

Políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales*

PATRICIO MILLÁN-SMITMANS

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 25-31

1. Las grandes disparidades regionales de la Argentina

En general, los análisis sobre los temas distributivos tienden a centrarse en los problemas de distribución personal del ingreso. Metodológicamente se considera al país como un todo y se analizan las brechas de ingresos existentes entre las personas y/o las familias. En este enfoque se pierde de vista la situación en las diferentes zonas del territorio y se pasa por alto el hecho de estar examinando disparidades regionales muy fuertes. La apertura de la información sobre ingresos por áreas geográficas permite enriquecer el análisis de la desigualdad, mejorar el entendimiento de los problemas socio-económicos del país y, más importante aún, puede hacer una contribución importante para aumentar la calidad de las políticas públicas, de manera que ellas apunten a un desarrollo social equilibrado, que tenga impacto en todas las regiones del país y especialmente en las zonas más pobres.

El INDEC releva información sobre ingresos de las personas y las familias en 32 centros urbanos de la Argentina. La población alcanzada por la muestra representa aproximadamente el 67% de la población total del país y el 70% de la población urbana total, por lo que la muestra es bastante significativa. Para estimar la distribución personal del ingreso se divide el ingreso total de cada familia por la cantidad de miembros. Según estos datos, en el cuarto trimestre del 2006 el ingreso per cápita promedio para todo el país era de aproximadamente

\$550 mensuales. Este promedio surge de consolidar situaciones muy diferentes: el ingreso per cápita familiar promedio del 10% más rico de la población alcanzaba los \$2.012, es decir, era 3,7 veces más alto que el ingreso promedio y 31 veces superior al ingreso per cápita familiar del 10% más pobre, que era de sólo \$64. La brecha de ingresos que existe entre las personas es enorme y debe ser disminuida mediante acciones redistributivas decididas.

Una medida más sofisticada y rigurosa de la dispersión del ingreso entre las personas se obtiene con el coeficiente de Gini. Este indicador puede ubicarse entre los valores extremos que van desde 0 hasta 1. El primer valor corresponde a una distribución plenamente igualitaria donde todos los individuos tienen idénticos ingresos, mientras que el valor 1 corresponde a una situación totalmente desigual en que un individuo acapara todo el ingreso. Los datos del INDEC indican que en el último trimestre del 2006 el coeficiente de Gini para la Argentina se ubicó en 0,485. Este valor representa una mejora de la situación existente durante la reciente crisis económica, cuando el coeficiente de Gini superó el valor de 0,52, pero es semejante al existente a mediados de la década de los 90. Esto nos permite concluir que en el mediano plazo no han existido avances significativos en mejorar las desigualdades de ingresos existentes en la Argentina.

Aunque las comparaciones lineales con otros países son complicadas por razones metodológicas y empíricas, el coeficiente de Gini de la Argentina tiene un valor

relativamente alto. Es comparable al nivel prevaleciente en el resto de Latinoamérica –la región con peor distribución del ingreso del mundo– y bastante más alto que el de los países desarrollados. El valor del coeficiente de Gini en España es 0,35, en Francia e Italia es 0,31, en Alemania 0,28, en Suecia 0,25 y en Estados Unidos 0,38. En América Latina el valor es de 0,43 en Uruguay, 0,49 en Méjico, 0,51 en Chile y 0,59 en Brasil¹.

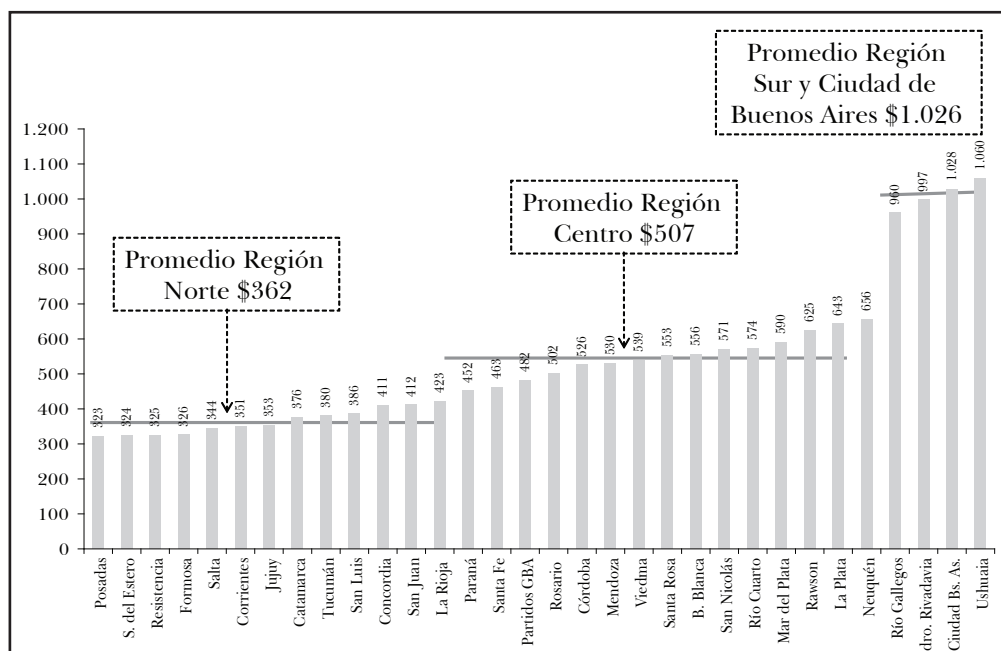
Cuando los cálculos se realizan usando la misma información pero para cada una de las ciudades de la Argentina aparecen diferencias demasiado grandes como para no ser tenidas en cuenta en las políticas públicas. El Gráfico 1 muestra los resultados. El ingreso promedio per capita nacional de \$550 comprende una amplia variedad de situaciones: en la Ciudad de Buenos Aires, que junto con Ushuaia tienen el ingreso promedio más alto del país, el ingreso medio es de \$1026, casi el doble del ingreso promedio y 3,2 veces más alto que los de Santiago del Estero y Posadas, las ciudades con el ingreso per capita familiar más bajo.

Al considerar los ingresos per cápita de

cada una de las 32 ciudades relevadas por el INDEC aparecen tres zonas bastante diferenciadas. Por un lado, un grupo muy compacto integrado por cuatro ciudades –la Ciudad de Buenos Aires y las tres ciudades más australes del país Ushuaia, Comodoro Rivadavia y Río Gallegos– con ingresos de alrededor de \$1000 mensuales, que casi duplican los \$550 mensuales de promedio del país. En una situación intermedia, prácticamente alrededor del promedio, están las ciudades geográficamente ubicadas en la zona central del país. Tienen una dispersión un poco mayor entre ellas, pero comprende a 15 de los 32 aglomerados presentados en el gráfico que se mueven en la banda de entre los \$450 y \$650 de ingreso per cápita promedio. Finalmente, está el grupo de las 13 ciudades ubicadas esencialmente en el norte del país, todas en la banda entre los \$320 y \$420 por mes, con ingreso per cápita promedio en el entorno de los \$360, es decir, un 35% inferior al promedio nacional y un 65% inferior al de la región sur y la Ciudad de Buenos Aires.

Un fenómeno paralelo que se detecta al interior de cada aglomerado es que en la

Gráfico 1
Ingresos per capita familiar según aglomerados
(en pesos mensuales – IV trimestre 2006)



Fuente: UCA – Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

zona Norte prevalecen también distribuciones del ingreso más polarizadas que en el resto del país y un mayor nivel de pobreza. El valor promedio del coeficiente de Gini de la zona Norte, ponderado por la cantidad de habitantes de cada ciudad, es de 0,468. Este valor es superior al promedio ponderado en cada una de las otras dos zonas (0,458 para el Sur y la Ciudad de Buenos Aires y 0,455 para la zona Central) y del total del país que se indicó anteriormente. Por otra parte, la pobreza en la Zona Norte afecta a un 40,1% de la población mientras que el promedio del país es de sólo un 26,9%, en la zona Central es de 26,8% y en el Sur y Ciudad de Buenos Aires es del 9,9%.

La Tabla 1 resume la información sobre las diferencias regiones.

La combinación de ingresos familiares per capita, distribución del ingreso e in-

- **Norte.** Aglutina al otro sexto de la población del país. Los problemas de los ingresos per capita más bajos del país se ven agravados por una distribución más inequitativa de los ingresos. Así es como la pobreza aqueja al 40% de la población, es decir, es cuatro veces superior a la de la zona más rica.

Para observar la dispersión al interior de cada una de estas regiones socioeconómicas se presenta el Gráfico 2 que combina el índice de Gini con el ingreso per capita familiar para cada centro urbano. Allí se observan tres círculos que simbolizan cada una de las zonas socioeconómicas mencionadas anteriormente. El gráfico ilustra la distancia que media entre la zona de Ciudad de Buenos Aires y el Sur con las otras dos, la ubicación alrededor de los promedios de la zona Centro y el rezago en los ingresos con

Tabla 1
Nivel de ingreso per capita, distribución y pobreza según zonas

Zona	Ingreso medio per capita familiar	Coefficiente de Gini	Incidencia de la pobreza (% población)
Sur y Ciudad de Bs. As	\$1.026	0,458	9,9
Central	\$507	0,455	26,8
Norte	\$362	0,468	40,1
Total	\$550	0,458	26,9

Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

cidencia de la pobreza en cada uno de los centros urbanos del país relevados permite describir la diferenciación económica y social que existe entre las siguientes tres regiones:

- **Ciudad de Buenos Aires y Extremo Sur.** Agrupa a aproximadamente un sexto de la población total del país. La distribución del ingreso es similar al promedio del país pero con ingresos per capita que duplican la media nacional, lo que se traduce en una situación social bastante más distendida. Debido a esto la pobreza afecta a menos del 10% de la población de la región.

- **Centro.** Agrupa a aproximadamente dos tercios de la población total y por ello influye decisivamente en el promedio nacional. El ingreso familiar per capita, el coeficiente de Gini y la incidencia de la pobreza son bastante similares a los niveles que se obtienen para el promedio nacional.

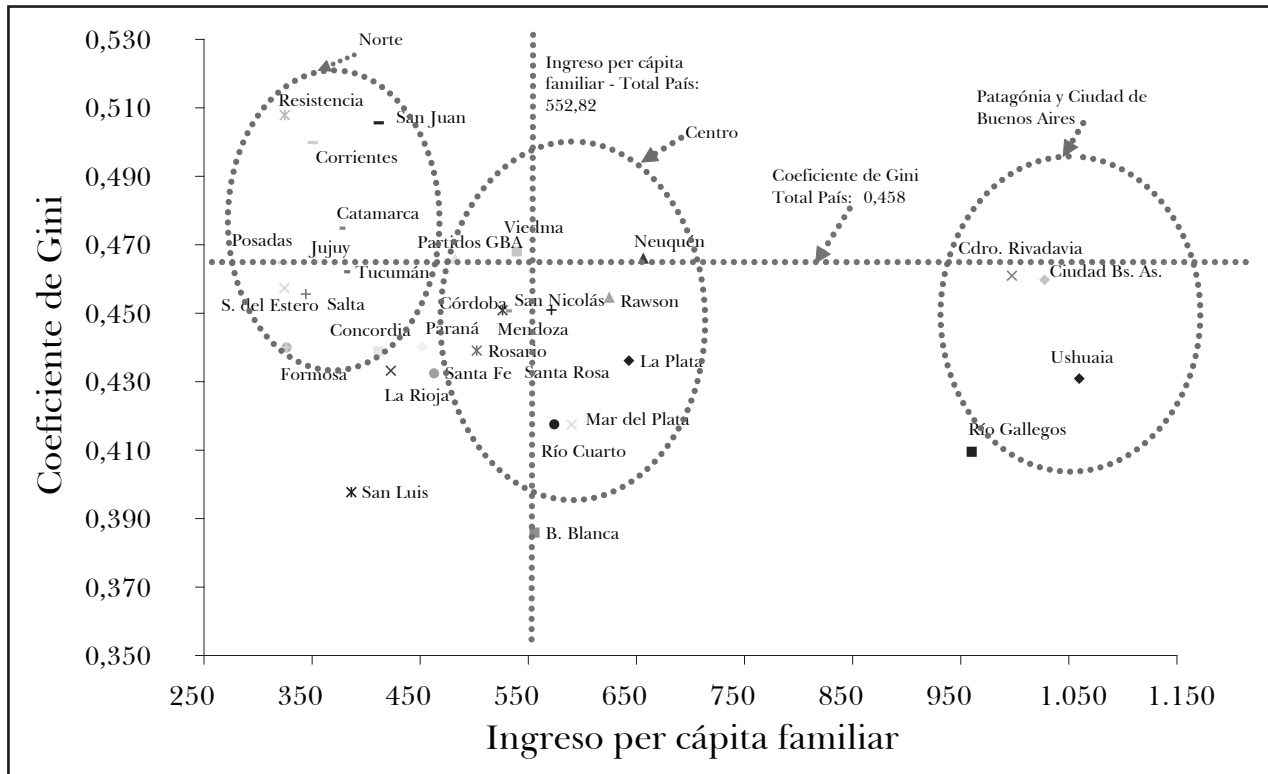
una mayor desigualdad de la zona Norte.

El gráfico también nos permite observar situaciones particulares que son de interés. Por ejemplo, el Gran Buenos Aires presenta los ingresos más bajos, peor distribuidos y con mayor incidencia de la pobreza dentro de la zona Centro. De hecho, está muy cerca de la frontera socioeconómica que representa el círculo de la zona Norte. Como tiene un peso poblacional muy alto (dado que representa el 60% del total de habitantes urbanos de la zona Centro), contribuye de manera decisiva a empeorar los indicadores sociales de esa zona. Otro aspecto a notar es que en tres ciudades de lo que se llama zona Norte –Resistencia, San Juan y Corrientes– el coeficiente de Gini llega o supera el valor de 0,5, mientras que San Luis tiene uno de los mejores valores del país.

Otro manera de ilustrar el fenómeno de las disparidades regionales es a través del

Gráfico 2

Nivel y distribución de los ingresos per capita familiar según aglomerado



Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

análisis de casos extremos. Río Gallegos, por ejemplo, con ingresos relativamente altos, relativamente baja regresividad en la distribución del ingreso y baja incidencia de la pobreza (6%), presenta una realidad radicalmente diferente a la de Resistencia, donde los ingresos están entre los más bajos del país, se tiene la peor distribución del ingreso y el 48% de la población vive en la pobreza. La magnitud de tamaño brecha se ve reflejada en que los ingresos promedios del 10% de la población más pobre de Río Gallegos son similares al ingreso de los deciles 5 y 6 de Resistencia. En otras palabras, la población más pobre de Río Gallegos tiene ingresos equivalentes a los segmentos medios de Resistencia y de otras ciudades de la zona Norte.

2. Las políticas públicas tradicionales tienen bajo impacto en las zonas más pobres

Un mapa socioeconómico territorial tan heterogéneo como el anteriormente presentado señala que difícilmente una misma decisión de política pública tomada a nivel central en Buenos Aires, tenga impactos similares en diferentes puntos del país. Es muy probable que la reacción de las zonas más dinámicas –con ingresos más altos y mayor índice de formalidad en el empleo– sea diferente a la que se produce en zonas más postergadas, con ingresos bajos y elevados niveles de informalidad laboral.

Por ejemplo, la elevación de los mínimos no imponibles del impuesto a las ganancias tiene una evidente racionalidad económica en un contexto de aumento de la inflación. Sin embargo, su impacto es fuertemente sentido en la población de las zonas de ingresos más altos (Ciudad de Buenos Aires y

Sur) mientras que pasa prácticamente desapercibido en las zonas más pobres (zona Norte) donde los que pagan impuestos a las ganancias son una proporción muy baja de la población regional.

En igual sentido, la elevación de los pisos remuneratorios (aumentos del salario mínimo y de los salarios básicos de convenio) tiene importante incidencia en las zonas más ricas, donde prevalecen mercados de trabajo más formales, pero su impacto es muy débil en las zonas pobres donde son muy bajos los niveles de trabajadores registrados, como ocurre en la zona Norte. Con la actualización del monto de las asignaciones familiares ocurre algo parecido. Como sólo la perciben los asalariados formales, sus impactos son potentes en la Ciudad de Buenos Aires y en el Sur, pero muy diluidos en las zonas más pobres del Norte donde prevalece la informalidad y, por lo tanto, la mayoría de los trabajadores no cobra asignaciones familiares. Aunque todos estos instrumentos de política laboral están conceptualmente orientados a una redistribución progresiva de los ingresos, en la práctica su eficacia social es relativa y hasta pueden resultar inequitativos, ya que mejoran la situación en las zonas ricas y medias del país y prácticamente no tienen impacto en las zonas pobres.

Planteado en otros términos, un país con profundas diferencias en la distribución territorial del ingreso como la Argentina requiere de la aplicación de políticas públicas sensibles a las diferencias regionales. No existirá un desarrollo territorial equilibrado si todo se hace desde la óptica de la realidad de Buenos Aires y de las zonas más desarrolladas del país. Las diferencias regionales no pueden pasarse por alto como si no existieran sino que es necesario enfrentarlas en forma decidida para no continuar con la desarticulación territorial que exhibe la realidad actual de la Argentina. Es necesario diseñar políticas públicas no tradicionales que tengan un fuerte impacto en las regiones más pobres del país. Por ejemplo, se requiere instrumentar una estrategia que conduzca a un masivo proceso de formalización del empleo, en la cual hay que tomar en consideración las características específicas del mercado laboral en la zona Norte del país.

Podría también ser necesaria la implementación de políticas especiales focalizadas en el desarrollo específico de las zonas más pobres del país, utilizando para ello las experiencias comparables de otros países². Los planes de desarrollo de la región Nordeste de Brasil tuvieron sus logros y fracasos pero han logrado constituir algunos importantes polos de desarrollo en esa zona (Salvador, Recife, Fortaleza). La Unión Europea estableció en 1986 una política explícita para disminuir las disparidades entre regiones y promover un desarrollo equilibrado en todo su territorio. El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y el Fondo para la Cohesión disponen de 308 mil millones de euros para invertir en el período 2007-2013 y constituyen el segundo mayor rubro en el presupuesto actual de la Unión Europea. Estos fondos se destinan a mejorar las condiciones de empleo y crecimiento en las zonas geográficas más atrasadas de Europa de acuerdo a sus realidades específicas y han tenido efectos importantes en Irlanda, el sur de España y otras regiones. Dadas las fuertes disparidades regionales de la Argentina que se han mencionado anteriormente, sería recomendable la implementación de un “Plan Estratégico para el Desarrollo y la Inclusión de la Zona Norte”.

3. Mayor descentralización y desarrollo del capital social local

En teoría, de acuerdo a la organización federal del país que establece la Constitución, los gobiernos provinciales tendrían una cuota muy importante de responsabilidad en el desarrollo de sus propias regiones. Sin embargo, en la práctica, la centralización de recursos en el nivel nacional ha implicado una fuerte transferencia del poder de decisión real hacia el nivel central y esto ha diluido las responsabilidades de los gobiernos locales y ha generado una perversa estructura de incentivos en la gestión de las administraciones locales, donde se premian más los contactos con el gobierno central que el esfuerzo propio y la responsabilidad local.

A través del sistema impositivo que existe actualmente, el gobierno central ha tendido a

acaparar una exagerada proporción de la recaudación tributaria y de los recursos públicos y se ha dedicado a “ayudar” a los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones a través de transferencias y de programas nacionales. Este esquema de “ayudas” diseñadas y administradas por gobierno central no resuelve los problemas locales y, en muchos casos, tiende a agravarlos. En primer lugar, las “ayudas” son claramente insuficientes. Especialmente en las zonas más postergadas las necesidades tienen dimensiones que no guardan relación con las transferencias que se reciben efectivamente del nivel central. En segundo lugar, está la discontinuidad y la arbitrariedad con la que se hacen las transferencias. Las “ayudas” no son diseñadas sobre la base de las necesidades de cada zona específica, sino que frecuentemente se instrumentan en el marco de las conveniencias políticas y los criterios del gobierno central. En tercer lugar, está la falta de pertinencia. Es muy frecuente que las decisiones a nivel central sean desacertadas respecto de las prioridades a nivel local. En este sentido, hay una larga lista de ejemplos como la construcción de hospitales y escuelas que no son prioritarias o para los cuales no se cuenta con recursos para un adecuado funcionamiento y mantenimiento, la distribución de computadoras que no se pueden conectar a la red en las condiciones locales, la entrega de medicamentos que no se necesitan o de bolsones de alimentos a gente que no es la más pobre y otros.

El punto más crítico y decisivo es el hecho de que muchas de las intervenciones del gobierno central deterioran la calidad institucional de los gobiernos provinciales ya que se impone la “cultura de la dependencia”. Esto se expande a toda la sociedad local y domina especialmente al sistema político. La lógica subyacente termina siendo que el progreso local no depende del talento y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para maximizar las “ayudas” que se reciben del gobierno central. Las propuestas políticas más valoradas no se relacionan con la capacidad de gestión y con los riesgos y desafíos que implica gestionar, sino con la habilidad para establecer relaciones políticas que permitan mantener y aumentar las “ayudas” que se recibirán desde el gobierno central.

Se premian electoralmente los buenos contactos con el gobierno nacional, en lugar de un plan de gobierno que haga eje en la administración eficiente de los recursos en el ámbito local. Esto es un factor que contribuye al subdesarrollo económico, social e institucional de muchas de las provincias.

El camino hacia un desarrollo territorial más armónico requiere diseñar un modelo institucional superador del esquema actual de distribución de “ayudas” gestionado desde el gobierno central. La clave es un nuevo modelo que asigne las responsabilidades y otorgue los recursos automáticamente a los gobiernos provinciales. Si no es posible reformar el sistema actual de coparticipación de impuestos y aumentar la responsabilidad y correspondencia fiscal del sistema impositivo actual, se pueden establecer otros mecanismos, como transferencias automáticas a las provincias en función de indicadores de pobreza.

Para que los gobiernos provinciales asuman las responsabilidades de disminuir la pobreza y mejorar la distribución de ingresos, es crucial que los recursos públicos que recauda el gobierno nacional sean distribuidos de manera automática y no bajo un esquema de “ayudas” o planes nacionales diseñados y administrados centralmente por el gobierno nacional. El compromiso del gobierno nacional con el desarrollo armónico de toda la geografía del país debiera materializarse garantizando un esquema de distribución de recursos públicos que opere como compensador de las asimetrías regionales y que funcione de manera transparente y automática.

Por otro lado, el gobierno central puede hacer un aporte muy importante ayudando a desarrollar el capital social en los niveles locales. Así como el esquema basado en “ayudas” ha promovido en el ámbito local la cultura de la dependencia, es posible inducir su sustitución por intervenciones que promuevan a nivel local la confianza y convicción de que con esfuerzo y talento es posible ser artífices del propio progreso. El gobierno central puede jugar un rol importante fomentando y facilitando la participación y el control social sobre el desempeño del sector público provincial. Particularmente importante es promover

una nueva institucionalidad en el ámbito provincial que estimule la transparencia del sector público, modernice las prácticas de gestión en la administración pública y establezca el monitoreo social de los programas y la evaluación de los resultados.

Estos dos elementos –descentralización con desarrollo del capital social– son consistentes con la noción de que no habrá un real desarrollo integrado, armónico e inclusivo sin una renovación institucional del sector público, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal. Una acción muy importante es que se establezca en todos los niveles un sistema de monitoreo y evaluación de resultados. En la medida que este sistema produzca información pública, confiable y completa sobre los programas locales, la sociedad civil de cada lugar podrá demandar y contribuir a encontrar soluciones. La producción y difusión de estos indicadores permitirían a la sociedad civil controlar el uso de los recursos, monitorear la gestión pública y promover la producción, por parte del sistema político, de alternativas para mejorar la situación social local.

Referencias bibliográficas

- Gasparini, Leonardo, “Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, January 20, 2005.
- Llach, Juan José, “Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia

fiscal, el federalismo y la democracia representativa”, documento presentado a la XXVI reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, noviembre de 2001.

Millán Smitmans, Patricio, “Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público”, Universidad Católica Argentina, Departamento de Economía, Documento de Trabajo No. 11, Octubre 2006.

Universidad Católica Argentina, Departamento de Economía, Informes “Empleo y Desarrollo Social”, Nos. 6 y 9, Marzo y Septiembre 2007.

Zapata, Juan Antonio, “Sistema de coparticipación federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal”, en World Bank, “Argentina: The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan”, Report No. 16996-AR, Washington DC., January 1998.

* Este artículo está basado en los informes “Empleo y Desarrollo Social”, que publica el Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina, en cuya preparación participan los investigadores Jorge Colina, Osvaldo Giordano y Marcelo Marzocchini.

¹ Datos del Banco Mundial en World Development Report 2006.

² En Argentina se utilizó para esto un sistema de promoción industrial con diferimientos impositivos para ciertas zonas, que tuvo poco impacto y generó conductas fraudulentas. No ha existido un plan estratégico integrado y comprehensivo.