

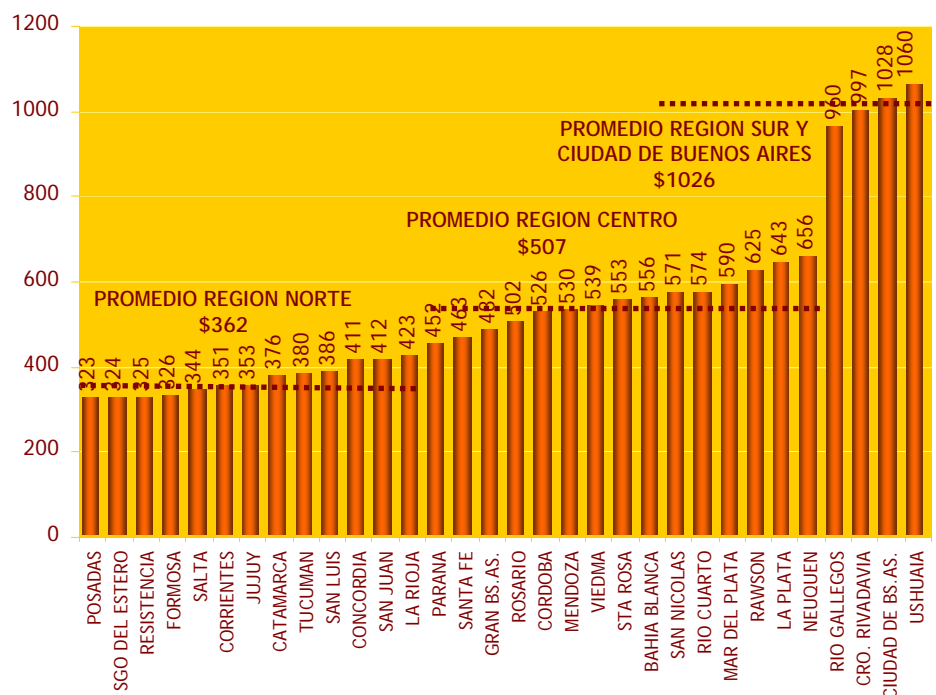
Las políticas públicas deben ayudar a disminuir las diferencias regionales

Al desagregar territorialmente los indicadores socioeconómicos disponibles aparecen enormes diferencias entre los niveles de ingresos, pobreza e informalidad de las distintas localidades del interior del país. Este hecho nos alerta sobre la urgencia de incorporar una dimensión regional en el diseño de las políticas públicas y poner especial énfasis en el desarrollo de algunas de estas regiones. Con este objetivo en mente, en este número de Empleo y Desarrollo Social se discute la necesidad por una estrategia de descentralización que induzca una mejora continua de la gestión mediante un esquema de incentivos y los mecanismos de control apropiados.

En general, la mayor parte de los análisis disponibles sobre temas distributivos tiende a concentrarse en los problemas que afectan a la distribución personal del ingreso. Desde el punto de vista metodológico, se suele considerar al país como un todo y se analizan entonces las brechas de ingresos que existen entre personas y familias. Este enfoque pierde de vista la situación territorial y en consecuencia omite el hecho de estar examinando disparidades regionales muy significativas. La apertura de la información a nivel geográfico puede enriquecer notablemente el análisis, mejorar la comprensión de los problemas y -lo que es más importante aún- realizar una importante contribución a la hora de orientar las políticas públicas a un desarrollo social que incluya a todas las regiones del país.

Gráfico 1:

Ingreso familiar per capita según aglomerados urbanos
 (en pesos mensuales - IV trimestre 2006)



Fuente: elaboración propia, en base a datos de INDEC.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

El INDEC releva información sobre el ingreso de personas y familias en 32 centros urbanos. A pesar de que la población alcanzada por la muestra representa aproximadamente el 67% del total del país y un 70% de la población urbana, su representatividad es bastante significativa. En todo caso, la información disponible resulta suficiente como para dar cuenta de las profundas diferencias que se registran en las dinámicas económicas y sociales a nivel regional.

Una de las variantes de cálculo que utiliza el INDEC para abordar la problemática asociada a la distribución personal del ingreso es el ingreso familiar per cápita. Este resulta de dividir el ingreso total de cada familia por la cantidad de miembros y según el INDEC, el promedio para todo el país fue de aproximadamente \$550 mensuales en el cuarto trimestre de 2006. Pero este promedio surge de consolidar situaciones muy diferentes: el ingreso familiar per cápita promedio del 10% más rico alcanzaba entonces los \$2.012, es decir, 3,6 veces más alto que el ingreso promedio y 31 veces superior al ingreso familiar per cápita del 10% más pobre, de sólo \$64.

Es posible obtener una medida más rigurosa de la dispersión del ingreso a través del coeficiente de Gini. Este indicador adopta valores que van entre 0 -para una distribución igualitaria, en la todos los individuos tienen idénticos ingresos- y 1 -para una distribución con la máxima concentración posible, en la que un individuo acapara todo el ingreso y el resto no percibe nada. Los datos publicados por el INDEC muestran que el coeficiente de Gini para la Argentina se ubicó en 0,485 en el último trimestre de 2006. Aunque las comparaciones con otros países no resultan inmediatas, tanto por cuestiones metodológicas como empíricas, se trata de un valor relativamente alto, comparable al nivel que prevalece en el resto de Latinoamérica (la región con la peor distribución del ingreso del mundo) y mucho más alto que el correspondiente a los países desarrollados. En Empleo y Desarrollo Social No. 7 señalábamos que esto se explicaba en gran medida por el hecho de que el gasto social no se concentrara en los niveles de menor ingreso.

Ahora bien, cuando estos cálculos se realizan usando la misma información pero para cada una de las ciudades, aparecen diferencias demasiado significativas como para no ser tenidas en cuenta en el diseño de las políticas públicas. En el Gráfico 1 se muestran los resultados: el ingreso promedio per cápita a nivel nacional comprende una amplia variedad de situaciones. En Ushuaia, la ciudad con el ingreso promedio más alto, el ingreso medio es casi el doble del ingreso promedio y 3,3 veces más alto que el de Santiago del Estero y Posadas, las ciudades con el ingreso per cápita familiar más bajo del país.

Al considerar el ingreso per cápita de cada una de las 32 ciudades relevadas pueden distinguirse tres grupos bien diferentes. Por un lado, el que integran la ciudad de Buenos Aires y las tres ciudades más australes, con ingresos que duplican los \$550 mensuales per cápita de promedio del país. En una situación intermedia, prácticamente alrededor del promedio, están las ciudades ubicadas geo-

gráficamente en la zona central del país. Estas exhiben una mayor dispersión entre sí, pero se trata de 15 de los 32 aglomerados presentados en el gráfico, que se mueven en una banda de entre \$450 y \$650 de ingreso per cápita promedio. Por último está el grupo de 13 ciudades localizadas en el norte del país, todas en la banda que va entre los \$320 y \$420 por mes, con un ingreso per cápita promedio en el entorno de los \$360, un 35% inferior al promedio y un 65% inferior al de la región sur y la ciudad de Buenos Aires.

La distribución del ingreso al interior de cada aglomerado urbano

A su vez, este análisis permite detectar otro tipo de regularidades en la distribución del ingreso al interior de cada aglomerado. Por caso, en la región norte del país prevalece una distribución más polarizada que la del resto del país, con un coeficiente de Gini de 0,468 en promedio (ponderado por la cantidad de habitantes de cada ciudad). Este valor es superior al promedio ponderado de las otras dos regiones y al correspondiente al total del país, estimado en 0,458¹. Esta tendencia a que las peores distribuciones se den mayoritariamente entre las ciudades del norte tiene importantes implicancias desde el punto de vista de la situación social. El Cuadro 1 brinda información muy ilustrativa en este sentido:

Cuadro 1:

Ingreso, distribución y pobreza según regiones

REGIÓN	INGRESO FAMILIAR PER CAPITA	COEFICIENTE DE GINI	INCIDENCIA DE LA POBREZA
Sur y Ciudad de Buenos Aires	\$ 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: elaboración propia, en base a la EPH del INDEC.

La combinación de ingresos familiares en términos per cápita, distribución del ingreso e incidencia de la pobreza por región permite describir las diferencias que existen entre estas tres regiones en lo económico y social:

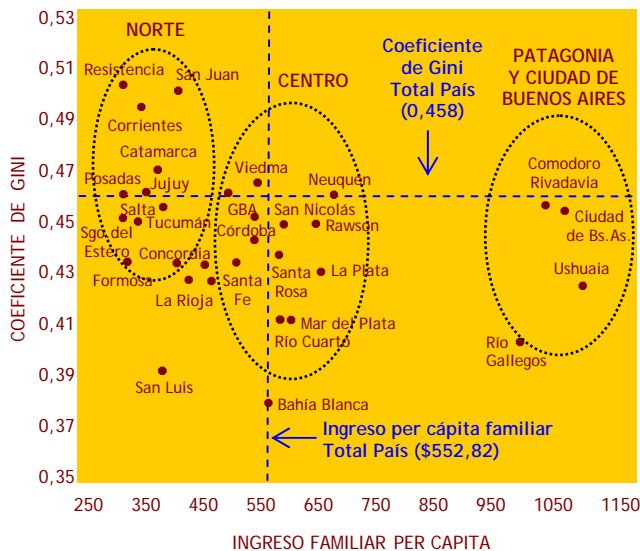
- **Sur y Ciudad de Buenos Aires:** Agrupa a 1/6 de la población total y posee una distribución similar al promedio, aunque con ingresos per cápita que duplican la media nacional. Esto se traduce en una situación social mucho más distendida: la pobreza afecta a menos del 10% de la población en estos aglomerados.

¹ El coeficiente del Gini calculado como promedio ponderado del observado en cada aglomerado (0,458) es menor al promedio nacional (0,485) debido a que este último computa la dispersión de ingresos entre aglomerados, mientras que el primero no tiene en cuenta estas diferencias.

- **Centro:** Explica unos 2/3 de la población total, por lo que influye decisivamente en el promedio nacional. Tanto el ingreso familiar per capita, como el coeficiente de Gini y la incidencia de la pobreza son muy similares a los niveles que se dan para el promedio nacional.
- **Norte:** Da cuenta de la sexta parte restante de la población. El problema de poseer los ingresos más bajos del país se ve agravado por una distribución más desigual. La pobreza afecta al 41% de la población, un valor 4 veces mayor al de la región más rica.

Gráfico 2:

Nivel y distribución de ingresos por aglomerado

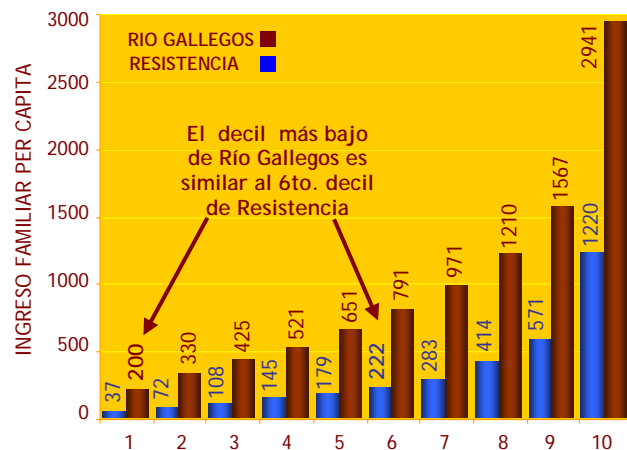


Fuente: elaboración propia, en base a la EPH del INDEC.

En el Gráfico 2 puede observarse la dispersión al interior de cada una de estas regiones socioeconómicas. También es posible identificar algunas situaciones de particular interés. Por ejemplo, dentro de la Región Centro, el Gran Buenos Aires presenta ingresos más bajos, peor distribuidos y con mayor incidencia de la pobreza -de hecho, está muy cerca de la frontera socioeconómica que representa el círculo de la Región Norte. Como el GBA tiene un peso poblacional muy alto (60% de los habitantes urbanos de la región), su incidencia en los indicadores sociales de la región es decisiva. Otro aspecto a tener en cuenta es que en tres ciudades de lo que llamamos Región Norte (Resistencia, San Juan y Corrientes) el coeficiente de Gini alcanza o supera el valor de 0,5.

Gráfico 3:

Ingresos en Río Gallegos y Resistencia



Fuente: elaboración propia, en base a la EPH del INDEC.

Una forma alternativa de ilustrar las disparidades regionales es a través del análisis de casos extremos: Río Gallegos, con altos ingresos, baja regresividad y una incidencia de la pobreza del 6%, presenta una realidad muy diferente a la de Resistencia, con ingresos que están entre los más bajos del país, la peor distribución y un 48% de la población en situación de pobreza. La magnitud de esta brecha aparece reflejada en el hecho de que los ingresos del 10% más pobre de Río Gallegos sean similares al 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.

Políticas públicas y la dimensión territorial

Un mapa socioeconómico tan heterogéneo nos alerta sobre la posibilidad de que difícilmente una decisión de política pública adoptada a nivel central tenga un impacto similar en las diferentes regiones del país. Es más, hasta puede resultar inequitativa, ya que tiende a mejorar la situación social de las regiones más ricas -con altos ingresos y mayores niveles de formalidad- y pasar desapercibida en las más postergadas, con bajos ingresos y altos niveles de informalidad.

Por ejemplo, el aumento del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias tiene una racionalidad que es evidente en un contexto inflacionario. Sin embargo, su impacto aparece fuertemente concentrado en las regiones de ingresos más altos (Sur y Ciudad de Buenos Aires) y pasa prácticamente desapercibido en las regiones más pobres (Norte). En este mismo sentido, los aumentos en el salario mínimo y básicos de convenio tienen una importante incidencia en las zonas más ricas, pero su impacto es muy débil en las regiones pobres, con un nivel de trabajadores registrados muy bajo, como es el caso del norte del país. Con la actualización en el monto de las asignaciones familiares ocurre algo parecido, ya que sólo es percibida por los asalariados formales.

Planteado en otros términos, estas profundas brechas requieren de políticas públicas sensibles a las diferencias regionales y que privilegien el desarrollo de las zonas más pobres. En teoría, el problema debería encontrar respuestas en el marco de la organización federal que establece la Constitución. Sin embargo, en los hechos se observa una alta concentración de recursos en el orden nacional, lo que da por resultado a una centralización del poder decisorio que diluye responsabilidades y genera múltiples distorsiones. Tal vez la más importante sea la consolidación de una perversa estructura de incentivos en el ámbito de las administraciones locales, en las que suele premiarse a la capacidad de *generar contactos* antes que a la eficiencia o el esfuerzo propio.

Existen numerosas evidencias de que el gobierno nacional ha tendido a acaparar una exagerada proporción de los recursos públicos para luego *ayudar* a los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones. Pero también es evidente que este esquema de *ayudas* administradas centralmente no resuelve los problemas y, lo que es peor, en muchos casos los agrava. En primer lugar, las *ayudas* suelen ser insuficientes. Especialmente en el caso de las zonas más postergadas, donde las necesidades tienen dimensiones que no guardan relación con las transferencias que se reciben del nivel central. En segundo lugar están la discontinuidad y la arbitrariedad con las que se materializan las transferencias. Las *ayudas* no son asignadas en base a las necesidades específicas de cada zona, más bien suelen instrumentarse en un marco de conveniencias políticas. En tercer lugar, la falta de pertinencia: es frecuente que las decisiones que se adoptan a nivel central resulten desacertadas con respecto a las prioridades que emergen en el orden local. En este sentido, es posible enumerar una larga lista de ejemplos: se

construyen escuelas y hospitales que no son prioritarios, se contratan personas sin generar un esquema que garantice un mínimo compromiso con el servicio que se pretende brindar, se compran y distribuyen libros o medicamentos que no se necesitan, se entregan alimentos a personas que no están entre las más castigadas por la pobreza.

El aspecto más crítico de estas intervenciones es el deterioro que producen en la calidad institucional local al imponer una *cultura de la dependencia*. La lógica subyacente termina siendo que el progreso no depende tanto del talento y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para maximizar las *ayudas* que se reciben del gobierno central, lo que configura un poderoso factor de subdesarrollo. Las propuestas políticas que más se valoran no guardan relación con la capacidad de gestión -con los riesgos y desafíos que ésta implica- sino con la habilidad para establecer relaciones políticas que permitan conservar e incrementar las *ayudas* desde el gobierno central. Se premia electoralmente a la capacidad de generar *buenos contactos* con éste, antes que a una propuesta que tenga por eje a la administración eficiente de los recursos en el ámbito local.

Cada región como artífice de su propio desarrollo

El desarrollo económico requiere de una distribución territorial menos asimétrica del bienestar o las oportunidades de progreso para ser sustentable, por lo que las diferencias regionales debieran ser explícitamente incorporadas como un tema prioritario en el diseño de las políticas públicas.

Hay claras evidencias de que el camino hacia un desarrollo más armónico requiere de un modelo superador al esquema de distribución de *ayudas* desde el gobierno nacional. Aún cuando se destinen mayores recursos y se perfeccionen los instrumentos, bajo una organización de este tipo los incentivos no inducen a una buena gestión de las administraciones locales y, en consecuencia, es probable que terminen profundizando las brechas de desarrollo.

Si bien esto exige avanzar en diferentes áreas, resultan particularmente críticas dos líneas de acción: en primer lugar, los recursos públicos deben ser distribuidos de manera automática y consistente con la descentralización de responsabilidades, aunque contemplando explícitamente las necesidades básicas insatisfechas de la población. Se trata de aplicar un criterio consistente con la Constitución Nacional, cuya lógica es que "la jurisdicción que detenta las funciones debe detentar los recursos y la capacidad para administrarlos". Por otro lado, un aspecto relevante -y poco explorado- es que el gobierno central puede realizar un importante aporte generando capital social en el orden local. En este caso, se trata de sustituir un esquema de dependencia basada en *ayudas*, por intervenciones que

promuevan al esfuerzo propio y el talento como artífices del progreso. En este mismo sentido, resulta importante promover una institucionalidad que estimule la transparencia y la renovación en las prácticas de la gestión pública provincial.

Según esta lógica el gobierno central no construye escuelas, no distribuye libros, ni paga sueldos docentes. Asume un rol más estratégico que es el de construir capital social. Es decir, a través de la producción y difusión de información, promueve los debates y controles que permitan a la sociedad presionar a su gobierno local para que responda por los resultados de sus intervenciones en las diferentes áreas (educación, salud, seguridad, asistencia social, etc.).

En todo caso, estos dos elementos -descentralización con desarrollo del capital social- son consistentes con la idea de que no tendrá lugar un proceso de desarrollo social genuino sin una renovación en el estilo de gestión del sector público. Aunque es probable que este cambio de reglas configure una plataforma más apropiada para la región central -la más poblada e importante en términos económicos- o la Ciudad de Buenos Aires -la más próspera y dinámica- que para la región norte, en la que puede resultar claramente insuficiente. Por este motivo es imprescindible que se complementen estas políticas con un paquete de acciones directas, destinadas a acelerar el desarrollo económico, social e institucional de esta región rezagada.

Entre los países vecinos existen algunas experiencias comparables, como el caso de Brasil con su plan de desarrollo para el Nordeste o el de Chile, con su plan para la Región Norte (ambas conjugaron medidas fiscales, de promoción y fortalecimiento institucional). En su momento, nuestro país también aplicó un régimen activo (promoción industrial) pero que dio lugar a un sinnúmero de conductas fraudulentas, las cuales terminaron generando mayores costos fiscales que beneficios sociales.

Otro aspecto clave para el desarrollo del norte del país pasa por el diseño y la instrumentación de un *shock* de inversión física. Este tipo de intervención debería estar dirigido a la generación de una infraestructura más apropiada para la actividad agropecuaria, la industria y el turismo, a través de la ejecución de un plan de desarrollo que abarque al transporte, la energía y las comunicaciones. Si bien todo esto tendría un costo fiscal importante, seguramente su rentabilidad social será mucho más alta que la de algunas obras de infraestructura que se están planeando realizar en las regiones más ricas del país. Es más, el impacto de estas inversiones será mucho mayor aún si vienen acompañadas por un replanteo de las regulaciones y la burocracia que se origina y administra en Buenos Aires e impide el desarrollo de servicios en el norte del país.