

Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina¹ *Subnational State Capacity and Social Welfare in Argentina*

ROMINA DEL TREDICI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Católica de Córdoba, Argentina
romina.deltredici@ucc.edu.ar



LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Católica Argentina y Universidad Católica de Córdoba, Argentina
lgonzalez@unsam.edu.ar – lucas_gonzalez@uca.edu.ar – lucas.gonzalez@ucc.edu.ar



SEBASTIÁN MAZZUCA

Tecnológico de Monterrey, México - Johns Hopkins University, Estados Unidos
smazzuca@jhu.edu



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a1>

Resumen: Las capacidades estatales tienen efectos sobre casi todos los indicadores del progreso humano: desarrollo y bienestar, ingresos per cápita, provisión de servicios, control de la violencia y hasta manejo de crisis. Este artículo analiza el impacto de las capacidades estatales provinciales sobre las enormes brechas en indicadores de bienestar social que existen al interior de los países. El estudio propone una definición y medición de capacidad estatal provincial en Argentina, un país con grandes asimetrías regionales, y reporta estadísticas descriptivas y análisis de correlaciones entre variables clave usando una base de datos inédita. Los resultados indican que la mejora del bienestar social requiere estados subnacionales con alta capacidad fiscal y burocrática. El estudio concluye resaltando implicancias comparadas y preguntas para futuras investigaciones.

Palabras clave: capacidad estatal subnacional – desarrollo – bienestar – provincias – Argentina

Abstract: State capacities have effects on almost all indicators of human progress: development and well-being, income per capita, access to services, reduction of violence, and even crisis management. This study analyzes whether provincial state capacities can help explain the enormous gaps in social welfare indicators within countries. It proposes a definition and a measurement of provincial state capacity in Argentina, a country with large regional asymmetries, and reports descriptive statistics and correlations between key variables using an original dataset. Results indicate that improving social welfare requires subnational states with high fiscal and bureaucratic capacity. The study concludes highlighting comparative implications and questions for future research.

Keywords: subnational state capacity – development – well-being – provinces – Argentina

¹ Artículo recibido el 21 de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 30 de octubre de 2024.

1. Introducción

Casi no hay aspecto del progreso humano para el que no exista evidencia sobre el efecto de la capacidad del Estado. Según un creciente cuerpo de investigación, los países con Estados más capaces generan más desarrollo y bienestar (Knutsen, 2013; Acemoglu et al., 2015; Bates, 2015; Mazzuca, 2015; Dincecco, 2017). Estos países tienen mayores ingresos per cápita (Dincecco y Katz, 2016; Dincecco y Prado, 2012; Bockstette et al., 2002), menos pobreza (Mijiyawa y Oloufate, 2019) y brindan mejores servicios sociales a sus ciudadanos, incluyendo salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad, protegiéndolos tanto de ataques externos (Baten et al., 2021; Adam y Tsavou, 2022) como de la violencia interna (Fearon, 2005; Fearon y Laitin, 2003; Müller-Crepon et al., 2021). Además, los Estados más capaces dan respuestas más efectivas a las crisis, ya sean climáticas, sanitarias o catástrofes naturales (Blanton et al., 2020; Lin, 2015).

Este trabajo contribuye a la literatura analizando en qué medida las capacidades estatales explican las enormes brechas en indicadores de bienestar social de América Latina. Esta es una región de enormes desigualdades entre países. Los productos internos brutos (PIB) per cápita de Argentina, Chile y Uruguay (26.530, 30.209 y 28.852 dólares) son aproximadamente cuatro veces mayores que los de Nicaragua (6.877) y Honduras (6.743), y entre ocho y nueve veces más grandes que el de Haití (3.306) (Banco Mundial, 2022).

Estas desigualdades existen no solamente entre países, sino también dentro de ellos. En México, Campeche tiene un PIB per cápita 6,5 veces mayor al de Chiapas (54.024 versus 8.312 dólares; INEGI, 2022). Esas diferencias son parecidas a las que existen entre los estados de Brasil. El PIB per cápita de Maranhão, en el Nordeste, es 6 veces menor que el del Distrito Federal (Brasilia) (7.700 frente a 46.300 dólares; IBGE, 2022).

En Argentina, las diferencias son todavía más grandes. Formosa, una de las provincias más pobres del norte de Argentina, tiene un PIB per cápita más de 10 veces menor que el de la Ciudad de Buenos Aires (2.256 frente a 23.439 dólares) (DNAP, 2024).

En estos países, el lugar de nacimiento condiciona seriamente el ingreso esperable, la probabilidad de una persona de ser desempleada o pobre, de terminar sus estudios, de tener una vivienda con agua de red y cloacas, de morir al nacer y hasta de ser asesinado. Sin embargo, el estudio de capacidades estatales subnacionales en Argentina es relativamente reciente y su impacto sobre los indicadores de bienestar de las provincias ha sido poco explorado.

Este artículo identifica factores que están asociados con variaciones en los indicadores de bienestar social. Las razones del mal (o buen) desempeño en algunos indicadores para las provincias pueden ser estructurales, como la baja productividad y competitividad de su sector privado, las enormes brechas de infraestructura y el acceso a mercados globales. En este trabajo proponemos analizar el rol que tienen las capacidades estatales de las provincias en Argentina para explicar las variaciones en una serie de indicadores de bienestar. Los hallazgos confirman nuestras expectativas de que aquellas provincias con más capacidad burocrática-administrativa (más recursos humanos, más profesionales y mejor formados) y más capacidad fiscal (es decir, las que reciben más transferencias, tienen presupuestos propios más grandes y hacen más gasto social) logran mejores indicadores sociales.

Organizamos el trabajo de la siguiente manera. En la próxima sección, presentamos una discusión teórica que nos permite definir y medir capacidad estatal y exponemos el argumento para dar cuenta de las variaciones en los indicadores de bienestar en las provincias. A continuación, introducimos la estrategia metodológica para evaluar el argumento y los desafíos empíricos que supone la misma. Después de eso, reportamos estadísticas descriptivas sobre indicadores de capacidad estatal y de bienestar social de las provincias argentinas usando una base de datos con la serie más larga disponible. En la siguiente sección, analizamos algunas correlaciones entre indicadores de capacidad estatal provincial y de bienestar. En la sección final, concluimos resaltando algunos resultados y la principal contribución de este trabajo. Además de identificar algunas posibles causas de las brechas sociales entre distritos también discutimos, en función de ellas, algunas implicancias comparadas. Finalizamos el estudio planteando algunas preguntas para futuras investigaciones.

2. Antecedentes y Justificación

El área de estudios de las capacidades estatales tiene un elevado potencial, siendo posible replicar y adaptar el vasto conocimiento empírico ya existente sobre unidades nacionales en estudios de unidades subnacionales. Tres razones justifican la importancia de cambiar la escala, desde las capacidades estatales a nivel nacional al nivel subnacional en América Latina.

Primero, la región tiene cuatro grandes federaciones y las reformas de fin del Siglo XX han descentralizado múltiples funciones en casi todos los países unitarios. De modo que muchas de las palancas del desarrollo —educación, salud, transición verde, incentivos a la radicación de empresas— son jurisdicción de entidades subnacionales. De hecho, la participación subnacional en la ejecución de la inversión pública ha crecido entre las décadas de 1990 y de 2010 en varios de los países de la región, superando el 50% de la inversión pública consolidada en algunos países andinos (BID, 2014). No estudiarlas es equivalente perderse la mitad de la película sobre desarrollo económico y social de América Latina.

Segundo, el estudio de capacidades subnacionales tiene el potencial de ser considerablemente más riguroso que los conocidos estudios de las capacidades nacionales. Esto se debe a que, cuando se compara unidades subnacionales, muchas variables con valores compartidos por todas ellas (por ejemplo, tipo de cultura, régimen político, regulaciones macroeconómicas, sistema de partidos) permanecen “constantes” y las diferencias entre ellas tienen una variación mucho más acotada que las características entre países (que difieren en infinidad de variables). En el caso del estudio de las unidades subnacionales de países de América Latina, los diferenciales de desarrollo económico pueden reducirse, en grandes rasgos, a pocos grupos: dotación de recursos, condiciones para la localización de capital físico, niveles de capital humano, infraestructura y capacidades estatales locales (subnacionales). De ese modo, las inferencias sobre el efecto de las capacidades subnacionales en el desarrollo económico de cada unidad subnacional (provincia, estado, departamento) pueden ser más precisas que las que surgen de estudios comparativos de países.

Tercero, el estudio de capacidades estatales subnacionales es relativamente reciente, tanto en lo que respecta a su conceptualización como su medición y análisis comparado (Repetto y Nejamkis, 2005; Fernández y Vigil, 2010; Balán, 2013; Harbers, 2015; Herrera y Herrera, 2015; Luna y Soifer, 2017; Enriquez et al., 2017; Kyle y Resnick, 2018; Pereyra, 2021; Mazzuca, 2024; Guillermo Girao, 2024). Por eso, la comprensión del concepto de capacidad estatal subnacional, su medición y el análisis empírico sobre sus efectos en indicadores de bienestar de las provincias resultan aportes teóricos y empíricos clave. En la siguiente sección, proponemos una conceptualización y medición de capacidad estatal, en línea con la literatura especializada en el tema.

3. Definiendo Capacidad Estatal

Según el concepto dominante en la disciplina, “capacidad de Estado” es la efectividad del gobierno para lograr sus objetivos deseados (Lindvall y Teorell, 2016). A mayor capacidad, mayor grado de implementación de políticas públicas de modo eficiente a lo largo de todo el territorio del país (o de la jurisdicción en caso de gobiernos subnacionales). Esta definición es un valioso punto de partida, pero, como veremos, se puede mejorar considerablemente.

Una ventaja de esta definición es su simplicidad: se identifica con el poder de implementación de leyes y decretos. Otra ventaja es su utilidad para estudiar variaciones entre los casos, dentro de los casos y en el tiempo. Se desprende de la definición que la capacidad puede variar en dos aspectos, uno funcional y otro espacial: la implementación puede ser más o menos efectiva según el ámbito de política pública (fiscal, de servicios sociales, redistribución, seguridad, entre otras) y según el área del territorio. Las variaciones funcionales y las territoriales son prominentes en América Latina y por ello es de suma importancia desarrollar una definición de capacidad estatal que permita capturarlas (Soifer, 2008; Luna y Soifer, 2017; Giraudy, 2012). En la política, la variación territorial se observa en la existencia de lo que O’Donnell (1993) denominó “zonas marrones”: áreas controladas por organizaciones criminales (por ejemplo, carteles), fuerzas paramilitares y personalismos subnacionales. En Brasil, las islas de excelencia conviven con mercados informales y zonas marrones de gran extensión. En el México actual y, hasta hace poco, en Colombia y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), las zonas marrones en control de carteles o fuerzas paramilitares lograron tal extensión y control local que en buena medida constituyen Estados paralelos.

Sin embargo, la definición tiene varias deficiencias. En primer lugar, no queda claro si las capacidades denotan atributos del Estado, del gobierno o de la administración (lo que suele conocerse como “burocracias”). Quien, en rigor, “implementa” es el gobierno o la administración, no el Estado.

En segundo lugar, la implementación efectiva depende no sólo de la “capacidad”, sino también de otros atributos estructurales, como la autonomía y la legitimidad, así como de atributos más contingentes, como la calidad del diseño de la política a implementar, la voluntad política, la fuerza de la coalición de gobierno e imponderables de todo tipo

—shocks de popularidad (positivos o negativos), shocks internacionales (cambios de precios) y desastres naturales²—.

Un problema adicional de esta definición es que equipara los resultados de la capacidad con la capacidad misma. Éste es un error frecuente, que afecta también a otras definiciones. Fukuyama (2013) critica al enfoque de resultados porque la capacidad no garantiza resultados, ya que en la cadena causal que conecta alta capacidad con buenos resultados existe una serie de eslabones que también son necesarios. Igualar capacidad con los resultados probables de la capacidad es un error, entre otras razones porque la combinación analítica de dos objetos impide su estudio empírico, la evaluación de los efectos de uno sobre el otro.

La manera más directa y rigurosa de definir capacidad de Estado es dividir a los dos componentes del concepto, “Estado” y “capacidad”, y diferenciarlos claramente de conceptos similares. Por un lado, es preciso distinguir el Estado del gobierno, de la administración y del régimen (Mazzuca, 2012). Por otro lado, conviene distinguir capacidad de dos conceptos con lo que es frecuentemente asimilada: autonomía y legitimidad. La separación analítica del Estado de las otras entidades de dominación política y de la capacidad de otros atributos de esas entidades es crucial. En contra de la separación suele argumentarse que capacidad, autonomía y legitimidad se mezclan de formas complejas en la realidad. Sin embargo, es precisamente para entender esas relaciones empíricas que la separación es un *sine qua non*. Si hay relaciones entre dos objetos, cualquiera sea la forma que adopten, no es posible examinarlas empíricamente sin distinguir analíticamente los objetos de la relación. Este ejercicio no se ha hecho y es por ello perentorio producir un marco conceptual adecuado a la importancia de la tarea.

El Estado no se puede definir por funciones (fines u objetivos) (Fukuyama, 2013). La razón es simple: casi no hay función que al menos un Estado no haya llevado a cabo —desde la exploración del espacio al patrocinio del ajedrez— y tampoco hay función que todos los Estados hayan desempeñado en todos los países durante toda su existencia.

El Estado es una estructura que se define por medios, en particular, medios de poder. El medio de poder distintivo del Estado —que lo se-

² Si la capacidad estatal refiere a los recursos disponibles de un actor para alcanzar objetivos, esta definición no implica, per se, que este actor tenga autonomía total para hacerlo. Autonomía y capacidad son dos conceptos distintos. Autonomía es la facultad de un actor de decidir los propios fines sin interferencia de otros actores. Consideramos a la autonomía y a la capacidad, así también como a la legitimidad, como variables, atributos cuya cantidad puede diferir de un caso a otro, fluctuar en el tiempo, o variar de una sección del territorio o de un área de política pública a otra.

para de las empresas, las familias, las iglesias, las redes culturales y comerciales— es la violencia. Si las empresas disponen de medios de producción, los Estados disponen de medios de destrucción, especialmente armas. Es cierto que todas las unidades políticas de la historia, desde los imperios medievales a los señoríos feudales, también basaron su poder en los medios de violencia. Sin embargo, lo que distingue al Estado de las unidades políticas previas, y completa su definición, es el monopolio de la violencia dentro del territorio (Soifer, 2008, 2015). Otras unidades políticas no tenían el monopolio de la violencia (el señorío feudal, las ligas de ciudades) o no tenían un territorio bien demarcado (los imperios medievales, las ciudades-Estado). El Estado es el monopolio de la violencia sobre un territorio sustancial, el equivalente al territorio de un país. Casi todo el planeta desde la Segunda Guerra Mundial se divide en Estados.

El minimalismo de esta definición puede sonar contraintuitivo. Sin embargo, es una virtud. Los pocos componentes de la definición (monopolio de la violencia y control de un territorio) denotan en conjunto un objeto complejo, cuya formación fue un proceso que tomó varios siglos en todos los casos pioneros, como Francia, Inglaterra, España, Suecia y Prusia. Incluir más componentes en esta definición tiene grandes costos analíticos. Es importante destacar que estos dos componentes son centrales para la definición de capacidad estatal nacional. Veremos, más adelante, de qué manera se vinculan con la capacidad estatal subnacional.

El minimalismo de las definiciones científicas permite, al dejar fuera múltiples atributos de interés, maximizar la cantidad de fenómenos, entre los cuales se pueden estudiar relaciones empíricas de causa y efecto. Si agregáramos otro componente a la definición de Estado, el costo sería triple. Primero, ese otro componente tiene causas y efectos diferentes de los del monopolio territorial de la violencia. El proceso de formación del Estado es lo suficientemente complejo como para mezclarlo con otros componentes. Segundo, el atributo que se agrega por definición dentro del concepto queda impedido de ser estudiado en sus relaciones causales con el resto de los componentes. Tercero, para estudiar América Latina en particular, donde en varios países se ha quebrado el monopolio de la violencia, la definición minimalista del Estado es extraordinariamente valiosa. Quizás alcanzar el monopolio de la violencia es la primera prioridad en México, varios países de América Central y Colombia. Por razones pragmáticas, de utilidad para

el estudio y la práctica, la definición minimalista de Estado es demasiado valiosa para inflarla y contaminarla con otros componentes.

El único componente que puede agregarse es el monopolio de la tributación (Dincecco, 2017). En efecto, el monopolio de la violencia debe ser financiado. En todo momento y en todo lugar, la principal fuente de financiamiento del Estado es el flujo regular de impuestos que el gobierno a cargo del Estado extrae a la población dentro del territorio para pagar el costo del ejército y la policía.

Capacidad es el conjunto de medios de los que dispone el actor en cuestión para alcanzar sus fines. “Poder” se refiere a la capacidad de conseguir el objetivo aún en contra de la voluntad de otros actores. Por ello, en el contexto del análisis político, se puede usar como sinónimo de capacidad.

Capacidad de gobierno tiene un significado muy explícito y por ello conviene ceñirlo a atributos del gobierno de turno (Mazzuca, 2012). Es preciso evitar a toda costa confundirla con las capacidades de la administración. Las capacidades de gobierno, a diferencia de las llamadas “capacidades de Estado”, no son heredadas ni del gobierno anterior ni transferibles al gobierno siguiente. Las capacidades de un gobierno en particular incluyen la calidad del liderazgo del presidente o primer ministro, la amplitud de su base electoral, las relaciones del jefe de gobierno con su bloque de legisladores, gobernadores (en países federales) y ministros o secretarios y la voluntad de este bloque de poder llevar a cabo reformas, entre otras. Éstas definitivamente no son capacidades estatales en ningún sentido viable del concepto. Son capacidades valiosas para el desempeño de cualquier gobierno. En rigor, además de las capacidades del gobierno transitorio, el gobierno necesita tener a disposición capacidades más permanentes —es decir, las que habitualmente se conocen como capacidades de Estado³—.

Desde el punto de vista causal, tanto las capacidades de gobierno como las capacidades “de Estado” son necesarias para el éxito de la implementación de políticas. Justamente por el carácter multicausal del buen desempeño de un gobierno, el éxito de una política no es la medida adecuada de capacidad estatal. El éxito puede ser un falso positivo si

³ En la definición inicial de Lindvall y Teorell (2016), la capacidad del Estado es la efectividad del gobierno para lograr sus objetivos deseados. En cierto sentido, esta definición confunde capacidad estatal con capacidad de gobierno. Por las razones expuestas, este trabajo las separa analíticamente, en línea con Mazzuca (2012). Referimos a este texto para mayores detalles sobre la discusión.

se debió en mayor parte a capacidades de gobierno (factores temporales como la capacidad de gobierno construida en el largo plazo, otros productos de la interacción con otros actores, o incluso la suerte).

Definición de capacidad estatal (parte I): La capacidad distintiva del Estado es la de monopolizar la violencia sobre el territorio. Pero no se puede decir que el Estado tiene esa capacidad. La centralidad y exclusividad del monopolio de la violencia en la definición del Estado significa que la degradación del monopolio es degradación del Estado. En el límite, la desaparición del monopolio es la desaparición del Estado. En sentido estricto, es la evaporación de la estatalidad o lo que comúnmente se conoce como Estado fallido (Bates, 2015). El Estado no tiene la capacidad del monopolio de la violencia. El Estado *es* el monopolio de la violencia. Es útil que el Estado, como capacidad de coerción monopólica imbatible dentro del territorio, reciba tratamiento aparte.

Definición de capacidad estatal (parte II): Las capacidades de la administración incluyen muchos de los atributos que ya había detectado Skocpol (1985): 1) formación técnica para poder lidiar con un mundo crecientemente complejo (capital humano, que crea una tecnocracia); 2) sentido compartido de misión y lealtad al interior de los cuerpos de funcionarios (capital social); 3) acopio y manejo de importantes niveles de información sobre la población gobernada (censos, catastros, encuestas de ingresos y empleos) (Centeno, 2009); 4) recursos presupuestarios e infraestructurales para poder llevar a cabo programas políticos que, de ser necesario, alcancen todo el territorio nacional. En esta dimensión, Mann (1984) observó que lo que distingue al Estado es su territorialidad y su centralidad dentro del territorio (ver también Soifer, 2008). Sus servicios, sobre todos los de coordinación y provisión de bienes públicos, cubren múltiples necesidades de actores sociales de todo tipo e intereses, y sólo el Estado puede ofrecerlos; 5) conocimiento etnográfico del terreno sobre el cual se va a producir la intervención política (sea un programa de promoción industrial de grandes empresas o uno de alivio de sectores vulnerables), de modo de adaptarla para maximizar su efectividad y minimizar su costo.

Estas capacidades son más permanentes que las capacidades de gobierno. A menos que un gobierno las malgaste o invierta en ellas en grandes proporciones (algo poco habitual), estas capacidades de la administración son más permanentes que cualquier gobierno. Los preceden y sobreviven.

¿Dónde residen las así llamadas “capacidades del Estado”? La mayor parte de ellas son capacidades de la administración como cuerpo de funcionarios. Sin embargo, existe una excepción, absolutamente clave, en el estudio de capacidad estatal en cualquier parte del mundo, pero en particular en América Latina, que es el monopolio de la violencia. Las capacidades de Estado son el abanico de capacidades de la administración más la única capacidad propiamente estatal: el monopolio de la violencia.

La expresión “capacidades de Estado” es entonces una metáfora o un atajo terminológico para referirse a las capacidades de la administración y al monopolio de la violencia, la capacidad por antonomasia. Esta definición destraba y provee claridad a una gran agenda de investigación y recomendaciones prácticas. Antes de tratarlas, conviene apreciar su valor como herramienta analítica. Se destacan dos observaciones que el viejo marco conceptual impidió producir.

Primero, las capacidades administrativas y el monopolio de la violencia no son capacidades de gobierno. Son quizás las capacidades más importantes que todo nuevo gobierno tiene a su disposición, pero no le son propias. No las puede cambiar en el corto plazo. En realidad, las puede malgastar en el corto plazo, y ampliar sólo en el largo plazo, pues la construcción de capacidad es mucho más lenta que la destrucción.

Segundo, cuando se evalúa el éxito de un programa de políticas públicas, es crucial entender la multicausalidad: además de las capacidades permanentes de la administración, también intervienen las capacidades del gobierno transitorio, los apoyos inter o multinacionales, las resistencias sociales y un abanico de imponderables. Por eso, las capacidades de la administración no pueden medirse por los resultados de política. Esas mediciones producirían muchos falsos positivos y falsos negativos.

Capacidad de Estado: definición completa (partes I y II combinadas). Las capacidades de Estado son el monopolio de la violencia a disposición del gobierno de turno y los poderes permanentes de la administración para llevar a cabo sus programas de políticas. En general, esas capacidades preceden al gobierno de turno y también lo sobreviven. Además de la capacidad que es el monopolio de la violencia, los gobiernos disponen de reservas de capacidad en la administración basadas la acumulación de capital físico, capital humano, capital social, recursos logísticos y patrones de colaboración y confianza con la sociedad.

Habiendo precisado el concepto principal, la siguiente sección se propone ajustar la definición de capacidad estatal al ámbito y a los datos subnacionales.

4. Midiendo Capacidad Estatal Subnacional

En Argentina, al ser un país federal, la Constitución define una amplia área de servicios públicos en los que las autoridades nacionales y provinciales comparten funciones (se les llaman funciones concurrentes). El gobierno nacional y las provincias son responsables de brindar los servicios sociales, incluida la seguridad pública, la salud básica, la educación primaria y secundaria (artículos 5 y 75, inciso 19 de la Constitución Nacional). Si bien los dos niveles comparten potestades, la tendencia en las últimas dos décadas ha sido que el gobierno nacional descentralice la administración directa de esas funciones a las provincias (Falleti, 2010). Las provincias están actualmente a cargo de brindar la mayor parte de los servicios sociales (incluida la educación básica, los servicios de salud, los programas contra la pobreza y la vivienda) y la infraestructura económica. La gran autonomía política, fiscal y administrativa de las provincias resulta en una gran diversidad de arreglos institucionales y capacidades administrativas para la prestación de estos servicios básicos y otros como agua potable y saneamiento. A pesar de esto, el nivel nacional mantiene cierto poder regulatorio en muchas de estas áreas y administra algunos programas dentro de estos sectores, como la seguridad social, los programas sociales para los hogares más pobres y los programas educativos complementarios que subsidian a las escuelas.

Además, el Estado nacional conserva ciertas facultades exclusivas, que fueron delegadas por las provincias a través de la Constitución Nacional (como emitir monedas o asumir las relaciones internacionales; ver art. 126). Entre las facultades delegadas por las provincias y exclusivas del Estado nacional está la de “levantar ejércitos”. Fue un ejército nacional, y no las milicias provinciales, el que logró el monopolio y el control estatal de la violencia en todo el territorio nacional. Por ello, definimos la capacidad estatal *nacional* a partir de dos funciones fundamentales de este nivel: el monopolio de la violencia y control de todo el territorio nacional.

A pesar de ello, las provincias también tienen funciones en materia de seguridad interior en sus territorios y tienen control sobre las policías provinciales. En el caso particular de Argentina, la seguridad es una función compartida (concurrente) entre las provincias y el Estado nacional (artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional). A pesar de esto, mantener el monopolio de la violencia en todo el territorio es facultad exclusiva del nivel nacional y, como tal, elemento constitutivo del Estado en ese nivel.

En síntesis, las provincias no tienen el monopolio de la violencia (y de la capacidad destructiva, incluso constitucionalmente), sino que colaboran con el Estado nacional en garantizar la seguridad interna y “producir” bienestar, dada la división funcional de la actividad estatal⁴. Por todo ello, en países federales como Argentina, Brasil o México, y hasta en unitarios descentralizados, como Bolivia y Colombia, el estudio de la capacidad estatal y sus posibles efectos sobre indicadores de bienestar resulta incompleto sin un adecuado análisis del rol que cumplen las provincias y los gobiernos locales. En función de la definición, y siguiendo a la literatura sobre el tema (Soifer, 2008, Luna y Soifer, 2017), proponemos operacionalizar la *capacidad estatal provincial* a partir de una serie de indicadores que midan distintas dimensiones del concepto:

1) las capacidades de los estados provinciales en *seguridad*: para medir esta dimensión usamos una serie de indicadores sobre la cantidad y el nivel de equipamiento de las fuerzas policiales provinciales (cantidad de policías y patrulleros) y del poder judicial (cantidad de tribunales penales) (datos del Informe “Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014” de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación, para los años 2008, 2012-2014)⁵.

2) las capacidades *burocráticas-administrativas*: esta es la dimensión que mide los poderes permanentes de la administración. La misma comprende:

- a) *los recursos presupuestarios*: recursos propios recaudados (ingresos tributarios y regalías petroleras y mineras) y transferencias federales recibidas (que forman parte del presupuesto de las provincias). Obtenemos estos datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía;
- b) *el capital humano*: cantidad de empleados públicos (por cada 1000 habitantes; desafortunadamente no podemos desagregar la cantidad de empleados en tipos de empleos) y nivel de profesionalización de las burocracias provinciales⁶. Ana-

⁴ Agradecemos a un/a revisor/a anónimo/a de la Revista de la SAAP por este comentario.

⁵ Desafortunadamente no tenemos datos sobre nivel de formación de las fuerzas policiales.

⁶ A estos datos, se podría agregar la cantidad de maestros/as, enfermeros/as y médicos/as.

lizamos el nivel de profesionalización con datos de la Encuesta Permanentes de Hogares (EPH, INDEC) utilizando el paquete de R ‘eph’ (Kozłowski et al. 2020);

- c) *el capital físico*: cantidad de edificios gubernamentales, escuelas y hospitales (datos del Instituto Geográfico Nacional)⁷.

Podríamos sumar otras dimensiones que surgen de la discusión teórica, pero desafortunadamente no disponemos de datos en este momento para operacionalizarlas. Futuros trabajos podrán indagar sobre la relevancia de estas dimensiones y sobre cómo capturarlas empíricamente. Estas dimensiones son:

- d) *el capital social*: confianza al interior de la burocracia, sentido compartido de misión y respecto de la lealtad de los demás. No tenemos estos indicadores sobre la burocracia o la administración pública, pero podrían usarse datos de capital social de las provincias como un argumento alternativo al de capacidad estatal;
- e) recursos logísticos;
- f) patrones de colaboración y confianza en la sociedad.

Como variables dependientes proponemos analizar una serie de 19 indicadores de bienestar social, agrupados en ocho áreas clave: trabajo, pobreza, desarrollo humano, desigualdad de ingresos, salud, educación, acceso a servicios y seguridad. Seleccionamos estas áreas porque incluyen indicadores sociales de fuentes oficiales y porque tienen las series disponibles más largas y comparables para todas las provincias (aunque con ciertas limitaciones, ya que algunas son más cortas que otras). Para el listado de variables, sus indicadores y fuentes, ver la Tabla 4 en el Apéndice Metodológico⁸.

⁷ Se podrían sumar otros datos de infraestructura educativa y de investigación (universidades y laboratorios), de servicios públicos (parques, bibliotecas), maquinarias, equipos e infraestructura de comunicaciones, de transporte (rutas, puentes, ferrocarriles, aeropuertos, puertos) y energética (plantas y redes de energía) que no incluimos en este trabajo (algunos de estos datos están disponibles en el Instituto Geográfico Nacional).

⁸ Para los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no se consideró el aglomerado urbano San Nicolás-Villa Constitución por estar dividido entre dos provincias (Buenos Aires y Santa Fe). Los datos disponibles para el conglomerado Viedma-Carmen de Patagones se utilizaron para la provincia de Río Negro, debido a que es el único conglomerado que incluye una ciudad de esa provincia (a pesar de que Carmen de Patagones pertenece a la provincia de Buenos Aires).

5. Capacidades Estatales Subnacionales y Bienestar Social

La hipótesis principal de esta investigación sostiene que una mayor capacidad estatal provincial en seguridad debería relacionarse con mejoras en los indicadores de esta área de política en las provincias. De la misma manera, se espera que mayores capacidades burocráticas-administrativas de los estados provinciales se relacionen con mejoras en los indicadores de bienestar social. Esto debería ser así, aun controlando por indicadores de capacidad estatal nacional, ya que, como vimos, la seguridad y los servicios sociales en Argentina son funciones compartidas entre las provincias y el Estado nacional.

La Seguridad y el Bienestar Social en las Provincias

Realizamos un análisis de los principales indicadores de seguridad y bienestar social de las provincias argentinas⁹. En la Tabla 1, podemos ver que algunas de ellas tienen muy malos resultados en muchos indicadores. La violencia, como todos los indicadores, se distribuye de manera desigual entre las provincias de Argentina. Catamarca es la provincia menos violenta del país, con una tasa de homicidios promedio (para la serie 2001-2020) de 2,3 por cada 100.000 habitantes. La Rioja, San Juan y Tierra del Fuego tienen tasas similares. Pero en el otro extremo de la distribución, la provincia de Santa Fe tiene una tasa de homicidios que es casi cuatro veces mayor que la de Catamarca, llegando a 9,1 homicidios por cada 100.000 habitantes promedio para la serie. Chubut y la provincia de Buenos Aires tienen valores promedio cercanos (8,7 y 7,6). Los valores máximos fueron 14 para la provincia de Buenos Aires y arriba de 13 para Santa Fe y Chubut, más de 23 veces los valores mínimos de Tierra del Fuego y La Rioja (0,6).

Estas variaciones se pueden replicar para todos los indicadores de bienestar entre provincias. La pobreza (medida como hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) es casi cuatro veces más alta en Chaco que en Capital Federal (para la serie de datos 2016-2022). La población de 14 a 24 años que no estudia, ni trabaja, ni busca empleo (NINI) es cuatro veces más alta en Formosa que en Capital Federal (2016-2021). En Formosa, la mortalidad de menores de 1 año es casi tres veces y media más alta que en Capital Federal (2010-2020). En Chaco, la esperanza

⁹ Una parte de este análisis fue presentada en ARES (2023).

de vida promedio para los hombres es de casi 5 años menos que en Tierra del Fuego y Capital Federal (censo de 2010). Chaco tiene una tasa de analfabetismo 11 veces más alta que la de Capital Federal. Las mujeres de pueblos originarios que viven en la provincia de Misiones tienen un nivel de analfabetismo 36 veces mayor que las mujeres que viven en la Ciudad de Buenos Aires (Censo de 2010). Las brechas en acceso a servicios básicos son todavía más altas. La cantidad de hogares sin acceso a cloacas en Misiones es más de 70 veces la de Capital Federal. Neuquén y Tierra del Fuego no tuvieron hogares sin agua de red dentro de la vivienda en 2019. En Chaco, un cuarto de los hogares particulares no tuvo ese servicio en 2018. Estas brechas también se observan en el acceso a tecnologías: Capital Federal y Tierra del Fuego tienen más accesos a Internet que hogares, pero Formosa, Chaco, Santa Cruz y Santiago del Estero no llegan a la mitad de hogares con cobertura.

Hicimos un ranking para 19 indicadores sociales clave y ordenamos las provincias de mejores a peores resultados. La provincia que suma peores resultados en la mayor cantidad de indicadores es Chaco. Tiene la pobreza más alta y los peores resultados en esperanza de vida, analfabetismo y acceso a agua de red. Tiene, además, el peor IDH del país y el segundo peor lugar en informalidad laboral, NINI, mortalidad materna, desempeño educativo y tasa de femicidios.

Salta ocupa el segundo peor lugar. Tiene la desigualdad más alta, el peor hacinamiento y la tasa más alta de femicidios y suicidios. Tiene el segundo peor lugar en abandono escolar. Le siguen Corrientes, Tucumán y Santiago del Estero con muy malos valores en los indicadores de salud, educación y acceso a servicios, pero no los peores en violencia y empleo. El siguiente grupo de provincias, con valores similares a las anteriores, lo forman Misiones, Formosa, Jujuy y Catamarca. En provincias que tienen mal desempeño en muchos de los indicadores como Chaco, Formosa, Misiones y Salta, la situación de los pueblos originarios es todavía peor que los promedios provinciales, sobre todo para las mujeres.

En el otro extremo, Capital Federal tiene los mejores indicadores del país en salud (mortalidad infantil y materna), educación (analfabetismo y en los resultados de las pruebas Aprender) y entre los mejores en acceso a servicios (el mejor en acceso a cloacas y el cuarto mejor en acceso a agua de red). Es también un distrito poco violento. Tiene valores muy bajos en femicidios y suicidios, aunque está cerca de la mitad de la lista en homicidios. Tierra del Fuego es la segunda en el ranking. Tiene los mejores resultados en subocupación e informalidad laboral y entre los mejores de desigualdad, pobreza, salud, educación y acceso a servicios.

Le siguen en la lista las provincias de San Luis, La Rioja, Santa Cruz, Chubut y Neuquén. Las provincias más pobladas del centro del país, Santa Fe, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires tienen valores cercanos al medio de la tabla. Aunque llaman la atención algunos valores: Córdoba tiene muy malos indicadores de empleo, el segundo peor indicador de acceso a cloacas del país, pero mejores indicadores de violencia, sobre todo con relación a Santa Fe, una provincia bastante parecida en términos socioeconómicos y poblacionales. La tasa de homicidios en Córdoba es, en promedio, casi dos veces y media más baja que la de Santa Fe.

La provincia de Buenos Aires tiene el peor valor en desocupación y subocupación, tiene el segundo peor lugar en acceso a agua de red y de los peores en cloacas. Es el tercer lugar más alto en homicidios, pero tiene buenos resultados en analfabetismo. Santa Fe tiene mejores indicadores de desigualdad que sus vecinas, pero los valores más altos del país en homicidios.

TABLA 1
Ranking de Provincias de Mejor (1) a Peor (24)
Resultado en Indicadores de Bienestar Social

Provincia	Desocupación	Subocupación	Informalidad	NiNI	Desigualdad	Ratio 90/10	Pobreza	IDH	Mortal. Infantil	Mortal. Materna	Esp. de Vida	Analfabetismo	Aband. Escolar	Pruebas Aprender	Agua	Cloacas	Hacinamiento	Homicidios	Suicidios	Feticidios
Capital Federal	20	11	3	1	13	6	1	1	1	1	2	1	6	1	4	1	3	12	1	2
Tierra del Fuego	14	1	1	2	3	1	2	2	3	5	3	2	1	8	2	2	2	4	19	18
San Luis	1	12	15	16	2	10	14	15	11	6	7	7	3	7	6	9	6	6	13	7
La Rioja	6	7	9	3	1	2	5	13	19	22	11	6	5	22	7	14	9	2	12	1
Santa Cruz	9	3	2	4	5	9	3	3	9	15	12	3	18	20	3	3	13	14	15	16
Chubut	10	4	4	6	9	20	4	7	4	8	8	11	7	13	5	6	8	23	17	14
Neuquén	18	6	5	9	10	8	10	9	2	2	1	15	17	12	1	4	14	19	18	8
La Pampa	19	19	7	10	15	22	6	4	5	14	6	9	2	3	14	8	5	5	20	6
Río Negro	11	9	6	15	17	5	8	5	6	4	4	16	14	4	10	11	17	17	10	20
Santa Fe	17	14	8	5	7	11	9	10	10	3	16	8	20	6	20	15	4	24	4	15
Mendoza	16	22	16	7	6	17	18	8	7	10	5	14	19	5	8	12	10	20	7	4
Córdoba	23	24	21	13	18	21	13	6	8	7	10	5	9	2	11	23	15	7	2	5
Buenos Aires	24	20	10	8	11	14	7	12	16	11	14	4	8	11	23	19	12	22	6	10
Entre Ríos	12	15	12	12	8	12	21	19	12	9	17	12	11	16	9	5	21	15	22	12
San Juan	7	23	19	22	14	15	11	20	13	13	13	13	13	17	12	21	16	3	5	3
Catamarca	15	10	11	21	19	18	19	11	17	16	9	10	4	24	13	18	19	1	23	19
Jujuy	5	17	14	17	12	7	15	17	18	17	19	18	16	14	16	10	18	9	21	22
Formosa	3	5	13	24	4	3	16	23	24	24	23	21	15	10	17	16	11	21	14	17
Misiones	4	8	17	11	23	13	12	21	15	18	22	22	24	21	19	24	1	16	8	13
Santiago del Estero	2	2	20	19	16	4	23	22	14	19	21	20	21	19	22	20	22	8	9	21
Tucumán	21	18	24	18	22	16	17	14	22	12	15	17	12	15	18	17	23	11	16	9
Corrientes	13	16	18	20	21	23	22	18	23	21	20	23	10	18	15	13	20	10	11	11
Salta	22	21	22	14	24	24	20	16	21	20	18	19	23	9	21	7	24	13	24	24
Chaco	8	13	23	23	20	19	24	24	20	23	24	24	22	23	24	22	7	18	3	23

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La Capacidad Estatal Subnacional

La capacidad en seguridad, fiscal (o capacidad extractiva) y administrativa de las provincias puede ser medida de varias maneras. Las medimos con los mejores indicadores disponibles en series de tiempo lo más largas posibles.

Las provincias patagónicas, particularmente Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, son las que tienen mayor capacidad en seguridad. Esto es especialmente así si medimos los indicadores en relación con la población. Tienen los mejores indicadores en materia de equipamiento de las fuerzas policiales provinciales (cantidad de policías y patrulleros) y del poder judicial (cantidad de tribunales penales). Capital Federal y la provincia de Buenos Aires tienen los peores valores. Tierra del Fuego tiene 107 policías, 8 patrulleros y 1,3 tribunales penales por cada 10.000 habitantes. Santa Cruz y Neuquén tienen valores comparables. La provincia de Buenos Aires tiene 35 policías, 4 patrulleros y 0,2 tribunales penales por cada 10.000 habitantes. Córdoba y Santa Fe tienen valores cercanos (56 policías, 4 y 6 patrulleros; 0,2 y 0,3 tribunales, respectivamente). Cabe resaltar la poca cantidad de datos comparables para medir esta dimensión en las provincias argentinas y lo limitadas que son las series disponibles.

Medimos capacidad fiscal usando los ingresos provinciales totales y los fondos por regalías petroleras y mineras per cápita, que son recursos propios, y las transferencias federales per cápita, que son recursos de origen nacional a disposición de las provincias (y, en cierto sentido, parte de la capacidad estatal nacional en las provincias).

En Argentina, los ingresos provinciales totales incluyen ingresos tributarios, no tributarios (incluidas las regalías y otros ingresos), la venta de bienes y servicios y los ingresos inmobiliarios y de capital provincial. Los ingresos provinciales totales son fondos que cada distrito recauda en uso de sus potestades tributarias, mientras que los gastos son partidas devengadas del presupuesto sobre las que la provincia tiene autonomía en la determinación del destino y monto.

Las provincias disponen, en promedio, de 533 pesos per cápita anuales de ingresos propios (usamos la serie 1991-2022; en valores constantes de acuerdo con datos de inflación del Banco Mundial, base 2004=1). Capital Federal, con 1.644 pesos promedio anuales per cápita, es el distrito que mayores ingresos propios tiene. Le sigue Tierra del Fuego con 1.476 pesos per cápita promedio anuales. Ninguna de estas

provincias se encuentra entre las de peor desempeño respecto de los indicadores sociales. Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba están bastante cerca de este primer grupo de altos ingresos propios, pero todas ellas enfrentan distintos tipos de desafíos sociales, particularmente en los conurbanos de las grandes ciudades. Las provincias que menos ingresos propios tienen son Formosa, Corrientes, Santiago del Estero y La Rioja (166, 207, 209 y 213 pesos per cápita promedio anuales, respectivamente) (ver Gráfico 1 en el Apéndice). Todas estas provincias tienen importantes desafíos sociales y no cuentan con grandes montos de ingresos propios para enfrentarlos.

Algunas provincias argentinas reciben una enorme proporción de sus ingresos totales del sistema de regalías petroleras y mineras. Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut son las provincias que recaudan mayor cantidad de regalías per cápita, las que, a su vez, representan una alta proporción del presupuesto total. Las regalías petroleras alcanzan, en promedio, un 37,5 por ciento de los recursos presupuestarios totales de la provincia de Neuquén para los años disponibles en la serie. Las regalías petroleras llegaron a representar 64,5 por ciento del presupuesto total en esta provincia en 2002.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales. Esto implica que no hay un sistema federal de redistribución de las regalías petroleras y mineras. Las provincias donde se encuentra el recurso disponen para sí mismas de lo recaudado en concepto de regalías. De esto resulta que algunas provincias de altos ingresos promedio per cápita, como Neuquén y Santa Cruz, tengan montos de regalías muy altos que no son redistribuidos al resto de las provincias, sobre todo a provincias que enfrentan mayores necesidades y urgencias sociales.

Las transferencias federales per cápita son recursos de origen nacional de libre disposición para las provincias. Al analizar los datos, vemos que no todas las provincias reciben la misma cantidad de transferencias totales per cápita (ver Gráfico 2 en el Apéndice). En la serie (1983-2023), vemos que las principales receptoras son provincias patagónicas como Tierra del Fuego y Santa Cruz, que tienen algunos de los mejores indicadores sociales del país, pero también provincias como Catamarca, Formosa o La Rioja, que tienen algunos de los peores.

En promedio para la serie 1983-2023, las principales receptoras de transferencias son Tierra del Fuego (4.390 pesos per cápita) y Santa Cruz (2.745), seguidas por Catamarca (2.626), Formosa (2.455) y La

Rioja (2.380) (en valores constantes de acuerdo con datos de inflación del Banco Mundial, base 2004=1). En el otro extremo de la distribución, las provincias que menos transferencias federales per cápita reciben son Capital Federal, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe. Capital Federal recibió, en promedio para la serie, 206 pesos per cápita. Buenos Aires recibió 404, Mendoza 712, Córdoba 747 y Santa Fe 776.

En síntesis, y a partir de este análisis de estadística descriptiva, podemos ver que el sistema de transferencias federales tiende a favorecer a las provincias del norte y de la Patagonia, aun cuando estas provincias tienen indicadores sociales muy diferentes.

Pasa algo parecido con las provincias del centro del país. Capital Federal es el distrito menos favorecido por el sistema de transferencias, pero también la provincia de Buenos Aires. Estos dos distritos tienen indicadores sociales muy diferentes, particularmente si comparamos Capital Federal con el Conurbano Bonaerense. Capital Federal tiene los mejores indicadores del país, pero la provincia de Buenos Aires tiene algunos de los peores indicadores de empleo y acceso a servicios, sobre todo concentrados en el Conurbano.

Podemos sostener que el sistema de transferencias federales compensa solo parcialmente algunas de las inequidades en materia de indicadores sociales. Si bien tiende a favorecer a provincias que tienen algunos de los peores resultados en los indicadores sociales seleccionados, como los distritos del noreste y noroeste argentinos, también favorece a otras que tienen algunos de los mejores resultados, como las Patagónicas. Los datos de capacidad fiscal (transferencias nacionales y recursos de origen provincial) nos permiten clasificar a las provincias en cuatro grandes grupos: las que reciben muchas y pocas transferencias federales (divididas a partir de la mitad de la distribución) y las que tienen muchos o pocos ingresos propios (divididas con el mismo criterio) (ver Tabla 2).

Vinculamos estas dos variables con el ranking de provincias en función de los desafíos sociales que enfrentan, según se reporta en la Tabla 1. De esta manera, tenemos provincias que reciben muchas transferencias federales, tienen muchos recursos propios y no enfrentan serios problemas sociales. Estas provincias son Tierra del Fuego, San Luis, Santa Cruz, La Pampa y Río Negro. Llamamos a este grupo de provincias "VERDE".

En el siguiente grupo se encuentran las provincias que tienen muchos recursos propios, reciben relativamente pocas transferencias federales per cápita y no enfrentan serios problemas sociales: Capital Federal, Chubut, Neuquén. En esta categoría también se incluyen las provincias

más grandes del centro del país, que tienen buenos resultados en la mayoría de sus indicadores, pero enfrentan algunos desafíos sociales más serios: Santa Fe, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires. Llamamos a estas provincias como las del grupo “AMARILLO”.

En un tercer grupo están las provincias que reciben más transferencias federales, tienen pocos recursos propios y enfrentan problemas sociales serios en la mayoría de sus indicadores: Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa, Catamarca y San Juan. Estas provincias están en el grupo “NARANJA”. En esta categoría también está La Rioja que recibe muchas transferencias federales y tiene pocos recursos propios, pero no tiene indicadores sociales tan malos como las provincias anteriores.

En un cuarto grupo, están las provincias que reciben pocas transferencias federales, tienen pocos recursos propios y enfrentan los problemas sociales más serios del país: Salta, Tucumán, Corrientes, Misiones y Entre Ríos. Estas provincias son las del grupo “ROJO”.

Ninguna de las provincias de los grupos VERDE y AMARILLO debería tener serios problemas para enfrentar sus malos indicadores sociales. Quizás los problemas más serios se concentran en los conurbanos de las grandes ciudades de las provincias del grupo AMARILLO, ubicadas en el centro del país. El gobierno nacional podría tener instrumentos de monitoreo de indicadores en estas provincias, colaborar en algunos programas sociales en los conurbanos y exigir resultados cercanos a la media nacional para todo el territorio.

Las provincias de los grupos ROJO y NARANJA son las que tienen desafíos sociales más serios y relativamente pocos recursos para enfrentarlos. Son provincias que necesitan fondos del gobierno nacional para financiar programas y políticas sociales. Las del grupo ROJO deberían tener prioridad, especialmente Salta, Tucumán, Corrientes y Misiones, seguidas por las provincias en rojo del grupo NARANJA: Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa, Catamarca y San Juan (ver Tabla 2).

Los ingresos propios de las provincias con los peores indicadores sociales, particularmente las del grupo ROJO de la Tabla 2 (Salta, Tucumán, Corrientes y Misiones), seguidas por las provincias en rojo del grupo NARANJA (Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa y Catamarca), son muy bajos en relación al resto de las provincias. Por ello, el gasto provincial en los servicios de salud y educación puede no resultar suficiente para responder a las enormes necesidades socioeconómicas que enfrentan.

TABLA 2

Grupos de Provincias Clasificadas en Función de su Capacidad Fiscal (Transferencias Federales e Ingresos Propios) y sus Indicadores de Bienestar

		Altas Transferencias		Bajas Transferencias
Altos Recursos Propios	Verde	Tierra del Fuego	Amarillo	Capital Federal
		San Luis		Chubut
		Santa Cruz		Neuquén
		La Pampa		Santa Fe
		Río Negro		Mendoza
				Córdoba
Bajos Recursos Propios	Naranja	La Rioja	Rojo	Entre Ríos
		San Juan		Misiones
		Catamarca		Tucumán
		Jujuy		Corrientes
		Formosa		Salta
		Santiago del Estero		
		Chaco		

Fuente: Elaboración propia.

Usamos también indicadores de capacidad burocráticas-administrativa de las provincias, como la cantidad de empleados públicos por cada 1.000 habitantes y el nivel de capacitación promedio de la burocracia provincial¹⁰. Las provincias tienen, en promedio para la serie 1987-2022, 59 empleados públicos por cada 1.000 habitantes. Pero hay provincias que tuvieron 22 empleados públicos por cada 1.000 habitantes y otras que llegaron a tener un máximo de 132. En un extremo de la distribución, aparecen algunas provincias con niveles altos de empleados públicos. Santa Cruz tiene en promedio 80 empleados públicos por cada 1.000 habitantes para la misma serie temporal y llegó a tener un valor máximo de 131. Le sigue la provincia de La Rioja, con 75 empleados públicos. Tierra del Fuego y Catamarca son las provincias que continúan

¹⁰ Sería importante tener datos sobre el rango en el escalafón administrativo. Sin embargo, no hay datos desagregados y comparables para las provincias para estos indicadores.

en la lista, con 73 y 72 empleados públicos por cada 1.000 habitantes, respectivamente. En el otro extremo, las provincias más densamente pobladas del centro del país, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe son las que tienen la cantidad de empleados públicos por habitante más baja del país (con 43, 47, 48 y 50 empleados públicos por cada 1.000 habitantes en promedio, respectivamente) (ver Gráfico 3 en el Apéndice).

La cantidad de empleados públicos poco indica sobre la calidad de estas burocracias. Podemos ver que provincias con buenos (como Tierra del Fuego y Santa Cruz) y malos (La Rioja, Catamarca y Formosa) indicadores sociales promedio tienen una alta cantidad de empleados públicos. Por ello, además del número de empleados públicos, incluimos el nivel de capacitación de las burocracias provinciales. Al analizar estos datos, podemos observar que hay provincias con burocracias relativamente más capacitadas (medidas como el porcentaje de las personas empleadas públicas entrevistadas en la EPH que tienen grado universitario, terciario y posgrado, completos e incompletos). Capital Federal y Córdoba tienen alrededor del 70 por ciento de la burocracia provincial con ese nivel de capacitación. En el otro extremo, Formosa, San Luis y Santa Cruz tienen valores entre el 41 y el 45 por ciento (ver Gráfico 4 en el Apéndice).

6. ¿Hay Relaciones entre Capacidad Estatal y los Indicadores de Bienestar?

Habiendo presentado algunos datos de estadística descriptiva, en esta sección reportamos correlaciones que nos permitirán analizar si hay asociaciones empíricas (y eventuales relaciones causales) entre algunas variables de capacidad estatal provincial con los indicadores de bienestar social y de seguridad seleccionados.

Capacidad Provincial en Seguridad y Violencia

Ninguna de las correlaciones entre las medidas de capacidad estatal en seguridad y los indicadores de violencia es estadísticamente significativa. Debemos tomar estos resultados como provisorios debido a la poca cantidad de indicadores comparables y la extensión de las series de los datos disponibles.

No obstante estos resultados, encontramos relaciones entre mayor capacidad fiscal de las provincias y menores tasas de homicidios (cada 100.000 habitantes). Más precisamente, esta tasa correlaciona negativamente con transferencias federales per cápita (R de Pearson, $R=-0,42$) y con el gasto social per cápita de las provincias ($R=-0,20$). Ambas correlaciones son estadísticamente significativas¹¹.

Estos resultados indican que la capacidad fiscal, y no la capacidad en seguridad, se relaciona con menor violencia. Estudios futuros podrán analizar en mayor profundidad si las relaciones entre estas variables se mantienen con series temporales más largas e indicadores más precisos de capacidad estatal provincial en seguridad.

Capacidad fiscal provincial y bienestar

Analizamos correlaciones entre indicadores de capacidad estatal fiscal de las provincias, (i.e., sus ingresos y gastos y las transferencias federales que reciben) y los indicadores de bienestar subnacional. Los resultados en la primera columna de la Tabla 3 indican que los ingresos totales provinciales (ingresos propios) correlacionan con indicadores de empleo público ($R=0,34$). La correlación es positiva y estadísticamente significativa. La correlación con desocupación es negativa, pero en este caso no es estadísticamente significativa ($R=-0,04$). Hay una correlación negativa mucho más fuerte con pobreza ($R=-0,57$) y positiva con los indicadores de desarrollo humano ($R=0,80$). Las dos últimas correlaciones son estadísticamente significativas al 1 por ciento.

Además, los ingresos provinciales correlacionan negativamente con analfabetismo ($R=-0,66$) y mortalidad infantil ($R=-0,62$) y positivamente con indicadores de acceso a servicios de agua ($R=0,48$) y cloacas ($R=0,75$). Todos estos coeficientes son estadísticamente significativos.

Las correlaciones entre el gasto social de las provincias y los indicadores seleccionados son similares a los anteriores. Destacan correlaciones negativas con pobreza ($R=-0,35$), analfabetismo ($R=-0,15$) y mortalidad infantil ($R=-0,37$) y positivas con los indicadores de desarrollo humano ($R=0,15$) y de acceso a servicios de agua ($R=0,33$) y cloacas ($R=0,42$) (ver Tabla 3). Estas últimas correlaciones son menos robustas que las analizadas anteriormente para ingresos propios de las provincias. No hay una correlación estadísticamente significativa con empleo público.

¹¹ No encontramos una correlación entre ingresos totales provinciales y la tasa de homicidios.

Reportamos las correlaciones entre las transferencias federales y algunos indicadores de bienestar en las provincias (ver tercera columna de la Tabla 3). Los resultados indican que hay una correlación positiva entre transferencias federales y empleo público ($R=0,70$) y una correlación negativa (y más fuerte que en el caso de ingresos provinciales) entre transferencias federales y desempleo ($R=-0,36$).

Hay también una correlación negativa entre transferencias federales y la desigualdad de ingresos, medida con el coeficiente de Gini ($R=-0,45$) (y una correlación negativa entre empleo público y desigualdad de ingresos; $R=-0,16$). Todos estos coeficientes son estadísticamente significativos al 1 por ciento.

Los resultados indican que hay correlaciones menos robustas entre transferencias federales e indicadores de bienestar social. Observamos una correlación positiva pero bastante menos intensa entre transferencias federales y el IDH ($R=0,16$) y negativa entre transferencias y analfabetismo ($R=-0,18$), mortalidad infantil ($R=-0,04$) y los indicadores de acceso a servicios, como a agua de red ($R=0,38$) y cloacas ($R=0,28$). Estas correlaciones son, en general, menos robustas que las anteriores y algunas de ellas no son o están en el límite de la significancia estadística.

En síntesis, los resultados sugieren que las transferencias federales correlacionan negativamente y más robustamente con desocupación y desigualdad. Pero correlacionan menos o no correlacionan con indicadores de desarrollo humano y acceso a servicios.

Algunas provincias del norte, como Santiago del Estero, Formosa y Chaco, tienen relativamente bajo desempleo, subocupación y desigualdad (sobre todo Formosa; aunque Chaco redujo 16 puntos de Gini en la serie disponible). Pero al mismo tiempo, estas provincias tienen algunos de los valores más altos de pobreza, mortalidad infantil y materna, y de los más bajos en esperanza de vida o en indicadores de desempeño en educación, desde analfabetismo o tasa de abandono hasta resultados de estudiantes en las pruebas Aprender. También tienen malos resultados en los indicadores de acceso a servicios públicos, como conexión de hogares a agua de red o cloacas. Estos valores son aún peores si analizamos las brechas de sexo o los indicadores de los pueblos originarios.

Seguramente esto tenga que ver con que es más fácil corregir la desigualdad de ingreso con transferencias corrientes que la mortalidad infantil. Estas provincias reciben muchas transferencias federales per cápita, tanto corrientes (a través del sistema de coparticipación y de otros fondos) como de capital. La enorme mayoría de estas transferencias, particularmente las de coparticipación, son de libre disponibilidad, es

decir no están atadas a destino. Para que los recursos públicos, como por ejemplo las transferencias federales, tengan impacto en la mortalidad infantil, tienen que ser gastados de forma eficiente en salud, alimentación, agua potable (por mencionar algunas partidas). Además, es muy posible que el gasto provincial, aun cuando sea alto, no logre corregir sustantivamente los malos indicadores que estas provincias tienen.

Capacidad burocrática-administrativa provincial y bienestar

A la dimensión fiscal, sumamos un análisis de correlaciones entre indicadores de capacidad burocrática-administrativa de los estados provinciales, como el nivel de formación de los recursos humanos y los indicadores de bienestar seleccionados.

Los resultados en la cuarta columna de la Tabla 3 indican que, como esperaríamos, el nivel educativo de las burocracias provinciales correlaciona negativamente con pobreza (NBI), analfabetismo y mortalidad infantil y materna, y positivamente con IDH. Estas correlaciones son relativamente robustas (R entre 0,21 y 0,35) y estadísticamente significativas (a menos del 1 por ciento).

Otros resultados de esta dimensión son menos intuitivos para analizar. El indicador de capacidad burocrática-administrativa que disponemos no correlaciona con, la desigualdad o los indicadores de acceso a agua y cloacas y correlaciona de manera positiva con desocupación ($R=0,36$) y de manera negativa con empleo público ($R=-0,40$)¹².

¹² Encontramos una correlación positiva y estadísticamente significativa entre empleo público y desempleo. Ver la reflexión sobre su posible rol como “red de contención” en las conclusiones.

TABLA 3
Correlaciones entre Transferencias Federales, Ingresos y Gastos Provinciales e Indicadores Sociales

Dimensiones/Variables		Capacidad Fiscal			Capacidad Burocrática
		Ingresos Provinciales	Gasto Social Provincial	Transferencias Federales	Nivel Educativo
Empleo	Empleo Público	0,3447***	0,3846***	0,6988***	-0,4040***
	Desocupación	-0,0359	0,0543	-0,3565***	0,3578***
Desigualdad	Desigualdad (Gini)	-0,3065***	-0,4535***	-0,4451***	0,0432
Pobreza y Desarrollo Humano	Hogares con NBI	-0,5721***	-0,3512***	0,0061	-0,2333***
	IDH	0,7954***	0,1482***	0,1590***	0,3518***
Educación	Analfabetismo	-0,6647***	-0,1465***	-0,1825***	-0,2883***
Salud	Mortalidad Infantil	-0,6195***	-0,3742***	-0,0442	-0,2986***
	Mortalidad Materna	-0,3746***	-0,0586	0,1556**	-0,2057***
Acceso a Servicios	Acceso a Agua de Red	0,4780***	0,3250***	0,3789***	0,0892
	Acceso a Cloacas	0,7509***	0,4233***	0,2811***	0,0277
Seguridad	Homicidios (c/ 100,000 hab.)	-0,0156	-0,1966***	-0,4162***	-0,0331

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los resultados anteriores muestran que las transferencias federales correlacionan negativamente con la desigualdad de ingresos de las provincias, pero no tan robustamente con los indicadores de bienestar. La mayoría de las funciones sociales básicas (como la educación primaria y secundaria y la salud) dependen de las provincias y, quizás por eso, el ingreso y el gasto social provincial aparecen como las variables clave asociadas con mejor bienestar.

Quizás algunas provincias tienen buenos resultados en empleo y desigualdad por la alta cantidad de transferencias federales per cápita que reciben. El monto de transferencias corrientes federales correlaciona robustamente con el gasto corriente en las provincias, particularmente con empleo público. Seguramente hay varias posibles razones de esto. Una de ellas puede ser que muchas de estas transferencias no tienen destino

fijo; las provincias tienen autonomía para decidir en qué gastarlas. Otra posibilidad es que, con la descentralización de los servicios sociales (salud y educación) de los noventa, las administraciones provinciales en Argentina tuvieron que hacerse cargo de muchos empleados públicos encargados de brindarlos. Otra posibilidad, bastante especulativa, es que el empleo público en las provincias sea una forma de “red de contención” social (González y Nazareno, 2019) para limitar la caída por debajo de la línea de indigencia de sectores muy vulnerables y reducir la desigualdad, la conflictividad social y la violencia¹³.

Los indicadores de bienestar provincial correlacionan más fuertemente con los de capacidad fiscal provincial (medida con el ingreso y el gasto social provincial) y burocráticas-administrativa (nivel de capacitación de la burocracia). Entre los indicadores de capacidad fiscal provincial, los ingresos totales son los que correlacionan de forma más robusta y negativa con pobreza, analfabetismo y mortalidad infantil; y de manera positiva con los indicadores de desarrollo humano y de acceso a servicios de agua y cloacas. Estos resultados podrían estar indicando que la mejora del bienestar social requiere Estados subnacionales con alta capacidad fiscal y burocrática.

La conceptualización y operacionalización de capacidad estatal subnacional y los resultados de las correlaciones nos permiten presentar algunas preguntas para el caso estudiado y para otros de la región. ¿Qué datos pueden generarse para mejorar nuestras mediciones y capturar algunas de las dimensiones de capacidad estatal subnacional menos exploradas o no analizadas en este trabajo? ¿Podemos precisar, e idealmente aislar, algunos efectos causales de la capacidad estatal subnacional con los datos disponibles? ¿Es posible identificar efectos diferenciales entre ésta, sus distintas dimensiones y la capacidad estatal nacional? Para responder estas preguntas se requiere desarrollar más teoría sobre capacidad estatal entre niveles de gobierno y sus vinculaciones, así como más análisis empírico para explorar posibles mecanismos causales que vinculen a las correlaciones identificadas en este trabajo.

Creemos, además, que es posible y deseable replicar este análisis en otros países federales o unitarios descentralizados. Algunas condiciones de alcance (*scope conditions*) del trabajo podrían ser el tipo de sistema de transferencias, que en Argentina otorga un alto nivel de discrecionalidad a las provincias, además del nivel de autonomía fiscal y administrativa

¹³ Hay una correlación negativa entre empleo público y desigualdad ($R=-0,3876$) y con tasa de homicidios ($R=0,248$; para ambos $p=0,00001$).

de estas y la relativa relevancia de los municipios en materia de política social.

Esperamos que tanto la propuesta conceptual y de medición, como el análisis empírico y las preguntas pendientes formuladas en este trabajo, sean aportes útiles para avanzar en la agenda de investigación sobre las causas y los efectos de la capacidad estatal (nacional y subnacional) y en la formulación de políticas públicas que permitan reducir las enormes desigualdades en los indicadores de bienestar en Argentina y en otros países multinivel de la región más desigual del mundo.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. y Robinson, J. A. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409.
- Adam, A., y Tsavou, E. (2022). Do Natural Disasters Fuel Terrorism? The Role of State Capacity. *Economic Modelling*, 115 (2), 105950.
- Análisis Regulatorio y Económico Sectorial – ARES (2023). Argentina. CAF.
- Balán, P. E. (2013). Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Colección, 23, 13-46.
- Banco Mundial (2024) Indicadores de Desarrollo Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>
- Baten, J., Keyword, T. y Wamser, G. (2021). Territorial State Capacity and Elite Violence from the 6th to the 19th Century. *European Journal of Political Economy*, 70, 102037.
- Bates, R. H. (2015). *When Things Fell Apart*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BID. (2014). Megaciudades e infraestructura en América Latina, lo que piensa su gente. BID.
- Blanton, R. G., Blanton, Sh. y Peksen, D. (2020). Confronting Human Trafficking: The Role of State Capacity. *Conflict Management and Peace Science*, 37(4), 471-89.
- Bockstette, V., Chanda, A., y Putterman, L. (2002). States and Markets: The Advantage of an Early Start. *Journal of Economic Growth*, 7, 347-69.
- Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 11-31.
- Dincecco, M. (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dincecco, M. y Katz, G. (2016). State Capacity and Long-Run Economic Perform-

- mance. *The Economic Journal*, 126(590), 189-218.
- Dincecco, M. y Prado, M. (2012). Warfare, Fiscal Capacity, and Performance. *Journal of Economic Growth*, 17, 171-203.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2024). *Información fiscal provincial y Municipal*. Ministerio de Economía de Argentina.
- Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (2014). *Informe "Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014"*. Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Enriquez, E., Sybblis, M. y Centeno, M. A. (2017). A Cross-National Comparison of Subnational Variation. *American Behavioral Scientist*, 1-24.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (2005). Primary Commodity Exports and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 483-507.
- Fearon, J. D. y Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90.
- Fenández, V. R. y Vigil, J. I. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano: Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15, 43-90.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 599-611.
- González, L. y Nazareno, M. (2019). La Desigual Distribución de la Desigualdad. Política Subnacional y Distribución del Ingreso en las Provincias Argentinas, 2003-2011. *Revista SAAP*, 13(1), 43-76.
- Guillermo Girao, M. (2024). Análisis Teórico y Operacionalización de la Capacidad Estatal a Nivel Subnacional: Referencia al Caso Peruano. *Revista Pares - Ciencias Sociales*, 4(1), 74-102.
- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the state: mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373-391.
- Herrera, S. I. y Herrera, R. J. (2015). Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 69-83.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INDEC (2024). *Bases de datos*. Disponible em: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Instituto Geográfico Nacional (2024) *Capas SIG: Hábitat e infraestrutura so-*

- cial*. Establecimiento educativo, edificio de salud, edificio gubernamental. Disponible en: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Informacion-Geoespacial/CapasSIG>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=40&vr=5&in=2&tp=20&wr=1&c-no=2&idrt=100&opc=t>
- Knutsen, C. H. (2013). Democracy, State Capacity, and Economic Growth. *World Development*, 43, 1-18.
- Kozłowski, D., Tiscornia, P. Weksler, G., Rosati G. y Shokida, N. (2020). EPH: Argentina's Permanent Household Survey Data and Manipulation Utilities. *R Package Version*.
- Kyle, J. y Resnick, D. (2018). Delivering More with Less: Subnational Service Provision in Low Capacity States. *Studies in Comparative International Development*, 54, 133-163.
- Lin, T. (2015). Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. *Social Forces*, 93(3), 1267-1300.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *Stance Working Paper Series*.
- Luna, J. P. y Soifer, H. D. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213.
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560.
- Mazzuca, S. (2015). "Cadenas Causales y Mecanismos Institucionales". En Sebastián Mazzuca (ed.), *Economía Política del Crecimiento* (pp. 15-35). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Mazzuca, S. (2024). *State Capacity: Conceptualization and Measurement*. [Manuscrito no publicado]
- Migdal, J. S. (2011). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mijiyawa, A. G. y Oloufede, D. K. (2019). State Capacity, Agricultural Productivity, and Poverty Reduction in African Countries. *Journal of Economic Development*, 44(1), 39-67.
- Müller-Crepon, C., Hunziker, P. y Cederman, L. E. (2021). Roads to Rule, Roads to Rebel: Relational State Capacity and Conflict in Africa. *Journal of Conflict*

- Resolution*, 65(2-3), 563-90.
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Pereyra, E. (2021). Capacidades Estatales, Cuestión Juvenil y Sistemas de Protección Social y Bienestar: Un Análisis Comparado a Nivel Subnacional. *Colección*, 32(1), 191-238.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Documentos de trabajo de la Fundación PENT.
- Skocpol, T. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Teda Skocpol (Eds). *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H. D. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, M. J. (2021). Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357.

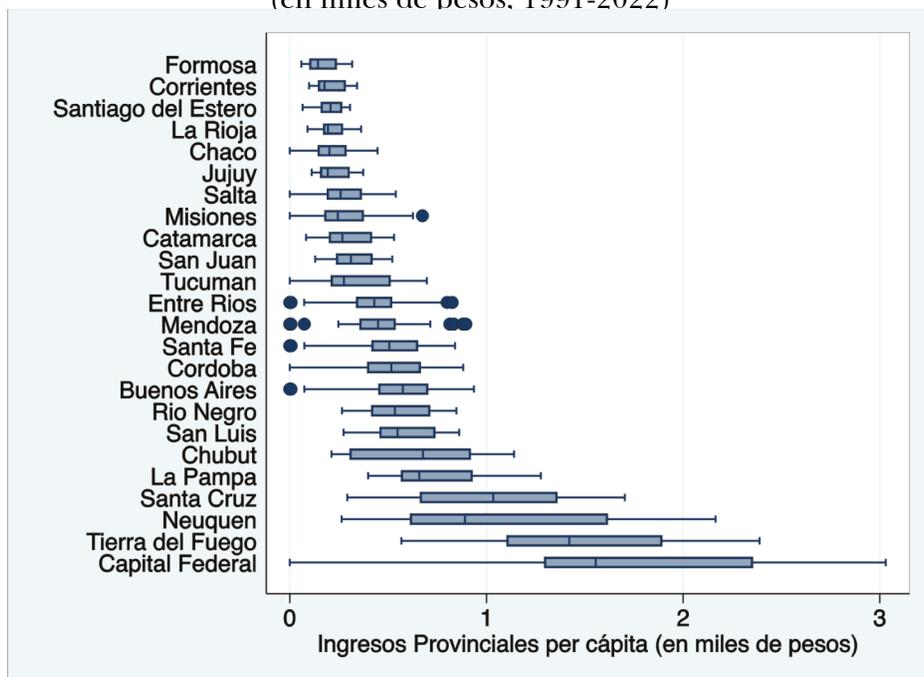
Apéndice

Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina

a) Capacidad Estatal Fiscal Provincial

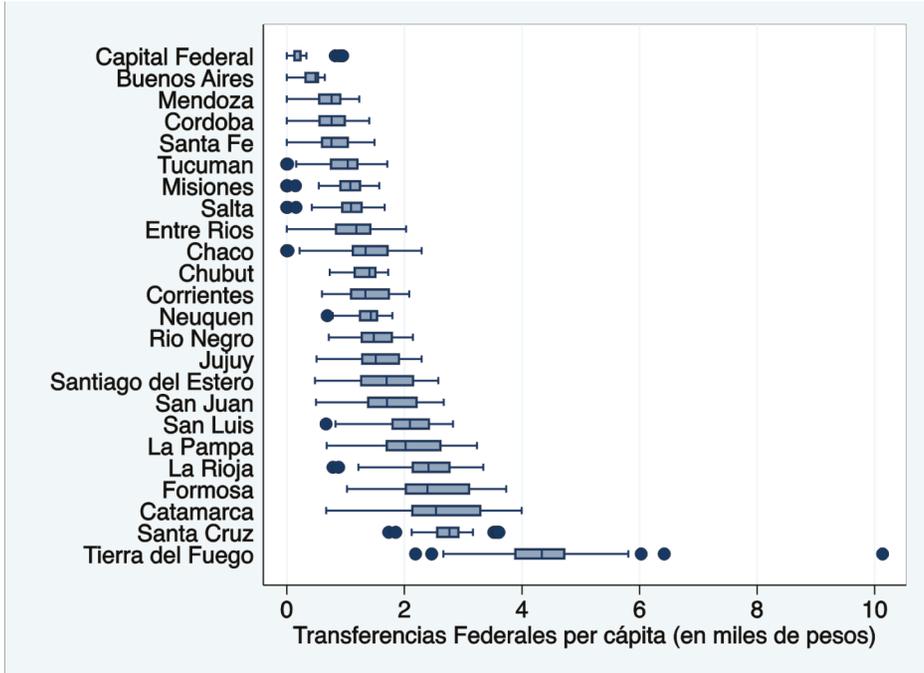
GRÁFICO 1

Ingresos Provinciales per cápita
(en miles de pesos, 1991-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

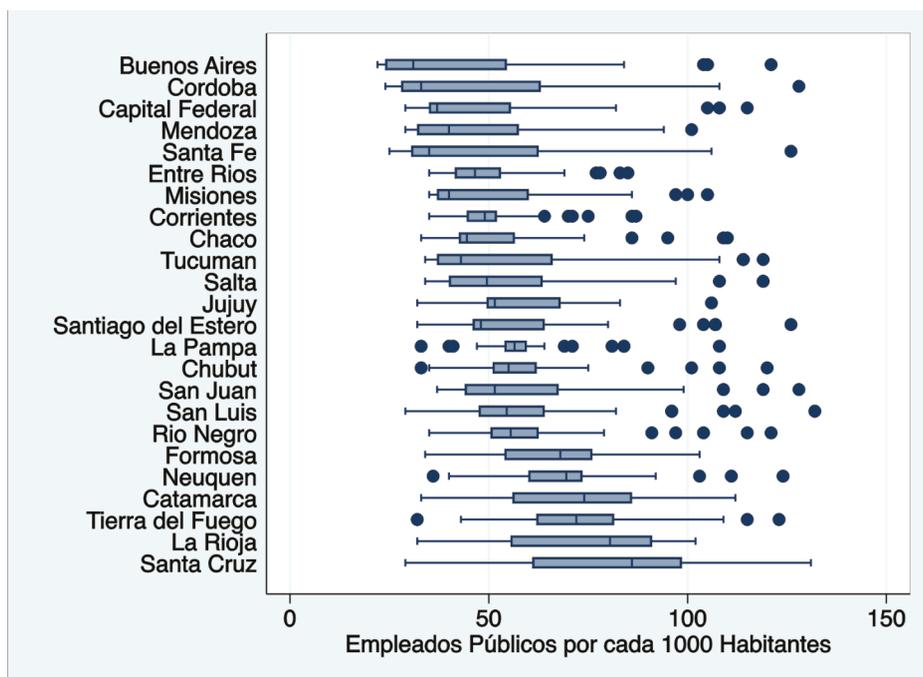
GRÁFICO 2
Transferencias Federales per cápita
(en miles de pesos, 1983-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

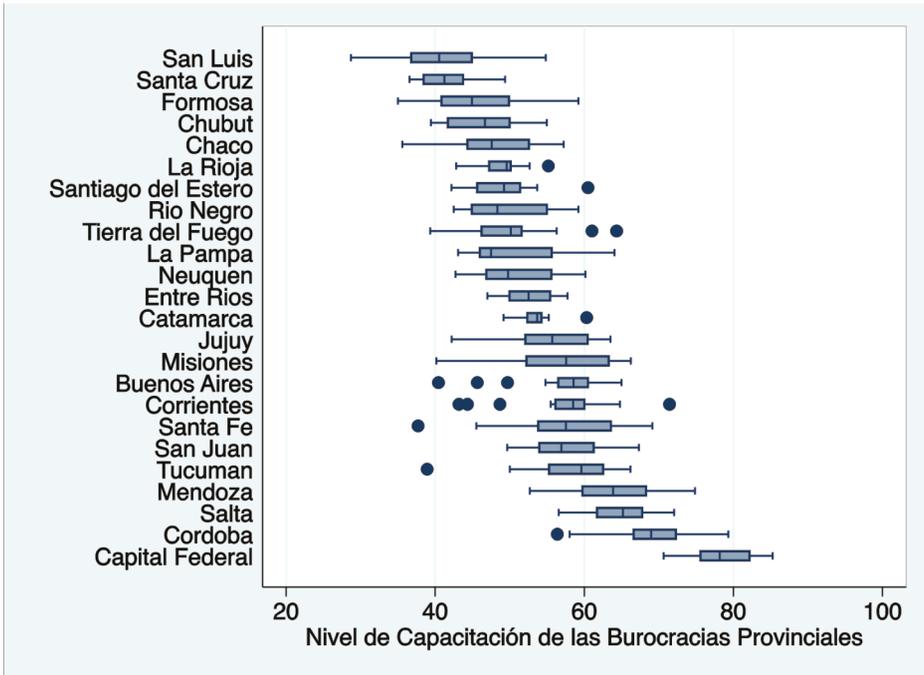
b) Capacidad Estatal Burocrática-Administrativa Provincial

GRÁFICO 3
Cantidad de Empleados Públicos
(por cada 1.000 habitantes, 1987-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

FIGURA 4
Nivel de Capacitación de las Burocracias Provinciales
 (% de la burocracia provincial con nivel universitario, terciario y de posgrado, completo e incompleto, 2004-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanentes de Hogares (INDEC) utilizando el paquete de R 'eph' (Kozlowski et al., 2020).

c) Apéndice Metodológico

TABLA 4
Listado de Variables, Indicadores y Fuentes

Variable	Indicador	Período	Nivel	Fuente
Nivel de bienestar social	Productos internos brutos (PIB) per cápita	2022	Nacional	Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial
	Productos internos brutos (PIB) per cápita	2022	Provincial	INEGI 2022 IBGE 2022 DNAP 2024
	Tasa de desocupación (cociente entre la población de 14 años y más desocupada y la población económicamente activa en el mismo grupo de edad, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Tasa de subocupación horaria (cociente entre la población subocupada horaria de 14 años y más y la población económicamente activa del mismo grupo de edad, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Tasa de informalidad laboral asalariada (cociente entre la población asalariada de 14 años y más sin descuento jubilatorio y el total de la población asalariada del mismo grupo de edad, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Población NiNi (cociente entre la población de 14 a 24 años que no estudia, no trabaja y no busca empleo y el total de la población de 14 a 24 años, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Desigualdad de ingreso (índice de GINI)	2003-2018	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos)
	Desigualdad de ingreso (ratio del percentil 90 y el percentil 10 del ingreso de la ocupación principal)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza	2016-2022	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos).
	Hogares con NBI (porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas)	1983-2013	Provincial	INDEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 1980 y 1991. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010
	Índice de desarrollo humano (IDH), que resulta del promedio del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice de P.I.B. ajustado	1996, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2021	Provincial	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
	Tasa de mortalidad infantil (cociente entre el número de defunciones de menores de un año y el número de nacidos vivos registrados, por cien mil)	2010-2020	Provincial	Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Tasa de mortalidad materna (cociente entre el número de defunciones maternas y el número de nacidos vivos registrados, por cien mil)	2010-2020	Provincial	Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
Esperanza de vida al nacer	2010	Provincial	INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010	

	Tasa de analfabetismo (cociente entre la población de 10 años o más que no sabe leer ni escribir y la población total, por cien)	2010	Provincial	INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010
	Tasa de abandono en el nivel primario (porcentaje de estudiantes inscriptos en un año de estudio del nivel primario que no se vuelve a matricular al año siguiente como nuevo, repitente o reinscripto)	2012-2020	Provincial	Ministerio de Educación, Dirección de Información Educativa. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Desempeño estudiantil (porcentaje de estudiantes de sexto grado de nivel primario del país tuvieron logros académicos avanzados o satisfactorios en matemática, Pruebas Aprender)	2016, 2018 y 2021	Provincial	Ministerio de Educación, Dirección de Evaluación Educativa. Operativo Aprender. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Acceso a la red de agua (cociente entre los hogares en viviendas particulares con acceso a la red de servicio cloacal y el total de hogares en viviendas particulares, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Acceso a la red de cloacas (cociente entre los hogares en viviendas particulares con acceso a la red de servicio cloacal y el total de hogares en viviendas particulares, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Tasa de hacinamiento crítico (cociente entre los hogares en los que duermen más de tres personas por cuarto y el total de hogares en viviendas particulares, por cien)	2016-2021	Provincial	INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes	2001-2020	Provincial	Sistema Nacional de Información Criminal https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/informes
	Tasa de mortalidad por suicidio por cada 100.000 habitantes. Cociente entre las defunciones por suicidios y el total de la población en un año dado, por cien mil habitantes.	2010-2020	Provincial	Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales
	Cantidad de femicidios por cada 100.000 habitantes	2017-2022	Provincial	Registro Nacional de Femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
Nivel de capacidad estatal en seguridad	Cantidad de policías de las fuerzas policiales provinciales (cada 1000 habitantes)	2008, 2012-2014	Provincial	Informe "Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014". Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación
	Cantidad de patrulleros de las fuerzas policiales provinciales (cada 1000 habitantes)	2008, 2012-2014	Provincial	
	Cantidad de tribunales penales en la provincia (cada 1000 habitantes)	2008, 2012-2014	Provincial	

Romina Del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca

Nivel de capacidades estatales burocrático-administrativas	Monto de recursos propios recaudados por el estado provincial (per cápita)	1991-2022	Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía, inflación controlada con año base 2004 (datos de inflación del Banco Mundial) y calculado per cápita a partir de datos de población de INDEC
	Monto de transferencias recibidas por el estado provincial (per cápita)	1983-2023	Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía, inflación controlada con año base 2004 (datos de inflación del Banco Mundial) y calculado per cápita a partir de datos de población de INDEC
	Gasto Social realizado por el estado provincial (per cápita). Ejecución Presupuestaria por Finalidad.	1991-2022	Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, inflación controlada usando el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto con base en 2004. Según la clasificación oficial, el gasto provincial en servicios sociales incluye el gasto de las provincias en las áreas de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, Educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.
	Cantidad de empleados públicos (por cada 1000 habitantes)	1987-2023	Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía
	Nivel de profesionalización de las burocracias provinciales (porcentaje que tienen estudios superiores)	2004-2023	Provincial	Encuesta Permanentes de Hogares (EPH, INDEC) utilizando el paquete de R 'eph' (Kozlowski et al. 2020)

Fuente: Elaboración propia.