

Valores del indice

nov-07	200,63	214,79	214,71	:
dic-07	202,64	217,82	218,57	:

Dado que la hipótesis 4 es la que presenta el mejor fundamento empírico el resultado que ofrece parece ser aceptable como indicador de la variación del IPC para el total del año.

Políticas Públicas y Desigualdades Regionales en la Distribución del Ingreso en la Argentina

Patricio Millán-Smitmans

Resumen

El análisis de los indicadores de ingresos, desigualdad y pobreza en cada uno de los 32 centros urbanos muestra las grandes disparidades regionales de la Argentina. En la Zona Norte del país el ingreso per capita es un 35% inferior al promedio nacional, la pobreza es 4 veces mayor que en la capital y la distribución del ingreso es más desigual. Los datos estadísticos disponibles indican que el crecimiento económico y las políticas públicas que se han implementado recientemente han reducido los niveles de pobreza agregados, pero han tenido poco impacto en las regiones más pobres del país. Por otra parte, el impacto distributivo de las políticas y programas públicos en la Argentina es reducido cuando se los compara con lo que sucede en los países más desarrollados. Se requiere el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas de reducción de la pobreza que se focalicen en los problemas y dificultades específicas que enfrentan las regiones más pobres. Entre ellas se destaca la necesidad de políticas para disminuir la alta informalidad del empleo que caracteriza a estas zonas. Por otra parte, las nuevas políticas deberían transferir las responsabilidades y premiar los esfuerzos propios de los gobiernos locales, reemplazando la actual "cultura de la dependencia" de los programas del gobierno central por un desarrollo institucional local que enfatice la gestión eficiente de las administraciones públicas provinciales y el desarrollo del capital social local.

Abstract

The analysis of the indicators of income, inequality and poverty in each of the 32 urban centers shows the huge regional disparities of Argentina. In the Northern Zone of the country per capita income is 35% lower than the national average, poverty is four times that of the federal capital and there is more inequality in income distribution. Available statistical information indicates that economic growth and public policies that have been implemented in the last years have reduced the aggregate levels of poverty, but have had little impact in the

poorest regions of the country. On the other hand, the redistributive impact in Argentina of public policies and programs is small when compared with what happens in more developed countries. The design and implementation of new policies to reduce poverty that are focused on the specific problems and difficulties of the poorest regions of the country are needed. Among them, emphasis must be given to policies to reduce the high level of informal employment in these regions. Besides that, these new policies must transfer responsibilities and reward the self efforts of local governments, replacing the present “culture of dependence” on the programs of the central government by institutional development at the local level, that emphasizes efficient management by provincial public administrations and the development of local social capital.

Palabras Clave: Distribución, desigualdad.

Clasificación JEL:

I30 Bienestar y Pobreza

H53 Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas

Dirección de Contacto: patricio_millan@uca.edu.ar

La distribución del ingreso en la Argentina

En términos prácticos las dos principales dimensiones distributivas de una sociedad son la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. La pobreza es un concepto absoluto que hace referencia al nivel de vida de las personas: se considera que son pobres todos aquellos que tengan un nivel de vida inferior a un cierto umbral que se conoce como línea de pobreza. En cambio la desigualdad es un concepto relativo que se relaciona con una idea de equidad y justicia. Ambas dimensiones no están necesariamente ligadas y es posible disminuir la pobreza y al mismo tiempo aumentar la desigualdad o viceversa.

En las últimas décadas los temas distributivos han ocupado una creciente atención de los economistas y otros investigadores sociales. En el plano teórico se ha enfatizado la necesidad de considerar conceptos distributivos diferentes a los ingresos - como la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades destacados por Amartya Sen - y el análisis de los diversos factores y políticas públicas (estabilidad macroeconómica, sistema impositivo, eficiencia del gasto social, educación, funcionamiento del mercado laboral) que determinan una determinada distribución. Por otra parte, se han expandido enormemente los estudios empíricos mediante la utilización de las encuestas de hogares que permiten disponer de detalladas fuentes estadísticas que hoy pueden analizarse eficientemente mediante el uso de las computadoras.

En Argentina la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) está disponible desde 1974 para el Gran Buenos Aires y desde comienzos de la

década de los 90 para los principales centros urbanos del país. El análisis de dicha información indica que la pobreza aumentó considerablemente durante los años 80 alcanzando un máximo del 42% en 1990. Disminuyó a comienzos de los 90 alcanzando un mínimo cercano al 19% a fines de 1993 para después ascender continuamente hasta un máximo histórico del 58% en el 2002. Con la recuperación económica la pobreza ha caído sensiblemente estimándose su valor en un 26,9% a fines del 2006¹⁵. El comportamiento de Argentina contrasta con lo sucedido en la región de América Latina y el Caribe donde se estima que la pobreza se habría reducido en promedio en 3 puntos porcentuales entre principios de los 90 y fines del 2005.

Los datos también muestran un fuerte incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso de la Argentina en épocas recientes. Una medida 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 idéntico ingresos, mientras que el valor 1 corresponde a una situación totalmente desigual en que un individuo acapara todo el ingreso. Otros análisis distributivos comparan los ingresos del 10% más rico de la población con los del 10% más pobre¹⁶.

En Argentina el coeficiente de Gini habría aumentado de 0,324 en 1974 hasta 0,525 en el 2002. La desigualdad de ingresos aumentó considerablemente en la segunda mitad de los años 70, se mantuvo constante en la primera mitad de los 80, se aceleró durante la crisis de fines de los 80, disminuyó con la estabilidad de comienzos de los 90, pero rápidamente recuperó su tendencia alcista aumentando en 6 puntos entre 1992 y 1998, llegando este último año a un valor de 0,493. La reciente crisis agregó otros 3 puntos al aumento en la desigualdad. La participación en el ingreso del 10% más pobre de la población ha disminuido en forma sistemática desde 1992, alcanzando actualmente un valor cercano al 1,2%, mientras que el 10% más rico ha tenido un crecimiento sostenido hasta llegar a aproximadamente un 39% del total de los ingresos del país.

Los datos indican que en el último trimestre del 2006 el coeficiente de Gini para la Argentina tuvo un valor de 0,485. Este valor representa una mejora de la situación existente durante la reciente crisis económica, cuando - como se indicó - el coeficiente de Gini llegó a 0,525, pero es semejante al existente a mediados de la década de los 90¹⁷. Esto nos permite concluir que en el mediano plazo no existen avances significativos en mejorar las desigualdades de ingresos de la Argentina, aunque se ha recuperado el deterioro causado por la crisis.

¹⁵ Estos datos se refieren a la línea de pobreza estimada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Las cifras de dicha institución para el año 2007 no son confiables y algunos estudios (Kritz 2008) indicarían un leve aumento en la pobreza.

¹⁶ También existen otros índices más sofisticados que dan diferente ponderación a los sectores más pobres, como el índice de Atkinson.

¹⁷ El coeficiente de Gini en 1996 era también 0,485.

Argentina ha tenido tradicionalmente una mejor distribución de ingresos que el resto de los países de la región de América Latina y el Caribe. En términos generales la región no ha mejorado en los aspectos distributivos y continua siendo la región más desigual del mundo, pero Argentina ha perdido sus ventajas relativas y actualmente se ha acercado al promedio regional. Este comportamiento contrasta con el de Uruguay que continua teniendo la mejor distribución de ingresos de la región. 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 respecto a los países desarrollados. A manera de ejemplo se puede mencionar que 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 Brasil¹⁸.

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 a nivel agregado. 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 que ocurre en diferentes zonas del territorio y se pasa por alto el hecho de que se puede 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 internos 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.

Como se ha indicado, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (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 mensual. Este promedio surge de consolidar situaciones muy diferentes: el ingreso per cápita 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 mensual. Es evidente que la brecha de ingresos que existe en la Argentina entre las personas es enorme y ella es considerada "injusta" por una gran mayoría de la población¹⁹.

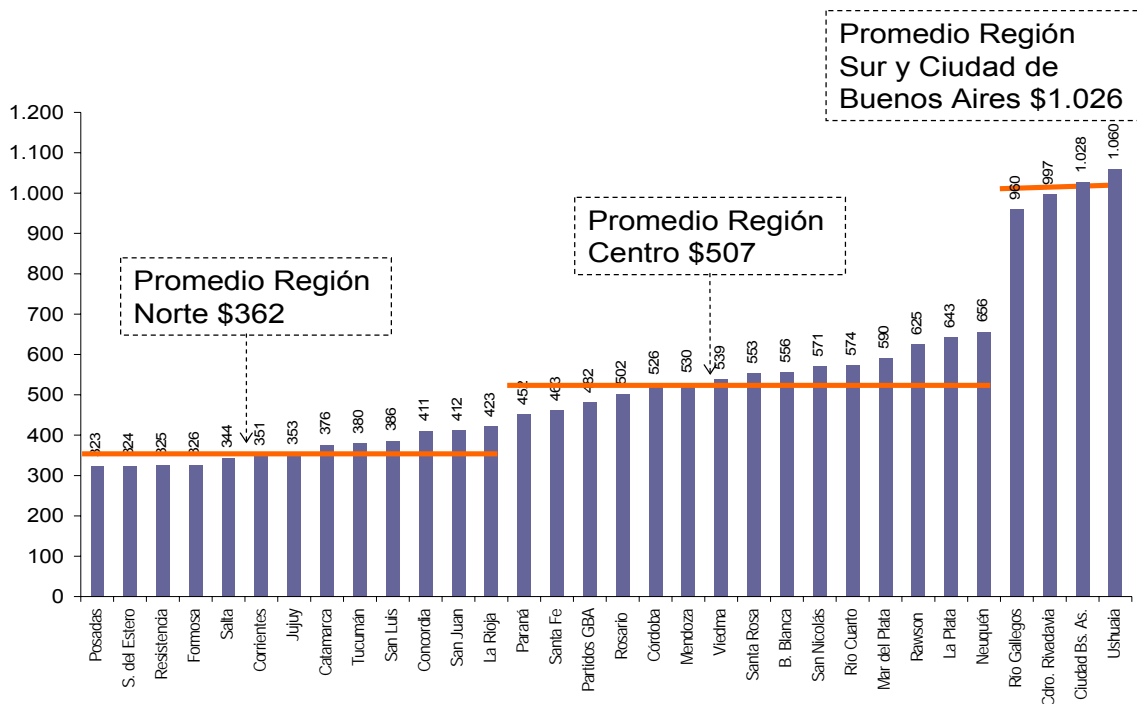
¹⁸ Datos del Banco Mundial en World Development Report 2006.

¹⁹ Las encuestas de Latinbarómetro indican que la distribución del ingreso es considerada "injusta" por un 42,4% de la población argentina y "muy injusta" por un 54,3% adicional.

Evidentemente este es un campo donde debe intervenir el Estado a través de políticas públicas y acciones redistributivas apropiadas.

Cuando los cálculos de distribución del ingreso 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 mensuales 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 mensual es de \$1026, casi el doble del ingreso promedio y 3,2 veces más alto que los valores de Santiago del Estero y Posadas, las ciudades con el ingreso per capita más bajo.

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



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

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 4 centros urbanos – la Ciudad de Buenos Aires

y las tres ciudades más australes del país Ushuaia, Comodoro Rivadavia y Río Gallegos – con ingresos a fines del 2006 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 lo que llamamos 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 país²⁰, todas en la banda entre los \$320 y \$420 por mes, con ingreso per cápita promedio en el entorno de los \$360 mensuales, 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 urbano es que en la llamada 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 llamada 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%.

El Cuadro 1 resume la información de las diferentes regiones a fines del año 2006:

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

Zona	Ingreso medio per capita mensual	Coeficiente de Gini	Incidencia de la pobreza (% población)
Sur y Ciudad Bs. As	\$1.026	0,458	9,9
Central	\$507	0,455	26,8
Norte	\$362	0,468	40,1
Total	\$550	0,458²¹	26,9

²⁰ Se incluyen las ciudades de San Luis, Concordia, San Juan y La Rioja que no están en lo que tradicionalmente se conoce como la región Norte del país. Estas ciudades de alguna manera son una transición con lo que en este trabajo denominamos Zona Central.

²¹ El coeficiente de Gini calculado como promedio ponderado del observado en cada zona es menor al promedio nacional anteriormente indicado debido a que computa la dispersión de

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

La combinación de ingresos per capita, distribución del ingreso e incidencia de la pobreza en cada uno de los centros urbanos del país relevados permite describir la diferenciación económico-social que existe entre las siguientes tres zonas del territorio:

- **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. La pobreza afecta a menos del 10% de la población de la zona.
- **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.
- **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 del país.

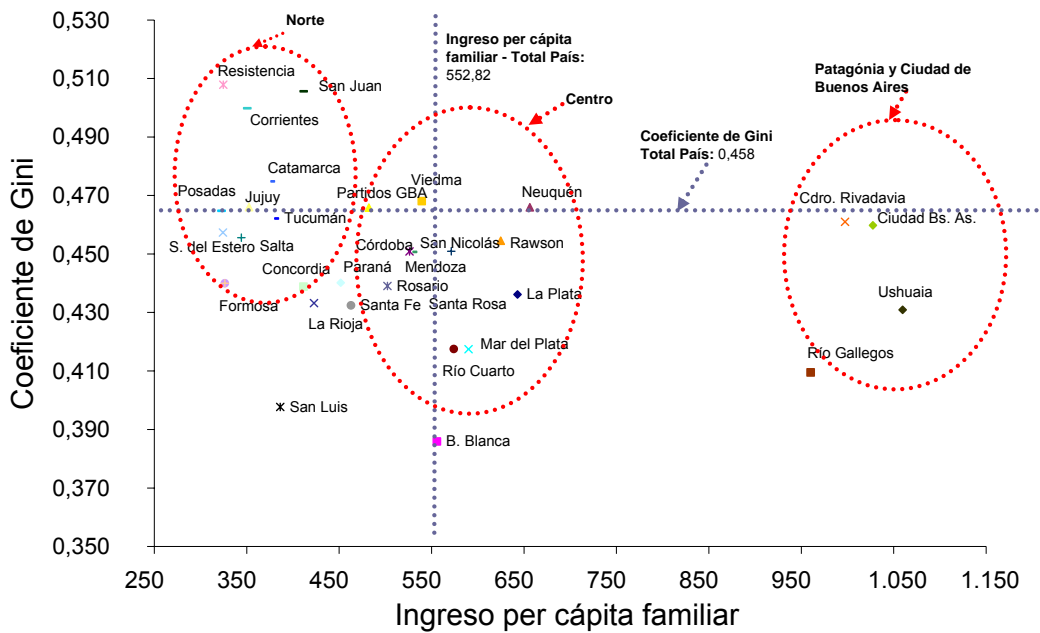
Para observar la dispersión al interior de cada una de estas regiones socioeconómicas se presenta el Gráfico 2 que combina el índice de Gini con el ingreso per capita para cada centro urbano. Allí se observan tres círculos que simbolizan cada una de las zonas socioeconómicas mencionadas anteriormente.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

El Gráfico 2 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 llamada Zona Centro. De hecho, esta muy cerca de la frontera socioeconómica que representan 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 llama Zona Norte – Resistencia, San Juan y Corrientes– el coeficiente de Gini llega o supera el valor de 0,5, mientras que Bahía Blanca y San Luis tiene los mejores valores del país en términos de distribución de ingresos.

ingresos entre aglomerados, mientras que el promedio nacional no tiene en cuenta estas diferencias.

Las políticas públicas implementadas después de la crisis tienen un bajo impacto en las zonas más pobres de la Argentina

Gráfico 2
Nivel y distribución de los ingresos per capita familiar según aglomerado



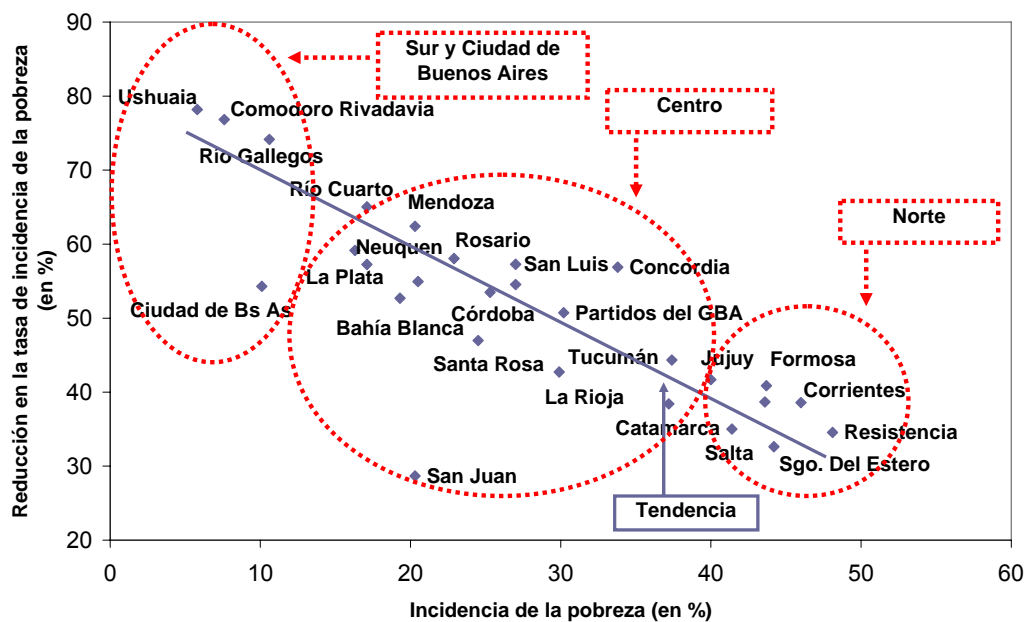
Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

Un mapa socioeconómico territorial tan heterogéneo como el anteriormente presentado alerta sobre la posibilidad de que una misma decisión de políticas públicas tomada en el ámbito nacional tenga similares impactos en diferentes puntos del país. La reacción de las zonas más dinámicas - con ingresos más altos y mayor índice de formalidad en el empleo – es muy probable que sea diferente a la que se produce en zonas más postergadas, con ingresos bajos y elevados niveles de informalidad laboral.

El análisis de los indicadores sociales de la Argentina muestra que la pobreza ha disminuido sustancialmente en el ámbito nacional, desde el pico de 58% de la población que se observó en el 2002 hasta un 27% a fines del 2006. La caída en la pobreza ha sido sustancial en las zonas más prosperas del país, alcanzando a más del 70% en el extremo Sur (Ushuaia, Comodoro Rivadavia y Río Gallegos), mientras que es bastante más reducida en las regiones más pobres de la llamada

Zona Norte. El Gráfico siguiente muestra la reducción de pobreza entre comienzos del 2003 y fines del 2006 en cada uno de los principales aglomerados urbanos. Este gráfico muestra claramente que las políticas públicas que se han implementado han tenido un impacto relativamente bajo en las zonas menos desarrolladas y con más problemas sociales.

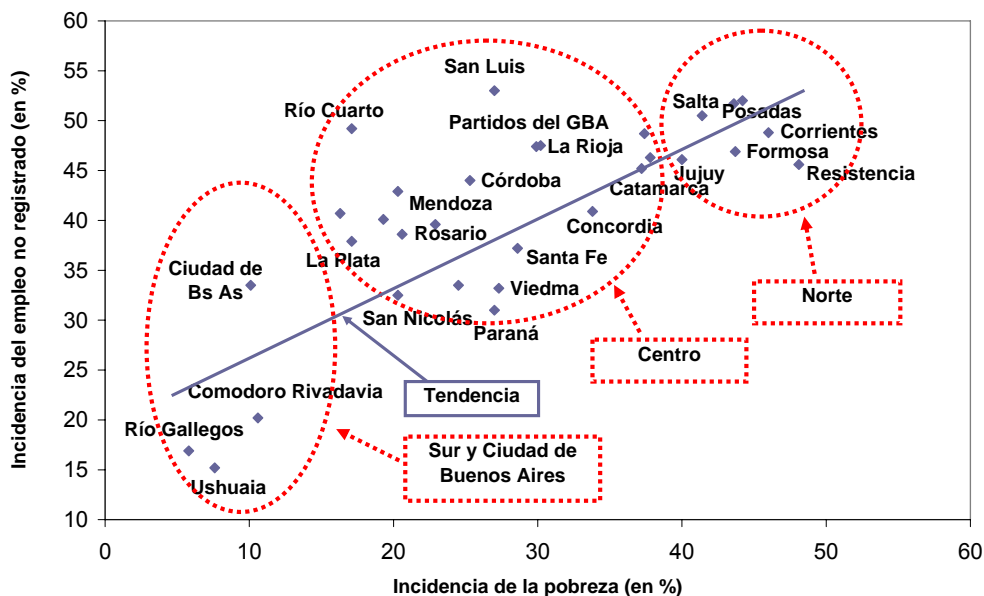
Gráfico 3
Reducción de la pobreza entre el primer semestre 2003 y segundo semestre 2006



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

Una de las características socioeconómicas claves de las regiones con mayor pobreza de la Argentina es tener una alta tasa de empleo informal no registrado, como puede verse en el Grafico 4 siguiente. El fenómeno de la informalidad tiene importantes connotaciones éticas, además de la falta de protección y de la exclusión social que afecta a estos trabajadores y sus familias. Las políticas públicas implementadas recientemente tienen un fuerte impacto sobre los trabajadores registrados. Para disminuir la pobreza en las regiones más pobres del país se requiere instrumentar políticas públicas que conduzcan a un masivo proceso de formalización del empleo, en la cual hay que tomar en consideración las características específicas del mercado laboral de la que hemos llamado Zona Norte del país.

Gráfico 4
Pobreza y empleo no registrado



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

La política de elevación de los pisos remuneratorios de los salarios privados que se ha venido implementado en los últimos años (aumentos del salario mínimo y de los salarios básicos de convenio) tiene un efecto importante sobre los ingresos de los trabajadores formales, pero la información disponible indica que el “derrame” no ha sido significativo sobre las remuneraciones de los trabajadores no registrados. En términos territoriales, estas medidas tienen un gran impacto en las zonas más ricas del país, 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. Similarmente, la elevación de los mínimos no imponibles del impuesto a las ganancias aprobada en el año 2007 tiene una evidente racionalidad económica en un contexto de aumento de la inflación. Sin embargo, su impacto es fuerte en la población de las zonas de ingresos más altos (Ciudad de Buenos Aires y Sur del país) 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.

Con la actualización del monto de las asignaciones familiares ocurre algo parecido. Como sólo la perciben los asalariados formales, su impacto es nuevamente fuerte en la Ciudad de Buenos Aires y el Sur, pero su efecto está muy diluido en las zonas más pobres de la llamada Zona 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 in equitativos, ya que mejoran la situación en las zonas ricas y medias del país y prácticamente no tienen impacto en las zonas más pobres.

Planteado en otros términos, un país con las profundas diferencias en la distribución territorial del ingreso como las que tiene 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 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 Argentina. Es necesario diseñar nuevas políticas públicas que tomen en cuenta la situación real de las regiones más pobres del país y tengan un fuerte impacto en mejorar la situación socioeconómica de ellas. En este contexto, tienen especial relevancia el diseño de nuevas políticas que tiendan a disminuir el empleo no registrado.

En los informes de “Empleo y Desarrollo Social” del Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina se han presentado algunas propuestas para disminuir el empleo informal: simplificación de los procedimientos de registro y del entorno de control administrativo para las empresas de menos de 10 trabajadores²², reducción de la carga impositiva que soportan estas empresas y establecimiento de impuestos más simples de pagar, eliminaciones de las contribuciones sociales para los trabajadores que ganen el salario mínimo en las empresas muy pequeñas y otras. Sin embargo, es también necesario estudiar con más profundidad las características del empleo no registrado en la llamada Zona Norte para proponer además otras alternativas que efectivamente disminuyan la informalidad masiva que existe en el empleo en dicha región.

Podría también ser necesaria la implementación de estrategias especiales focalizadas en el desarrollo específico de las zonas más pobres del país, utilizando para ello las experiencias comparables de otros países²³. 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 periodo 2007 – 2013 y constituyen el segundo rubro en importancia 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

²² La mayoría de las empresas de menos de 10 trabajadores no están registradas y operan informalmente.

²³ En Argentina se utilizó un sistema de promoción industrial con diferimientos impositivos para ciertas zonas, que tuvo poco impacto distributivo y generó conductas fraudulentas. No ha existido un plan estratégico integrado y comprehensivo para el desarrollo de las regiones más pobres del país, como lo han tenido Brasil, Chile, España, Italia y otros países.

realidades específicas y han tenido efectos importantes en Irlanda, el sur de España y otras regiones menos desarrolladas. Dadas las fuertes disparidades regionales de la Argentina que se han mencionado anteriormente, sería recomendable el diseño y la implementación de un **“Plan Estratégico para el Desarrollo y la Inclusión Social de la Zona Norte”**. Si no se emprenden acciones focalizadas, es probable que la brecha entre esa zona y el resto del país continúe agrandándose.

Políticas públicas para disminuir la desigualdad

Existe un consenso generalizado de que una adecuada intervención del Estado es necesaria para mejorar la distribución del ingreso de un país. La acción distributiva del Estado se ejerce a través de su poder de cobrar impuestos, del impacto que tiene el gasto público y la provisión de bienes públicos y semi-públicos y de las acciones que se implementen para mejorar aspectos específicos del funcionamiento de los mercados que perjudican a los sectores más pobres. También hay consenso que la educación es un elemento clave para mejorar la distribución del ingreso, que ha tenido una importancia fundamental en todos los países que han disminuido las desigualdades personales y territoriales.

La relación que existe entre la educación y las diferentes dimensiones de la desigualdad es un fenómeno complejo. No basta con expandir el acceso a la educación a través de más escuelas y profesores, sino que es necesario mejorar la calidad de la educación que reciben los sectores de más bajos ingresos. Esto está íntimamente relacionado con el desempeño de los profesores en las escuelas públicas, lo que a su vez se vincula con sus remuneraciones, los incentivos existentes, los mecanismos de “accountability” y de la evaluación de la calidad de la enseñanza, la efectiva descentralización de los sistemas educativos y otros. No corresponde tratar estos aspectos en este trabajo, pero es necesario destacar que el gasto público en educación de la Argentina como porcentaje del PIB es semejante al de otros países con mejores distribución del ingreso, como Corea y Japón. La eficiencia en el uso de los recursos pareciera ser un problema más importante y crucial que el monto total de los recursos disponibles.

Estudios recientes indican que la provisión de servicios de infraestructura tiene efectos importantes sobre la distribución de ingresos²⁴. Esto no sólo se debe al valor intrínseco que tiene el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, telefonía, vivienda y transporte, sino que se incrementa significativamente por los efectos indirectos que implica tener mejor acceso a la educación y la salud, a los mercados y a nuevas oportunidades de empleo y a las mejoras en productividad que se obtienen en las pequeñas empresas familiares y rurales de los sectores más pobres. Para esto es importante que las grandes obras de infraestructura sean complementadas por obras de una menor dimensión, que muchas veces están bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, como los caminos terciarios, la electrificación rural, los programas habitacionales y la expansión de la red de cloacas.

²⁴ Ver por ejemplo Calderón y Chong (2004).

Las ideas básicas sobre los efectos redistributivos del sistema impositivo han evolucionado en los últimos tiempos y hoy la mayoría de los economistas y expertos cree que con los impuestos no es posible ni conveniente alterar sustancialmente la distribución del ingreso y de la riqueza. Las altas tasas marginales del impuesto a la renta de las personas y empresas, que alguna vez existieron en muchos países desarrollados y en América Latina, han sido disminuidas debido a los incentivos perversos que se creaban sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento y a las dificultades de evitar la evasión y obtener una efectiva recaudación. Actualmente la base de muchos sistemas impositivos está en los impuestos al consumo, entre los que se destaca el impuesto al valor agregado (IVA). Estos impuestos se consideran regresivos ya que afectan en mayor medida a los sectores de bajos ingresos, que consumen una mayor proporción de sus ingresos. Es posible hacer más progresiva la recaudación tributaria aumentando la cobertura del impuesto a las ganancias (renta) y estableciendo algunas excepciones al IVA, pero los estudios de diversos países han establecido que el impacto distributivo global del sistema impositivo es en general bajo o negativo²⁵. La importancia de la recaudación impositiva está en el hecho de que genera recursos que pueden ser usados por el Estado (gasto público) para mejorar la distribución del ingreso.

Probablemente el mejor instrumento del Estado para distribuir ingresos está dado por el llamado gasto público social. Este comprende intervenciones que tienen objetivos de mediano y largo plazo, como el gasto en educación, salud y vivienda, y otras que poseen un impacto distributivo más directo y de corto plazo, como las transferencias monetarias a través de los programas sociales. Esto ha sido reconocido en la mayoría de los países de América Latina, incluyendo la Argentina, que han aumentado sensiblemente el gasto público social, pero – como hemos indicado anteriormente – esto no se ha traducido en reducciones significativas de las desigualdades existentes. Nuevamente esto se debería a problemas de eficiencia y calidad del gasto público social en general y de las transferencias monetarias en particular.

El gasto público social es en realidad un mecanismo eficiente de distribución de los ingresos en muchos países. De acuerdo a estudios realizados (Mercader-Prats 2004), el coeficiente de Gini de los 15 países más representativos de la Unión Europea tenía un valor promedio de 0,48 antes de las transferencias sociales realizadas por el sector público, el que disminuyó a 0,29 después de ellas. Es decir, la intervención del Estado mejoró la distribución del ingreso en la Unión Europea en 19 puntos²⁶. Un estudio semejante realizado por el Departamento de Economía de

²⁵ Un ejemplo es el caso de Chile, que tiene unos de los sistemas impositivos más efectivos de América Latina, con una alta recaudación del impuesto a la renta y una baja evasión del IVA. Un estudio de Engel, Galetovic y Raddatz (1998) concluye que el sistema impositivo es ligeramente regresivo, con un coeficiente de Gini después de impuestos levemente superior al de antes de impuestos.

²⁶ El estudio estima entre otras disminuciones de 20 puntos en Suecia, 22 puntos en Dinamarca, 14 puntos en Italia y 19 puntos en el Reino Unido. Otros estudios con datos de

la Universidad Católica Argentina (Informe Empleo y Desarrollo Social No. 7, 2007) indicó que la mejora en el coeficiente de Gini que se obtenía con el gasto público social en la Argentina era de sólo 5 puntos, lo que revela la relativa ineficacia de la intervención del Estado. En parte esto se debería a que los gastos de la seguridad social son un alto componente del gasto social de la Argentina y ellos no llegan a los sectores de más bajos ingresos en los que predomina el empleo informal.

Tanto los niveles actuales de distribución del ingreso de la Argentina como la evolución que muestra el coeficiente de Gini en los últimos años indican la necesidad que el Estado asuma un compromiso más efectivo y sea más eficiente en el uso de los instrumentos disponibles para mejorar la distribución del ingreso en la Argentina. Esto implica que en el diseño y la instrumentación de las políticas y programas es necesario tener presente las desigualdades territoriales existentes, en que hay una región del país que se encuentra enormemente retrasada frente al resto, y el hecho de que exista una alta proporción de trabajadores no registrados que no son alcanzados con los mecanismos tradicionales.

Mayor descentralización y desarrollo del capital social local

En teoría, de acuerdo a la organización federal del país que establece la Constitución Nacional, los gobiernos provinciales tienen 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 ha diluido las responsabilidades de los gobiernos locales y generado una perversa estructura de incentivos en la gestión de las administraciones provinciales, donde se premian más los contactos para traer recursos del gobierno central que el esfuerzo y la responsabilidad de la gestión interna.

A través del sistema impositivo que existe actualmente, el gobierno central ha tendido a acaparar una exagerada proporción de la recaudación tributaria y con estos recursos públicos se ha dedicado a proporcionar "*ayudas*" a los gobiernos locales para el cumplimiento de sus funciones, a través de múltiples transferencias y programas nacionales específicos. Este esquema de "*ayudas*" diseñadas y administradas por gobierno central no resuelve los principales problemas locales y, en muchos casos, tiende a agravarlos.

En primer lugar, las "*ayudas*" son claramente insuficientes y no están enfocadas a disminuir las desigualdades territoriales que existen en el país. En las zonas más postergadas las necesidades tienen dimensiones que no guardan relación con las transferencias que se reciben efectivamente del nivel central. Por otra parte, las "*ayudas*" no se orientan hacia las actividades de mayor impacto en las zonas más pobres y muchas veces se concentran en las zonas menos

años anteriores presentan una disminución de aproximadamente 26 puntos en Suecia, 20 puntos en Dinamarca, 17 puntos en Italia y 11 puntos en Estados Unidos (De Ferranti 2004).

necesitadas²⁷. 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 y peculiaridades de cada zona específica, sino que frecuentemente se instrumentan en el marco de las conveniencias políticas y de los criterios del gobierno central. En tercer lugar, está la falta de pertinencia. Es muy frecuente que las decisiones en el ámbito central sean desacertadas respecto de las prioridades en el ámbito local. En este sentido, hay una larga lista de ejemplos, como la construcción de hospitales y escuelas para los cuales no se cuenta con recursos propios para un adecuado funcionamiento y/o mantenimiento, la distribución de computadoras que no se pueden conectar satisfactoriamente a la red en las condiciones locales imperantes, 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 en el ámbito local una “cultura de la dependencia”. 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 local 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 premia electoralmente los buenos contactos con el gobierno nacional en lugar de un buen plan de gobierno para la provincia que haga eje en la administración eficiente de los recursos en el ámbito local. La “cultura de la dependencia” está bastante expandida y domina el sistema político de muchas provincias argentinas. Este es un factor que contribuye en forma determinante al subdesarrollo económico, social e institucional que se aprecia en muchas de ellas.

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 propios gobiernos provinciales. Si no es posible reformar el sistema actual de coparticipación de impuestos como lo estableció la reforma constitucional de 1994 en el actual contexto, se pueden establecer otros mecanismos, como transferencias automáticas a las provincias en función de indicadores de pobreza o de la necesidad de mejorar la educación y otros servicios sociales que estén por debajo del promedio nacional. Es necesario implementar políticas de shock (“big push”) en varios sectores (educación, infraestructura, desarrollo productivo) para que las provincias rezagadas recuperen rápidamente terreno y se acerquen a los niveles promedio de desarrollo del resto del país.

Para que los gobiernos provinciales asuman las responsabilidades de disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en su territorio, es crucial

²⁷ La provincia de Santa Cruz – que pertenece a la zona de más alto ingreso del país – ha recibido en los últimos años una gran proporción de la inversión pública nacional.

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 a lo largo de toda la geografía del país debiera materializarse a través de garantizar un esquema de distribución de recursos públicos que opere como compensador de las asimetrías regionales y que funcione de una manera transparente y automática.

Por otro lado, el gobierno central puede hacer un aporte importante para desarrollar el capital social en los niveles locales, que son bajo en el país en general y más bajo aún en las zonas más pobres. Diversos estudios indican que este es un componente importante del proceso de desarrollo de los países y regiones²⁸. 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 en el ámbito local el crecimiento del capital social y el establecimiento de la confianza y convicción de que con esfuerzo y talento es posible ser artífices del propio progreso. El gobierno central puede jugar este rol fomentando y facilitando la participación y el control social de la sociedad civil local 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 local y establezca el monitoreo social de los programas y la evaluación de sus resultados.

Estos dos elementos – una efectiva descentralización con desarrollo del capital social local – 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 en el provincial y municipal. Una acción muy importante es que se establezca en todos los niveles un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados de los diversos programas públicos. En la medida que los sistemas de información de las provincias produzcan información confiable y completa sobre los programas públicos locales, la sociedad civil de cada lugar podrá demandar y contribuir a encontrar soluciones a los problemas existentes. La producción y difusión de esta información permitiría a la sociedad civil supervisar el uso de los recursos, monitorear la gestión pública y promover que el sistema político genere alternativas para mejorar la situación económica y social local.

Bibliografía

Calderón, Cesar y Alberto Chong, “Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation”, *Review of Income and Wealth*, No. 50, 2004.

²⁸ El estudio pionero en este campo fue el de Robert Putnam que examinó las causas de las diferencias en el proceso de desarrollo del Norte y Sur de Italia y encontró fuertes diferencias en el capital social de ambas regiones. Varios otros estudios han confirmado los impactos positivos del capital social sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Dasgupta, Partha y Ismail Serageldin (editores), "Social Capital: A Multifaceted Perspective", The World Bank, Washington DC, August 2001.

De Ferranti, David; Guillermo Perry; Francisco H. G. Ferreira and Michael Walton; "Inequality in Latin America. Breaking with History?", The World Bank, Washington D.C., 2004.

Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz, "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 6828, 1998.

Gasparini, Leonardo, "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina", Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Enero 20, 2005.

Gasparini, Leonardo; Mariana Marchionni y Walter Sosa Escudero; "Distribución del ingreso en la Argentina: perspectivas y efectos sobre el bienestar", Premio Fulvio Salvador Pagani, Fundación ARCOR, 2001.

Kritz, Ernesto; "Una Paradoja Argentina: baja la desigualdad, aumenta la pobreza", Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina, SEL Consultores, Marzo 2008.

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.

Mercader-Prats, Magda y Horacio Levy, "The Role of Tax and Transfers in Reducing Personal Income Inequality in Europe´s Regions: Evidence from EUROMOD", Euromod Working Paper No. EM9/04, December 2004.

Millán Smitmans, Patricio, "Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público", Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, Documento de Trabajo No. 11, Octubre 2006

Sen, Amartya, "Development as Freedom", Random House, New York, 1999.

Sen, Amartya, "Social Justice and the Distribution of Income", en Francois Bourguignon and Anthony B. Atkinson, "Handbook of Income Distribution", North Holland Publishing Company, Amsterdam, 2004

Putnam, Robert, "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton University Press, Princeton NJ, 1993

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, "Salario mínimo: una propuesta para aumentar su eficacia en disminuir la pobreza", Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 2, Agosto 2006.

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, "Promover la inclusión social a través de la formalización de pequeñas empresas", Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 3, Octubre 2006.

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, "La informalidad masiva es la principal restricción para mejorar la distribución del ingreso", Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 5, Febrero 2007.

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, "Para mejorar la distribución del ingreso se requiere de un gasto público más focalizado en los pobres", Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 7, Mayo 2007.

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Economía, "La excesiva carga burocrática genera informalidad laboral", Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 8, Julio 2007.