

Millán Smitmans, Patricio

Documento de Trabajo N° 21

Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

La necesidad de nuevas políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales de la Argentina

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán Smitmans, P. (2007, diciembre). *La necesidad de nuevas políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales de la Argentina* (Documento de trabajo No. 21 del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/la-necesidad-de-nuevas-politicas-publicas.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

*La necesidad de nuevas
Políticas Públicas para
disminuir las
desigualdades regionales
de la Argentina*

Por: Patricio Millán- Smitmans

*Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía
Documento de Trabajo N° 21*

Diciembre de 2007

Pontificia Universidad Católica Argentina
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía

**LA NECESIDAD DE NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA DISMINUIR LAS DESIGUALDADES
REGIONALES DE LA ARGENTINA**

Patricio Millán-Smitmans
Profesor de Economía
Universidad Católica Argentina
patricio_millan@uca.edu.ar

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. Los datos estadísticos disponibles indican que el crecimiento económico y las políticas públicas que se han implementado en los últimos años han reducido los niveles de pobreza agregados, pero han tenido poco impacto en las regiones más pobres del país. 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 estas regiones. Entre ellas se destacan las políticas para disminuir la alta informalidad del empleo que caracteriza a estas zonas. Por otra parte, las nuevas políticas deben transferir las responsabilidades y premiar los esfuerzos propios de las administraciones provinciales, reemplazando la actual “cultura de la dependencia” de las transferencias y programas del gobierno central que han tenido poco impacto en reducir las desigualdades regionales.

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. 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. The design and implementation of new policies to reduce poverty that are focused on the specific problems and difficulties of these regions are needed. Among them, emphasis must be given to policies to decrease the high level of informal employment of these regions. Besides that, these policies must transfer responsibilities and reward the self efforts of provincial administrations, replacing the present “culture of dependence” from the transfers and programs of the central government that have had little impact in reducing regional inequalities.

LA NECESIDAD DE NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DISMINUIR LAS DESIGUALDADES REGIONALES DE LA ARGENTINA

Patricio Millán-Smitmans*

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 pierden de vista la situación 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 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 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

* Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina. Este artículo utiliza información que se ha presentado en los informes “Empleo y Desarrollo Social”, que publica dicho Departamento, en cuya preparación participan además los investigadores Jorge Colina, Osvaldo Giordano y Marcelo Marzocchini. Una versión preliminar de este trabajo se presentó en la XLII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca, 14 al 16 de noviembre de 2007.

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. Es evidente que la brecha de ingresos que existe entre las personas es enorme y debe ser disminuida mediante acciones redistributivas más 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 tiene idéntico 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 90¹. Esto nos permite concluir que en el mediano plazo no han existido avances significativos en mejorar las desigualdades de ingresos existentes en la Argentina.

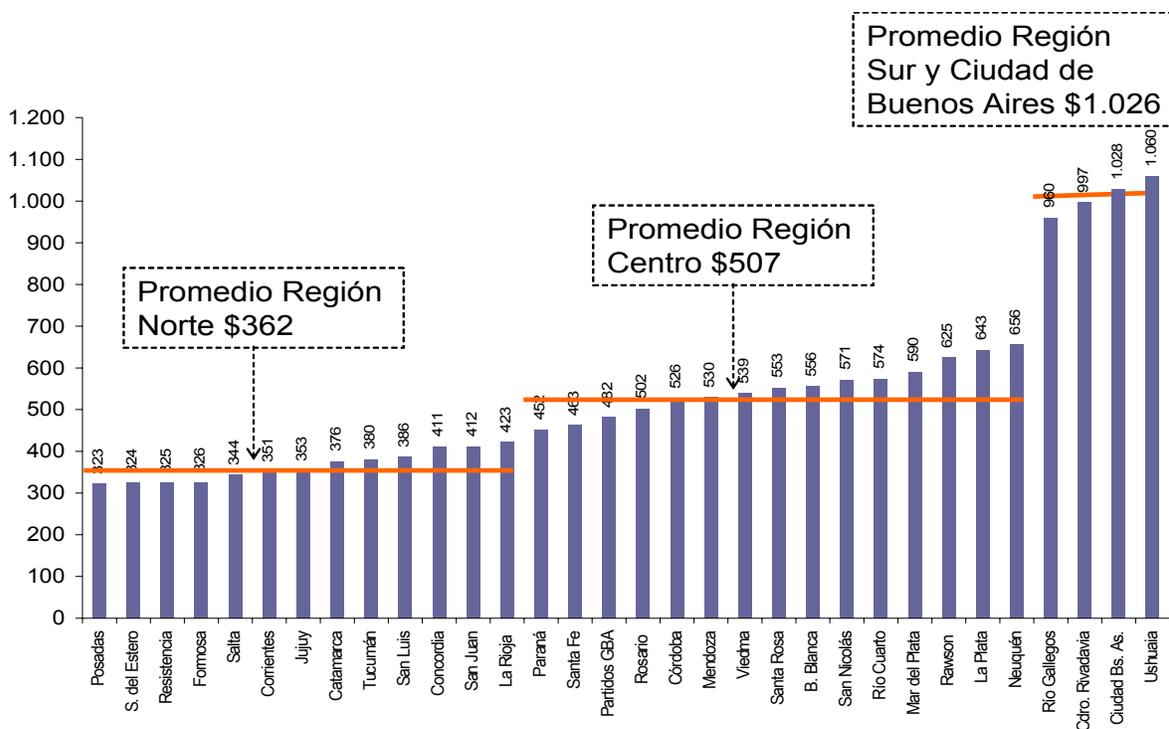
Aunque las comparaciones lineales con otros países son complicadas por razones metodológicas y empíricas, el coeficiente de Gini de la Argentina tiene un valor relativamente alto. Es comparable al nivel prevaleciente en el resto de Latinoamérica - la región con peor distribución del ingreso del mundo - 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 Brasil².

¹ El coeficiente de Gini en 1996 era también 0,485.

² Datos del Banco Mundial en World Development Report 2006.

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 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 familiar más bajo.

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.

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 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 país³, 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 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%.

El Cuadro 1 resume la información de las diferentes zonas:

³ 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, ciudades que de alguna manera son una transición con lo que en este artículo denominamos Zona Central.

Cuadro 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	0,458⁴	26,9

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

La combinación de ingresos familiares per capita, distribución del ingreso e incidencia 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 zonas:

- **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 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.

⁴ 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 ingresos entre aglomerados, mientras que el promedio nacional no tiene en cuenta estas diferencias.

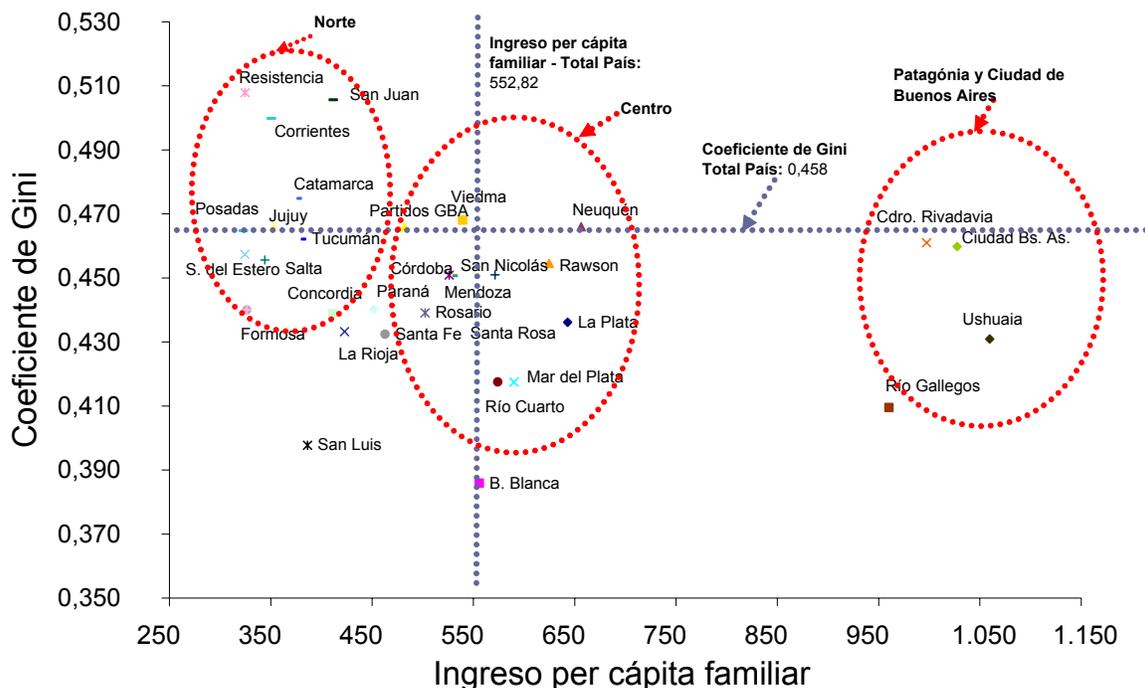
- **Norte.** Aglutina al otro sexto de la población del país. Los problemas de los ingresos per capita más bajos del país se ven agravados por una distribución más inequitativa de los ingresos. Así es como la pobreza aqueja al 40% de la población, es decir, es cuatro veces superior a la de la zona más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

Gráfico 2

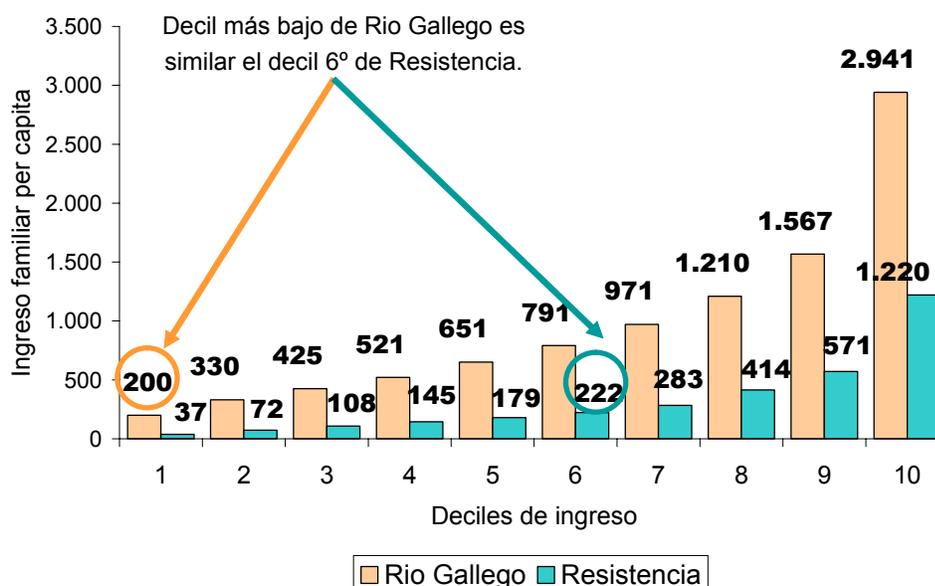
Nivel y distribución de los ingresos per capita familiar según aglomerado



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

Otra manera de ilustrar el fenómeno de las disparidades regionales es a través del 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 tamaña 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.

Gráfico 3
Ingreso medio de cada decil en Río Gallegos y Resistencia
 (en pesos mensuales)



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

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

Un mapa socioeconómico territorial tan heterogéneo como el anteriormente presentado alerta sobre la posibilidad de que difícilmente una misma decisión sobre políticas públicas tomada en el ámbito central en Buenos Aires 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.

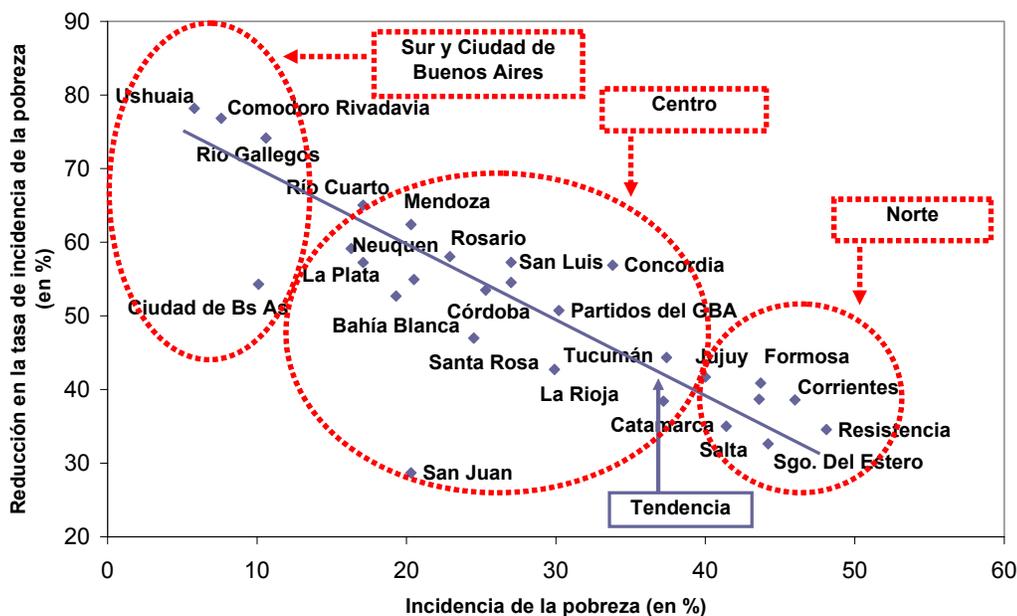
Por ejemplo, la elevación de los mínimos no imponibles del impuesto a las ganancias recientemente implementada tiene una evidente racionalidad económica en un contexto de aumento de la inflación. Sin embargo, su impacto es fuertemente sentido en la población de las zonas de ingresos más altos (Ciudad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

Sur 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.

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 del país. Con la actualización del monto de las asignaciones familiares ocurre algo parecido. Como sólo la perciben los asalariados formales, sus impactos son potentes en el Ciudad de Buenos Aires y el Sur, pero muy diluido 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 más pobres.

El análisis de los indicadores sociales muestra que la pobreza ha disminuido sustancialmente a nivel nacional, desde el pico de 56% de la población que se observó en el 2002 hasta un 26,9% 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 Zona Norte del país. El Gráfico siguiente muestra la reducción de pobreza entre el primer semestre del 2003 y el segundo semestre del 2006 en cada uno de los aglomerados urbanos relevados por el INDEC. Este gráfico muestra claramente que las políticas públicas actuales tienen bajo impacto en las zonas menos desarrolladas y con más problemas sociales.

Gráfico 4.
Reducción de la pobreza entre el primer semestre 2003 y segundo semestre 2006



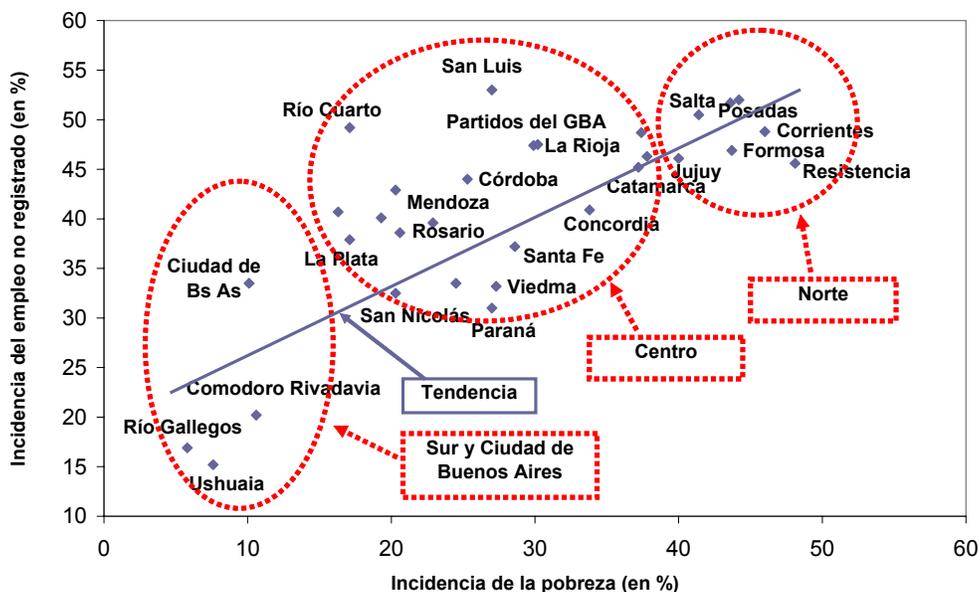
Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC

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 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 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.

Una de las características de las regiones con mayor pobreza es tener una alta tasa de empleo informal no registrado, como puede verse en el Gráfico 5. El fenómeno de la informalidad tiene connotaciones éticas muy importantes, además de la falta de protección y de la exclusión social que afecta a estos trabajadores y sus

familias. 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 en la Zona Norte del país. En los informes sobre “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 trabajadores, reducción de la carga impositiva que soportan estas empresas, eliminaciones de las contribuciones sociales para los trabajadores que ganen el salario mínimo y otras. Sin embargo, sería necesario estudiar con más detalle las características del empleo informal en la Zona Norte para proponer alternativas que disminuyan la informalidad masiva que existe en el empleo de la región.

Gráfico 5
Pobreza y empleo no registrado



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

Además podría también ser necesario 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 países⁵. 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 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 el diseño y la implementación de un **“Plan Estratégico para el Desarrollo y la Inclusión Social de la Zona Norte”**. Si esto no se hace, la brecha entre esa zona y el resto del país continuara agrandándose.

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 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 provinciales, donde se premian más los contactos con el gobierno central que el esfuerzo y la responsabilidad propios.

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 *“ayudar”* a los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones, a través de múltiples transferencias y programas

⁵ 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 para el desarrollo de las regiones más pobres del país, como lo han tenido Brasil, Chile, España, Italia y otros países.

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 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 que no son prioritarias o 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, 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 provincial. 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 premia electoralmente los buenos contactos con el gobierno nacional en lugar de un Plan de Gobierno Provincial que haga eje en la administración eficiente de los recursos en el ámbito local. Esto es un factor que contribuye en forma determinante al subdesarrollo económico, social e institucional de muchas de las provincias argentinas.

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, 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 varias áreas 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 territorial del ingreso, 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 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 muy importante para desarrollar el capital social en los niveles locales. Diversos estudios indican que este es un componente importante del proceso de desarrollo de los países y regiones⁶. 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 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

⁶ 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.

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 – 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 en el provincial y municipal. Una acción muy importante es que se establezca en todos los niveles un sistema de monitoreo y evaluación de resultados de los 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 controlar 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

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

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

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, Facultad de Ciencias Sociales y

Económicas, Departamento de Economía, Documento de Trabajo No. 11, Octubre 2006

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, “La excesiva carga burocrática genera informalidad laboral”, Informe Empleo y Desarrollo Social, No. 8, Julio 2007.

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



Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía

Ediciones Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *“Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe”*, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *“La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina”*, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *“La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch”*, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *“Turismo y Desarrollo Económico”*, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *“Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina”*, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *“Search Theory and Unemployment”*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *“Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods”*, Junio de 2006.
- Nº 8: Molteni, Gabriel, *“Desempleo y Políticas del Mercado Laboral. Análisis internacional de políticas públicas: Algunos casos exitosos”*, Julio de 2006.
- Nº 9: Gentico, Fernando, *“Duración de los Sistemas de Tipo de Cambio: Bretton Woods, un punto de inflexión”*, Agosto de 2006.
- Nº 10: O’Connor, Ernesto, *“Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina”*, Septiembre de 2006.
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, *“Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público”*, Octubre de 2006.
- Nº 12: Resico, Marcelo, *“Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado”*, Noviembre de 2006.
- Nº 13: Díaz, Cecilia, *“Universidades Indianas del Periodo Colonial”*, Noviembre de 2006.
- Nº 14: Dagnino Pastore, José M., *“Los Efectos Económicos de la Promoción Regional”*, Marzo de 2007.
- Nº 15: Valsecchi, Francisco, *“La Reconstrucción de la Ciencia Económica sobre el Fundamento Ético-Cristiano”*. *“El Sentido de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina”*. Prólogo de Patricio Millán, Junio de 2007.
- Nº 16: Ciocchini, Francisco y Molteni, Gabriel, *“Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1995-2006”*, Julio de 2007
- Nº 17: Sabater, Javier, *“El financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para Argentina”*, Julio de 2007
- Nº 18: Rodríguez Penelas, Horacio, *“Aportes del Cardenal Wyszyński en la gestación de Laborem Exercens. El tema de la espiritualidad del trabajo”*, Agosto de 2007

Nº 19: Giordano, Osvaldo, *“La Reforma de los seguros sociales en la Argentina”*, Septiembre de 2007

Nº 20: Saporosi, Claudia, *“Paralelo entre la crisis de 1890 y la de 2001 en Argentina”*, Octubre de 2007