo de las provincias patagónicas y de las ciudades de Clorinda y Posadas por encontrarse estas zonas exentas del impuesto.

5. IMPUESTOS SOBRE LA NÓMINA SALARIAL

Se utilizó información del ANSES y del Ministerio de Economía en lo que respecta al número de empleados (públicos y privados) y al salario promedio por jurisdicción. Para estimar el aporte de cada provincia a la recaudación total, se corrigió por alícuotas diferenciales por jurisdicción.

En el caso de los ingresos correspondientes al PAMI y a asignaciones familiares, se corrigieron los ponderadores en función de que el sector público no realiza contribuciones por estos conceptos.

Los ingresos de las cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación, se asignaron por provincia en virtud del número de empleados públicos de cada jurisdicción, en tanto los ingresos del Instituto de Ayuda Financiera (IAF, que comprende al personal activo de las Fuerzas Armadas) fue estimado en función del personal del ejército por jurisdicción.

6. OTROS IMPUESTOS

Se asignaron en función del PBI provincial.

ANEXO II
ASIGNACIÓN DE LOS GASTOS NACIONALES

1. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Los $ 5.404 millones correspondientes a Administración General, Justicia y Defensa fueron asignados en función de la población por provincia. En el caso de los $ 1.378 millones correspondientes a Seguridad Interior (Policía Federal Argentina) y Sistema Penal, se le otorgó un peso significativamente mayor a la ciudad de Buenos Aires (80 y 70%, respectivamente) en función de lo efectivamente gastado en esta jurisdicción y el resto se distribuyó, como en el ítem anterior, en forma proporcional a la población.

2. EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA

- *Educación básica:* en función del número de alumnos en escuelas oficiales primarias y medias, ponderados por diferenciales de costos de impartir estos dos niveles de educación.
- *Educación superior y universitaria; cultura y ciencia y técnica:* en función del número de profesionales por jurisdicción.
- *Cultura sin discriminar:* en función de la población.

3. SALUD

- *Atención pública de la salud:*

  - *Hospital de Pediatría Alejandro Garraham ($ 86,31 millones):* Población hasta 14 años residente en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires;
  - *Asistencia sanitaria al Estado Mayor del Ejército ($ 73,51 millones):* en función de la distribución del personal (militar y civil) del Ejército;
  - *Atención médica de pensiones no contributivas:* según información de la Cuenta de Inversión 1997 (habitantes que reciben estas pensiones por jurisdicción);
  - *Medicina de la Policía Federal:* el 80% de este gasto se asignó a la ciudad de Buenos Aires, el resto conforme a la distribución de la población del resto de las jurisdicciones;
  - *Sanidad Naval del Estado Mayor General de la Armada, de la Fuerza Aérea y de Gendarmería Nacional:* conforme a información presupuestaria;
  - *Normatización y desarrollo de recursos humanos:* de acuerdo con los médicos residentes por provincia, según surge de la Cuenta de Inversión del año 1997;
  - *Atención de la madre y el niño:* de acuerdo con la población objetivo por provincia, información que surge de la Cuenta de Inversión;

  - *Asistencia sanitaria de la Prefectura Naval Argentina ($ 5,31 M):* como sanidad de naval;
  - *CENARESO (Centro Nacional de Reeducación Social):* 50% del gasto se asigna a Buenos Aires; el resto, por población (conforme a la Cuenta de Inversión casi la mitad de la población atendida proviene del conurbano bonaerense, si bien se reciben pacientes de todo el país);
  - *Desarrollo Universitario (Hospitales escuela); Lucha contra el SIDA; Prevención y control de enfermedades; Actividades centrales del Ministerio de Salud y Acción Social; Infraestructura hospitalaria; Diagnóstico, Investigación y Control de patologías endémicas; Garantía de medicamentos y alimentos; Prevención y lucha contra el narcotráfico; Normatización de la atención médica; Mal de Hanssen (lepra - Hospital Baldomero Sommer); Asistencia a agentes del seguro de salud; Reforma del Sector Salud; Contribuciones al Ministerio de Salud, AFIP, Secretaría de Desarrollo Social, ANSES; Prevención y Control de las discapacidades; INCUCAI; Cobertura de emergencias sanitarias; Control y Fiscalización Sanitaria:* en función de la población por provincia;

- *INSSJyP - Atención de la salud:* en función del gasto del PAMI por provincia;

4. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO:

En función de la población urbana por provincia.

5. VIVIENDA Y URBANISMO:

Población en Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

6. PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL:

- *Promoción y asistencia social pública*

  - *Protección del menor y la familia:* se construyó un indicador que pondera en partes iguales: (i) población hasta 14 años; (ii) habitantes en hogares con necesidades básicas insatisfechas;
  - *Asistencia nutricional alimentaria:* se construyó un indicador que considera la población en hogares con necesidades insatisfechas con relación al total de población en hogares NBI, la participación de la población provincial hasta 14 años sobre el total de población del país en ese rango de edades y la participación provincial mayor a 65 años sobre el total de población del país en ese mismo segmento;
  - *Atención a personas e instituciones en situación de riesgo o emergencia:* en función al número de programas realizados, según consta en la Cuenta de Inversión 1997;

- Atención a grupos vulnerables: información presupuestaria;
- *Desarrollo del deporte de alto rendimiento:* se tomó como indicador la población de 15 a 18 años por provincia;
- *Plan Campo Unido de Desarrollo Social Agropecuario:* la distribución de este gasto surge de los programas realizados según consta en la Cuenta de Inversión 1997;
- *Transporte aéreo de fomento:* en función de información presupuestaria;
- *Atención a poblaciones indígenas:* conforme a información presupuestaria;
- *Fomento del deporte social y la recreación:* alumnos en escuelas primarias públicas;
- *Atención de menores:* se construyó un indicador en el que se considera la relación del número de hogares NBI con relación al total de hogares NBI del país y la población de 2 a 14 años con relación al total de población en ese segmento de edades;
- *Actividades centrales de la Secretaría de Desarrollo Social; Asistencia a la actividad cooperativa y mutual; Fortalecimiento de la sociedad civil; Actividades comunes a varios programas; Actividades centrales de la Secretaría de Deportes; otras categorías programáticas del Ministerio del Interior; Contribuciones a organismos descentralizados, al Tesoro Nacional y otras transferencias; Desarrollo productivo:* en función de la población por provincia.

- *INSSJyP - prestaciones sociales:* Conforme al gasto del PAMI por provincia.

7. PREVISIÓN SOCIAL

- *Régimen social; Pensiones no contributivas; Caja de Retiros y Pensiones de la Policía Federal; Gendarmería; Prefectura; Instituto de Ayuda Financiera a Retirados y Pensionados Militares; Policía Ex Territorios Nacionales:* en función de la asignación presupuestaria;
- *Ex cajas provinciales:* en base a los empleados públicos por provincia;
- *Servicio Penitenciario Federal; Jubilaciones y retiros de la Administración Nacional de Parques Nacionales; Ministerio de Relaciones Exteriores; Gastos administrativos:* en función de la población;
- *Subsidio a la pobreza:* Se obtuvo de la EPH (octubre de 1997) el número de residentes en condiciones de recibir el subsidio (toda persona mayor de 65 años cuyos ingresos jubilatorios no superaran los $ 150 mensuales o que, incluyendo otros ingresos corrientes, el total no superara los $ 200 al mes);
- *Subsidios a jubilados:* conforme al número de afiliados al PAMI por provincia;
- *Sepelios:* de acuerdo con los gastos del PAMI por provincia;
- *Senado de la Nación:* en forma equiproporcional a todas las provincias;
- *Corte Suprema de Justicia:* se asignó en forma íntegra a la ciudad de Buenos Aires.

8. TRABAJO

- *Programas de empleo y seguro de desempleo:* en virtud de los montos pagados por la ANSES.
- *Asignaciones familiares:* montos pagados por las empresas y la ANSES.

9. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS

- *Ecología y medio ambiente:* Las actividades correspondientes a esta área incluyen: gestión, manejo y fiscalización de áreas naturales protegidas (Parques Nacionales), Actividades Centrales de la Secretaría de Recursos Naturales, Desarrollo sustentable de los recursos naturales, Desarrollo ambiental y la Formulación y ejecución de la política de recursos hídricos. El criterio de asignación es la población.

- *Agricultura:*
  - *Formulación de políticas del sector primario*
    - *Conducción, administración y control:* conforme a los prorrateadores resultantes del resto de las actividades;
    - *Dirección Nacional de Servicios Agropecuarios; Planificación y administración de políticas agropecuarias; Estudios y promoción del mercado agropecuario; Reconversión, fomento y apoyo al sector agropecuario; Programa de modernización de servicios agropecuarios; Servicios agropecuarios:* en función del número de explotaciones agropecuarias por provincia;
    - *Administración y coordinación de la actividad pesquera:* de acuerdo a la pesca marítima por puertos;
    - *Promoción de la producción agropecuaria y forestal:* hectáreas de explotaciones agropecuarias y forestales por provincia;
    - *Desarrollo forestal:* en función de las hectáreas de producción forestal;
    - *Asistencia a pequeños productores del NEA:* en partes iguales a Misiones, Formosa, Chaco y Corrientes;
  - *Programa de Reconversión Productiva Cambio Rural:* conforme a información de la Cuenta Inversión 1997 (información de hectáreas asistidas por provincia);
  - *Investigación y Desarrollo Pesquero:* en función de la pesca marítima por puerto;
  - *Instituto Nacional de Semillas - Promoción del comercio y producción de semillas:* según la distribución de los productores agropecuarios;
  - *SENASA*
    - *Actividades centrales; Protección vegetal:* en función de la población provincial;
    - *Luchas sanitarias:* información presupuestaria;
    - *Control de alimentos; Control de comercialización:* consumo de carne por provincia;
  - *Asistencia financiera a sectores económicos:* en función del número de productores agropecuarios por provincia.

- *Minas y canteras*
  - *Formulación y ejecución de la política geológico-minera:* en función del *PBI de Minas y Canteras por provincia.*

- *Energía y Combustibles*
  - *Ente Regulador de la Energía Nuclear - Regulación de las actividades nucleares:* en función de la población;
  - *Formulación y conducción de políticas portuarias y de vías navegables:* en función de las exportaciones e importaciones por provincia;
  - *Formulación y ejecución de la política energética:* usuarios de energía eléctrica;
  - *Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) - Regulación del transporte y distribución del gas:* en función de los usuarios de gas por provincia;
  - *Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) - regulación y contralor del mercado eléctrico:* 50% de este gasto se asignó en función del número de usuarios de electricidad de la Capital Federal y de la provincia de Buenos Aires; el restante 50%, en función de los usuarios de electricidad del total del país por jurisdicción;
  - *Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue - Control de seguridad de presas:* provincias de Río Negro y Neuquén en partes iguales;
  - *Comisión Nacional de Energía Atómica:* en función de la población por provincia.

- *Industria*
  - *Actividad común a los programas de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería:* conforme al resto de las actividades del área;
  - *Formulación y aplicación de políticas para la industria:* conforme al PBI industrial por provincia;
  - *Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) - Producción y comercialización de bienes y servicios:* en función de la población;
  - *Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) - Control de genuinidad de la producción vitivinícola:* población mayor a 18 años por provincia;
  - *Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) - Protección a los derechos de la propiedad industria:* PBI industrial.

- *Transporte*
  - *Estado Mayor General de la Fuerza Aérea - Apoyo a la actividad aérea nacional:* en función de la población;
  - *Formulación, programación, ejecución y control de proyectos de obras públicas; Formulación y conducción de políticas de transporte; Formulación y conducción de políticas portuarias y de vías navegables:* en función de la población por provincia;
  - *Dirección Nacional de Vialidad (DNV):* en función de los kilómetros de rutas nacionales por provincia;
  - *Red de acceso a Buenos Aires - Control concesiones red de accesos a la ciudad de Buenos Aires:* se asignó todo el gasto a la ciudad de Buenos Aires;

  - *Comisión Nacional de Regulación del Transporte:* 50% del gasto se asignó en virtud del número de pasajeros interurbanos del transporte ferroviario por provincia; el resto, según la distribución de la población;
  - *Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios - Administración de bienes ferroviarios:* en función de la población por provincia.

- *Comunicaciones*
  - *COMFER - Control del servicio de radiodifusión:* en función del número de radiodifusoras por provincia;
  - *Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) - Regulación de las telecomunicaciones:* en función de las líneas instaladas por provincia;
  - *Regulación de los servicios postales:* en función de las cartas despachadas por provincia.
  - *Servicio oficial de radiodifusión - Transmisión radiofónica informativa y cultural:* en función de la población por provincia.

- *Comercio, turismo y otros servicios*
  - *Secretaría de Turismo:*
    - *Dirección, planificación y administración; Desarrollo y promoción del turismo; Postulación olimpíadas Buenos Aires 2004:* en función de la población;
    - *Prestaciones turísticas:* beneficiarios del PAMI y alumnos que terminan 7º grado en escuelas públicas.
  - *Secretaría de Obras Públicas y Transporte - Conducción superior, administración y control:* en función de la población;
  - *Actividades comunes a los programas de la Secretaria de Industria, Comercio y Minería:* en función del PBI de Industria, Comercio y Minas y Canteras;
  - Definición de políticas de comercio exterior: en función de las exportaciones por provincia;
  - *Ejecución de obras de arquitectura:* en función de la población por provincia;
  - *Definición de políticas de comercio interior:* en función del PBI Comercio, restaurantes y hoteles por jurisdicción;
  - *Análisis y regulación de la competencia comercial internacional (Comisión Nacional de Comercio Exterior):* en función del PBI industrial;
  - *Formulación, programación, ejecución y control de proyectos de obras públicas:* en función de la población.

- *Seguros:* en función de la población por provincia.

10. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA

Se distribuye por población.

ANEXO III

Cuadro I

ORIGEN PROVINCIAL DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES

	Recaudación	Buenos Aires	Capital Federal	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
	Millones de $	En porcentajes											
DGI + DGA	39.164	37,7	20,6	0,5	1,3	1,4	8,4	1,2	2,3	0,5	0,7	0,9	0,5
IVA neto de reemb.	19.945	34,2	24,9	0,4	1,2	1,5	8,9	1,2	2,1	0,5	0,7	0,8	0,4
Ganancias	8.334	44,6	12,2	0,7	1,1	1,9	6,9	1,5	3,1	0,6	0,9	1,0	0,7
Combustibles	3.927	41,3	12,2	0,8	1,8	0,0	9,6	1,5	3,3	0,6	0,8	1,8	0,7
Cigarrillos	1.694	41,9	17,9	0,4	2,9	1,5	9,0	0,3	0,4	1,5	0,9	1,1	0,4
Internos excl. cigarr.	583	36,2	24,8	0,4	1,0	1,5	7,6	1,1	2,0	0,3	0,6	0,9	0,8
Com. exterior	2.893	36,2	24,8	0,4	1,0	1,5	7,6	1,1	2,0	0,3	0,6	0,9	0,8
Otros DGI - DGA	1.788	36,2	24,8	0,4	1,0	1,5	7,6	1,1	2,0	0,3	0,6	0,9	0,8
Sistema de seg. social	7.762	30,1	42,5	0,6	0,5	0,9	5,4	0,7	1,6	0,2	0,4	0,6	0,5
Ingresos previsionales	5.144	31,6	41,3	0,5	0,5	0,9	5,6	0,7	1,6	0,3	0,3	0,6	0,5
PAMI	745	29,3	49,1	0,3	0,3	0,7	5,3	0,4	1,2	0,1	0,1	0,4	0,2
Asignaciones familiares	1.250	29,3	49,1	0,3	0,3	0,7	5,3	0,4	1,2	0,1	0,1	0,4	0,2
Cajas provinciales	114	0,0	0,0	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,3	0,0	8,5
Policía Federal	71	8,4	80,0	0,2	0,6	0,3	1,8	0,5	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2
IAF, prefect., gendarm.	228	24,5	22,5	0,1	0,8	4,4	6,5	4,1	6,0	0,4	1,0	2,0	0,8
Fondo Nac. de Empleo	210	31,7	41,0	0,5	0,5	0,9	5,6	0,7	1,6	0,3	0,3	0,6	0,5
Total recaudación neta	46.926	36,5	24,2	0,5	1,1	1,3	7,9	1,1	2,2	0,5	0,7	0,9	0,5

Cuadro I (cont.)

	Recaudación	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucu-mán
	Millones de $	En porcentajes											
DGI + DGA	39.164	3,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,1	0,8	0,7	7,9	0,8	0,5	2,2
IVA neto de reemb.	19.945	3,6	1,6	1,4	1,6	1,4	1,0	0,7	0,6	8,2	0,7	0,6	2,0
Ganancias	8.334	4,9	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4	0,6	1,0	7,1	0,8	0,5	2,4
Combustibles	3.927	3,8	1,9	1,7	0,9	1,8	1,2	1,1	0,0	9,2	1,1	0,0	2,9
Cigarrillos	1.694	4,1	0,3	1,8	2,1	2,4	1,1	0,3	0,7	5,1	0,9	0,3	2,6
Internos excl. cigarr.	583	2,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,0	1,6	1,0	8,0	0,5	0,5	1,7
Com. exterior	2.893	2,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,0	1,6	1,0	8,0	0,5	0,5	1,7
Otros DGI - DGA	1.788	2,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,0	1,6	1,0	8,0	0,5	0,5	1,7
Sistema de seg. social	7.762	2,7	0,6	1,4	1,1	0,8	0,8	0,6	0,7	5,3	0,4	0,3	1,2
Ingresos previsionales	5.144	2,5	0,6	1,5	1,1	0,7	0,8	0,6	0,7	5,6	0,3	0,3	1,1
PAMI	745	2,3	0,4	1,0	0,8	0,4	0,6	0,4	0,5	5,1	0,1	0,2	0,7
Asignaciones familiares	1.250	2,3	0,4	1,0	0,8	0,4	0,6	0,4	0,5	5,1	0,1	0,2	0,7
Cajas provinciales	114	15,0	0,0	0,0	9,1	12,4	7,9	4,9	0,0	0,0	10,2	0,0	14,8
Policía Federal	71	0,9	0,6	0,3	0,4	0,6	0,3	0,2	0,1	1,8	0,4	0,1	0,8
IAF, prefect., gendarm,	228	6,0	2,8	4,3	0,7	3,1	0,7	0,7	4,0	3,2	0,0	0,0	1,3
Fondo Nac. de Empleo	210	2,5	0,6	1,5	1,1	0,7	0,8	0,6	0,7	5,6	0,3	0,3	1,1
Total recaudación neta	46.926	3,6	1,4	1,4	1,5	1,4	1,1	0,8	0,7	7,5	0,7	0,5	2,0

Fuente: en base a datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

Cuadro II
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL

Finalidad/Función	Gasto	Buenos Aires	Capital Federal	Cata-marca	Chaco	Chubut	Córdo-ba	Corrien-tes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
	Mill. de $	En porcentajes											
Gasto total	42.425	35,2	17,4	1,2	1,7	1,3	7,1	1,7	2,5	0,8	1,5	0,7	1,0
I. Funcionamiento del Estado	6.782	32,4	22,8	0,7	2,2	1,0	7,1	2,1	2,6	1,1	1,4	0,7	0,6
I.1. Administración general	2.668	38,4	8,5	0,8	2,6	1,2	8,4	2,5	3,0	1,3	1,6	0,8	0,7
I.2. Justicia	760	38,4	8,5	0,8	2,6	1,2	8,4	2,5	3,0	1,3	1,6	0,8	0,7
I.3. Defensa y seguridad	3.354	26,3	37,5	0,6	1,8	0,8	5,7	1,7	2,1	0,9	1,1	0,6	0,5
I.3.1. Defensa	1.976	38,4	8,5	0,8	2,6	1,2	8,4	2,5	3,0	1,3	1,6	0,8	0,7
I.3.2. Seguridad Interior	1.245	8,4	80,0	0,2	0,6	0,3	1,8	0,5	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2
I.3.3. Sistema Penal	134	12,6	70,0	0,3	0,8	0,4	2,8	0,8	1,0	0,4	0,5	0,3	0,2
II. Gasto público social	26.546	35,6	19,0	1,4	1,3	1,0	6,9	1,3	2,3	0,5	1,6	0,6	1,1
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	2.755	31,3	23,7	0,7	1,7	0,9	9,3	1,7	2,7	0,8	1,0	0,7	0,6
II.1.1. Educación básica	208	24,2	9,3	1,9	3,4	1,6	8,5	2,2	4,2	1,4	2,4	1,5	1,6
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.727	31,8	25,1	0,6	1,5	0,9	9,4	1,7	2,6	0,7	0,9	0,6	0,5
II.1.3. Ciencia y técnica	600	31,8	25,1	0,6	1,5	0,9	9,4	1,7	2,6	0,7	0,9	0,6	0,5
II.1.4. Cultura	176	31,8	25,1	0,6	1,5	0,9	9,4	1,7	2,6	0,7	0,9	0,6	0,5
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	44	38,4	8,5	0,8	2,6	1,2	8,4	2,5	3,0	1,3	1,6	0,8	0,7
II.2. Salud	2.887	40,1	15,9	0,7	1,8	1,3	8,2	1,7	3,1	0,7	1,1	0,9	0,6
II.2.1. Atención pública de la salud	720	39,5	14,0	0,7	2,1	1,4	8,2	2,4	2,7	1,3	1,4	1,0	0,8
II.2.2. INSSJyP - Atención de la salud	2.167	40,3	16,5	0,7	1,7	1,3	8,2	1,4	3,2	0,5	1,0	0,8	0,5
II.3. Agua potable y alcantarillado	84	42,4	9,7	0,7	2,1	1,2	8,2	2,1	2,7	1,1	1,5	0,7	0,6

Cuadro II (cont.)

Finalidad/Función	Gasto	Buenos Aires	Capital Federal	Cata-marca	Chaco	Chubut	Córdo-ba	Corrien-tes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
	Mill. de $	En porcentajes											
II.4. Vivienda y urbanismo	7	34,1	3,2	1,2	5,1	1,2	6,1	3,9	3,0	2,4	2,9	0,5	0,9
II.5. Promoción y asistencia social	495	35,6	13,2	0,9	2,8	1,6	7,6	2,2	3,1	1,2	1,5	0,9	0,7
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	237	30,5	9,6	1,2	4,0	1,9	7,0	3,0	3,0	1,9	2,2	1,0	1,0
II.5.2. INSSJyP - Prestaciones sociales	258	40,3	16,5	0,7	1,7	1,3	8,2	1,4	3,2	0,5	1,0	0,8	0,5
II.6. Previsión social	17.914	36,4	20,0	1,7	0,9	0,7	6,2	1,1	2,0	0,4	1,6	0,5	1,3
II.7. Trabajo	2.404	28,3	12,4	1,0	3,0	2,7	7,3	2,2	3,0	1,1	2,2	1,0	0,9
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	734	26,0	5,1	1,5	3,7	1,7	7,2	3,0	3,3	2,2	3,0	1,2	1,7
Programas de empleo	415	9,0	1,2	2,4	5,7	1,7	7,1	4,3	4,0	3,5	4,8	1,8	2,7
Seguro de desempleo	319	48,1	10,3	0,4	1,0	1,6	7,5	1,3	2,3	0,4	0,7	0,4	0,5
II.7.2. Asignaciones familiares	1.671	29,4	15,5	0,8	2,6	3,2	7,3	1,9	2,9	0,6	1,8	0,9	0,6
II.8. Otros servicios urbanos	0												
III. Gasto público en servicios económicos	2.404	29,6	8,1	1,2	2,1	4,8	6,6	2,6	3,0	1,6	1,4	1,8	1,7
III.1. Producción primaria	252	27,9	5,4	0,9	2,8	4,9	7,0	3,7	3,2	1,7	2,1	1,4	0,9
III.2. Energía y combustible	479	47,6	12,0	0,4	1,3	1,4	6,6	1,2	3,2	0,5	0,9	1,0	0,4
III.3. Industria	96	40,4	10,9	0,7	2,1	1,2	8,3	2,1	2,7	1,0	1,4	0,7	0,8
III.4. Servicios y Otros Gastos	1.578	23,7	7,1	1,6	2,3	6,0	6,4	2,8	2,9	1,9	1,4	2,1	2,3
IV. Servicios de la deuda pública	6.693	38,4	8,5	0,8	2,6	1,2	8,4	2,5	3,0	1,3	1,6	0,8	0,7

Cuadro II (cont.)

Finalidad/Función	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucuman
	En porcentajes											
Gasto total	4,6	1,6	1,1	1,7	2,6	1,5	1,0	0,7	7,6	1,9	0,8	2,6
I. Funcionamiento del Estado	3,7	2,2	1,2	1,4	2,4	1,3	0,8	0,5	7,1	1,7	0,2	2,9
I.1. Administración general	4,3	2,6	1,4	1,6	2,8	1,6	0,9	0,5	8,4	2,0	0,3	3,5
I.2. Justicia	4,3	2,6	1,4	1,6	2,8	1,6	0,9	0,5	8,4	2,0	0,3	3,5
I.3. Defensa y seguridad	3,0	1,8	1,0	1,1	1,9	1,1	0,6	0,4	5,8	1,4	0,2	2,4
I.3.1. Defensa	4,3	2,6	1,4	1,6	2,8	1,6	0,9	0,5	8,4	2,0	0,3	3,5
I.3.2. Seguridad Interior	0,9	0,6	0,3	0,4	0,6	0,3	0,2	0,1	1,8	0,4	0,1	0,8
I.3.3. Sistema Penal	1,4	0,9	0,5	0,5	0,9	0,5	0,3	0,2	2,8	0,7	0,1	1,1
II. Gasto público social	5,1	1,2	0,9	1,7	2,6	1,6	1,0	0,4	7,5	1,9	1,1	2,4
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	3,6	1,5	1,2	1,5	1,9	1,3	0,7	0,5	8,3	1,1	0,3	2,9
II.1.1. Educación básica	4,8	2,8	3,7	2,6	2,8	2,6	1,1	1,6	9,1	2,4	0,6	3,7
II.1.2. Educación superior y universitaria	3,5	1,3	1,0	1,4	1,8	1,2	0,7	0,4	8,2	1,0	0,2	2,8
II.1.3. Ciencia y técnica	3,5	1,3	1,0	1,4	1,8	1,2	0,7	0,4	8,2	1,0	0,2	2,8
II.1.4. Cultura	3,5	1,3	1,0	1,4	1,8	1,2	0,7	0,4	8,2	1,0	0,2	2,8
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	4,3	2,6	1,4	1,6	2,8	1,6	0,9	0,5	8,4	2,0	0,3	3,5
II.2. Salud	3,0	1,6	0,9	1,1	1,8	1,3	0,7	0,6	9,2	1,5	0,2	2,4
II.2.1. Atención pública de la salud	3,5	2,6	1,5	1,2	2,6	1,6	0,8	0,9	5,4	1,6	0,4	2,6
II.2.2. INSSJyP - Atención de la salud	2,8	1,3	0,7	1,1	1,5	1,2	0,7	0,5	10,4	1,5	0,1	2,3
II.3. Agua potable y alcantarillado	3,9	1,9	1,4	1,5	2,5	1,5	0,9	0,6	8,2	1,4	0,3	3,1

Cuadro II (cont.)

Finalidad/Función	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucuman
	En porcentajes											
II.4. Vivienda y urbanismo	3,9	4,1	1,3	1,8	5,1	1,6	1,0	0,4	7,3	3,9	0,2	4,8
II.5. Promoción y asistencia social	3,4	2,2	1,3	1,6	2,5	1,5	0,8	0,8	8,8	2,2	0,5	3,1
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	4,1	3,3	2,0	2,2	3,6	1,8	1,0	1,1	7,0	2,9	0,9	3,9
II.5.2. INSSJyP - Prestaciones sociales	2,8	1,3	0,7	1,1	1,5	1,2	0,7	0,5	10,4	1,5	0,1	2,3
II.6. Previsión social	5,8	0,8	0,6	1,7	2,7	1,7	1,0	0,3	6,9	2,0	1,4	2,1
II.7. Trabajo	4,2	3,0	1,9	2,2	3,5	1,8	1,3	1,1	8,7	2,4	0,8	3,8
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	3,9	3,7	2,7	1,9	4,0	2,2	1,8	0,7	9,1	4,0	0,9	5,5
Programas de empleo	4,3	5,8	3,7	2,2	5,8	2,7	2,1	0,9	10,2	6,2	0,8	7,1
Seguro de desempleo	3,4	1,0	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	0,5	7,6	1,0	1,0	3,3
II.7.2. Asignaciones familiares	4,3	2,7	1,6	2,4	3,3	1,7	1,0	1,2	8,5	1,7	0,8	3,1
II.8. Otros servicios urbanos												
III. Gasto público en servicios económicos	3,6	2,1	3,6	3,5	2,9	1,4	1,6	4,3	7,1	2,0	1,3	2,2
III.1. Producción primaria	4,1	3,6	2,9	2,4	4,4	1,3	1,3	4,3	7,1	2,4	1,4	2,8
III.2. Energía y combustible	3,3	1,9	1,8	1,8	1,7	1,1	0,7	0,5	7,3	1,0	0,3	2,0
III.3. Industria	3,9	2,3	1,2	1,3	2,5	1,4	1,6	0,5	8,3	1,5	0,2	3,0
III.4. Servicios y Otros Gastos	3,6	1,9	4,4	4,3	3,0	1,5	2,0	5,8	7,0	2,3	1,6	2,1
IV. Servicios de la deuda pública	4,3	2,6	1,4	1,6	2,8	1,6	0,9	0,5	8,4	2,0	0,3	3,5

Nota: la desagregación del cuadro puede ser solicitada a los autores.
Fuente: elaboración propia.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637 - Piso 4°, Tel.: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel.: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

3. Agradecemos los comentarios de Leonardo Gasparini y Mónica Panadeiros y la asistencia brindada por Miguel Crivelli. Hacemos extensivo el agradecimiento a las Direcciones Nacionales de Programación del Gasto Social y de Investigación y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía), en particular a los licenciados Damián Bonari y Stella Maris Pérez. por la información suministrada.

4. Ver, por ejemplo, el texto tradicional de Musgrave (1959).

5. Ver, por ejemplo, Wildasin (1991) quien argumenta que la externalidad fiscal horizontal puede ser compensada por el Estado Nacional otorgando mayores transferencias a los estados que redistribuyen menos, de modo tal de eliminar los incentivos para una migración ineficiente. Esto supone que el mercado laboral es único, con movilidad de la mano de obra y flexibilidad de salarios. Wildasin, correctamente, señala que un problema es la falta de incentivos de los estados a revelar sus preferencias por distribución (existe un evidente problema de incentivos ya que las transferencias del nivel superior aumentan cuanto menos política distributiva hace el gobierno local). Porto y Sanguinetti (1996) destacan que las transferencias no condicionadas (al estilo de la coparticipación federal de la Argentina) se pueden justificar para evitar otro de los problemas de la descentralización que es el incentivo que cada región tiene para reducir los impuestos para atraer inversiones, lo que puede desatar guerras tributarias. Ello exige que los mayores impuestos locales no sean compensados por una mayor eficacia en el gasto local o un mayor nivel de erogaciones que favorezca al capital móvil.

6. Dahlby (1994) considera las decisiones de los dos niveles de gobierno y concluye que ambos tenderán a subestimar el efecto sobre el otro (actuando como competidores a la Nash) lo que llevará a un nivel de gasto público superior al deseable. En otras palabras, los dos niveles subestiman el costo marginal de los fondos públicos.

7. Lee (1998) menciona evidencia del importante papel compensador que jugaría el gobierno federal de los Estados Unidos, que, sin embargo, parece haber sido cuestionada más recientemente (ver *The Economist*, 1998).

8. Permitir que los estados se endeuden sin restricciones genera problemas para el manejo de la política macroeconómica nacional (ver FIEL, 1993 y Artana y López Murhpy, 1995). Además, este argumento ignora que los habitantes de los estados pueden haberse asegurado contra eventos negativos y que la decisión de socializar el seguro puede resultar en una duplicación de cobertura con efectos negativos sobre el bienestar. Esta conclusión puede atenuarse si los residentes pueden reducir el nivel de sus seguros particulares al percibir que el Estado nacional jugará ese papel, pero no eliminarse porque la política pública lleva a un mínimo de seguro "obligatorio" para todos que puede ser mayor que el deseado por algunos agentes económicos. El problema de las posibles duplicaciones de seguros es común en otras áreas (por ejemplo, en la defensa del consumidor, ver Artana [1994] para una síntesis de la literatura sobre este punto).

9. Ver Porto y Sanguinetti (1996) y Bordignon *et al.* (1996). Debe señalarse que, como mencionan estos últimos autores, la migración permite un mejor ajuste entre el medio regional y las aptitudes de las personas, por lo que presiona a los administradores locales a que mejoren la calidad de su gestión.

10. Ver Bordignon *et al.* (1996).

11. Ver Bordignon *et al.* (1996).

12. Ver Kraemer (1997) y Sanguinetti y Heymann (1995).

13. Esto lleva a que la redistribución regional que se alcance sea inferior a la que existiría en un mundo con información perfecta. En otras palabras, la región rica mantiene algunas "rentas informativas", que aumentan si también existe el problema de "moral hazard". Ver Bordignon *et al.* (1996).

14. Ver Bordignon *et al.* (1996).

15. Esto supone que las regiones ricas y pobres no difieren en la cantidad de familias indigentes sino en la capacidad de generar impuestos. La mayor necesidad fiscal que plantea la concentración de grupos más necesitados se puede resolver con la política de distribución personal, que llevaría naturalmente a diferencias en el gasto público per cápita provincial si dicha política es ejecutada por las jurisdicciones intermedias, con financiamiento y diseño a cargo del gobierno central. Es oportuno mencionar que en los modelos analizados en los puntos precedentes, no se discute el problema de control que genera la decisión de mantener el financiamiento en el nivel nacional y la ejecución en las provincias (entre otros, la posibilidad de que se desvíen fondos hacia otras partidas de gasto).

16. Ver García-Milá y Mc Guire (1996). El coeficiente de correlación entre las transferencias per cápita y el PBI per cápita de cada región es –0,9. Este resultado contrasta claramente con el coeficiente obtenido para la Argentina por Porto y Sanguinetti (1996), igual a 0,44.

17. Ver FIEL (1993).

18. Ver Wildasin (1991).

19. Ver Bordignon *et al.* (1996).

20. Ver Goodspeed (1997).

21. El valor de la variable es calculado dividiendo la participación en la distribución secundaria de cada provincia por su participación en el total de la población.

22. Todas las variables se miden como desvío respecto del promedio del país.

23. Éste es un indicador de nivel de ingreso, pero involucra, además, otras características: nivel de educación alcanzado, años de escolaridad promedio y esperanza de vida al nacer. Ingresos, educación y salud se ponderan por igual en la estimación del índice. Ver Naciones Unidas (1991, 1992).

24. TAXEFFORT se define como el cociente entre los ingresos propios provinciales y el Producto Bruto Geográfico de cada jurisdicción. Esta variable tiene problemas ya que numerosas provincias han delegado en sus municipios la potestad de recaudar impuestos de jurisdicción provincial.

25. Todas las variables han sido estandarizadas, de modo que su media es cero y su dispersión, 1.

26. Ver, por ejemplo, FIEL (1993).

27. Además de los estudios citados, pueden consultarse: FIEL (1993) y Schwartz y Liuksila (1997).

28. Ver Jones *et al.* (1997) citado en Saiegh y Tomassi (1998).

29. Entre otros, el importante volumen de las transferencias que aumenta los problemas de falta de responsabilidad fiscal y de "free ride", la prociclicidad de su monto que complica el manejo de la política macroeconómica, los efectos negativos sobre el diseño de la política tributaria al alentar al gobierno nacional a aumentar la recaudación de gravámenes que no se coparticipan, etc. Ver, por ejemplo, FIEL (1993), Artana y López Murphy (1995), Artana *et al.* (1995) y Saiegh y Tomassi (1998).

30. Alternativamente, para las especificaciones econométricas logarítmicas, se definirá $RFi = (TRi+GNi)/TNi$.

31. Conforme a la definición de Flood (1994), sólo se considerarán las erogaciones efectivamente realizadas por el Gobierno Nacional.

32. En consecuencia, no se analizan en este trabajo los efectos sobre empleo, salarios o costo de provisión de bienes públicos que se derivan de la localización del gasto público nacional.

33. Todas las estimaciones se harán para el año 1997.

34. Para una descripción más detallada, véase Anexo 1.

35. Véase Nuñez Miñana y Porto (1979).

36. Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

37. Entre Rios, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán.

38. Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.

39. Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

40. Es posible, sin embargo, que la demanda de gastos de defensa y seguridad sea función creciente del ingreso. Si así fuera, el criterio utilizado en el trabajo tendería a mostrar un gasto más redistributivo de lo que efectivamente es.

41. Esta metodología tiene, en parte, como fuentes: ACIR (1990) y CEPAL (1996). Para una descripción detallada de la metodología utilizada, véase el Anexo II.

42. Se intenta corregir, así, el defecto de esta variable.

43. La especificación de la variable vinculada con el partido justicialista también fue modificada, de modo que en este caso indica la existencia o no de un gobierno de ese signo partidario en la provincia.

44. Se probó tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores y en ambos casos las conclusiones fueron similares.

45. Puede haber problemas de asignación en lo que se refiere al aglomerado Capital Federal y Gran Buenos Aires, tanto del lado de los ingresos como de los gastos. En el primer caso, al ser las ventas las bases tributarias de los impuestos más importantes, se le imputa una carga a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires (mayores ingresos) que, en realidad, deberían soportar los habitantes de la provincia de Buenos Aires. En sentido contrario, parte de los gastos que realiza la Nación en la ciudad de Buenos Aires, beneficia a los bonaerenses que trabajan allí. En cualquier caso, el efecto neto de la política fiscal nacional para ambas jurisdicciones tomadas en conjunto, sigue siendo fuertemente negativo.

46. Ver, por ejemplo, Gasparini, L. y Alberto Porto (1998).

47. Las provincias sobrerrepresentadas pueden hacerse acreedoras de un mayor residuo fiscal por dos motivos: (i) mayores recursos per cápita en el Congreso; (ii) mayores incentivos por parte de los legisladores para hacer esfuerzos en pro de lograr mayores beneficios para sus jurisdicciones. Ver Porto, A. y Pablo Sanguinetti (1998).

48. Gasparini y Porto (1998) presentan un modelo similar para los municipios de la provincia de Buenos Aires.

49. Se consideró, para el cálculo, el ingreso individual ajustado promedio de cada aglomerado. Al no contarse con ningún aglomerado de la provincia de Río Negro, la variable ingreso de esta provincia se estimó a partir de relaciones salariales, conforme a datos del Informe Económico del Ministerio de Economía.

50. Corresponde a los valores de 1991 por carecerse de otra información.

51. Se probó tanto con la variable DIPUTADOS como con la variable SENADORES. Tal como encontraron Porto y Sanguinetti (1998), el poder explicativo de la primera supera al de la segunda. Ello se puede explicar en que es en la Cámara de Diputados en donde se presentan las mayores dificultades para el logro de mayorías relativas.

52. Se probó incluir la variable LARIOJA –dummy que daría cuenta de un tratamiento preferencial a la provincia del Presidente de la Nación– como explicativa, no resultando significativa conforme a esta especificación.

53. Ver nota al pie 20.

54. Existe un alto grado de correlación, en particular entre IDH y el Índice de NBI, en tanto ésta es significativamente más débil entre el ingreso per cápita y las NBI.

MATRIZ DE CORRELACIONES

	PBI	YH	IDH	NBIH
PBHI	1,000	0,651	0,749	-0,703
YH	0,651	1,000	0,756	-0,560
IDH	0,749	0,756	1,000	-0,916
NBIH	-0,703	-0,560	-0,916	1,000

55. Los resultados de los análisis econométricos del comportamiento de los ingresos y gastos nacionales pueden ser solicitados a los autores.

56. Si se elimina de la muestra a la Ciudad de Buenos Aires, la densidad poblacional adquiere significatividad estadística –coeficiente con signo negativo– dando cuenta de tratamientos favorables a las provincias menos densamente pobladas.

57. En ciertas especificaciones del modelo se encontró, asimismo, que algunas provincias, como La Rioja, se vieron particularmente favorecidas por la política fiscal nacional.

58. Según estimaciones anteriores –ver FIEL, La reforma tributaria en la Argentina, 1998– el último decil de ingresos tributa más del 94% del impuesto a las ganancias de las personas físicas.

59. Ver capítulo II.

60. En este caso se siguió la metodología desarrollada en FIEL, Federalismo fiscal. Metodología y bases para la discusión de la relación económica entre la Nación y las provincias, Buenos Aires, 1996.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations): "Representative Expenditures. Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity", diciembre de 1990.

Ahumada, H.; Canavese, A.; Gasparini, L.; Porto, A. y Sanguinetti, P.: "Impacto Distributivo y Progresividad de la Política Fiscal", Instituto Torcuato Di Tella, mayo de 1994.

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social): *Informe de la Seguridad Social*, Buenos Aires, varios números.

Artana, D.: "Defensa del Consumidor", FIEL, Documento de Trabajo Nº 43, Buenos Aires, 1994.

Artana, D.; Libonatti, O.; Moskovits, C. y Salinardi, M.: "Argentina", en López Murphy, R. (comp.) *Fiscal Decentralization in Latin America*, Banco Interamericacno de Desarrollo, Washington, 1995.

Artana, D. y López Murphy, R.: "Descentralización Fiscal. Algunas Lecciones para Latinoamérica", en Porto, A. (comp.) *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Universidad Nacional de La Plata, 1995.

Boadway, R.. Marchand, M. y Vigneault, M.: "The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation", *Journal of Publc Economics*, Nº 68, 1998.

Bordignon, M.; Manasse, P. y Tabellini, G.: "Optimal Redistribution under Asymmetric Information", mímeo., mayo de 1996.

Dahlby, B.: "The Distortionary Effect of Rising Taxes", en Robson, W. y Scarth, W. (comps.) *Deficit Reduction: What Pain; What Gain?*, The C.D. Howe Institute, 1994.

FIEL: *Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 1993.

FIEL: "Federalismo Fiscal. Metodología y Bases para la Discusión de la Relación Económica entre la Nación y las Provincias", Buenos Aires, mayo de 1996.
FIEL: "Política Activa en la Argentina", en *Estudios de la Economía Real Nº 2*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, diciembre de 1997.
FIEL: *La reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, noviembre de 1998.
Flood, C.: "El gasto público social y su impacto distributivo", Buenos Aires, 1994.
García-Milá, T. y Mc Guire, T.: "Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions?: the Case of Spain", mímeo., diciembre de 1996.
Gasparini, L. y A. Porto: "Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, 1994.
Gasparini, L. y A. Porto: "Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires", La Plata, abril de 1998.
Gasparini, L.: "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en *La Reforma Tributaria en Argentina*, FIEL, Buenos Aires, 1998.
Gasparini, L.: "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina". FIEL, este volumen, 1999.
Goodspeed, T.: "Redistributive Tax Structure in Open Federal Economies: Theory and Evidence from Local Governments in OECD Countries", mímeo., abril de 1997.
Johnson, W.: "Income Redistribution in a Federal System", *American Economic Review*, junio de 1988.
Jones, M.; Sanguinetti, P. y Tomassi, M.: "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", mímeo., Universidad de San Andrés, 1997.
Keen, M.: "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism", *IMF Staff Papers*, septiembre de 1998.
Kraemer, M.: "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico", Banco Interamericano de Desarrollo, Office of the Chief Economist, documento de trabajo Nº 345, enero de 1997.
Lee, K.: "Uncertain Income and Redistribution in a Federal System", *Journal of Public Economics*, Nº 69, 1998.
López Murphy, R. y Moskovits, C.: "Descentralisation, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina", FIEL, documento de trabajo Nº 53, Buenos Aires, agosto de 1997.
López Murphy, R. y Moskovits, C.: "Desarrollos recientes en las finanzas de los gobiernos locales en Argentina", FIEL, documento de trabajo Nº 58, Buenos Aires, noviembre de 1998.
MECON (Ministerio de Economía de la República Argentina): *Informe Económico 1998*, Buenos Aires, 1998.
MECON, Subsecretaría de Programación Regional: *Informe Económico Regional*, Buenos Aires, noviembre de 1998.
MECON: *Cuenta de Inversión 1997*, Buenos Aires, 1998.
MECON: *Boletín Fiscal. IV Trimestre de 1997*, Buenos Aires, 1998.
MECON: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, *La recaudación Tributaria en el año 1998*, Buenos Aires, 1999.
Musgrave, R.: *The Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill, 1959.
Pauly, M.: "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, 1973.
PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo): *Desarrollo Humano: Informe 1991*, Bogotá, mayo de 1991.
PNUD: *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, abril de 1992.
Porto, A.: "Política fiscal y redistribución regional y personal del ingreso", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 1994.
Porto, A. y Sanguinetti, P.: "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino", CEPAL, *Serie Política Fiscal Nº 88*, Santiago de Chile, 1996.
Porto, A. y Sanguinetti, P.: "Political Determinants of Regional Distribution in a Federation: Evidence from Argentina", Universidad de San Andrés, documento de trabajo Nº 6, Buenos Aires, marzo de 1998.
Porto, A. y Sanguinetti, P.: "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", mímeo., mayo de 1998.
Porto, A. y W. Cont: "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", en *Desarrollo Económico, Vol. 38*, Buenos Aires, otoño de 1998.
Saiegh, S. y Tomassi, M.: "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics", mímeo., agosto de 1998.
Sanguinetti, P. y Heymann, D.: "Integración Social, Productividad y Políticas Distributivas: Un Análisis Exploratorio" en Porto, A. (comp.) *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Universidad Nacional de La Plata, 1995.
Schwartz, G. y Liuksila, C.: "Argentina" en Ter-Minassian, T. (comp.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, 1997.
The Economist: "An Awfully Big Adventure", investigación sobre EURO, 11 de abril de 1998.
Wildasin, D.: "Income Redistribution in a Common Labor Market", *American Economic Review*, septiembre de 1991.

V.4. LA ECONOMÍA POLÍTICA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

SANTIAGO URBIZTONDO[1]

1. INTRODUCCIÓN

La distribución del ingreso, dentro de la cual se desarrolla o atenúa la pobreza, depende de varios factores demográficos, históricos y culturales, pero también puede ser afectada desde la acción pública. Lamentablemente, la historia de los distintos países parece indicar que la pobreza no es lo suficientemente contagiosa como para encauzar los esfuerzos suficientes en su superación. Peor aún, en numerosas instancias en la experiencia internacional, principalmente en los países de menor desarrollo, la intervención del Estado contribuye poco y nada en el sentido de redistribuir recursos y oportunidades hacia los individuos menos pudientes. Tal carencia o defecto no sería tal si no fuese porque los votantes casi sin excepciones suelen manifestarse a favor de una política pública en esa dirección. Surge así la necesidad de establecer si dichos deseos no se traducen en acciones concretas porque sufren distorsiones en el proceso de toma de decisiones, o bien es debido a que existen otras dimensiones sobre las cuales los votantes se manifiestan y éstas conducen a políticas que de hecho van en sentido contrario.

En este capítulo se presenta una discusión especulativa sobre la economía política de las decisiones públicas que afectan la distribución del ingreso. En la sección 2 se repasan brevemente algunas de las contribuciones modernas más salientes en la literatura económica. Luego, en la sección 3 se presentan las líneas salientes de un modelo simple que engloba la interpretación de la literatura anterior. Luego, en la sección 4 se hace referencia a distintas observaciones en la experiencia internacional, particularmente de países latinoamericanos que indican distorsiones y falencias en la explotación del potencial redistributivo de la política fiscal. La sección 5 resume algunos de los resultados más relevantes hallados que se reflejan en otros capítulos de este trabajo y se comentan otros casos puntuales tendientes a ilustrar la relevancia para la Argentina del enfoque discutido previamente. Finalmente, la sección 6 presenta las conclusiones salientes.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La literatura de "elección pública" ("public choice") o "teoría política positiva" tiene como objeto central estudiar los factores determinantes de distintas decisiones públicas. En ese sentido, estas decisiones son endógenas y las mismas surgen de un proceso de agregación de preferencias individuales donde los agentes económicos consideran los efectos sobre sí mismos de las decisiones apoyadas.

Una de las herramientas de análisis más utilizadas es el *modelo del votante mediano*. Considerando una votación sobre un espacio de una única dimensión, por ejemplo el nivel de gasto público, el votante mediano es aquel para quien el 50% de los votantes prefiere una gasto "menor" y el 50% restante prefiere un gasto "mayor". En particular, si el financiamiento proviene de un impuesto proporcional sobre el ingreso y los individuos tienen distintos niveles de ingreso pero iguales funciones de preferencia, el nivel de gasto público deseado está inversamente relacionado con el nivel de ingreso y en consecuencia la decisión colectiva corresponderá al gasto deseado por el votante cuyo nivel de ingresos sea superior al de una mitad de la población e inferior al de la otra mitad.[2]

Alesina y Rodrik (1994) analizan el nivel de imposición y redistribución en un modelo del votante mediano considerando un conflicto distributivo entre agentes con distinta dotación de capital y trabajo. En este tipo de modelos típicamente se considera la decisión sobre la imposición proporcional para financiar un bien (o servicio) público o una redistribución a todos los votantes de una determinada suma de dinero, y las preferencias del votante mediano son las que se reflejan en las decisiones públicas. En este modelo en particular la votación corresponde a un contexto dinámico, pero como la dotación relativa de factores permanece constante independientemente del nivel de imposición no se producen efectos dinámicos que deban considerarse (vale decir, el problema se reduce a uno estático), y la tasa impositiva se aplica sólo al factor capital. El resultado es que al disminuir la dotación de capital (o el ingreso, puesto que existe una relación monotónica entre ambos) del votante mediano respecto del promedio, mayor es la tasa impositiva preferida y por ende también mayor es la participación del gasto público en el PBI, implicando que a mayor desigualdad mayor es el gasto redistributivo. El vínculo entre la distribución del ingreso y el crecimiento es a través de las políticas redistributivas: en sociedades menos igualitarias se vota por mayor gasto redistributivo que a su vez tiende a reducir el crecimiento al introducir distorsiones en la asignación eficiente de recursos en la economía (este no es el caso de la inversión pública en educación básica, por ejemplo, pero sí lo es para el gasto público redistributivo como conjunto).

Estos autores notan el efecto redistributivo de la práctica de protección tarifaria al comercio exterior. "En una economía abierta los aranceles a la importación redistribuyen ingreso desde el factor de producción abundante hacia el factor escaso (Stolper y Samuelson [1941]). Entonces, en una economía como la de los Estados Unidos que es rica en capital, las restricciones a la importación son efectivamente un impuesto sobre el capital y un subsidio sobre el trabajo (*unskilled*)" (pág.471). Desde el punto de vista de una economía como la argentina, donde el factor abundante posiblemente sea el trabajo y el factor escaso el capital, entonces, la protección arancelaria podría implicar una redistribución regresiva desde el trabajo hacia el capital. En la medida que se incorpore la tierra como factor productivo adicional y ésta sea abundante, la protección arancelaria también perjudicaría su retribución, siendo el impacto distributivo de este efecto menos cierto (depende de la concentración relativa de la propiedad de la tierra y del capital).

Alesina y Rodrik presentan evidencia de corte transversal entre países por la cual la mayor desigualdad inicial conduce a políticas que retrasan el crecimiento. Por restricciones de los datos, en vez de testear la hipótesis "una mala distribución inicial conduce a políticas redistributivas", estiman con resultados afirmativos que "una mala distribución inicial –medida por coeficiente de Gini en la década de los sesenta– conduce a una baja tasa de crecimiento entre 1970 y 1985".

Perotti (1992) reseña distintas contribuciones salientes donde se aplica el modelo del votante mediano al estudio de la relación entre la desigualdad y el crecimiento, y al referirse a su propia contribución (Perotti [1993]) señala que obtiene efectos dinámicos significativos a partir de la modificación del stock relativo de factores productivos (el capital humano en particular) en función de la política redistributiva. El modelo de Perotti produce una asimetría entre los países ricos y pobres, variando el patrón de distribución del ingreso asociado a altas tasas de crecimiento entre ambos: en países pobres, a pesar de fuertes intentos redistributivos, sólo la reducida clase más pudiente puede invertir en capital humano costoso, que en el futuro favorecerá un mayor crecimiento que en parte podrá ser redistribuido y beneficiar también al votante mediano que no adquiere esa educación, de forma tal que tomando en cuenta estos beneficios futuros el equilibrio político (por la conducta del votante mediano que elige entre ingreso presente y futuro) podría significar una redistribución menor a la que surgiría desde el punto de vista estático; así, puesto que el votante mediano debe decidir entre mayor redistribución hoy y mayor crecimiento que le traerá mayor nivel de ingreso mañana, en países pobres las altas tasas de crecimiento surgen cuando la clase pudiente es lo suficientemente rica –con lo cual aun con alta redistribución alcanzan a financiar la educación– o bien cuando el votante mediano no está muy distante del grupo de altos ingresos (en cuyo caso no sacrifica mucho en el presente y obtiene más en el futuro); por el contrario, en un país rico el crecimiento está asociado con un patrón de distribución del ingreso esencialmente opuesto: se requiere que los individuos de menores ingresos también inviertan en educación, para lo cual éstos no deben ser demasiado pobres (de forma tal que la distribución alcance así a inducirlos a invertir en capital humano) y que el votante mediano no sea muy distinto de ellos (porque en caso contrario éste debería realizar transferencias muy costosas para inducir la generalización de la educación).

Vale decir, el crecimiento en un país pobre estaría vinculado con decisiones tendientes a una peor distribución del ingreso, mientras que en un país rico el crecimiento surge por decisiones de redistribución opuestas. Empíricamente, lo importante para el crecimiento no es sólo la participación del tercer quintil en el ingreso sino también la distancia de estos individuos cuyo

nivel de educación depende de la tasa impositiva votada por el votante mediano respecto de los niveles de ingreso extremo. En particular, a diferencia de los modelos estáticos donde se prevé que a mayor participación del tercer quintil en el ingreso total mayor será el crecimiento, esta participación tiene efectos distintos sobre el crecimiento en economías con distintos niveles de ingreso. Las estimaciones econométricas reportadas por Perotti, sin embargo, no son concluyentes al respecto.

En ambos trabajos, como en otros modelos del votante mediano, la causalidad analizada va desde la distribución inicial, pasando por decisiones públicas inducidas, y llegando al efecto sobre el crecimiento, y no se desarrolla la eventual implicancia inversa por la cual el mayor gasto redistributivo es producto de un proceso decisorio distinto al del votante mediano (donde tienen lugar distintas pautas culturales, accidentes históricos, etc.) que lleva a un menor nivel del PBI y crecimiento, lo que a su vez produce menor gasto en educación y mayores diferencias de productividad que luego se reflejan en mayores desigualdades de ingreso entre los individuos. Esta segunda hipótesis tampoco es explorada por la literatura de desarrollo económico previa (Kuznets [1955]) que indaga acerca de los efectos del crecimiento sobre la distribución del ingreso sin reparar en las políticas públicas como factor motorizante inicial, eventualmente también resultantes de otras variables exógenas (cultura, geografía, etc.).

El modelo del votante mediano ha recibido distintas críticas. Atkinson (1997) por ejemplo nota en particular la importancia de verificar si los resultados hallados dependen de las preferencias del votante mediano, de la ideología o preferencias de los partidos políticos, de la presión política de distintos grupos de interés, o del control burocrático de agentes públicos. Cualquiera sea el modelo político más apropiado, es interesante su observación en cuanto a que la evolución reciente en Gran Bretaña respecto de una mayor desigualdad en la distribución del ingreso reflejada en un aumento del coeficiente de Gini puede deberse tanto a un aumento en la demanda de capital humano (y la consecuente reducción en la demanda del trabajo no capacitado) como a un cambio en las normas sociales por las cuales mayores diferencias de ingresos son más aceptables.

Una alternativa al modelo del votante mediano surge a partir del trabajo seminal de Becker (1983), quien propone comprender las decisiones públicas como el resultado de la acción de distintos *grupos de interés* apoyados activa o pasivamente por los individuos (votantes). Becker explícitamente deja de lado la votación como mecanismo de agregación de preferencias postulando que las preferencias individuales no son una fuerza independiente en la conducta política, y en particular que "(esas preferencias) pueden ser manipuladas por la información o desinformación provista por los grupos de presión interesados, quienes aumentan su influencia política parcialmente cambiando las "preferencias" reveladas de suficientes votantes y políticos" (pág. 392). Becker nota que la decisión individual de invertir en obtener información correcta tiene costos y beneficios de forma tal que la ignorancia sobre ciertas cuestiones es precisamente un acto de racionalidad (y no lo contrario como anteriormente se solía argumentar). Simétricamente, la capacidad de los grupos de interés para evitar el "free-riding" contribuye a su

fortalecimiento y tiene impacto sobre las características de las decisiones adoptadas.

Algunos de los resultados obtenidos por Becker, considerando el éxito en instrumentar un subsidio hacia un grupo de interés financiado por un impuesto sobre otros grupos de interés, son extremadamente importantes para analizar la economía política de la distribución del ingreso:

- Primero, un grupo que se torna más eficiente –relativamente a otros grupos– en producir presión política podría reducir sus impuestos o aumentar sus subsidios.
- Segundo, al aumentar la ineficiencia incurrida en la redistribución disminuye el nivel de la transferencia. Esto implica que la redistribución de ingresos será menor cuando el instrumento por el cual se redistribuye crea más distorsiones. En ese sentido, aun cuando los grupos que requieren la transferencia de ingresos estén más organizados, la creación de un costo de eficiencia ("deadweight loss") genera una "tiranía del status quo". Por ello, las políticas que aumentan la eficiencia son más probables que las que la reducen.
- Tercero, los grupos favorecidos tienden a ser de tamaño reducido comparados con los grupos que pagan los subsidios.

En ese sentido, aunque el trabajo de Becker ha sido extensivamente utilizado para analizar por ejemplo la regulación de servicios públicos o la protección arancelaria, además de la estructura de impuestos y subsidios que lo motivó, también es relevante para cuestionar decisiones sobre gastos redistributivos. En particular, si los grupos de interés con objetivos de ingresos bien definidos logran convencer a los votantes racionalmente desinformados sobre el impacto beneficioso sobre la distribución del ingreso que sus medidas solicitadas generarían, la capacidad de influir sobre el tipo de política adoptada es mayor. Esto es particularmente esperable cuando el grupo exitoso es más reducido y por lo tanto capta los beneficios de su esfuerzo en lobby y genera costos de eficiencia bajos.[3]

Más recientemente, Tommasi y Velasco (1994) desarrollan un modelo simple que permite captar importantes interacciones entre distintas dimensiones de conflicto distributivo: una *dimensión vertical* que hace a la progresividad de la política fiscal y otra *horizontal* o sectorial dentro de la cual distintos grupos económicos o sociales intentan obtener ventajas relativas para sus miembros. En ese sentido, al interpretar la historia argentina, señalan que "la redistribución vertical, cuando existió, fue en gran medida un subproducto de este conflicto sectorial". Estas decisiones son interpretadas en función del tipo de transferencias permitidas por la "constitución fiscal", materia sobre la cual los agentes económicos de hecho deciden en el modelo.

El modelo de Tommasi y Velasco tiene las siguientes características centrales:

a) Existen distintos sectores económicos dentro de los cuales hay individuos con distinta dotación de factores, quienes deben votar sobre el tipo de transferencias –verticales y/o sectoriales– que son factibles de implemen-

tarse (la prohibición de las transferencias requiere consenso unitario por parte de todos los votantes).

b) Una vez escogidas dichas reglas, distintas coaliciones se conforman con distinta probabilidad, y en caso de éxito lograrán instrumentar transferencias en su favor.
c) Cada tipo de transferencia genera costos de eficiencia –deadweight costs– que disminuyen el nivel de ingreso agregado.
d) Naturalmente, los votantes deciden sobre la "constitución fiscal" anticipando la evolución esperada de las transferencias que dentro de ella se implementarán (esto es, se trata de un equilibrio bayesiano perfecto).

Los resultados son los siguientes:[4]

a) Si no existe probabilidad de conformación de coaliciones sectoriales, tenderán a existir programas de redistribución vertical cuando los costos de eficiencia generados sean reducidos respecto de la desigualdad inicial en la dotación de factores.
b) Si no existe probabilidad de conformación de una coalición de los pobres (y por ende no hay redistribución vertical), la heterogeneidad de los grupos de interés (en términos de su distinta capacidad de organización) aumenta la probabilidad de que se vote por permitir transferencias sectoriales (horizontales), mientras que éstas son menos probables si generan altos costos de eficiencia o si se trata de economías más complejas (con mayor especialización y mayor número de grupos de interés distintos).
c) Cuando se prevé que habrá una coalición vertical, una única (entre dos posibles) coalición sectorial, y la votación debe permitir o prohibir ambos tipos de redistribución conjuntamente, comenzando por una distribución igualitaria el aumento en la desigualdad reduce la probabilidad de transferencias de ingresos, pero luego de cierto punto las políticas redistributivas vuelven a ser más probables al aumentar la desigualdad (esto es, la relación entre desigualdad y redistribución no es constante).

La interpretación que los autores hacen de este último resultado es muy atractiva: "Países con distribuciones de ingreso más igualitarias más probablemente tienen políticas de redistribución costosas [...] (pero, si el factor de menor movilidad dentro de cada sector es el capital) los beneficiarios de estas políticas no serán los pobres sino algunos de los más pudientes [...] Al empeorar la distribución del ingreso, en un punto el juego redistributivo deja de favorecer a los más pudientes que por lo tanto estarán dispuestos a acordar la eliminación de todo tipo de políticas redistributivas". Aplicado a la historia de América Latina, ello correspondería a distribuciones del ingreso inicialmente razonables que, juntamente con una capacidad de lobby diferencial de distintos grupos de interés sectoriales, generaron redistribuciones horizontales muy costosas en términos de eficiencia.

Naturalmente, los resultados son generados a partir de un modelo con determinadas simplificaciones que podrían (como los propios autores señalan) relajarse. Por ejemplo, podría cuestionarse el supuesto sobre la necesidad de votar conjuntamente por la prohibición de todo tipo transferencias en la constitución fiscal, o bien suponer que todas las ganancias de la redistribución horizontal revierten al capital y que sólo un sector conforma una coalición de forma tal que las redistribuciones se hacen a expensas de un grupo que no logra bloquearlas. Así, por ejemplo, si la unanimidad fuese requerida para permitir (en vez de prohibir) determinada transferencia, el statu quo sería sostenible y no habría ninguna transferencia (adicional). Similarmente, si todos los grupos formaran una coalición con seguridad, el voto inicial sobre la constitución fiscal seguramente llevaría a prohibir las políticas redistributivas.

Sin embargo, estas observaciones son complementarias y no sustitutas del modelo: en efecto, es precisamente la asimetría de la representación en el proceso político –tanto ex-ante en función de la dificultad de prohibir transferencias en la constitución fiscal cuando se requiere unanimidad para el rechazo como ex-post respecto de la implementación de las transferencias posibles cuando un grupo afectado negativamente no llega a conformarse y reaccionar– la que fomenta distintas prácticas redistributivas que a su vez acarrean costos de eficiencia. Efectivamente, un resultado no explorado por Tommasi y Velasco (pero que se desprende de los anteriores) es que la conformación certera de todas las coaliciones sectoriales factibles y la posibilidad de votar por la posibilidad de distintos tipos de redistribución en forma individual llevaría a que sólo fuesen permitidas políticas redistributivas verticales (en función del costo de eficiencia y del grado de desigualdad como en Alesina y Rodrik [1994] por ejemplo), lo mismo que ocurriría si la votación fuese por mayoría y el número de votantes pobres fuese mayor al número de pudientes (como en el modelo de los autores).

En ese sentido, la predicción del modelo debería ser que sociedades más democráticas y desarrolladas políticamente, donde la admisión de transferencias requiere mayor consenso y todos los sectores económicos están suficientemente organizados, tienden a contar con menor preponderancia de transferencias horizontales pero también (por la menor asimetría en la dotación de factores) menor magnitud de transferencias verticales. Esto hace perfectamente compatible la coexistencia de políticas más progresivas durante los últimos cincuenta años en los Estados Unidos que en la Argentina, por ejemplo, a pesar de que la desigualdad en la distribución del ingreso inicialmente no fuese tan distinta.

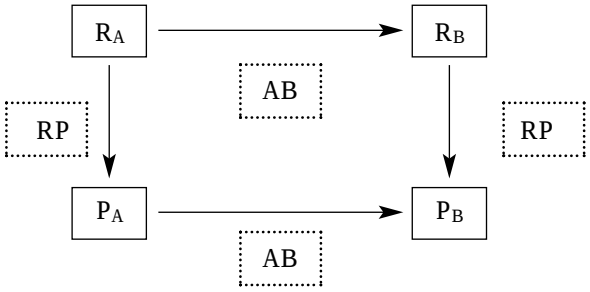
Vale decir, la literatura central ha considerado a la distribución del ingreso o al crecimiento como exógenos cuando posiblemente sería conveniente interpretar a ambos como parte de un proceso decisorio multidimensional. Esto es, tanto la distribución del ingreso como el crecimiento son resultados de acciones privadas y públicas resultantes de un modelo de decisión social en el cual el grado de desarrollo y la distribución inicial del ingreso son relevantes, pero donde otros factores exógenos son los que más influyen en las decisiones observadas. Por ejemplo, distintas normas políticas o culturales hacen a las distintas valoraciones de las distintas transferencias posibles, así como también afectan la distribución de poder de cada individuo (y de cada grupo de individuos) dentro del proceso decisorio, de la misma forma que distintas dotaciones de factores productivos (con distinta movilidad y especificidad) también son relevantes en ese sentido. En cierta forma, un mo-

delo más general del vínculo entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico debería permitir que además de la relación de causalidad lineal que entre ambos explora la literatura reciente exista una determinación conjunta de ambas variables a partir de determinantes más fundamentales y exógenos. En la sección siguiente se desarrolla un modelo simple que, si bien no pretende cubrir este vacío, es consistente con una interpretación más flexible y acorde con estas observaciones.

3. UN MODELO ALTERNATIVO

En esta sección se desarrolla un modelo muy simple con el fin de ilustrar la clase de conflictos que están detrás de la decisión colectiva sobre la política pública que afecta a la distribución del ingreso. Dicho modelo intenta aportar una visión simplificada para la comprensión del conflicto distributivo, de forma tal que algunas particularidades del proceso decisorio son simplificadas al extremo, esperando no por ello perder la esencia del problema. En alguna medida también podría interpretarse como una síntesis de los distintos aportes teóricos reseñados anteriormente, explotando algunas interpretaciones alternativas.

Considérese una economía donde hay dos sectores económicos (*A* y *B*), en cada uno de los cuales hay dos votantes típicos con distintos niveles de ingreso inicial (*R* por "rico" y *P* por "pobre"). Vale decir, hay 4 votantes típicos en la economía identificados como R_A, P_A, R_B y P_B. El sistema político implementa transferencias entre estos distintos votantes en función de la maximización de una función de bienestar *W* donde se ponderan las utilidades finales de cada uno según la incidencia respectiva en el proceso decisorio. Las transferencias posibles son dos: "verticales" de ricos a pobres (*RP*) y "horizontales" del sector *A* hacia el sector *B* (*AB*).[5] Sin pérdida de generalidad $RR\geq 0$ y $AB\geq 0$; además, nótese que no pueden realizarse transferencias especializadas R_AP_B o R_BP_A, al tiempo que los beneficios de las transferencias sectoriales desde *A* hacia *B* son iguales independientemente del nivel de ingreso, y las transferencias de *R* a *P* son iguales independientemente del sector (ver gráfico a continuación).



Las transferencias tienen asociadas pérdidas de eficiencia en la economía de acuerdo a la siguiente función: $D=\alpha(RP)\beta(AB)$, donde $\alpha'>0$, $\alpha''>0$, $\beta'>0$ y $\beta''>0$.[6] Así, suponiendo finalmente que esta pérdida recae de manera igualitaria sobre los 4 tipos de votantes y que las preferencias son lineales, las utilidades postransferencias de los votantes son las siguientes (nótese que R_A nunca gana y P_B nunca pierde respecto de la distribución inicial): $U(R_A) = R_A-RP-AB-D/4$, $U(P_A) = P_A+RP-AB-D/4$, $U(R_B) = R_B-RP+AB-D/4$, y $U(P_B) = P_A+RP+AB-D/4$.[7]

Así, denotando ϕ_{ij}, con $i=R,P$, $j=A,B$ a la incidencia de cada grupo de votantes en el proceso decisorio ($\sum\phi_{ij}=1$), función tanto del tamaño de cada grupo como de otros factores que contribuyen a la cohesión y poder de lobby (por ejemplo, capacidad para evitar el "free riding", disponibilidad de recursos económicos, etc.), la solución alcanzada proviene de resolver el siguiente problema:

$$\max_{RP,AB} [\phi_{RA}(R_A\text{-}RP\text{-}AB)+\phi_{PA}(P_A+RP\text{-}AB)+\phi_{RB}(R_B\text{-}RP+AB)+\phi_{PB}(P_A+RP+AB)-\alpha(RP)\beta(AB)]$$

Las condiciones de primer orden, admitiendo soluciones de esquina (RP=0 y AB=0), son las siguientes:

$$-\phi_{RA}+\phi_{PA}-\phi_{RB}+\phi_{PB}-\alpha'(RP)\beta(AB)\leq 0,\quad RP\geq 0,\quad RP(-\phi_{RA}+\phi_{PA}-\phi_{RB}+\phi_{PB}-\alpha'\beta)=0,$$
$$-\phi_{RA}-\phi_{PA}+\phi_{RB}+\phi_{PB}-\alpha(RP)\beta'(AB)\leq 0,\quad AB\geq 0,\quad AB(-\phi_{RA}-\phi_{PA}+\phi_{RB}+\phi_{PB}-\alpha\beta')=0.$$

Estas condiciones de primer orden pueden a su vez expresarse en forma más simple denotando $\phi_P=\phi_{PA}+\phi_{PB}$, $\phi_R=\phi_{RA}+\phi_{RB}$, $\phi_B=\phi_{PB}+\phi_{RB}$, y $\phi_A=\phi_{PA}+\phi_{RA}$:

$$\phi_P-\phi_R-\alpha'(RP)\beta(AB)\leq 0,\quad RP\geq 0,\quad RP(\phi_P-\phi_R-\alpha'\beta)=0,$$
$$\phi_B-\phi_A-\alpha(RP)\beta'(AB)\leq 0,\quad AB\geq 0,\quad AB(\phi_B-\phi_A-\alpha\beta')=0.$$

La inspección de estas ecuaciones indica que:

i) $RP > 0$ si y sólo si *(ssi)* $\phi_P > \phi_R$: esto es, la redistribución vertical de ingresos se produce si y sólo si los "pobres" tienen más peso político que los "ricos";
ii) $AB > 0$ *ssi* $\phi_B > \phi_A$: esto es, la redistribución horizontal de ingresos se produce si y sólo si el sector *A* tiene menos peso político que el sector *B*;
iii) $\partial RP/\partial\alpha'<0$ y $\partial AB/\partial\beta'<0$: es decir, cuando las ineficiencias generadas mayores las transferencias son menores.

Por otra parte, suponiendo que $\phi_R=1-\phi_P$ y $\phi_A=1-\phi_B$ son ambas inferiores a $^1/_2$ (de forma tal que la solución es "interior" con RP>0 y AB>0), la diferenciación total del sistema de ecuaciones de primer orden resulta en el siguiente sistema matricial ("d" indica diferencial):

$$\begin{vmatrix} -\alpha''\beta & -\alpha'\beta' \\ -\alpha'\beta' & -\beta''\alpha \end{vmatrix} \cdot \begin{vmatrix} dRP \\ dAB \end{vmatrix} = \begin{vmatrix} -2 & 0 \\ 0 & -2 \end{vmatrix} \cdot \begin{vmatrix} d\phi_P \\ d\phi_B \end{vmatrix} + \begin{vmatrix} \beta & 0 \\ 0 & \alpha \end{vmatrix} \cdot \begin{vmatrix} d\alpha' \\ d\beta' \end{vmatrix}$$

Denotando $\Delta=\alpha''\beta''.\alpha\beta-(\alpha'\beta')^2$ (>0 por condición de segundo orden para un máximo libre), se obtienen los siguientes resultados adicionales:

i) $dRP/d\phi_P$ $(= 2\beta''\alpha/\Delta) > 0$: al aumentar el poder político de los "pobres" aumenta el nivel de las transferencias verticales progresivas;
ii) $dAB/d\phi_B$ $(= 2\beta\alpha''/\Delta) > 0$: al aumentar el poder político del sector *B* aumentan las transferencias horizontales;
iii) $dRP/d\phi_B$ $(= -2\beta'\alpha'/\Delta) < 0$: al aumentar el poder político del sector *B* disminuye el nivel de las transferencias verticales progresivas (porque aumentan las transferencias horizontales que llevan a un mayor costo de eficiencia y por ello reducen el espacio para las transferencias verticales);
iv) $dAB/d\phi_P$ $(= -2\beta'\alpha'/\Delta) < 0$: al aumentar el poder político de los "pobres" disminuye el nivel de las transferencias sectoriales.

Tres observaciones finales en relación con este modelo. En primer lugar, permite captar el efecto de la "ignorancia" de los votantes; por ejemplo, si los "ricos" convencen al poder político que la ineficiencia generada por la redistribución vertical es mayor a la real pero los "pobres" no perciben esta acción o no tienen elementos como para contrarrestarla (posiblemente porque desconozcan la realidad), la decisión política se caracteriza por un menor nivel de transferencias verticales redistributivas (así, del sistema anterior se obtiene que al aumentar α' exógenamente –y sin que ello signifique un aumento en el nivel de α en las proximidades del equilibrio– la decisión política se caracteriza por una reducción de *RP* y un aumento de *AB*).

En segundo lugar, considerando que la tasa de crecimiento de la economía (*y*) es una función negativa de las transferencias horizontales (*AB*) pero potencialmente positiva a partir de las transferencias verticales (*RP*), en cuanto a que éstas podrían favorecer la acumulación de capital humano, el modelo podría extenderse para considerar la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento como variables endógenas determinadas conjuntamente por otras variables exógenas (en este caso, las particularidades del sistema político –dependientes de cuestiones demográficas sin dudas, pero también de otros aspectos menos nítidos– y las tecnologías disponibles para realizar transferencias con costos de eficiencia reducidos). Vale decir, la influencia de los distintos grupos de votantes en el proceso político (ϕ_{ij}) y la tecnología de transferencias verticales y horizontales ($\alpha(RP)$ y $\beta(AB)$) son los determinantes de la distribución del ingreso resultante –vía transferencias–, pero también afectan la tasa de crecimiento que vuelve a alimentar el proceso de decisiones y la distribución del ingreso resultante.[8]

Nótese finalmente, que un mayor grado de desigualdad inicial, medido como la diferencia entre las dotaciones de ricos y pobres R_A–P_A y R_B–P_B no tiene implicancias directas en el modelo, aunque sí tiene efecto un aumento en el número de votantes con ingresos bajos ya que ello sería captado por un aumento en su participación en el proceso decisorio, y –*ceteris paribus*– ello generaría una mayor redistribución vertical. En ese sentido, la comparación internacional del grado de redistribución y progresividad de la política fiscal (y crecimiento de la economía) y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso sólo debería arrojar resultados si los sistemas políticos son comparables y las asimetrías entre distintos grupos sectoriales son semejantes.

4. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

La selección entre los desarrollos teóricos de las dos secciones anteriores debe reparar en las distintas observaciones empíricas en distintos países y continentes que demuestran patrones y políticas de redistribución mucho menos estilizados que los correspondientes al modelo del votante mediano. Alesina (1998) señala que puesto que los pobres tienen relativamente poco peso político en la toma de decisiones en los países en desarrollo, el proceso redistributivo está capturado por varios grupos de interés más vocales, tales como los sindicatos, empleados públicos y estudiantes universitarios, y observa que "las políticas teóricamente redistributivas, como el gasto público social, salud, educación, seguridad social y empleo público favorecen a algunos individuos con ingresos altos, medios y medio-bajos, y varios grupos de interés poderosos, pero casi nunca a los muy pobres [...] La retórica de "ajustes con rostro humano" puede ser confundida a menudo con la preservación de las rentas existentes a expensas de aquellos que nunca tienen voz" (págs. 299-300). Cabe notar que a pesar de que algunas de estas políticas no tienen por función u objetivo principal redistribuir ingresos, el punto general de Alesina es válido al considerar la educación y la salud al menos.

Para ilustrar sus afirmaciones Alesina reporta los resultados de un estudio de Pradhan (1996) donde se estima la incidencia del gasto público en salud y educación en distintos países en desarrollo (con observaciones entre 1974 y 1983) sobre distintos grupos de ingreso:[9] en salud, el 51% del gasto público es recibido por el 40% de menores ingresos, el 35% es recibido por el 40% siguiente de la población, y el 15% por el quintil superior, mientras que en educación –en todos los niveles– los porcentajes recibidos por los distintos grupos de ingreso son 45%, 37% y 18% respectivamente, evidenciando una distribución levemente progresiva y casi proporcional en ambos casos. La experiencia argentina que se reporta en este estudio, correspondiente al año 1980, muestra una distribución más equitativa que la del promedio de los países considerados (con porcentajes del 69%, 27% y 4% en salud, y 48%, 35% y 17% en educación), sin que ello implique que se alcancen los valores correspondientes a países desarrollados o que dicha distribución deba considerarse suficientemente progresiva. En particular, los porcentajes promedio correspondientes a la inversión en educación universitaria en estos países eran 12%, 40% y 49%, mientras que en la Argentina eran 17%, 45% y 38%, sumamente prorricos y posiblemente regresivos –dependiendo de la contribución a la recaudación de impuestos de los distintos grupos considerados– en los países en desarrollo de la muestra y sólo levemente menos prorricos en el caso argentino.

Este autor revisa además otros ejemplos con la educación universitaria en Senegal, Brasil, México y Venezuela, los esquemas de seguridad social en América Latina, el gasto en salud y vivienda en México, etc., donde los efectos redistributivos han sido regresivos o al menos fuertemente prorricos, sin que ello implique que la acción del Estado sea en su conjunto regresiva (empeorando la distribución del ingreso al computar impuestos, gasto público y otras transferencias no presupuestarias), pero llamando la atención sobre el amplio margen para mejorar la distribución del ingreso por medio de mejo-

ras en el "targeting" del gasto público social. Por el lado de los recursos, la inflación y la alta evasión también son identificados por Alesina como elementos regresivos de los esquemas vigentes en países latinoamericanos durante varias décadas de políticas de protección "activa".

Al comentar este trabajo, Krueger (1998) coincide con Alesina y nota que "las políticas en los períodos previos a reformas tienden a beneficiar a los grupos de ingresos más altos. Pienso en políticas de sustitución de importaciones que benefician en el corto plazo a los dueños de capital, miembros de los sindicatos y aquéllos con influencia para recibir licencias de importación; empresas públicas que benefician a los burócratas superiores; y topes a las tasas de interés y racionamiento del crédito que benefician a quienes califican para los créditos bancarios. Todas esas políticas son adoptadas en nombre del crecimiento económico y sin embargo benefician claramente a los más pudientes (o quienes se enriquecen luego de la política adoptada) al tiempo que restringen el crecimiento. El desmantelamiento de estas políticas puede afectar la distribución del ingreso tanto, y tal vez aún más, que las políticas redistributivas" (pág.330).

La experiencia en América Latina que reporta el reciente estudio del BID (1998) ofrece ilustraciones muy elocuentes sobre la existencia de grupos de interés que llevan a que las políticas públicas no reflejen las preferencias manifestadas por los votantes en cuanto a la redistribución vertical de ingresos deseada. En particular, el BID nota que "estudios de opinión pública muestran que al menos 4 de cada 5 latinoamericanos cree que el gobierno tiene responsabilidad en reducir las diferencias entre los ricos y los pobres" (pág.180), mientras que existen algunos ejemplos donde la redistribución es claramente regresiva o prorricos (por caso, el subsidio a la educación universitaria y los déficit de las empresas públicas) y muchos otros donde distintos sectores se gravan entre sí por medio de distorsiones en los precios relativos producto de distintas prácticas regulatorias.

En el trabajo del BID hay otras observaciones que merecen destacarse. En primer lugar, toma nota que el gasto público como porcentaje del PBI es bajo en América Latina respecto del nivel medio mundial correspondiente a su propio PBI, y que la concentración del ingreso es mayor que en otros países (también corrigiendo por las diferencias del PBI), de forma tal que podría interpretarse que un mayor Estado conduce a una distribución del ingreso más igualitaria. El BID niega este razonamiento, con razón, argumentando que la eficiencia del gasto es crucial para evaluar el impacto distributivo del Estado (que no se capta por esas cifras) y que el gasto social (dirigido a redistribución del ingreso, como la salud, educación y seguridad social) no es bajo en América Latina. Sin embargo, hay al menos dos motivos adicionales no explorados por el BID. Primero, que existen muchas transferencias fuera del presupuesto que pueden tener efectos distributivos aun sin ser captados en el tamaño del Estado. Segundo, que el tamaño del gasto público es endógeno entre otros factores a la tecnología de recaudación de impuestos, de forma tal que si la recaudación marginal es muy distorsiva y regresiva el incremento en el gasto público puede generar un efecto negativo sobre la distribución del ingreso, además de tener un impacto negativo importante sobre el nivel del PBI y su tasa de crecimiento.

En segundo lugar, analiza información estadística de los distintos países latinoamericanos donde se documenta que los esquemas impositivos son en promedio proporcionales y el gasto social es típicamente progresivo, de forma tal que el impacto del Estado es en general tendiente a una reducción en la desigualdad (y en el coeficiente de Gini), y nota que el intento por hacer progresiva la recaudación de impuestos se refleja en ciertas desgravaciones que llevan a una fuerte reducción del potencial de recaudación (presionando la administración tributaria) que impide contar con los recursos para redistribuir por medio del gasto público. Es decir, en vez de concentrarse en mejorar la progresividad en el gasto "focalizado" (o "targeted") a grupos identificados se tiende a distorsionar la estructura impositiva.

Efectivamente, aplicando el razonamiento del modelo teórico de la sección anterior, la ausencia de focalización en el gasto público social –negativa desde el punto de vista "normativo"– puede explicarse desde un punto de vista "positivo" notando que son precisamente las filtraciones de dicho gasto las que generan un apoyo político suficiente para su instrumentación por parte de los grupos receptores.

En particular, el estudio del BID nota que la desigualdad en la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) está positivamente relacionada con la alícuota máxima del impuesto al ingreso. La interpretación de este resultado a la luz de la discusión teórica anterior, a nuestro entender, es que a) la progresividad impositiva es consistente con un modelo político de decisión colectiva (por ejemplo, el modelo del votante mediano), donde mayor desigualdad genera mayores esfuerzos redistributivos en la estructura impositiva, pero también que al menos sugiere que b) la progresividad nominal no ha sido efectiva en reducir dicho coeficiente (y atemperar diferencias de ingreso).

En tercer lugar, en lo que se refiere a la progresividad del gasto público, Chile es el país más progresivo (el quintil más pobre recibe el 35% del gasto social mientras que el quintil más rico recibe menos del 10%) y Brasil es el más prorrico (el quintil más pobre recibe el 15% y el más rico recibe el 22%), mientras que en la Argentina el patrón es levemente progresivo (22% y 19% respectivamente). Considerando Chile y la Argentina, y suponiendo la misma estructura de recaudación de impuestos y asignación del gasto público social, el trabajo del BID señala que con un incremento del presupuesto en un 1% del PBI el coeficiente de Gini caería el 0,85 y 0,45 en cada país, respectivamente, fundamentalmente debido a la mayor progresividad del gasto público en el primer caso. El supuesto del BID, común en la literatura pero inapropiado en la práctica, es que la progresividad tributaria marginal es similar a la progresividad tributaria media (cuando en realidad, por limitaciones en la administración tributaria, los incrementos de recaudación obligan a acudir a impuestos más regresivos pero de difícil evasión), mientras que tampoco considera el impacto de tal aumento presupuestario en el nivel del PBI y su tasa de crecimiento (que no afecta la afirmación respecto del impacto sobre el coeficiente de Gini pero que de todas formas es relevante en una función de bienestar al modificar los niveles de ingreso de los individuos en su conjunto).

En cuarto lugar, provee una comparación en la progresividad del gasto en

educación en Chile y la Argentina a partir de la cual se estima el potencial redistributivo de este ítem. En ese sentido nota que "en la Argentina, el gasto en educación está distribuido aproximadamente de manera proporcional per cápita, esto es, el quintil más pobre de los hogares recibe cerca del 20% de los fondos destinados a este ítem. Este nivel de gasto representa aproximadamente el 1,7% del ingreso familiar, y por ende contrarresta por menos de un punto el coeficiente igual a 0,46 de desigualdad en la distribución del ingreso. En Chile, el gasto es mucho más progresivo: el quintil más pobre recibe aproximadamente el 35% del gasto en educación. Además, Chile destina casi el doble de fondos a este ítem. Aun así, el resultado neto es una reducción de menos de 3 puntos porcentuales del coeficiente de desigualdad en la distribución del ingreso que toma un valor igual a 0,55" (pág.194). Vale decir, es destacable el mejor direccionamiento y el mayor nivel del gasto educativo en Chile, sin dudas, factores que sería deseable emular (mientras la mayor focalización no signifique una reducción de la calidad del gasto que lleve a "autoseleccionar" en el uso a los estratos de menores ingresos) en la Argentina, pero –al menos en un sentido estático– tal tipo de medidas no generan impactos superlativos en la distribución del ingreso posterior a la intervención del Estado.

Por último, el BID nota que la diferencia entre la igualdad formal que significa la gratuidad de un servicio y la regresividad que surge de su uso efectivo, típico en la educación universitaria donde el costo de oportunidad y la imperfección del mercado de capitales restringen el acceso a los sectores de recursos medios y altos, también puede darse en la salud pública. En ese sentido se describe el caso de Brasil, donde como resultado de la reforma constitucional de 1988, "a pesar de la política de atención médica gratuita y universal, los pobres acabaron pagando sumas desproporcionadamente mayores para acceder a los servicios requeridos [...] Esto es meramente un ejemplo dramático de algo que es común a varios sistemas de salud donde los grupos de clase media tienen mayor acceso a los servicios de salud públicos, y los usan más, porque tienen mayor peso en los asuntos políticos", mientras que con relación a la reforma chilena en los 1980s, por la cual los ciudadanos pueden optar salir del sistema público y destinar sus aportes sobre el salario a planes privados, el BID estima que la misma significó "la creación de una de las estructuras de gasto social más progresivas en América Latina y posiblemente en el mundo" (pág.196).[10]

Un caso paradigmático analizable dentro del esquema de la sección anterior es el conflicto entre el campo y la industria a lo largo de la historia argentina. En efecto, en el marco de la estrategia sustitutiva de importaciones la Argentina implementó un sistema de transferencias horizontales a través de su política comercial. El sentido de estas transferencias iba desde el sector agropecuario al sector industrial protegido y los instrumentos de dicha transferencia fueron los impuestos a las exportaciones tradicionales, llamados "retenciones". Estos impuestos actuaban por una doble vía, la de solventar los gastos públicos crecientes que involucraron fuertes políticas de promoción industrial y mantener bajos los costos industriales en términos de los llamados "bienes-salario". Hasta su eliminación en 1991, los grupos de presión industrialistas mantuvieron con éxito estas transferencias por períodos extensos interrumpidos transitoriamente por estrangulamientos del balance de pagos.[11]

5. LA EXPERIENCIA ARGENTINA

La experiencia argentina reciente provee un gran número de casos donde puede examinarse la multidimensionalidad de las transferencias instrumentadas a través de la acción del Estado. De manera similar, los cambios que se han producido en la distribución del ingreso durante los últimos diez años y las políticas públicas que los generaron y/o acompañaron también son interpretables desde la perspectiva de la economía política. A continuación se considera cada caso.

La economía política en la acción pública: observaciones del caso argentino

Desde un punto de vista normativo, no todas las decisiones sobre impuestos, gasto público y otros tipos de intervenciones estatales tienen ni deben tener por objeto la redistribución de ingresos. En particular, la intervención del Estado tiene como objetivo resolver o atenuar ciertas fallas del mercado resultantes de la existencia de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías informativas, etc. que llevan a mejoras de eficiencia productiva y asignativa que favorecen a las personas sin reparar en su posición dentro de la escala distributiva. Así, incluyendo un objetivo distributivo tendiente a reducir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (o de las oportunidades), los *trade-offs* de la política pública deberían darse, siempre desde una visión normativa, entre atender una u otra de estas dimensiones considerando los efectos cruzados (complementariedad o conflictividad) y las restricciones tecnológicas (de recaudación y de administración, incluyendo las informativas). En ese sentido, detectar gastos públicos que no son redistributivos no lleva a concluir sobre la existencia de un problema en sí mismo en la medida en que los mismos estén destinados a resolver algunas de las otras fallas mencionadas (por ejemplo, el gasto en defensa nacional, en seguridad pública, en administración de justicia, etc.), o bien identifiquen una contraprestación donde tanto los aportes y beneficios "pasan" por la administración del Estado pero corresponde, por su propia naturaleza, que tengan una correspondencia directa entre sí (por ejemplo, los aportes previsionales y las jubilaciones). Simétricamente, impuestos que tienen algún grado menor de regresividad pero que presentan bajos costos de administración, difícil evasión e introduzcan escasas distorsiones en la asignación de recursos del sector privado, son positivos dentro de un conjunto de tributos en promedio neutrales o levemente progresivos que permiten financiar gastos más progresivos y/o atender ciertas externalidades (por ejemplo, el impuesto a los cigarrillos que es regresivo pero no por ello inapropiado).

En ese sentido, la determinación óptima de las políticas públicas no puede definirse sin referencia a una función de bienestar social que agregue las

preferencias individuales. Así, en la medida en que las decisiones públicas provinieran de un modelo del votante mediano donde existe información completa sobre los efectos de las distintas alternativas posibles, la combinación de instrumentos y objetivos perseguidos y sus respectivas ponderaciones serían "eficientes" (es decir, estarían sobre una "frontera de posibilidades de intervención eficiente y justa", sin duda de definición ambigua y difícil identificación), y naturalmente es de esperar que tenderían a representar las preferencias del "votante mediano".[12]

Sin embargo, cuando se observa un gasto público, un impuesto u otro tipo de intervención (legislación, regulación, etc., "fuera del presupuesto") que no tiene ventajas relativas en ninguna de estas dimensiones (y por lo tanto la política pública está "dentro de la frontera de posibilidades de intervención eficiente y justa"), la inferencia inmediata es que normativamente se está cometiendo un error, y que casi con seguridad existe un motivo "positivo" que lo explica (esto también es aplicable a los casos donde la "eficiencia" en la ejecución de los distintos programas dentro del gasto público es decididamente baja desde el punto de vista microeconómico –con importantes filtraciones, intermediaciones, etc.). Este motivo positivo puede encontrarse en las asimetrías entre los distintos votantes dentro del proceso de decisión social (tanto por un peso diferencial para imponer sus preferencias como por una mayor información sobre los efectos reales de las distintas alternativas), lo que conduce a la relevancia de las explicaciones de grupos de interés donde ciertos votantes logran inducir políticas y regulaciones que otorgan una mayor importancia a la satisfacción de objetivos que los benefician particularmente a costa de otros votantes horizontalmente iguales y/o verticalmente inferiores sin justificaciones de eficiencia atendibles. El caso argentino brinda algunos ejemplos de esta última alternativa.

1) *Educación universitaria*. El financiamiento público integral de la educación universitaria sin la existencia de un sistema de becas relevante ha significado que este gasto sea el más prorrico de los gastos públicos sociales (aun cuando no llega a ser regresivo porque su distribución entre quintiles está menos concentrada que la distribución del pago de impuestos; ver capítulo sobre Incidencia Distributiva de la Política Fiscal Argentina en este volumen). Claramente, la inversión en educación superior debe ser uno de los mecanismos más propicios para igualar oportunidades, y en ese sentido el establecimiento de un sistema de becas a ser financiadas por un arancel pagado por los estudiantes con recursos económicos suficientes contribuiría tanto a la mayor eficiencia en la utilización de la infraestructura y capital humano destinado al sector como a mejorar las posibilidades reales de acceder a dicha educación por parte de quienes hoy deben interrumpir sus estudios para obtener su sustento. La resistencia a una modificación de esta naturaleza se ha planteado como parte de una disputa de principios y aduciendo –quizás con convencimiento, y principalmente por parte de los actuales beneficiarios, esto es, los estudiantes universitarios– defender la igualdad de oportunidades, pero donde de hecho lo que se termina defendiendo es un status quo con beneficios desiguales e injustamente distribuidos.

2) *Promoción industrial y protección arancelaria* La redistribución regional del ingreso puede llegar a perseguir objetivos de integración territorial para fomentar la localización y desarrollo de regiones más retrasadas o más inhóspitas, atendiendo a preferencias del conjunto de los votantes nacionales para la obtención de tal fin y de esa manera estar justificada desde el punto de vista de una decisión social eficiente ("en la frontera de posibilidades de utilidad" si ésta fuese definible). Sin embargo, este objetivo está incorporado dentro de la coparticipación secundaria de impuestos, ya que las transferencias no tienen carácter devolutivo sino que en principio tienden a favorecer la igualación de ingresos.[13] De esta manera, sería posible interpretar que dirigir recursos a determinados sectores productivos en desmedro de otros más allá de lo previsto en la coparticipación de impuestos significa distorsionar la asignación de recursos y reducir la eficiencia general de la economía sin que con ello se logre una mejora en la distribución vertical del ingreso o de las oportunidades, pero el hecho de ser producto de una decisión pública también le otorgaría rango de "decisión social", esta vez sin dudas producto de la acción de grupos de interés más que el reflejo de las preferencias del votante mediano según su nivel de ingresos. Todas las políticas de arancelamiento diferencial y cupos al comercio exterior y el régimen de "compre nacional" también se computan como medidas que reducen la eficiencia sin efectos distributivos verticales claros. En FIEL (1988) se estimó que la promoción industrial en la década pasada representaba un gasto anual entre 0,4% y 0,8% del PBI (que hoy representaría entre $ 1.300 y $ 2.600 millones, magnitudes nada despreciables).

3) *"Capitalismo popular" en la venta de Entel.* Al venderse el 30% del paquete accionario de Telefónica y Telecom en diciembre de 1991 y febrero de 1992 el Estado organizó una licitación donde las adquisiciones menores a $ 5.000 recibían un descuento del 5% respecto del valor definido en la misma (el precio de corte), dependiente de otras ofertas mayoristas. Esta acción estuvo dirigida a fomentar la difusión de la propiedad de las empresas y el "capitalismo popular", pero para ello se sacrificaron importantes recursos (el 5% de los ingresos correspondientes al segmento minorista de la subasta) que podrían haber sido destinados hacia segmentos de la población menos pudientes que los compradores beneficiados. Concretamente, el costo aproximado fue de $ 25 millones (ver Gerchunoff y Urbiztondo [1992]), al tiempo que el capitalismo popular (que puede tener ventajas al diversificar la tenencia accionaria de la empresa y permitir así una mayor valorización en la venta por la mejor capacidad posterior de la empresa para constituir un grupo de interés relevante y políticamente capaz de evitar comportamientos oportunistas en su contra; ver Kahn y Urbiztondo [1991]) hubiese sido suficientemente inducido por la creación de un segmento no competitivo minorista sin este costo.

4) *Jubilaciones de privilegio con sistema previsional deficitario.* El sistema de seguridad social no tiene por qué ser progresivo ni juzgarse en esa dimensión, sino que su diseño debe intentar maximizar la correspondencia

entre los aportes y los beneficios (lo que genera los incentivos apropiados para realizar los aportes al percibirlos como ahorros individuales), eventualmente complementando el sistema con un componente redistributivo (como lo es la PBU desde la reforma de 1994). Sin embargo, una característica del sistema previsional argentino hasta 1994 fue la existencia de varios regímenes especiales ("de privilegio") y un sistema sumamente permisivo que generaba fuertes incentivos para la evasión creando inequidades de tipo vertical y horizontal más o menos caóticas. Por la existencia de los regímenes especiales, la elevada permisividad para la obtención de beneficios y los mecanismos imperfectos de cómputo de haberes, individuos con el mismo nivel de aportes recibían distintos beneficios, e individuos con menores aportes totales podían recibir beneficios significativamente superiores a los recibidos por otros aportantes con mayores aportes en otro sector sin un régimen especial (ver Demarco y Posadas [1992] por ejemplo). Por otra parte, el déficit del sistema desde comienzos de los 1980 tiene su explicación a partir de transferencias intertemporales previas: quienes fueron beneficiarios del gasto público generoso durante los años superavitarios iniciales del régimen de reparto produjeron una deuda a ser pagada por las generaciones futuras que no usufructuaron dichos gastos (ver Bour y Urbiztondo (1994 por ejemplo). Este mecanismo de transferencias existió mientras fue posible obtener fondos adicionales para financiar las prestaciones legisladas, y su viabilidad política resultó de la típica "miopía" que caracteriza las decisiones públicas apoyadas por los beneficiarios (generaciones presentes) que no pueden ser rechazadas por los futuros perjudicados (ver Urbiztondo [1994]).

5) *Déficit de empresas públicas durante los 1980s*. La magnitud de estos déficit llegó a valores muy significativos (según las ejecuciones presupuestarias éstos representaron aproximadamente el 10% del gasto público nacional en 1986, el 16,5% en 1987 y el 11% en 1988) y representó transferencias pro-ricos en la medida en que los usuarios de los servicios públicos provistos tuvieran un nivel de ingresos medios superior al promedio nacional (este muy posiblemente haya sido el caso, ya que sólo las familias más pudientes tenían teléfonos, agua y desagües cloacales, etc.; un ejemplo en sentido contrario podría ser el ferrocarril de pasajeros, de utilización más popular, pero aquí igualmente debería considerarse el aspecto regional –los usuarios eran del Gran Buenos Aires pero los impuestos recaen sobre todo el país, donde el ingreso medio es menor). Es posible que las transferencias para financiar tales déficit fuesen además regresivas, pero determinar esto requiere no sólo comparar el ingreso medio de los usuarios y el de los contribuyentes impositivos sino además comparar toda la distribución de ingresos entre ambos grupos, y establecer que la distribución del ingreso de los usuarios es más concentrada que la distribución del ingreso de los contribuyentes en general (de forma tal que la desigualdad aumenta como resultado de esta transferencia).

6) *Otros casos*: Hay varios ejemplos adicionales y toda lista está condenada a ser incompleta. Baste mencionar los siguientes: a) el Programa de Propiedad Participada en la venta de las empresas públicas por el cual, debido a consideraciones respecto de la viabilidad política de las privatizaciones, los empleados de las ex empresas públicas típicamente recibieron el 10% del paquete accionario aunque todos los argentinos éramos –inclusive los de menores ingresos, desocupados, etc.– sus "dueños en partes iguales"; b) la reciente regulación en la provincia de Buenos Aires que limita la instalación de hipermercados y la flexibilidad de atención horaria destinada a proteger a comerciantes de ingresos medios aun cuando ello perjudica a los consumidores de menores recursos (quienes se abastecen típicamente en esos establecimientos en mayor medida ya que privilegian los menores precios que los caracterizan en vez de una atención más personalizada en establecimientos de menor tamaño); c) la rigidez en la legislación laboral que privilegia a los empleados ocupados en desmedro de los desocupados, naturalmente de menores ingresos, fundamentalmente en el contexto económico actual sin inflación y con una economía abierta como se discute en Urbiztondo (1997); y d) los subsidios encubiertos hacia los empleados públicos provinciales en algunas provincias del interior (dejando sin atención básica a otros individuos realmente necesitados).

Interpretaciones alternativas de la evolución argentina reciente

Capítulos anteriores en este libro han permitido observar importantes variaciones dentro de una tendencia creciente en distintos índices de desigualdad y concentración. Tal es el caso durante los últimos veinticinco años en el Gran Buenos Aires, donde de acuerdo con la información disponible el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar pasó de 0,26 en 1974 a 0,33 en 1980, 0,34 en 1986, 0,35 entre 1990 y 1994, 0,37 en 1996 y 0,38 en 1998, evidenciando un aumento entre puntas del 47% (Sección II "Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienestar: Estimaciones para la Argentina"). Similarmente, el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso ajustado en 16 aglomerados urbanos indica una evolución creciente entre 1990 y 1997 (de 0,53 hasta 0,56, con 5,7% de aumento). Por otra parte, observando con mayor detenimiento distintas medidas de desigualdad, y más allá de algunas ambigüedades, la evolución durante los últimos diez años indica un fuerte aumento de la desigualdad entre 1988 y 1990, una disminución entre 1990 y 1992, y un retorno a la tendencia creciente desde entonces.

Así, el continuo deterioro en la distribución del ingreso es una característica de la realidad argentina durante los últimos veinticinco años, sólo interrumpida por una breve corrección producto de la estabilización de la economía con al comienzo del Plan de Convertibilidad, que puede ser interpretado como el resultado de un "juego político" en un contexto tecnológico e internacional cambiante.

Hay distintas hipótesis que pueden explorarse. A continuación solamente se revisarán algunas de ellas dejando abiertas ciertas vías interpretativas que dan lugar a distintas comprensiones sobre la experiencia vivida. Si bien no se pretende llegar a una conclusión definitiva sobre la relevancia de cada una de ellas, algunas naturalmente son poco consistentes con la evidencia disponible.

Una primera opción, comúnmente sostenida en ámbitos políticos y periodísticos, es que el Plan de Convertibilidad (entendido globalmente como el equilibrio fiscal, las privatizaciones, la desregulación y la apertura de la economía) fue por sí mismo un motor de creación de desigualdad. En ese sentido, la evolución previa a dicho período demuestra que de por sí esta explicación es insuficiente y hasta equivocada, siendo necesario adoptar otra hipótesis compatible con la evidencia disponible.

Una segunda opción es considerar un progreso tecnológico subyacente durante los últimos veinticinco años, y particularmente durante los últimos cinco años (donde sí puede ser relevante el impacto que permite la apertura de la economía con la Convertibilidad, pero sin pretender que el progreso tecnológico únicamente se produce a partir de esta apertura, y teniendo en cuenta que la globalización producto de la reducción de los costos de información y transporte aumentó los costos y redujo la posibilidad de aislarse del progreso tecnológico aun queriendo, con lo cual la apertura de la economía es menos una decisión endógena que el resultado de importantes fuerzas del mercado), tal que buena parte de la dotación de factores y recursos humanos existente, así como los mecanismos de enseñanza por ejemplo, disminuyen fuertemente su productividad relativa y dan cabida a un deterioro permanente. La característica común de la desigualdad creciente en otras experiencias internacionales, aunque no siempre en la misma magnitud, permite atribuir a este factor una importancia gravitante aunque no necesariamente excluyente.

Una tercera alternativa tiene que ver con la profundización de la desigualdad como resultado de las políticas destinadas a realizar transferencias sectoriales de forma ad-hoc en las décadas pasadas, de forma tal que se redujo el espacio para transferencias verticales igualadoras (en particular vía una inversión más progresiva en educación, donde habría efectos sobre la igualación de ingresos intertemporalmente), provocando al mismo tiempo una reducción del potencial de ingresos y crecimiento de la economía. Los ejemplos de transferencias horizontales expuestos anteriormente podrían ilustrar su importancia y generalidad (si bien esto no demuestra que necesariamente las mismas tuvieron un nivel creciente durante los últimos veinticinco años, y en particular se redujeron en los 1990s, debe notarse que el argumento es válido aun con un nivel constante de transferencias horizontales mientras el capital humano inicial se deprecie sin ser reemplazado apropiadamente por un capital humano con similar calidad –tanto por un deterioro en la educación pública como por el eventual efecto de un número creciente de inmigrantes provenientes de países limítrofes que poseen en promedio menor capital humano acumulado–, llevando a un deterioro en la distribución del ingreso que todavía no se ha comenzado a revertir).[14]

Una cuarta alternativa de análisis surge de observar el efecto del cambio tecnológico y la globalización sobre la importancia de los distintos grupos en el proceso de toma de decisiones en la "división de la torta". De acuerdo con esta interpretación, la distribución del ingreso en una economía cerrada y con escasa movilidad del capital surge de un proceso de negociación entre "el capital" y "el trabajo", pero las retribuciones dependen más del "poder de negociación" que de las productividades relativas. En ese contexto, la globalización significó un aumento en la movilidad de capitales, y si bien ello llevó a mayores inversiones y crecimiento en los 1990s, también mejoró el "punto de amenaza" en la negociación ("threat point") de los capitalistas frente a los asalariados. Por ello, si la distribución del ingreso no obedecía a la productividad real de los factores sino que se determinaba por medio de un proceso de negociación bilateral que caduca y se vuelve insostenible, el efecto de la apertura económica forzada por la integración mundial de los mercados de capitales es un deterioro en la distribución del ingreso, sincerando la retribución acorde con las distintas productividades en función del capital humano disponible y la abundancia relativa de factores, aun cuando en forma concomitante el ingreso del conjunto aumente.

En el mismo sentido, es posible que frente al cambio tecnológico que esta mayor integración conlleva haya habido un rezago en responder desde el Estado reduciendo las transferencias horizontales y mejorando las transferencias verticales (rezago del cual estamos saliendo lentamente, especialmente en el segundo caso) para que tengan impacto relevante y duradero no sólo en la incidencia medida de la política fiscal sino también en la igualdad de oportunidades para el desarrollo y crecimiento futuros de los individuos con menores niveles de ingreso (evolucionando desde una concepción de la "redistribución de resultados" hacia una verdadera "redistribución de posibilidades", durante la cual se produce un "bache" inicial puesto que ello implica relegar a los adultos y viejos para concentrarse en los niños y jóvenes). En el capítulo sobre incidencia de la política fiscal se observa una evolución en el patrón del gasto público hacia una mayor progresividad desde 1992 que podría estar acompañando este nuevo modelo redistributivo (de resultados hacia oportunidades, aumentando educación básica y disminuyendo vivienda por ejemplo). Ese capítulo sugiere que el mayor impacto posible de la política fiscal sobre la distribución del ingreso no será capturado en las estadísticas por cuanto consiste en una sustancial mejora en la eficiencia del gasto público (ya que reasignar partidas o aumentar el gasto social tiene efectos reducidos sobre la distribución posintervención, máxime si se deja de suponer que el aumento del gasto público podría realizarse con una recaudación neutral en términos de equidad y de eficiencia. La propia existencia de grandes bolsones de ineficiencia en la ejecución del gasto público social también hace evidente que los intereses en juego son responsables por el mantenimiento del status quo y que ellos no son inocentes en cuanto a la distribución del ingreso actual.

6. CONCLUSIONES

La conclusión central a partir de este trabajo es que si bien en general la gran mayoría de los votantes manifiesta su voluntad de mejorar la distribución del ingreso, y en lo posible (particularmente en cuanto a los instrumentos disponibles para tal fin) que el gasto público social contribuya en esa dirección, también existen intereses de esos mismos individuos para obtener transferencias horizontales (entre distintos sectores, sin diferencias específicas entre el nivel de ingresos de quienes son gravados y de los receptores)

que compiten con las transferencias verticales progresivas, y minimizar los costos que ambos tipos de transferencias tienen sobre el potencial nivel y crecimiento del ingreso global (y del ingreso individual en particular). En ese sentido, las decisiones políticas provienen de un modelo de decisión social donde se agregan las preferencias multidimensionales de los distintos votantes en función de sus capacidades relativas de incidir en el proceso decisorio, y en él las soluciones son imperfectas evaluadas desde un punto de vista "normativo" pero naturales desde un punto de vista "positivo".

Otra conclusión resulta de la identificación de distintas explicaciones alternativas respecto de la evolución de la desigualdad en la Argentina durante las últimas décadas, donde lo ocurrido durante los últimos diez años es puesto en perspectiva. Entre las interpretaciones posibles, por ejemplo, puede argumentarse que el agotamiento de un modelo redistributivo anárquico en una economía cerrada está dando lugar a un lento cambio en los mecanismos de redistribución en una economía más abierta que aceleradamente vio acentuarse el progreso tecnológico y la mayor movilidad del factor capital, donde se acentúan las transferencias verticales y disminuyan las horizontales (aunque sin eliminarlas), produciéndose al presente un vacío para un conjunto de individuos que no recibieron el capital humano necesario y que ahora, con un nuevo esquema de remuneración que se aproxima a las productividades reales de los factores, ya no están en condiciones obtener. En particular, aun cuando las cifras indicaran un deterioro en la distribución del ingreso pos onvertibilidad, puesto en perspectiva la distribución del ingreso "contra–fáctica" que correspondería a la evolución anterior no necesariamente sería menos desigual, con la característica negativa adicional de ser menos factible su reversión futura.

De cara al futuro, los procesos decisorios serán más racionales desde el punto de vista normativo en la medida en que los votantes comiencen a percibir los costos verdaderos de las políticas falsamente redistributivas e ineficientes. La transparencia favorecerá la acción más enérgica de quienes han sido perjudicados y acelerará las correcciones deseadas.

NOTAS

1. FIEL, Av. Córdoba 637-Piso 4°, Tel.: 5411-4314-1990, Fax: 5411-4314-8648, E-mail: postmasterr@fiel.org.ar

2. La crítica teórica más fuerte a este modelo parte de identificar las dificultades que existen para la agregación de preferencias en votaciones multidimensionales o con preferencias multimodales, en cuyo caso se aplica el Teorema de la Imposibilidad de Arrow por el cual se demuestra que no existe una regla de elección social que satisfaga propiedades deseables como la ausencia de un dictador, la independencia de alternativas irrelevantes y la no manipulación. Un análisis introductorio a este tema puede consultarse en Stiglitz (1986), capítulo 6.

3. Un trabajo teórico donde se obtiene un sesgo en la redistribución de ingresos hacia grupos de interés políticamente poderosos es el de Pedersen (1997). En este trabajo, motivado por distintas experiencias en países en desarrollo, los grupos urbanos tienen una influencia política superior que les permite extraer la ayuda internacional recibida y explotar a los productores agropecuarios. Sin embargo, en el mismo no se identifican los factores exógenos que llevan a esa representación política diferencial

más allá de describir distinto grado de concentración, y por ende en cierta medida el resultado es tautológico (esto es, quien fue favorecido sin merecerlo es quien tuvo el poder para lograrlo).

4. Estos resultados se obtienen en un modelo simple que forma parte de una propuesta de investigación de Tommasi y Velasco donde eventualmente los autores desarrollarían en mayor profundidad dicho modelo, relajando distintos supuestos simplificadores adoptados, y evaluarían la evidencia empírica relevante.

5. Esto implica suponer que las diferencias de ingresos entre ricos y pobres son iguales en ambos sectores; en particular, se supone que tanto los niveles de ingreso iniciales de los ricos como de los pobres son iguales en ambos sectores.

6. En particular, también se supone el cumplimiento de las condiciones de "INADA", esto es, que lim $\alpha'(RP)=0$ cuando $RP\rightarrow 0$, lim $\beta'(AB)=0$ cuando $AB\rightarrow 0$, lim $\alpha'(RP)=\infty$ cuando $RP\rightarrow\infty$ y lim $\beta'(AB)=\infty$ cuando $AB\rightarrow\infty$. Por otra parte, nótese que el carácter multiplicativo de la función indica que las transferencias interfieren unas con otras y se componen para generar costos en la economía. Una función de costos del tipo $D=\alpha+\beta$ no tendría esta característica.

7. La incidencia del costo de las transferencias en partes iguales para cada grupo es un supuesto simplificador pero los mismos resultados cualitativos (en la estática comparativa siguiente) se mantendrían inalterados con otros porcentajes.

8. Naturalmente, incorporar esta nueva dimensión requiere (para que no sea trivial) extender las preferencias a un espacio dinámico con varios períodos donde se anticipen los efectos del crecimiento sobre las dotaciones de factores resultantes y el tipo de transferencias implicadas, tarea que queda fuera del alcance de este trabajo.

9. Las cifras consideran el promedio de Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Malasia.

10. Cabe notar aquí que la reforma chilena de hecho logra focalizar el gasto que es financiado por los individuos que no optan por salir del sistema público, de forma tal que la progresividad que señala el BID se aplica sólo para quienes permanecen como aportantes al sistema de salud público (típicamente los ingresos medios y bajos).

11. Varios analistas dan cuenta del costo de eficiencia implícito en tales transferencias. Cavallo, Mundlak y Domenech (1993) usan un modelo de simulación para la economía argentina que ilustra sobre las consecuencias significativas sobre el desempeño económico de la Argentina debido a la protección al salario real urbano. Sturzenegger (1990) cuantifica el efecto de la transferencia entre 1961 y 1985 en un 40% en promedio del valor de PBI sectorial. En ese trabajo se presenta una primera aproximación al "mercado" de la economía política para los impuestos de exportación sobre los productos de las pampas en línea con el modelo de este capítulo.

12. El teorema de imposibilidad de Arrow puede interpretarse (aunque no es estrictamente su contenido) como la inviabilidad de definir las preferencias de un votante mediano cuando la decisión es multidimensional (o las preferencias son multimodales) de forma tal que este párrafo tiene un carácter teóricamente impreciso, aun cuando la idea general es igualmente relevante, esto es, los trade-offs serán explotados de forma óptima en base a alguna función de decisión social posiblemente distinta y difícil de identificar, donde sin duda el manejo de la agenda, la información incompleta y los grupos de interés son relevantes.

13. En este aspecto, sin embargo, el factor explicativo más importante de las transferencias entre provincias (respecto de lo que sería un criterio devolutivo de impuestos coparticipables) es la sobrerepresentación parlamentaria de las distintas provincias medida por el número de diputados nacionales per cápita, mientras que las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que normativamente las justifican son prácticamente irrelevantes. Ver Porto, Garriga y Urbiztondo (1996), cap. IV.

14. Este efecto negativo de la inmigración sobre la distribución del ingreso no implica en absoluto un juicio de valor negativo al respecto. En particular, tal desplaza-

miento es compatible con un mayor nivel de ingresos tanto de los nativos en la Argentina como en el país de origen; simplemente, el hecho que debe considerarse es que las estadísticas de la distribución del ingreso en la Argentina pueden señalar mayores diferencias como consecuencia de ello sin que los habitantes preinmigración tengan una distribución de ingresos más concentrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alesina, A.: "The Political Economy of Macroeconomic Stabilization and Income Inequality: Myths and Reality", en Tanzi, V. y K. Chu (comps.), *Income Distribution and High-Quality Growth*, 1998.

Alesina, A. y D. Rodrik: "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (2), 1994.

Atkinson, A. B.: "Bringing Income Distribution in From the Cold", *The Economic Journal*, vol. 107, marzo de 1997.

Becker, G.: "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, Nº 3, agosto de 1983.

BID. "Desigualdad en América Latina", en *Políticas Económicas de América Latina*, Nº 5, cuarto trimestre, 1998.

BID: *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America*, 1998-1999 Report, 1998.

Bour, J. L. y S. Urbiztondo: "Understanding the Reform of the Argentine Pension System", presentado en la Conferencia sobre "Pensiones: Financiamiento, Privatización y Políticas Macroeconómicas", Santiago de Chile, enero de 1994.

Cavallo, D.; Y. Mundlak y R. Domenech: "Argentina", en Bautista, R. y A. Valdés (comps.), *The Bias Against Agriculture*, ICEG-IFPRI, San Francisco, 1993.

Demarco, G. y L. Posadas: "Las inequidades en el Régimen Nacional de Previsión Social", *Estudios*, abril/junio de 1992.

FIEL: *Regulaciones y Estancamiento: El caso argentino*, Buenos Aires, 1988.

Gerchunoff, P. y S. Urbiztondo: "Un enfoque teórico sobre subastas de acciones", en Gerchunoff, P. (comps.), *Las privatizaciones en la Argentina: Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

Kahn, C. M. y S. Urbiztondo: "Ownership Dispersion, Expropriation and Majority Rule", mímeo., University of Illinois, junio de 1991.

Kuznets, S.: "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45, 1955.

Krueger, A.: "Comments", en Tanzi, V. y K. Chu (comps.), *Income Distribution and High-Quality Growth*, 1998.

Pedersen, K.: "The Political Economy of Distribution in Developing Countries: A rent-seeking Approach", *Public Choice*, Nº 91, 1997.

Perotti, R.: "Income Distribution, Politics and Growth", *American Economic Review*, vol. 82, mayo de 1992.

Perotti, R.: "Political Equilibrium, Income Distribution and Growth", *Review of Economic Studies*, vol. 60, octubre de 1993.

Porto, A.; M. Garriga y S. Urbiztondo: "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", *Cuadernos de Economía*, Nº 15, 1996.

Pradhan, S.: "Evaluating Public Spending a Framework for Public Expenditum Reviews". Discussion Paper N. 323, Washington DC, 1996.

Sen, A.: "The Political Economy of Targeting", capítulo 2, en Van de Walle, D. y K. Nead (comps.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Banco Mundial, 1995.

Stiglitz, J.: "La economía del sector público". Antoni Bosch, editor, 1986.

Stolper, N., Samuelson, P.: "Protection and Real Wages". Review of Economic Studies, vol. 9, 1941.

Sturzenegger, A. C.: "Argentina", en Krueger, A.; M. Schiff y A. Valdés (comps.): *Economía Política de las Intervenciones de Precios Agrícolas en América Latina*, Banco Mundial–CINDE, Washington, 1990.

Tommasi, M. y A. Velasco: "Distributional Conflicts, Macroeconomic Performance and Economic Reforms", propuesta de investigación, diciembre de 1994.

Urbiztondo, S.: "The Social Security Reform in Argentina: Its Impact on Savings", mímeo., FIEL, diciembre de 1994.

Urbiztondo, S.: "La Economía Política de la Reforma Laboral Argentina", en FIEL, *El Empleo en la Argentina: El Rol de las Instituciones Laborales*, 1997.

FUNDACION DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:	Ing. Víctor L. Savanti
Vicepresidentes:	Dr. Juan P. Munro
	Sr. Federico J. L.Zorraquín
	Dr. Fernando de Santibañes
Secretario:	Ing. Manuel Sacerdote
Prosecretario:	Ing. Jorge Brea
Tesorero:	Dr. Mario E. Vázquez
Protesorero:	Ing. Franco Livini

Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Ing. Juan Manuel Almirón, Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Dr. Salvador Carbó, Sr. Luis M. Castro, Dr. Enrique C. Crotto (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Dr. Jorge L. Di Fiori (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Dr. Carlos C. Helbling, Ing. Carlos A. Leone, Sr. Roque Maccarone, Sr. Silvio Machiavello, Lic. Raúl Magariños, Ing. Juan C. Masjoan, Dr. Luis M. Otero Monsegur, Sr. Juan Bautista Peña (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Dr. Santiago Soldati, Sr. Guillermo Stanley, Ing. Juan Pedro Thibaud, Ing. Esteban Takacs, Ing. Oscar Vicente.

CONSEJO CONSULTIVO
Sr. Tomás de Achával, Sr. Jorge Rubén Aguado, Ing. Francisco Badía Vidal, Ing. Enrique Baliño, Sr. Ghislain de Beauce, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto Cárdenas, Sr. José Gerardo Cartellone, Dr. Juan Carlos Cassagne, Ing. Marcelo G. Catz, Sr. Mark Cobben, Sr. Michael Contie, Sr. Enrique Cristofani, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. José M. EliVabe, Lic. Jorge Ferioli, Sr. Carlos Fernández Prida, Sr. Julio Gómez, Sr. Egidio Ianella, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Ing. Edgardo Lijtmaer, Sr. Héctor Marsili, Sr. Francisco Mezzadri, Sr. Carlos A. Popik, Sr. Aldo B. Roggio, Sr. Luis Schirado, Sr. Alfred Steffen, Sr. Rafael Suarez Olaguibel, Sr. Carlos Raúl de la Vega, Lic. Mauricio Wior.

CONSEJO ACADEMICO
Ing. Manuel Solanet, Lic. Mario Teijeiro.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefe: Daniel A. Artana (Director), Juan Luis Bour, Ricardo López Murphy, Fernando Navajas.
Economistas Asociados: Leonardo Gasparini, Santiago Urbiztondo
Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.
Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.
Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.
Economistas Junior: Sebastián Auguste, Lindor Martin Lucero.
Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Alfonso Martínez, Mario Salinardi, Luis Soto.
Asistentes de Investigación: P. Acosta, M. Crivelli, J. Pantano, D. Pedreira.
Asistentes de Estadísticas: A. Cardella, G. Montes Rojas, F. Savanti.
Centro de Cómputos: M. Flores, R.I. Montaño.
Gerente de Relaciones Públicas: Ing. Eduardo Losso.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE
LA INVESTIGACION ECONOMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Acindar Industria Arg.de Aceros S.A
AES Energy Ltda.
AGA S.A.
Agfa Gevaert Arg. S.A.
Aguas Argentinas S.A.
American Express Argentina S.A.
A.B.N. AMRO Bank
Argencard S.A.
Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg.
Aseg. de Créditos y Garantías
Asoc. Argentina de Seguros
Asoc. de Bancos Argentinos
Asoc. de Bancos de la Rep. Arg.
Astra Cía. Arg. de Petróleo S.A.
Automóvil Club Argentino
Autopistas Del Sol S.A.

Bac S.A.
Bagley S.A.
Banca Nazionale del Lavoro S.A.
Banco CMF S.A.
Banco COMAFI
Banco de Galicia y Buenos Aires
Banco de la Ciudad de Buenos Aires
Banco de la Nación Argentina
Banco de la Provincia del Chubut
Banco de Río Negro
Banco Europeo para América Latina
Banco Exterior S.A.
Banco Florencia
Banco General de Negocios
Banco Río
Banco Sáenz S.A.
Banco Sudameris
Banco Supervielle Société Generale
Banco Velox S.A.
BankBoston
Bank of America N.A.
Banque Nationale de Paris
Banque Paribas
Bansud S.A.
Bayer Argentina S.A.
BBV Banco Francés
Bimbo de Argentina S.A.
Bodegas Chandon S.A.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires
Bolsa de Comercio de Bs.As.
Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.
Brinks Argentina S.A.
Bunge Argentina S.A.

C&A Modas S.A.
Caja de Seguro S.A.
Cadbury Stani S.A.
Cámara Argentina de Comercio
Cámara Argentina de Supermercados
Camuzi Gas Del Sur
Cargill S.A.C.I.
Carrefour Argentina S.A.
Cervecería y Maltería Quilmes
Cielos del Sur S.A.
Citibank, N.A.
CMS Operating S.A.
Coca Cola de Argentina S.A.
Coca Cola FEMSA de Buenos Aires
Coface Argentina
Cooperativa de Créditos, Inversiones y Mandatos
Compañía de Radio Comunicaciones Móviles
COPAL
CORP BANCA
Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.
Cosméticos Avon SACI
Credit Suisse First Boston Co.
CTI Compañía de Teléfonos del Interior S.A.
Cyanamid de Argentina

Deloitte and Touche
Diners Club Argentina
Disco S.A.
Dow Química Argentina S.A.
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.

Edenor S.A.
Editorial Atlántida S.A.

Electrodos S.A.
Esso S.A. Petrolera Argentina
Est. Vitivinícolas Escorihuela

F.V.S.A.
Ferrosur Roca S.A.
Finterbusch Pickenhayn Sibille
Ford Argentina S.A.
Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Cámara Española de Comercio de la Rep. Arg.

Gas Natural Ban S.A.
Glaxo Wellcome S.A.

Heller-Sud Servicios Financieros S.A.
Hewlett Packard Argentina S.A.
HSBC Banco Roberts

ICI Argentina SAIC
IBM Argentina S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
ING Bank
Ipako S.A.
IRSA
Isaura S.A.

Jose Cartellone Const. Civiles S.A.
Juan Minetti S.A.

Laboratorios Rontag S.A.
Loma Negra C.I.A.S.A.
Luncheon Tickets S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited

Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Mc Donald's
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica
Mercado de Valores de Bs. As.
Mercedes Benz Arg. S.A.C.I.F.I.M.
Merchant Bankers Asociados
Metrored Telecomunicaciones S.A.
Monsanto Argentina S.A.I.C.
Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas

Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.
Novartis

OCASA
Organización Techint
Orígenes AFJP S.A.
Otero Monsegur, Luis María

Pan American Energy LLC
Pepsi Cola Argentina S.A
Pérez Companc S.A.
Petrolera Arg. San Jorge S.A.
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Pirelli Argentina S.A.
Previnter AFJP
Price Waterhouse & Co.
Productos Roche S.A.Q. e I.

Rabobank
Refinerías de Maíz S.A.I.C.F.
Roggio S.A.

S.A. Garovaglio y Zorraquín
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Scotiabank Quilmes
Sealed Air Argentina S.A.
Shell C.A.P.S.A.
Siembra AFJP
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Socma Americana S.A.
Sol Petróleo S.A.
Sulzer Argentina S.A.
Swift Armour S.A. Argentina

Telecom Argentina
Telecom Personal
Telefónica de Argentina
Telintar S.A. Unidad Operativa Sur
The Chase Manhattan Bank NA.
Total Austral
Transportadora de Gas del Norte S.A.

U.B.S. AG
Unicenter Shopping
Unilever de Argentina S.A.

Vidriería Argentina S.A.
VISA

Wal-Mart Argentina S.A.

Xerox Argentina I.C.S.A.

YPF S.A.

Zurich Iguazú Cía. de Seguros S.A.

Editado por Manantial SRL, para
la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Impreso en octubre de 1999 en Leograf,
Rucci 408, Valentín Alsina, Argentina

Editado por Manantial SRL, para
la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Impreso en octubre de 1999 en Leograf,
Rucci 408, Valentín Alsina, Argentina