

TESIS  
371T

# **El desafío de las políticas públicas ante la distribución del ingreso.**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Gabriela Pampin**

Universidad del Salvador  
Licenciatura en Economía

Tutor: Ernesto Vaihinger

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| INDICE .....   | 2  |
| PLANTEO GENERAL .....  | 5  |
| INTRODUCCIÓN .....   | 6  |
| DESARROLLO .....   | 7  |
| Situación económica y social desde 1980. ....                                    | 7  |
| Evolución de los ingresos medios per cápita. ....                                | 10 |
| Factores determinantes de la desigualdad del ingreso. ....                       | 28 |
| Distribución del ingreso. Evolución. ....  | 34 |
| Canasta básica. ....   | 39 |
| Pobreza e indigencia. ....   | 40 |
| Gasto Público Focalizado. Gasto Público Consolidado. ....                        | 47 |
| Problemáticas sociales. ....   | 47 |
| Nuevos pobres. ....  | 52 |
| Políticas a aplicar por el Estado. ....  | 56 |
| Gasto Público Social. Programas sociales. ....                                   | 59 |
| Consecuencias de la desigualdad y pobreza. ....                                  | 68 |
| Desigualdad y pobreza a nivel mundial. ....                                      | 68 |
| Desigualdad y pobreza en Latinoamérica. ....                                     | 69 |
| Índice de Desarrollo Humano. Índice de Pobreza Humana. ....                      | 73 |
| RECAPITULACIÓN .....   | 79 |
| CONCLUSIÓN .....   | 81 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 85 |
| ANEXO .....  | 87 |
| Encuesta Permanente de Hogares. Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. .... | 87 |
| Encuesta de Desarrollo Social. ....  | 87 |
| EPH continua. ....   | 88 |
| Ingreso per cápita familiar. ....  | 89 |
| Regiones estadísticas de la EPH. ....  | 90 |
| Localidades que componen los aglomerados de la EPH. ....                         | 90 |
| Variabilidad muestral de la EPH. ....  | 93 |
| Ajustes en los datos de la EPH. ....   | 93 |
| Caracterización demográfica. ....  | 94 |
| Canasta Básica de Alimentos. Canasta Básica Total. ....                          | 95 |

## INDICE DE GRAFICOS

|   |    |
|---|----|
| Evolución del ingreso per cápita familiar: total país. ....             | 10 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Ciudad de Buenos Aires. .... | 11 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Partidos del Conurbano. .... | 11 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Buenos Aires. ....      | 12 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Mar del Plata. ....          | 12 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Bahía Blanca. ....           | 13 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran La Plata. ....          | 13 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Concordia. ....              | 14 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Paraná. ....            | 14 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Santa Rosa. ....             | 15 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Córdoba. ....           | 15 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Río Cuarto. ....             | 16 |

|   |    |
|---|----|
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Rosario.....  | 16 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Comodoro Rivadavia. ....   | 17 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Neuquén.....   | 17 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Santa Fe. ....  | 18 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Río Gallegos. ....   | 18 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Ushuaia.....   | 19 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Mendoza. ....   | 19 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran San Juan. ....  | 20 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran San Luis. ....  | 20 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Catamarca. ....   | 21 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: La Rioja. ....   | 21 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Santiago del Estero. ....  | 22 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Tucumán. ....   | 22 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Jujuy. ....  | 23 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Salta.....   | 23 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Formosa.....   | 24 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Gran Resistencia. ....   | 24 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Posadas. ....  | 25 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar: Corrientes. ....   | 25 |
| Evolución de la participación en el ingreso de los hogares ubicados en el 50 % más bajo<br>y en el 10 % más alto de la distribución del ingreso per cápita familiar. Gran Bs<br>As. ....  | 35 |
| Evolución de la participación en el ingreso de los hogares ubicados en el 50 % más bajo<br>y en el 10 % más alto de la distribución del ingreso per cápita familiar. Total país.<br>..... | 35 |
| Evolución del ingreso per cápita familiar por quintiles de ingreso. Total País. 1998-<br>2001.....  | 38 |
| Evolución de la brecha de ingreso familiar per cápita del decil 1 y 10. Total País. Mayo.<br>.....  | 38 |
| Valores de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total.....  | 39 |
| Variación porcentual del IPC respecto a igual mes del año anterior.....   | 40 |
| Evolución de la pobreza a indigencia. Gran Bs As. Mayo.....   | 40 |
| Evolución de la pobreza a indigencia. Gran Bs As. Octubre. ....   | 41 |
| Evolución de la población pobre e indigente. Total aglomerados urbanos.....   | 41 |
| Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística. ....   | 42 |
| Radiografía de la situación social.....   | 43 |
| Impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la pobreza e indigencia urbana. Principales<br>aglomerados urbanos. Octubre 2002.....  | 63 |
| Plan Jefes y Jefas de Hogar.....  | 64 |
| Beneficiarios del Programa Nacional de Medicamentos Remediar. ....  | 67 |
| Ranking de pobreza.....   | 71 |
| Coefficiente de Gini. ....  | 72 |
| Tendencia del Índice de Desarrollo Humano. ....   | 74 |
| Esperanza de vida al nacer 2001.....  | 75 |
| Tasa de alfabetización de adultos (% de mayores de 15 años). 2001.....  | 75 |
| Tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%). 2000-1. ....  | 76 |
| PBI per cápita (PPA en dólares). ....   | 77 |

## INDICE DE CUADROS

|  |    |
|--|----|
| Ingresos medios familiar: Gran Buenos Aires. 1992-2002. Según quintiles de hogares.<br>.....                 | 36 |
| Concentración del ingreso total familiar: Gran Buenos Aires. Porcentajes según<br>quintiles de hogares. .... | 37 |
| Porcentajes correspondientes al ingreso o consumo. ....  | 69 |
| Desarrollo Humano. ....  | 73 |
| Pobreza Humana. ....   | 78 |
| Localidades de los aglomerados de la EPH. ....   | 91 |



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

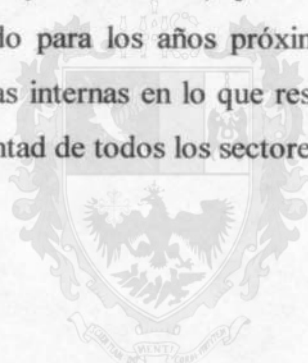
## PLANTEO GENERAL

Hoy en día Argentina se encuentra con una nueva cuestión social compleja y estructural donde se observan tendencias profundas de desestructuración social, que no serán solucionables a corto plazo. Esta tarea sobrepasa al Estado dado que no la puede resolver por sí solo e involucra también a la sociedad y al tercer sector que adquiere cada vez más importancia entorno a la política social.

Frente a esta realidad es vital preguntarse cuál puede ser el papel del Estado y cómo puede modificar esta situación cuando algunos se sienten incluidos y muchos excluidos.

El gasto social hasta hace pocos años llegaba en una ínfima proporción a los sectores pobres. Ahora nos encontramos con la necesidad de desarrollar políticas de tipo minimalista sobre los sectores de pobreza estructural hacia grupos focalizados (infancia, jóvenes, tercera edad, pobres rurales y urbanos, etc) ejes de acción institucional.

La reorientación del rol del Estado para los años próximos será crucial a la hora de priorizar nuestros objetivos y metas internas en lo que respecta a bienestar social, pero para ello será indispensable la voluntad de todos los sectores implicados.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## INTRODUCCIÓN

En los países aún no desarrollados en los últimos veinticinco años se ha ido afianzando cada vez más la desigualdad del ingreso y la exclusión social como una tendencia generalizada. Particularmente Latinoamérica en la década de los noventa presenta indicadores elevados de pobreza.

En Argentina el mayor empobrecimiento tuvo lugar en el período 1998-2003, registrando los índices más altos durante octubre del año 2002 con el 57,5 % de los argentinos viviendo por debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 27,5 % eran indigentes percibiendo ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos.

Esa situación reviste de vital importancia cuando se analiza la estructura de los hogares pobres que poseen en su mayoría un mayor número de miembros y una alta tasa de fecundidad respecto a los hogares que no son pobres, siendo los niños y adolescentes los más afectados por la pobreza.

El Estado ha diseñado políticas públicas tendientes a hacer frente a la pobreza estructural; pero los nuevos pobres no han recibido la asistencia adecuada para paliar las dificultades y carencias con las que se encontraban.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## DESARROLLO

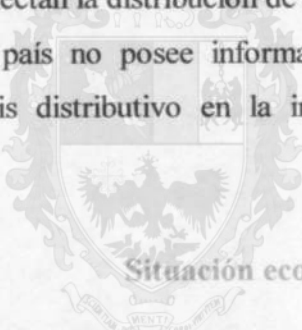
En la Argentina hace ya unos cuantos años que las cuestiones de distribución del ingreso ocupan un lugar importante y son objeto de debate económico y social.

En la década de los noventa es cuando se empieza a experimentar un incremento significativo en los indicadores de desigualdad y pobreza.

Pero este interés creciente no solo se manifiesta en nuestro país, sino que en otros países también ha empezado a ser un tema significativo. En las últimas décadas se fueron registrando episodios de marcada desigualdad en varios países occidentales, en Estados Unidos, en Inglaterra y en varios países latinoamericanos.

Es por ello que cada vez se hizo más necesario contar con material y herramientas más amplias y precisas, mayor instrumental de análisis, más evidencia empírica de la cual disponer, más investigadores motivados en el tema, más encuestas de hogares, mejor entendimiento de los factores que afectan la distribución de ingresos.

Teniendo en cuenta que nuestro país no posee información censal periódica sobre ingresos, debe centrarse el análisis distributivo en la información de encuestas de hogares.



Situación económica y social desde 1980.

La desigualdad en la Argentina se mantuvo en niveles estables durante varias décadas; pero existe una tendencia persistente, desde 1980, a una más desigual distribución del ingreso. De 1990 a 1998 se registran aumentos en los niveles de producción e ingresos agregados, ausentes en los años anteriores. Desde 1980 mejoran los ingresos personales sin que aumentara la producción, lo que desencadenó una crisis que retrocedió con los avances previos, perjudicó a los más pobres y terminó en hiperinflación.

En 1982 finaliza la política económica del gobierno militar, basada en mercados relativamente libres con economía abierta y un alto déficit fiscal financiado con endeudamiento externo. A partir de este año se instrumentan políticas de licuación de pasivos, nacionalización de la deuda externa privada, controles de precios, cambios y tasas de interés. Comienza la etapa de políticas de ingresos que se caracterizó con una economía más cerrada que la de la etapa anterior con el rol preponderante del Estado, tanto en el gasto deficitario como en la fijación de precios, salarios, cambio y créditos.

Entre 1982 y 1986 se experimenta el boom de la política de ingresos, registrando un Producto Bruto Interno que crece 0 %, mientras que los ingresos reales de las personas aumentan poco más del 50 %. Esta divergencia marca una clara inconsistencia donde tanto los ricos como los pobres se beneficiaron de este incremento de ingresos (sin que aumentara la producción).

Debido a desequilibrios macroeconómicos el sistema se derrumba a partir de 1987 y termina con la hiperinflación de 1989-90. Entre 1986 y 1990 rige la inflación y recesión. La producción cae y el ingreso de las personas cae casi un 40 %. Cae tanto el ingreso de los ricos como el de los pobres.

Con los peores niveles registrados de ingresos como de la distribución de ingresos, culmina la etapa de política de ingresos con un claro resultado negativo. Globalmente, en este período, el PBI cae un 15 %, el ingreso promedio un 5 % y los ricos y también los pobres terminan peor que antes.

En 1990-91 comienza una nueva etapa de economía de mercado, con financiamiento no inflacionario, economía abierta y flexibilidad de precios. El PBI como el ingreso personal crecen a un ritmo sostenido, hasta la crisis del Tequila que detiene dicho crecimiento.

Bajo la economía de mercado, se experimentó la recuperación del crecimiento a pesar de las crisis recurrentes a nivel internacional y la caída de los términos de intercambio que han estancado los ingresos reales de los más pobres desde 1996. Este estancamiento producido por las crisis externas compara con caídas en el ingreso de los más pobres de más del 50 % en Malvinas y más del 40 % luego del Plan Austral.

Finalizada la crisis económica de principios de los ochenta, el ingreso se recuperó hasta 1987, pero volvió a caer a fines de la década, alcanzando los niveles mínimos de la serie en 1990. A principios de los noventa se inició una fase de crecimiento sostenido. El ingreso medio aumentó a tasas altas desde 1991 a 1994, cayó en 1995 y volvió a crecer en los tres años sucesivos, aunque a tasas menores.

El nivel de vida promedio en 1998 fue el mayor en todo el período.

La distribución del ingreso se hizo más desigual entre 1980 y 1982, mejoró hasta 1985 y se tornó más desigual en 1987, 1988 y 1989. La dispersión de ingresos se redujo, luego del pico durante la hiperinflación, alcanzando el punto más igualitario del período en 1991. Desde este año empieza una nueva etapa de desigualdad creciente, hasta mostrar en 1998 la mayor desigualdad.

A su vez, la desigualdad en la distribución de los ingresos repercute en el nivel de bienestar social.

El bienestar disminuyó drásticamente entre 1980 y 1982 producido por una fuerte caída en el ingreso e incremento en la desigualdad. Esta declinación en el bienestar duró hasta 1985 por más que se registrara una mínima mejora distributiva.

Luego, hasta 1987, el bienestar creció causado por el aumento en el ingreso medio, a pesar de que en el mismo sentido se dirigiera la desigualdad.

En los dos años siguientes, en nuestro país se observó una marcada disminución en los niveles de vida promedio y un aumento importante en la desigualdad, lo que condujo a los niveles más bajos de bienestar.

En 1990 una nueva caída de los niveles de desigualdad.

De 1991 a 1994 se experimentaron las tasas más altas de crecimiento desde 1980 en adelante y se muestran sucesivos incrementos en el bienestar, hasta que en 1994 se vuelve al nivel de 1980.

En 1995 la economía reconoció una baja en la equidad distributiva y en el bienestar.

Al año siguiente se retomó la senda de crecimiento obstaculizada en 1995. Las tasas de crecimiento fueron menores y la desigualdad sigue en subida.

Pueden diferenciarse claramente durante estos años analizados dos períodos: unos de crisis económicas con fuerte disminución del producto e incremento de la desigualdad denotando caídas marcadas en el bienestar (como la crisis de 1980-82, la de 1988-89 y la de 1995) y otros de recuperación económica con subas moderadas en la desigualdad y bienestar (como 1986-87, 1991-94 y 1996-98).

Llega un momento en que el régimen de convertibilidad era insostenible, era necesario administrar la política cambiaria y así fortalecer la competitividad de la producción argentina. Para ello, indispensable resultaba restablecer el peso como eje del sistema monetario y salir de la convertibilidad de una forma ordenada para evitar transferencias de ingresos injustificables e inequitativas.

Se hace urgentísimo comenzar con una política de expansión de demanda, generar nuevos puestos de trabajo, aumento del nivel de actividad y una profunda reforma fiscal progresiva.

A esta altura adoptar medidas mayores de distribución de ingreso para avanzar hacia una Argentina con menos pobres e indigentes era imprescindible.

El país declara la cesación de pagos de su deuda pública y parte de la privada, el corralito impide el acceso a los depósitos del sistema bancario, la recaudación tributaria que se desploma, depresión económica, iliquidez, etc.

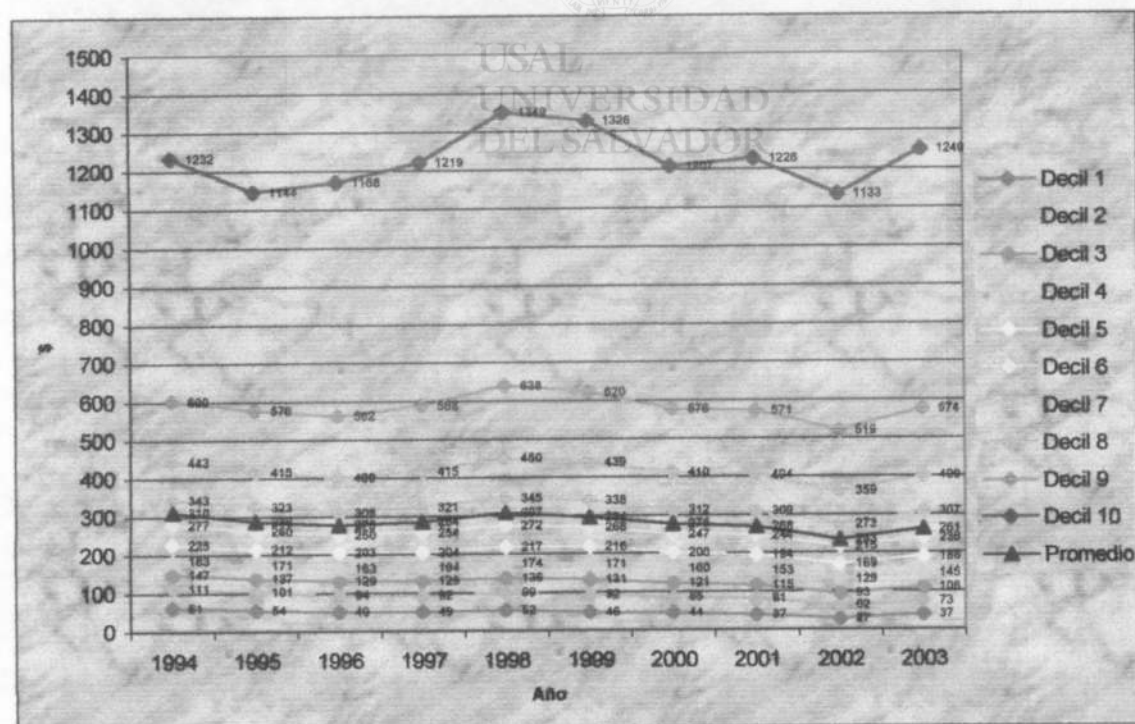
En una economía donde la producción, el trabajo, las finanzas públicas, el régimen cambiario y el sistema financiero están desorganizados, sigue prolongándose la depresión, avanzando aún más el desempleo y la pobreza, sin la ejecución de una política de desarrollo económico con equidad.

A todo esto se debe estructurar un nuevo sistema bancario al servicio de la producción, políticas activas para dinamizar el aparato productivo, seguro universal de empleo y formación para los jefes/as de familia desocupados.

### Evolución de los ingresos medios per cápita.

En este trabajo me propongo como primer medida mostrar cómo se han desenvuelto los ingresos medios per capita familiar recientemente. Para ello, consideraré todos los aglomerados urbanos relevados por INDEC dentro del período considerado excluyendo Alto Valle de Río Negro por ser un aglomerado urbano – rural.

Gráfico 1  
Evolución del ingreso per cápita familiar: total país.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH).