

La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas. *The territorial manifestation of socioeconomic inequalities in Argentina: from diagnosis to public policies.* Andrés Niembro, Mariana Dondo y H. Martín Civitaresi. Población & Sociedad [en línea], ISSN-L 0328 3445, Vol. 23 (1), 2016, pp. 79-123. Puesto en línea en junio de 2016.

<http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/23/P&S-V23-N1-Niembro-Dondo-Civitaresi.pdf>

Copyright

Los derechos de autor son propiedad de P&S. Las solicitudes de permiso para reproducir total o parcialmente artículos publicados en la revista deben ser dirigidas a la misma. El Comité Editorial, en general, permitirá a los autores la reproducción ulterior de sus propios artículos. Para otorgar permisos a terceros, se requerirá del consentimiento de los autores.



© Población & Sociedad - Grupo Editor Yocavil

Contacto

Correo postal: San Lorenzo 429 - (T4000CAM) - San Miguel de Tucumán - Argentina

E-mail: poblacionysociedad@ises.org.ar -

revista@poblacionysociedad.org.ar

Página web: www.poblacionysociedad.org.ar

**Población
& Sociedad**
revista de estudios sociales

La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas

The territorial manifestation of socioeconomic inequalities in Argentina: from diagnosis to public policies

Andrés Niembro
Mariana Dondo
H. Martín Civitaresi

Resumen

En el trabajo analizamos las brechas socioeconómicas entre provincias argentinas en los años 2000 y la distribución de funciones y recursos entre jurisdicciones del Estado. Encontramos un aumento en la mayoría de las brechas, sumado a capacidades tributarias provinciales insuficientes y una distribución de fondos nacionales que consolidó las asimetrías preexistentes. Lograr una intervención redistributiva territorialmente requiere aumentar los recursos subnacionales, compensar diferentes capacidades tributarias, pensar políticas coherentes, asignar fondos nacionales progresivamente, favorecer círculos virtuosos de desarrollo y generar capacidades locales y oportunidades de empleo.

Palabras clave: desigualdades territoriales; finanzas públicas; relaciones nación-provincias-municipios; Argentina

Abstract

In this paper we analyze the socioeconomic gaps as well as the tasks and resources distribution among Argentinian provinces from the year 2000 onwards. We have found increasing gaps in most socioeconomic dimensions, insufficient provincial tax capacities and a distribution of national funds that have intensified preexisting regional asymmetries. To achieve a redistributive intervention among Argentinian provinces requires increasing subnational resources, compensating different tax capacities, thinking coherent policies, progressively allocating national funds, promoting virtuous circles of development and building local capacities and employment opportunities.

Keywords: regional inequalities, public finances, nation-provinces-municipalities relations, Argentina

Introducción¹

Las desigualdades socioeconómicas pueden manifestarse de diferentes maneras. A veces, se expresan simplemente como disparidades entre individuos (u hogares); o bien, entre grupos emparentados sobre la base de factores tan variados como, por ejemplo, clase social, género, etnia, entre tantos otros. Asimismo, las desigualdades sociales y económicas pueden percibirse en diferentes escalas geográficas de análisis, entre países o conjuntos de países, como también a nivel subnacional, entre regiones, provincias, departamentos, ciudades o pueblos, barrios. Si bien el eje de este trabajo radica precisamente en la manifestación territorial de las desigualdades, está claro que ambos planos se encuentran profundamente interrelacionados. Como señala Kessler (2014: 204), “no hay superación de la desigualdad de los habitantes sin modificar las desigualdades de los territorios que habitan”. Por otro lado, las disparidades espaciales son una dimensión clave de la inequidad total de un país. Dado que las diferencias entre territorios respecto a sus niveles de ingresos, pobreza, salud o educación, entre otros, contribuyen a los contrastes agregados de esos indicadores en el ámbito nacional, para alcanzar una mayor igualdad es indispensable abordar las brechas territoriales (CEPAL, 2010).

En los últimos años, el problema de las desigualdades territoriales ha ganado un lugar estratégico tanto entre investigadores como entre hacedores de política. Esto ha ido de la mano de varios aportes que documentaron la presencia de importantes disparidades geográficas (en aumento en la mayoría de los casos) a lo largo de países en desarrollo de Asia, Europa, África y América Latina (véase, por ejemplo, CEPAL, 2010; Heidenreich & Wunder, 2008; Kanbur, López Calva & Venables, 2005; Kanbur, Venables & Wan 2006; Kanbur & Venables, 2005, 2007; Kim, 2009; Milanovic, 2005a, 2005b; Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2006; RIMISP, 2012; Silva Lira, 2012). Por su parte, las asimetrías socioeconómicas entre territorios han sido un tema presente a lo largo de toda la historia argentina (Cao & Vaca, 2006; Gelman, 2011) y el problema del desarrollo desigual de las distintas regiones y provincias del país persiste hasta la actualidad. Sin ser del todo exhaustivos, podemos mencionar sólo algunos trabajos (realizados desde diferentes corrientes analíticas) que han dado cuenta de la importancia y vigencia de estas disparidades: Brida, Garrido, & London (2013); Cicowiez (2003); Figueras *et al.*, (2004); Garrido, Marina & Sotelsek (2002); Gatto (2007); Kessler (2014); Marina (1999); Niembro (2013a, 2015); Nuñez Miñana (1972); PNUD (2002a, 2002b); Porto

(1995a, 1995b); Rofman (1974, 1988); Utrera & Koroch (1998); Velázquez (2008); Velázquez *et al.*, (2014); Willington (1998).

Las nociones de brechas y desarrollo (y su comunión en brechas de desarrollo) son empleadas en este trabajo en un sentido amplio y abarcan a las diferentes desigualdades socioeconómicas que permiten dar cuenta de las disparidades en el bienestar entre regiones o jurisdicciones hacia el interior del país. Esto va en línea con debates recientes que han ido inclinando la balanza hacia definiciones multidimensionales y dinámicas del desarrollo (y, por consiguiente, de las brechas de desarrollo) (ver, por ejemplo, Nafziger, 2007; PNUD, 1990; Seers, 1969; Sen, 1985, 2000; Todaro, 1982, 2000). Según estos autores, el progreso y el bienestar humano se corresponden con un proceso de expansión de las oportunidades, las libertades y las capacidades de realización de los individuos. De este modo, factores como el acceso a la educación y la salud, la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso, el aumento de los niveles de vida, la seguridad, la estabilidad político-institucional, entre otros, aparecen como dimensiones básicas del desarrollo. Queda claro entonces que, aunque buena parte de los estudios que han abordado el tema de las desigualdades territoriales del desarrollo argentino lo haya hecho mayormente a través de las diferencias de crecimiento o ingreso per cápita, estos indicadores no son capaces por sí solos de dar cuenta de toda la complejidad inherente al desarrollo y sus asimetrías.

El objetivo del presente trabajo es avanzar desde un diagnóstico multidimensional de las desigualdades socioeconómicas a nivel provincial en Argentina hacia un análisis integral del marco de políticas públicas donde las mismas se encuadran, atravesando las siguientes preguntas: ¿cómo se presenta el reparto de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), de forma tal de intervenir sobre las desigualdades territoriales?; ¿y la distribución de los recursos y capacidades para hacer frente a dichas responsabilidades? Estas cuestiones plantean la necesidad de abrir el debate para establecer algunas estrategias y prioridades generales de acción si lo que se busca es reducir las desigualdades entre territorios.

Del diagnóstico de las desigualdades territoriales...

Desde una óptica multidimensional, Niembro (2013a, 2015) cuantifica y evalúa las asimetrías territoriales del desarrollo argentino entre inicios y fines de los 2000 (*circa* 2000 vs. *circa* 2009). El diagnóstico fue realizado agrupando diferentes dimensiones del desarrollo en dos categorías concretas: a) desigualdades sociales, incluyendo áreas tales

como pobreza y necesidades básicas, salud, educación y seguridad pública; y b) desigualdades económicas, considerando las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), innovación, infraestructura de transporte y energía eléctrica, sistema financiero (ver cuadro 3 en anexo metodológico). De sus conclusiones se desprende que, si bien esta década se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y una significativa recomposición de los indicadores sociales, en términos generales, las desigualdades territoriales de desarrollo se ensancharon en la mayoría de las dimensiones analizadas. Replicando la misma metodología, pero utilizando datos del Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) a nivel provincial que elabora el PNUD, Kessler (2014) arriba a resultados similares. Encuentra que entre 2006 y 2011 todas las provincias mejoraron su IDHA, a la vez que aumentó el promedio nacional, indicando que “es posible que se combine este aumento general del IDH ampliado con una perdurabilidad (o aun un incremento) de las brechas entre las provincias más desaventajadas y las mejor posicionadas, y entre dichas provincias y el promedio nacional” (Kessler, 2014: 211).

Cabe aclarar que el mencionado aumento de las disparidades territoriales en los años 2000 no implica que al analizarse caso por caso (provincia por provincia, indicador por indicador) no puedan observarse resultados contrapuestos, con algunos casos que apunten hacia una convergencia entre jurisdicciones y otros que muestren más bien una tendencia divergente. En este sentido, los resultados adelantados surgen a partir de contrastar medidas agregadas de la variabilidad de las brechas provinciales en cada una de las dimensiones socioeconómicas a inicios y fines de los 2000 (ver anexo metodológico), de forma tal de poder brindar una visión general que englobe estos complejos escenarios.

A continuación se sintetizan brevemente el estado y la evolución de las disparidades socioeconómicas a nivel territorial en Argentina, a partir de la revisión de Niembro (2013a, 2015).² En la figura 1 pueden consultarse, agregando regionalmente, las brechas para las diferentes dimensiones estudiadas en este trabajo.

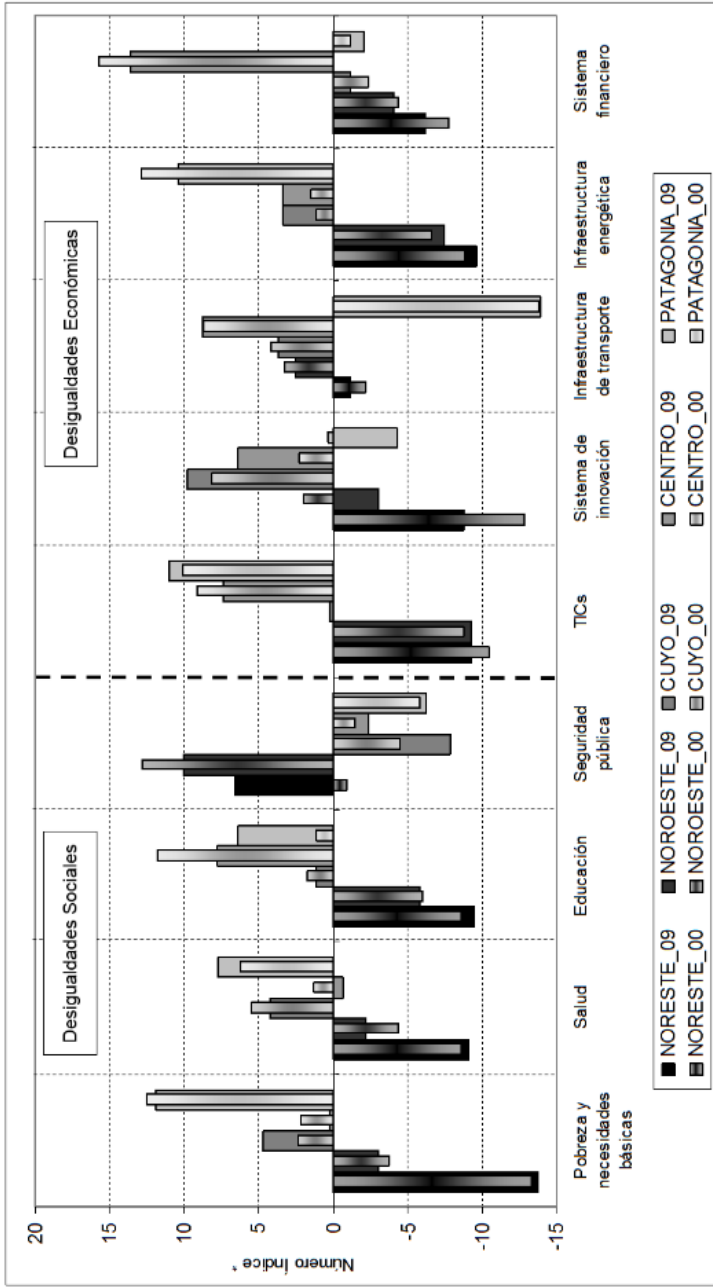
Las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) presentan brechas negativas en casi todas las áreas del desarrollo a fines de la década de 2000, a excepción de la dimensión seguridad pública en el NEA, que muestra un cambio de signo favorable en la última década, y de las dimensiones seguridad pública e infraestructura de transporte para el caso del NOA, con una brecha positiva en los dos momentos del tiempo en que se calcularon los indicadores. Por su parte, el NOA presenta un empeoramiento en el desarrollo innovativo. En contraste,

la región Centro exhibe brechas positivas en todas las variables con la excepción de seguridad pública y salud (esta última revirtiendo de una brecha positiva a inicios de los 2000). Cuyo, en tanto, aparece muy rezagada en seguridad pública, y con un menor déficit en sistema financiero. Finalmente, la Patagonia presenta brechas negativas en infraestructura de transporte, desarrollo financiero e innovación; aquí con una evolución desfavorable en la última década, lo cual se contrapone con el notable avance de los resultados educativos de la región.

Es necesario realizar algunas aclaraciones, al menos, en torno a aquellas dimensiones que pueden generar suspicacias. Por un lado, más allá de que los cálculos realizados no sugieran la existencia de brechas negativas en cuanto a la infraestructura de transporte disponible en el NOA, existe literatura que comprueba la existencia de elevados costos logísticos para el Norte del país bajo la actual configuración del sistema (Banco Mundial, 2006; FIEL, 2009; Viego, 2010). Esto iría de la mano de importantes rezagos desde el punto de vista de la calidad de la infraestructura, junto con otros problemas regulatorios y de operación efectiva. Por otro lado, el peso diferencial de la población rural en las distintas regiones es un factor que también podría matizar los resultados negativos de la Patagonia en esta dimensión y la mejor posición relativa del NOA (y NEA). Las provincias del norte tienen una mayor proporción de población rural que en el caso de la Patagonia. Ésta posee un extenso territorio y una baja densidad poblacional, por lo cual los indicadores de red vial terrestre son favorables en función del número de habitantes, pero no cuando se contraponen con la dimensión territorial. Adicionalmente, otra cuestión que no podemos obviar es la presencia de distintos escenarios hacia el interior de cada región. En términos relativos, esto puede apreciarse de una forma bastante simplificada en el cuadro 1, donde hemos sombreado (en gris) las brechas regionales/provinciales que presentan signo negativo.

Los casos en que la región y sus provincias comparten la existencia de brechas negativas, para ambos momentos del tiempo, se reproducen a lo largo de varias dimensiones del desarrollo social y económico en el Norte del país (con mayores coincidencias en el NEA), sumado a la infraestructura de transporte en la Patagonia. Lo contrario se da entre las jurisdicciones patagónicas en las áreas de pobreza, educación, TICs y energía eléctrica (la única salvedad para el caso de salud es Santa Cruz a inicios de los 2000), junto con el desarrollo educativo del Centro (o la seguridad pública en el NOA, si obviáramos la situación de Salta hacia 2009).

Figura 1. Desigualdades socioeconómicas entre regiones (circa 2000 vs. circa 2009)



Fuente: Niembro, 2013a, 2015.

Desde el punto de vista de las excepciones a nivel regional, en el NOA puede apreciarse una mejor posición relativa de Tucumán en varias facetas del desarrollo económico, mientras que suele observarse lo opuesto en los casos de Santa Cruz y Neuquén en la Patagonia. Por su parte, las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos parecen despegarse, en cierta medida, del panorama relativamente favorable que rige en el Centro, mientras que entre las cuyanas tiende a sobresalir el (mayormente positivo) desarrollo socioeconómico de Mendoza. Asimismo, más allá de la muy negativa situación respecto a la seguridad pública, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) lidera la mayoría de las dimensiones sociales y económicas, no sólo a escala regional sino también a nivel país. Lógicamente, en algunos casos estas diferencias relativas son profundas. Yendo al extremo, en su carácter de centro financiero del país, la Ciudad de Buenos Aires exhibe niveles de financiarización y bancarización significativamente superiores a la media nacional (y en gran parte influye en que dichos valores nacionales se ubiquen por encima de la mayoría de las restantes provincias).

Por último, el diagnóstico de Niembro (2013a, 2015) da cuenta también de una ampliación en las asimetrías territoriales en el período analizado. En los años 2000 crecieron las desigualdades provinciales respecto a las brechas de pobreza y necesidades básicas, educación, innovación, infraestructura de energía eléctrica, sistema financiero y seguridad pública. Esto implica que todavía existe una clara divergencia entre provincias en las diferentes facetas del desarrollo socioeconómico argentino. Lo más preocupante es que este aumento en las disparidades inter-provinciales se da en el marco de una década atravesada por el crecimiento económico y la recomposición de los indicadores sociales post-crisis de 2001 y 2002, lo cual deja de manifiesto que las mejoras no se distribuyeron de forma equitativa (y ni hablar de manera progresiva) en el territorio nacional. Más aún, esto coincide con un periodo donde varios indicadores de gasto e inversión (especialmente, pública) mostraron una tendencia alcista.

Esto no quita que hacia el interior de las brechas sintéticas (y su evolución en los 2000) puedan encontrarse realidades diferentes. Para dar un ejemplo, cuando se analiza de manera agregada la brecha de pobreza y necesidades básicas se verifica un ensanchamiento de las disparidades provinciales; sin embargo, revisando los indicadores más exhaustivamente, encontramos que no toda la evidencia apunta en el mismo sentido. Hay algunos indicios de una menor variabilidad inter-provincial en materia de acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento, lo cual en cierta medida es lógico puesto que mientras

Cuadro 1. Desigualdades regionales y provinciales, por dimensión socioeconómica (circa 2000 vs. circa 2009)

	Desigualdades Sociales						Desigualdades Económicas											
	Pobreza y necesidades básicas		Salud		Educación		Seguridad pública		TICs		Innovación		Infraest. transporte		Infraest. energía eléctrica		Sistema financiero	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
NORESTE (NEA)	-13,3	-13,7	-8,6	-9,1	-8,6	-9,5	-0,9	6,5	-10,4	-9,3	-12,8	-8,7	-2,2	-1,2	-8,9	-9,6	-7,8	-6,2
Chaco	-12,3	-16,2	-12,2	-8,8	-10,8	-9,2	3,2	8,4	-7,5	-8,6	-7,4	0,3	-0,1	-7,1	-8,1	-0,6	-2,1	
Corrientes	-5,3	-5,0	-5,4	-6,5	-4,3	-8,9	-2,7	4,6	-6,8	-5,5	-0,6	-1,3	-3,3	-3,4	-3,6	-4,0	-4,9	-5,9
Formosa	-12,5	-13,0	-13,9	-15,8	-6,1	-7,1	0,2	2,1	-10,5	-11,0	-7,1	-2,3	-5,8	-5,8	-10,1	-10,8	-8,8	-8,0
Misiones	-15,1	-17,1	1,4	-1,8	-10,2	-6,8	-1,2	1,6	-8,6	-8,9	-9,0	-9,6	0,3	3,2	-6,0	-7,0	-6,2	-7,3
NOROESTE (NOA)	-3,7	-3,1	-4,4	-2,2	-6,0	-5,9	12,8	10,0	-8,8	-9,3	2,0	-3,0	3,2	2,6	-6,6	-7,4	-4,4	-4,1
Catamarca	-1,3	-1,3	3,9	2,1	-2,8	-3,6	6,7	6,5	-5,8	-5,0	-1,3	-4,2	-2,6	0,5	1,5	7,0	-6,8	-10,6
Jujuy	-1,6	-0,9	-9,7	-4,1	-5,7	-1,1	1,7	0,9	-8,7	-10,5	-4,1	-6,7	1,4	1,0	-5,3	-7,5	-8,0	-5,2
La Rioja	-0,9	2,1	-0,1	-1,7	-5,0	-4,4	10,9	11,6	-4,2	-1,6	-3,2	3,1	-4,7	-4,1	-1,8	1,7	-3,7	-2,8
Salta	-0,8	-1,7	-6,0	-6,7	-3,7	-2,6	4,1	-3,0	-8,0	-10,3	3,7	-4,6	0,4	-1,3	-5,4	-8,1	-2,5	-0,4
Santiago del Estero	-11,9	-14,4	1,0	-0,3	-10,7	-16,4	8,2	8,2	-10,2	-10,7	-7,8	-4,4	-2,1	-2,9	-13,8	-15,9	-1,3	-3,4
Tucumán	-3,6	-3,9	-2,5	1,1	-3,0	-2,9	11,7	9,1	-5,3	-6,5	9,0	3,4	15,2	15,5	0,3	-0,6	3,2	2,7
CUYO	2,3	4,7	5,5	4,2	1,7	1,2	-4,5	-7,9	0,3	8,1	9,7	4,1	3,7	4,1	3,3	-2,3	-1,2	
Mendoza	2,9	4,9	5,8	2,4	3,2	2,0	-11,0	-14,7	0,2	0,4	-1,8	-0,1	1,3	0,3	2,9	3,9	1,0	-1,4
San Juan	-4,2	-1,7	-0,2	2,5	-2,2	-3,1	3,1	4,4	-3,1	-3,8	15,0	11,4	19,8	17,5	1,4	2,1	-4,4	-2,6
San Luis	0,9	2,7	2,9	2,8	-0,5	-0,4	8,9	6,5	-0,6	2,1	10,6	17,0	-0,9	1,3	-2,0	0,9	-4,4	-5,0

Cuadro 1. Desigualdades regionales y provinciales, por dimensión socioeconómica (circa 2000 vs. circa 2009) (cont.)

CENTRO	2,2	0,2	1,3	-0,6	11,8	7,8	-1,5	-2,4	9,1	7,3	2,3	6,4	8,7	8,8	1,4	3,4	15,7	13,5
CABA	22,0	16,0	1,2	1,4	20,7	19,3	-12,3	-12,4	25,2	20,1	18,4	17,1	n.a.	n.a.	7,9	9,6	37,4	32,7
Buenos Aires	-4,5	-5,9	0,2	-2,5	9,6	3,0	-5,4	-0,1	2,2	1,7	-2,2	-1,4	7,5	7,8	1,6	2,5	-2,0	-2,5
Córdoba	-1,6	0,7	3,1	1,4	7,7	6,5	0,0	-1,0	2,8	2,9	-0,9	-1,8	7,1	6,5	0,1	1,4	4,0	1,4
Entre Ríos	-0,8	4,0	1,5	1,2	3,3	1,4	2,5	-1,5	-3,4	-1,1	-4,6	-3,4	5,7	6,2	-0,6	0,3	-0,3	-0,5
La Pampa	2,3	2,6	2,7	3,8	6,0	6,5	3,8	8,4	2,5	3,5	-2,5	2,4	-5,9	-6,4	-2,6	-1,1	9,8	18,3
Santa Fe	-2,1	-0,1	0,9	1,5	7,8	4,3	0,3	-10,2	0,8	1,2	-1,0	-1,8	4,8	3,3	0,9	3,1	5,1	2,4
PATAGONIA	12,6	11,9	6,2	7,7	1,1	6,4	-5,9	-6,3	10,1	11,0	0,4	-4,3	-13,8	-13,9	12,9	10,3	-1,2	-2,1
Chubut	9,5	11,4	1,5	2,1	0,0	1,9	-1,6	-7,2	6,1	8,0	-1,0	1,1	-10,5	-11,0	16,7	7,6	1,2	3,5
Neuquén	7,3	8,0	9,4	8,4	0,1	4,6	-17,0	-12,3	5,2	6,6	-1,4	-7,4	-2,5	-1,2	18,1	18,2	-1,9	-2,5
Río Negro	4,0	2,3	4,3	6,4	0,6	3,8	-5,0	1,1	2,0	4,2	9,5	11,4	-8,0	-7,9	0,3	1,0	-0,04	3,0
Santa Cruz	14,0	13,8	-1,5	2,4	0,9	3,9	-2,4	-8,9	11,5	10,7	-5,6	-10,2	-10,9	-10,7	3,9	3,3	-4,7	-6,8
Tierra del Fuego	15,5	12,6	11,6	8,7	5,0	9,3	6,1	2,9	25,1	20,8	-3,4	0,0	-6,8	-8,1	2,5	0,7	-1,1	3,1

Fuente: Niembro, 2015.

Nota: En infraestructura de transporte, la CABA está, en cierta medida, contenida en la provincia de Buenos Aires.

algunas jurisdicciones se acercan a un techo de cobertura y se vuelve más difícil lograr grandes mejorías, las provincias rezagadas (en su mayoría, del norte del país) han cosechado mayores avances relativos en la década de los 2000 y tienen todavía un amplio camino por recorrer. Algo de esto podría estar presente en las menores brechas presentadas en el cuadro 1 por la CABA, Santa Cruz y Tierra del Fuego hacia 2009 (las tres jurisdicciones que todavía están mejor posicionadas en el país). Por otro lado, si bien es cierto que en los últimos años se observó una apreciable reducción en los índices de pobreza e indigencia heredados de la crisis de 2001-2002 y desde el gobierno nacional se pusieron en marcha algunas medidas de gran impacto (como la moratoria jubilatoria de 2005³ o la Asignación Universal por Hijo, lanzada en 2009⁴), los niveles actuales continúan siendo elevados para la media histórica del país y el patrón de desigualdades territoriales sigue vigente. En este sentido, el panorama tras la crisis mostraba que las jurisdicciones del norte (y particularmente del NEA) tenían los mayores niveles de pobreza y desigualdad, mientras que las patagónicas se encontraban en el extremo opuesto (Carballo & Bongiorno, 2006; Mussard & Pi Alperin, 2006; Zacaria & Zoloa, 2006). No obstante ello, y en el marco de la sustancial caída de la pobreza (urbana) en el ámbito nacional, la reducción resultó mayor en las ciudades más australes del país que en las norteñas, lo cual parece haber ido en contra de un proceso de convergencia territorial (ver López, Niembro & Ramos, 2013; Millan-Smitmans, 2008).

Una de las posibles explicaciones del peor desempeño relativo de las provincias norteñas puede encontrarse en la elevada proporción de empleo informal en dichas jurisdicciones, de modo que no se habrían logrado aprovechar totalmente las mejoras de ingresos que operaron a través de los acuerdos formales en el mercado de trabajo (véase Beccaria & Groisman, 2007; Millan-Smitmans, 2008). Por otro lado, Gatto (2007) señala que a pesar de la expansión económica que se experimentó en todas las provincias del país luego del 2002, los impactos de este proceso fueron muy dispares entre jurisdicciones. En especial, el autor subraya que el proceso de crecimiento económico no fue capaz de atravesar las áreas de pobreza estructural en el norte argentino, debido a la limitada articulación y cohesión territorial existente.

El hecho de que la pobreza se redujera más en los aglomerados con menor incidencia de la misma y que no se haya logrado atravesar las áreas de pobreza estructural, principalmente en el norte pero también en otros lugares como el conurbano bonaerense, puede percibirse a las claras en el cuadro 1. Allí sobresale que las cuatro provincias peor posicionadas alrededor del año 2000 (Misiones, Chaco, Formosa y

Santiago del Estero) muestran una brecha incluso más negativa una década después; este empeoramiento también se percibe para el caso de la quinta jurisdicción peor ubicada a fines de los 2000, la provincia de Buenos Aires.⁵

...A las políticas públicas

El diagnóstico presentado en el apartado anterior centra nuevamente el debate sobre la orientación territorial de estos mayores recursos y sobre su real eficacia para atacar las desigualdades sociales y económicas estructurales que dieron origen a la heterogeneidad territorial del desarrollo argentino. A continuación analizaremos cómo se reparten, por un lado, las funciones y el gasto público y, por otro, los recursos fiscales en un sistema federal como el argentino. Al margen del análisis general, ejemplificaremos algunas cuestiones clave haciendo referencias a los casos puntuales de salud, educación e innovación.

Sobre funciones, competencias y gasto público

El cuadro 2 y la figura 2 nos permiten apreciar de una forma compacta y resumida cómo se han venido distribuyendo las responsabilidades políticas y el gasto público en cada una de las dimensiones de análisis entre los distintos niveles de gobierno en Argentina (ver también Müller, 2010).

Por el lado de las desigualdades sociales, los ámbitos de mayor incumbencia de las provincias se encuentran en la seguridad pública y en los servicios (descentralizados) de salud y educación, aunque la Nación todavía guarda cierto peso en estas áreas, a través de programas específicos o por divisiones del espacio de injerencia (el caso del sistema universitario nacional). En materia de pobreza y necesidades básicas, en cambio, la preponderancia del gobierno nacional es más notoria. Por ejemplo, el componente de gasto previsional corresponde, aproximadamente, en un 79% a la Nación y en 21% a las provincias. No obstante, por lo general pueden evidenciarse varios aspectos en los cuales los niveles nacional y subnacional se superponen: inversión en infraestructura educativa, hospitalaria, en vivienda y saneamiento, programas de asistencia social que atraviesan a las distintas escalas territoriales, entre otros. Se observa además que, en términos comparativos, los municipios presentan una baja relevancia, a pesar de ser los receptores de gran parte de las demandas de la ciudadanía. Obviamente, tienen un rol central en materia de agua y obras sanitarias, calles y caminos urbanos

(aunque muchas veces estas inversiones requieren de aportes provinciales y/o nacionales) y en algunos casos también asumen funciones en las áreas de asistencia social y salud (Iturburu, 2000; Porto, 2004a). A esto se suman nuevas tendencias de generación de policías comunales para la prevención del delito, al margen del tradicional control de accidentes y contravenciones. De forma complementaria a este análisis, Cristini *et al.*, (2010: 5) aclaran que:

[las] políticas sociales de salud, educación y vivienda operan en forma descentralizada al nivel de las provincias. Las políticas focalizadas de combate a la pobreza son, en cambio, mayormente centralizadas. Para el conjunto de las políticas sociales se observa un muy bajo grado de coordinación entre niveles de gobierno, baja efectividad, pérdida de calidad y disparidad regional de resultados.

Por el lado de las desigualdades económicas, el predominio del nivel nacional es evidente, y en cierta medida esperable, si se tiene en cuenta la importancia de la articulación de todo el territorio nacional mediante infraestructuras claves como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. En el caso del sistema de ciencia y técnica, se suelen perpetuar viejas tradiciones históricas que datan de los orígenes de la educación superior en el país (las grandes universidades, centros y laboratorios del área central) y de la distribución territorial de algunos organismos nacionales como, por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (volveremos más adelante sobre esta dimensión). También es central el gobierno nacional en materia del sistema financiero, no sólo a través de su regulación general, sino también de la puesta en marcha de programas específicos y de la propia operatoria de la banca pública nacional. Sólo algunas provincias (mayormente, las más desarrolladas y correspondientes al centro del país) tienen cierta injerencia en el ámbito de los bancos públicos, como también a través de organismos de ciencia y tecnología (CyT) locales -ver Zurbriggen & González Lago (2010), para una descripción de las iniciativas e instrumentos de apoyo a la CyT a nivel subnacional-. Por otra parte, está claro que sobre las provincias recae la responsabilidad de velar por el buen estado de las rutas provinciales.

Al margen de las consideraciones generales (agregadas) recién desarrolladas, surgen otras cuestiones relevantes de cara al análisis de la equidad territorial de las funciones y políticas públicas: por un lado, es necesario evaluar las diferencias existentes entre las provincias argentinas al momento de hacer frente a sus obligaciones; y por otro, estudiar cómo se distribuye territorialmente el gasto nacional (y ver si contribuye a aplacar o bien tiende a exacerbar las desigualdades provinciales).

Cuadro 2. Funciones e intervenciones de los distintos niveles de gobierno, por dimensión socioeconómica (coloreado según porcentaje de gastos en la figura 2)

Nivel de gobierno		Nación	Provincias	Municipios
Desigualdades Sociales	Dimensión			
	Pobreza y necesidades básicas	-Programas de asistencia social y empleo (e.g. AUH, "Argentina Trabaja") -Sistema previsional (jubilaciones y pensiones) -Inversión en viviendas y saneamiento* - Marco regulatorio, prácticas y leyes laborales	-Programas provinciales de asistencia social -Inversión en viviendas y saneamiento -Jubilaciones y pensiones provinciales	-Agua potable y obras sanitarias (alcantarillas y cloacas) -Planeamiento y urbanismo -Programas locales de asistencia social
	Salud	-Programas específicos (e.g. "Remediar", Plan Nacer / Programa Sumar, vacunas obligatorias) -INSSJP-PAMI -Inversión en infraestructura hospitalaria -Marco regulatorio, estrategias y leyes nacionales	-Atención pública de salud (Hospitales, Centros, Salas, Consultorios) -Inversión en infraestructura -Obras Públicas Provinciales y leyes provinciales	-Algunos municipios: Centros de salud
	Educación	-Educación superior -Construcción de escuelas y universidades -Fondos de incentivo/ compensación -Programas específicos (e.g. "Fines", PROGRESAR) -Marco regulatorio, estrategias y leyes nacionales	-Educación inicial, primaria y secundaria Inversión en infraestructura -Estrategias, programas y leyes provinciales -Algunas provincias: Universidades provinciales	-Algunos municipios: Establecimientos educativos
Desigualdades Económicas	Seguridad pública	-Policía federal -Justicia federal -Defensa, relaciones exteriores, policía de fronteras -Nuevo uso de FFAA en conflictos internos	-Policía (provincial) -Administración de justicia -Establecimientos penitenciarios	-Control de contravenciones y accidentes -Algunos municipios: Policías comunales para represión de delitos
	TICs	-Inversión en infraestructura (e.g. Plan de Telecomunicaciones "Argentina Conectada") -Programa "Conectar Igualdad" -Marco regulatorio, estrategias y leyes nacionales (e.g. telefonía celular)	-Algunas provincias: Accesibilidad a Internet en espacios públicos / Programas propios de distribución de computadores públicos	-Algunos municipios: Accesibilidad a Internet

Cuadro 2. Funciones e intervenciones de los distintos niveles de gobierno, por dimensión socioeconómica (coloreado según porcentaje de gastos en la figura 2) (cont.)

Sistema de innovación	-Instrumentos de fomento a actividad científica e innovativa (e.g. FONCyT, FONTAR, FONARSEC) -Organismos públicos de ciencia y tecnología (e.g. CONICET, INTA, INTI, CNEA, y también Universidades Nac.) -Programa de desarrollo de la educación superior -Planes estratégicos -Sistema ferroviario: inversión, regulación y, ahora, operación	- <i>Algunas provincias: Organismos públicos provinciales de CyT y programas propios de fomento</i>
	Infraestructura de transporte	-Rutas provinciales y caminos rurales -Regulación de concesiones Caminos y calles urbanas y periurbanas
Infraestructura energética	-Inversión en infraestructura (e.g. generación, sistema interconectado) -Marco regulatorio y planes estratégicos -Empresas públicas (e.g. ENARSA) -Subsidios económicos [§]	--
	Sistema financiero	-Regulación de empresas distribuidoras - <i>Algunas provincias: Empresas estatales</i> -Excepción: Banca pública municipal (e.g. Rosario) † - <i>Algunas provincias: Banca pública provincial</i>

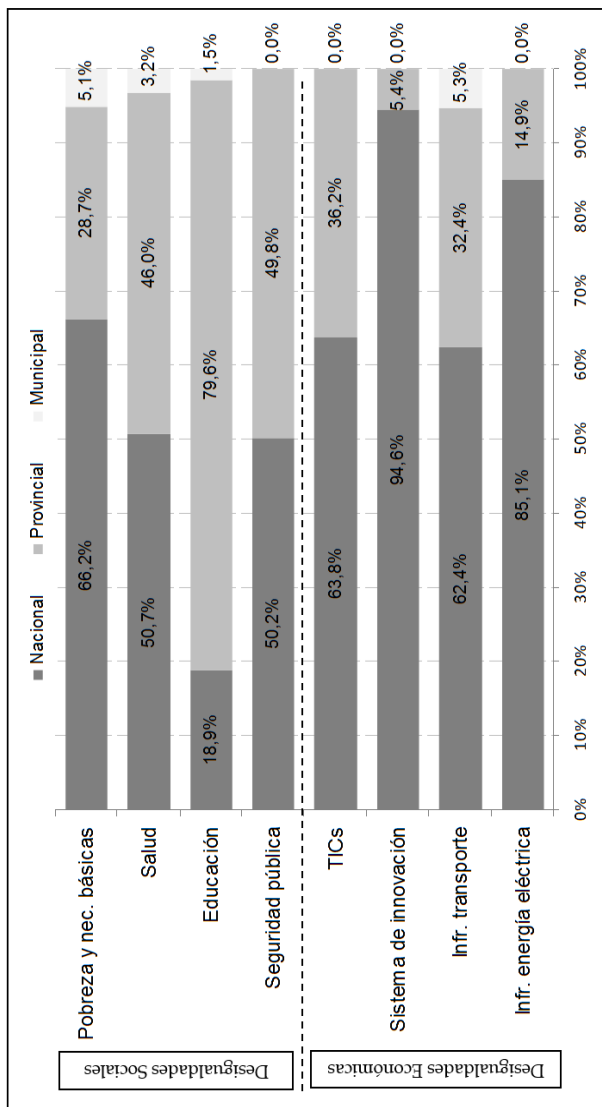
Fuente: Elaboración propia.

Notas: (*) Por el universo poblacional al cual convoca (más bien distante de los habitantes en situación de indigencia o pobreza), el Programa Crédito Argentino (PROCREAR) ha sido incorporado como programa financiero, por su alta injerencia en materia de créditos hipotecarios.

(#) Distribuidos desigualmente a nivel territorial, más en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMIBA) que en el resto del país.

(†) Téngase en cuenta que la CABA es tratada en este trabajo con el *status* de provincia. Por ende, el Banco Ciudad de Buenos Aires se considera como banca pública provincial.

Figura 2. Distribución de gastos de los distintos niveles de gobierno, por dimensión socioeconómica (período 2000-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

Nota: Los datos a nivel municipal adolecen de información en algunas categorías de gastos, lo cual podría estar sesgando a la baja ciertos porcentajes.

a. Salud

En el campo de la salud, por ejemplo, existe un consenso común alrededor de la excesiva fragmentación y la escasa eficiencia y equidad del sistema argentino (Arce, 1993; Bisang & Cetrángolo, 1997; Briner & Aloia, 2012; Cetrángolo, Lima Quintana, & San Martín, 2007; Katz & Muñoz, 1988; Kessler, 2014; Maceira, 2008, 2009, 2011; Tobar, 1997; Tobar, Olaviaga, & Solano, 2011, 2012). Buena parte de las desigualdades internas de la Argentina en materia de resultados de salud se sustentan, a su vez, en diferencias existentes por el lado de la disponibilidad y acceso a los servicios de salud.⁶ La falta de coordinación y articulación entre los sectores público, seguridad social y privado obstruye la posibilidad de construir un verdadero sistema de salud y va en contra del eficiente uso de los recursos y la equidad de su cobertura (Cetrángolo *et al.*, 2011). Asimismo, a la fragmentación entre sectores se le suma la segmentación hacia el interior de cada uno de ellos, lo cual se reproduce también a partir de la división según jurisdicciones (algo que se presenta con gran incidencia en el sector público nacional, provincial y municipal).

Al margen de los datos agregados recién presentados, es preciso señalar que persisten importantes diferencias entre los subsistemas públicos de cada provincia, lo cual atenta contra la existencia de un único nivel básico de cobertura de salud asegurado por la atención pública para toda la población del país (Cetrángolo *et al.*, 2011; PNUD, 2010). Por dar un ejemplo, en el año 2009 el gasto per cápita en atención pública de la salud⁷ de Santa Cruz (el máximo) fue seis veces la inversión por habitante de la provincia de Misiones (el mínimo). Por otra parte, entre los distritos cuyo gasto por habitante en atención pública de la salud se encuentra por debajo del promedio nacional, aparecen cuatro provincias norteñas (Misiones, Corrientes, Santiago del Estero y Salta), junto con las provincias más pobladas del país, exceptuando la CABA (es decir, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe). A nivel regional, la Patagonia tiene, por lejos, el mayor nivel de gasto per cápita.

En lo que respecta a la cobertura de seguro de salud (sea seguridad social o plan médico privado), el 64% de los argentinos contaba con algún tipo de aseguramiento en el año 2010, pero en el NEA sólo estaba asegurado el 49% de la población. Por otra parte, mientras que menos del 20% de los habitantes de la CABA y Santa Cruz no estaba cubierto, más de la mitad de la población de Chaco, Formosa y Santiago del Estero no accedía a ningún tipo de seguro de salud. Este hecho no sólo da cuenta de las disparidades geográficas internas en materia de empleo formal e ingresos, sino también de la mayor demanda ejercida sobre el sistema público de salud en el caso de las provincias norteñas.

Por otra parte, en algunas jurisdicciones el acceso a la cobertura parece estar atado a la importancia del sector público provincial dentro de la estructura de empleo formal. Las provincias que sobresalen en este escenario pertenecen también al Norte del país: en primer lugar, los mencionados casos de Formosa y Santiago del Estero, junto con Catamarca, donde más del 80% de los asegurados corresponden a las respectivas Obras Sociales Provinciales (OSP); y un escalón por debajo Salta y Jujuy, con cerca del 60% de la cobertura de seguros en poder de las OSP (véase Cetrángolo *et al.*, 2011). De todas formas, es importante destacar que los recursos per cápita destinados a la atención de la salud por cada institución de seguridad social provincial representan otra fuente de disparidades provinciales. De acuerdo con los datos relevados por Maceira (2011), entre las siete jurisdicciones con mayor gasto en salud por parte de las OSP se encuentran las cinco provincias patagónicas, la CABA y la provincia de Buenos Aires, mientras que seis de las ocho en peor posición corresponden al Norte (Corrientes, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Catamarca y Formosa).

En tanto, la composición demográfica de las provincias repercute sobre la importancia relativa del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) dentro de la estructura de aseguramiento. Por ejemplo, la CABA presenta el mayor porcentaje (9,2% de la población), seguida por las demás jurisdicciones de la región Centro. En el otro extremo se encuentran algunas provincias nortenas con menor esperanza de vida (como Formosa, La Rioja, Catamarca y Chaco), junto con Tierra del Fuego, dada la mayor proporción de población joven en esta última (Maceira, 2011).

b. Educación

El caso de la educación también evidencia la fragmentación e inexistencia de un único sistema, no sólo por la diferenciación público-privada hacia su interior, sino también por las desigualdades entre provincias y por la preocupante (re-)generación de circuitos educativos diferenciados según las desigualdades socioeconómicas de la población, ya sea entre escuelas públicas y privadas, como así también al interior de ambos sectores (Bezem, 2012; CIPPEC, 2004; Rivas, 2010b).

Si bien en Argentina se ha tendido a la consolidación de un esquema organizativo dual público - privado del sistema educativo (Guadagni, 2011; Morduchowicz, 2000; Rivas, 2010a), se encuentran heterogeneidades a nivel provincial. En 2010, cerca de la mitad de los alumnos de la Ciudad de Buenos Aires asistían a escuelas de gestión privada, mientras que en Chaco y Formosa lo hacían menos del 10%. Las provincias de Centro (excepto La Pampa) fueron las que

presentaron mayor porcentaje de educación privada y en el resto del país, este porcentaje no superó el 20%. Las provincias patagónicas, por su parte, parecieron disponer de recursos necesarios para sostener una educación pública relativamente bien financiada, de buena calidad y que reúne a gran parte del alumnado. Esto se ve reflejado no sólo en las brechas positivas exhibidas en el cuadro 1 anterior, y en la evolución favorable a lo largo de los 2000 (ver Niembro, 2014), sino también en el gasto anual por alumno del sector público, en el que las provincias patagónicas presentan los mayores montos. Entre puntas, la inversión por alumno de Tierra del Fuego fue cuatro veces la de Misiones y cinco la de Salta. Por el contrario, las provincias del norte del país fueron las que presentaron los menores gastos por alumno. Según el estudio de Steinberg, Cetrángolo & Gatto (2011), el gasto por alumno se relaciona con el nivel de *vulnerabilidad educativa* de cada provincia.⁸ Los autores encuentran que, salvo las provincias de Mendoza y Córdoba, todos los distritos con una inversión por alumno superior a la media presentaron, en efecto, vulnerabilidades menores al promedio provincial, y viceversa.

c. Innovación

En otros ámbitos, como el de la innovación, la clave radica en el direccionamiento territorial del gasto público nacional, ya que los aportes provinciales en la materia son más bien marginales. Para dar un dato nomás, entre 1996 y 2008 más del 94% de la inversión pública en ciencia y técnica provino de Nación.

Pero a la hora de indagar sobre la dirección de dicho gasto, no quedan dudas sobre el elevado nivel de concentración geográfica tanto de la inversión en ciencia y tecnología como de los recursos humanos abocados a dichas actividades, congregados por lo general en torno a las principales provincias del país (o bien, a la región pampeana). En el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015 (MinCyT, 2011), como así también en el más reciente Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020 (MinCyT, 2013), el gobierno nacional reconoce que el 72% del personal en CyT se aglutina en la ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, provocando fuertes desbalances territoriales.

Asimismo, si se evalúa, por ejemplo, la distribución geográfica de los recursos humanos totales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en 2010, sobresale nuevamente el hecho de que la ciudad y provincia de Buenos Aires concentran el 59% del personal, 21% se ubica en Córdoba y Santa Fe, otro 10% en Tucumán, Mendoza y Río Negro, y la décima parte restante se distribuye entre las demás diecisiete provincias. Conclusiones

similares pueden encontrarse en el trabajo de Gutti & Prados (2005), donde las autoras analizan una base de datos de 456 *grupos de excelencia*⁹, integrados por 5.265 investigadores. Algunos casos como los de Río Negro y Santa Fe sobresalen al considerar la presencia de estos grupos en relación a la población provincial, mientras que en la vereda opuesta figuran Salta, Chaco y Corrientes, con una menor participación que lo que representan en materia de habitantes. El sistema universitario argentino no está ajeno a las tendencias antes señaladas, corroborándose también una alta concentración de recursos, alumnos, docentes e investigadores en las principales universidades del centro del país: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Córdoba (García & Estébanez, 2007; Lugones *et al.*, 2010; Moldovan, Gordon & Di Marzo, 2011).

Este patrón se repite, a su vez, al evaluar el destino geográfico de los fondos de promoción a la investigación científica e innovación tecnológica administrados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) entre 2006 y 2010 (ver Codner, 2011; Peirano, 2011). Como señala este último autor, el otorgamiento de recursos replica la estructura productiva, concentrándose en las principales provincias del país, puesto que, “cuando la línea de préstamos prioriza canalizar los recursos hacia los mejores proyectos presentados, son los sectores y las regiones más desarrolladas las que albergan a las empresas con mejores capacidades para formular este tipo de propuestas” (Peirano, 2011: 110). Vale destacar que según el último informe de gestión de la ANPCyT, el 80% de los fondos adjudicados en 2013 se concentraron efectivamente en la región pampeana (ANPCyT, 2014).

Aunque en los últimos años se han expandido los recursos materiales y humanos destinados a las actividades científico-tecnológicas y se han desarrollado algunos intentos por alterar la desigual distribución regional de los mismos¹⁰, lo cierto es que, en líneas generales, no se modificó significativamente la estructura de localización y concentración del gasto y los recursos humanos por parte de los organismos públicos de CyT (MinCyT, 2009, 2012a, 2012b), como tampoco hacia el interior del conjunto de las universidades públicas nacionales (Lugones *et al.*, 2010). Todo esto no hace más que llamar la atención acerca de las posibilidades efectivas de desarrollar capacidades endógenas de innovación en ciertas regiones y provincias del país, así como también de cubrir las líneas de investigación prioritarias para el territorio o satisfacer las necesidades de innovación tecnológica en función del entramado productivo local.

Sobre capacidades y recursos

Si nos preguntáramos ahora cómo debiera ser el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno para poder hacer frente a las funciones y responsabilidades tratadas en la sección anterior, no estaría de más recordar lo que *de jure* define la propia Constitución Nacional en su Art. 75, inc. 2:

[...] Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; **será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional** (resaltado propio).

No obstante, esto no ocurre *de facto* y en la práctica se observan no sólo grandes desigualdades en las capacidades tributarias de las provincias sino también importantes inequidades en la distribución de fondos desde Nación.

Como se observa en las figuras 3 y 4, las provincias obtienen recursos principalmente a través de la coparticipación federal de impuestos o mediante recaudación propia, aunque también suelen ser importantes en algunos casos otras transferencias recibidas de parte del gobierno nacional.

Respecto a la primera de estas fuentes, la forma de reparto suele perjudicar a las provincias más pobladas (siendo Buenos Aires la provincia con menos recursos por habitante), mientras que en el extremo opuesto Tierra del Fuego y Santa Cruz se encuentran entre las más beneficiadas. Asimismo, la distribución de la coparticipación incluso aplica tratamientos dispares a provincias con características socioeconómicas similares, incumpliendo el principio de equidad horizontal. Por ejemplo, los recursos coparticipados por habitante que obtienen Catamarca, La Rioja o Formosa superan largamente a los que alcanzan otras provincias norteñas como Misiones, Salta, Tucumán o Corrientes. En efecto, la distribución secundaria actual es arbitraria, no se rige por patrones objetivos de solidaridad y equidad territorial, se encuentra desnaturalizada tras repetidos fracasos históricos de consensuar una reforma y, como corolario, no ha dado ninguna respuesta en materia de convergencia y/o reducción de las desigualdades inter-provinciales.

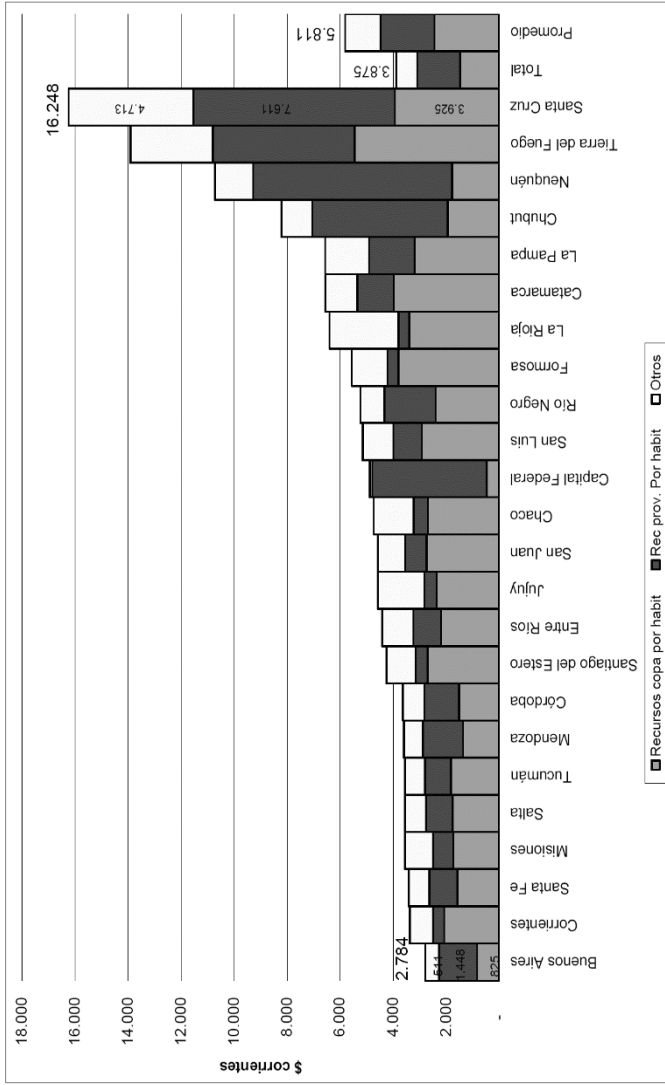
Por el lado de los recursos propios, vuelven a ser los distritos patagónicos los más favorecidos (con la excepción mayormente de Río Negro) a raíz de los ingresos por regalías hidrocarburíferas, mientras que las provincias del Norte, atravesadas por contextos de mayor pobreza relativa, se ubican en la vereda opuesta. La capacidad tributaria propia de las provincias del centro del país, con un grado de desarrollo económico relativamente elevado, las ubica en un plano intermedio entre los extremos recién planteados (figura 4).

La escasa potestad tributaria de las provincias (en un marco de centralización de la recaudación) respecto a sus elevadas responsabilidades y gastos (como producto de la descentralización de funciones), sumada a las diferentes capacidades tributarias de los gobiernos subnacionales y, en especial, a las debilidades de las jurisdicciones más pobres y menos desarrolladas, han generado en muchos casos una dependencia estructural de las transferencias discrecionales de Nación. Esto sienta las bases de una *democracia imperfecta* donde los gobiernos provinciales con bajo margen de maniobra quedan cautivos del gobierno nacional y deben negociar apoyos a cambio de fondos (Capello & Galassi, 2009; Cristini *et al.*, 2010; Llach, 2013; Porto, 2004b; Rezk, Lafit & Ricca, 2013). No extraña entonces que, en la práctica, las transferencias discrecionales no corrijan las inequidades derivadas de la coparticipación y sus leyes especiales, ni tengan en cuenta los distintos niveles de desarrollo de las provincias, tendiendo en todo caso a agravar las asimetrías existentes (Llach, 2013; Kessler, 2014).

a. Esfuerzos (y transferencias) en educación, salud e innovación

Volviendo sobre el caso (ejemplificador) de la educación, las disparidades en la capacidad fiscal de las provincias suelen traducirse, en cierto grado, en diferencias respecto de los recursos volcados a los sistemas educativos en cada jurisdicción, especialmente en materia de inversión pública por alumno. Bezem, Mezzadra & Rivas (2012) muestran que existe una relación estadística positiva entre recursos fiscales por habitante y gasto por alumno del sector estatal. Por ejemplo, dada la elevada cantidad de recursos por habitante que tienen Santa Cruz y Tierra del Fuego, estas provincias pueden ubicarse bien arriba en materia de gasto por alumno, a pesar de estar entre las que relativamente menos presupuesto destinan a financiar el sistema educativo. Como se desprende, es necesario tener en cuenta además que las provincias no sólo se diferencian en materia de recursos fiscales por habitante, sino también en la prioridad que asignan al gasto educativo dentro del presupuesto provincial. Según datos de 2010,

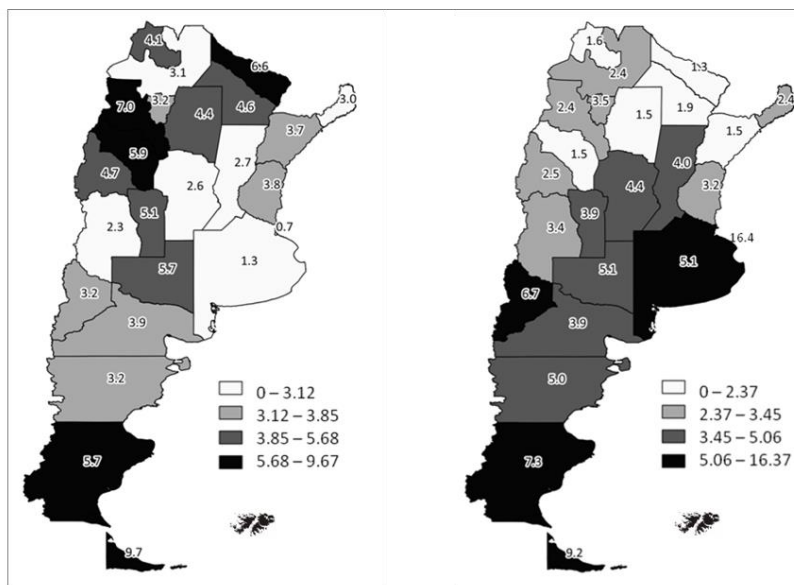
Figura 3. Recursos fiscales por habitante: totales, coparticipados y provinciales (2009)



Fuente: CIPPEC (2011).

Nota: La división de origen distingue entre los impuestos coparticipados por el gobierno nacional a las provincias, los recursos provinciales propios (impuestos provinciales, regalías) y otras transferencias del gobierno nacional a las provincias (Aportes del Tesoro Nacional, fondos de distinta naturaleza, etc.)

Figura 4. Distribución de los recursos tributarios nacionales entre provincias, por habitante -izquierda- y distribución de la recaudación provincial por habitante -derecha- (2009; coloreado según cuartiles)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Federal de Impuestos, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Censo 2010 - INDEC.

aunque Río Negro y San Luis cuentan con capacidades financieras similares, la primera de estas provincias invierte más por alumno que la segunda, sobre la base de un mayor esfuerzo presupuestario. Por otra parte, la provincia de Buenos Aires, que como vimos tiene la menor disponibilidad de recursos por habitante, asigna una elevada prioridad presupuestaria al gasto educativo, aunque de esta forma sólo pueda ubicarse en torno al valor medio de inversión por alumno del sector estatal (Niembro, 2014).

El trabajo de Steinberg, Cetrángolo & Gatto (2011) también avala la existencia de cierta vinculación entre una mayor vulnerabilidad educativa y un menor margen de maniobra fiscal. Si bien hay excepciones que no permiten hablar de una estricta relación lineal, las provincias donde se encuentra la mayor proporción de población en escenarios desfavorables (por lo general, es el caso de varias provincias norteafricanas, especialmente del NEA) suelen ser las que tienen una menor autonomía fiscal (medida a partir de los ingresos propios por alumno).

Por otra parte, podríamos preguntarnos qué papel ha jugado el gobierno nacional en el panorama anterior y qué tipo de impacto (beneficioso o perjudicial sobre la equidad territorial) tienen las transferencias a las distintas provincias. En el conjunto, las

jurisdicciones del Norte del país reciben los mayores aportes de programas nacionales por alumno, mientras que la presencia de estas jurisdicciones (con la excepción de Catamarca) en el Fondo de Compensación Salarial (FCS)¹¹ eleva el peso de los recursos nacionales en el salario docente provincial -ver Niembro (2014), sobre la base de datos recopilados de CIPPEC (2008) y Rivas (2010a)-. En cierta medida, ambos resultados tienden a matizar, aunque muy insuficientemente, las desigualdades de inversión educativa entre provincias (CIPPEC, 2008; Kessler, 2014; Maceira *et al.*, 2010). A su vez, si miramos al interior de programas nacionales como el Plan 700 Escuelas (de inversión en infraestructura educativa) puede observarse un mayor peso del NEA y NOA en la ejecución de dichas inversiones que lo que estas regiones representan en términos de matrícula del sector público (Niembro, 2012).

En el caso de la atención pública de la salud, las diferencias entre los esfuerzos presupuestarios de las distintas provincias parecen ser menos marcadas y no emergen patrones regionales claros. En el año 2009, las provincias destinaron, en promedio, un 11% de sus presupuestos a dicha función, con un mínimo de 7% en Córdoba y un máximo de 14% en Río Negro, dejando de lado a la Ciudad de Buenos Aires. Precisamente, la CABA es un caso especial ya que dicho porcentaje superó en 2009 el 22%, lo cual entre otras particularidades se explica, como señala el trabajo de PNUD (2010), por su bajo gasto en defensa y seguridad.¹² Respecto al peso de las OSP en el presupuesto de dicho año (promedio provincial del 5%), entre los casos más extremos cabe destacar que el esfuerzo de Neuquén resultó casi tres veces el realizado por Formosa y Misiones (3%).

Por otra parte, según datos compilados por Cetrángolo *et al.* (2011), las transferencias del gobierno nacional tienen en promedio una baja incidencia en el financiamiento de los subsistemas de salud provincial y sólo representan en el agregado poco más del 7% del gasto en atención pública de la salud efectuado por las provincias. Si bien, por lo general, suele ser en las provincias de menor nivel de desarrollo relativo donde se percibe una mayor importancia de las transferencias del gobierno nacional en relación con el gasto provincial (como ocurre, por ejemplo, en los casos de Corrientes, Tucumán, Misiones, Santiago del Estero, Chaco y Salta, en el Norte del país), de todas formas estos recursos no serían suficientes como para reparar las disparidades internas existentes (Cetrángolo *et al.*, 2011; Cetrángolo, Lima Quintana & San Martín, 2007; Maceira, 2011; Tobar, Olaviaga & Solano, 2012).

De todo esto se desprendería que la solución a los desiguales servicios públicos brindados por las diferentes provincias debe buscarse en cambios de fondo en las dispares capacidades fiscales de

los gobiernos subnacionales y no en transferencias que muchas veces terminan siendo marginales para tal fin.

Pero peor aún pueden resultar los casos donde el propio direccionamiento territorial del gasto público nacional es condescendiente con la perpetuación y reproducción de las asimetrías provinciales (más que con su disminución), como vimos en el ámbito de la innovación. El panorama de la preponderancia del gasto nacional se complementa con un bajísimo esfuerzo presupuestario por parte de las provincias en la función de ciencia y técnica: en promedio, solamente el 0,1% en todos los años del periodo 2000-2009 (aunque con partidas muy variables año a año en algunas provincias, lo que dificulta una comparación certera entre jurisdicciones).

Reflexiones finales

En este trabajo presentamos un breve diagnóstico de las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial en Argentina y analizamos cómo es el reparto de funciones, gastos y recursos entre los niveles de gobierno para intervenir sobre las diferentes dimensiones de las mismas. Encontramos que las brechas territoriales de pobreza y necesidades básicas, educación, innovación, infraestructura de energía eléctrica, sistema financiero y seguridad pública se ampliaron entre los años 2000 y 2009. O puesto en otros términos, nos hemos alejado aún más de la *igualdad de resultados* a nivel regional y provincial. Esto se dio en un período caracterizado por el crecimiento económico, la mejora de los indicadores sociales y el incremento del gasto e inversión públicas, mostrando que las mejoras no se distribuyeron de manera equitativa desde un punto de vista territorial.

El reparto de las funciones entre jurisdicciones mostró una preponderancia del gobierno nacional en el área económica, relacionada con la infraestructura necesaria para el desarrollo (transporte, energía, telecomunicaciones), mientras que en el área social se encontró mayormente una superposición de funciones entre los niveles nacional y provincial. En cuanto a los recursos disponibles, se observaron inequidades en la distribución de los fondos nacionales así como grandes desigualdades en las capacidades tributarias entre las provincias. Por un lado, el reparto de los fondos coparticipados desde la nación suele perjudicar a las provincias más pobladas y aplica tratamientos diferentes a provincias con similares características socioeconómicas. Por otro lado, la potestad tributaria provincial mostró ser baja en relación a la elevada responsabilidad que tienen por la descentralización de funciones y, más aún, la capacidad tributaria suele ser relativamente menor en las provincias más pobres y de menor

desarrollo relativo. Es decir, la *igualdad de oportunidades* fiscales por parte de las provincias también reina por su ausencia.

La persistencia (o, en varios casos, el agravamiento) de las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial pone de manifiesto la necesidad de más y mejores políticas para lograr un desarrollo equitativo en el plano subnacional. Como hemos visto, pareciera no alcanzar meramente con aumentar las masas de recursos volcadas a cada dimensión. Es más, en principio no estaríamos estrictamente frente a un problema de escasez de recursos en varias áreas. Por ejemplo, desde la óptica internacional no parece que la Argentina invierta poco en el sistema educativo, aunque obtiene pobres resultados a la hora de medir el retorno de dicho gasto, al margen de las elevadas tasas de matriculación de todos los niveles (ver Rivas, 2010a).¹³ En este sentido, debería atenderse a la eficiencia de dicha inversión, de forma tal de atacar los problemas de calidad de la educación, como así también la deserción en la escuela secundaria, que obstruyen el logro de mejores niveles educativos (para un intercambio acerca de las dificultades para medir la eficiencia del gasto provincial en educación, ver Epele, Chalela & Puig, 2013; Niembro, 2013b). Algo similar ocurre por el lado de la salud, donde tampoco se presentaría un problema de escasez de fondos (incluso quizás de un modo más claro que en el caso de la educación), sino de ineficiencias, superposiciones e inequidades en su asignación, ya que en Argentina se destina una cantidad de recursos muy elevada al área salud sin obtener resultados equivalentes en las comparaciones internacionales (ver López, Niembro & Ramos, 2013). Por otro lado, respecto a la infraestructura de energía o transporte, todavía persiste un problema irresuelto de precios, incentivos y reglas de juego en general (Agosta, 2011; Müller, 2012; Navajas, 2010; Raposo & Cafarell, 2009), tratándose de sectores que podrían movilizar inversiones privadas si fuera atacado apropiadamente. Tampoco está clara aún la división de aguas entre el sector público y el privado dentro de la nueva *governance* que viene operando *de facto*, pero vimos que el panorama de las brechas de energía eléctrica reflejaba disparidades internas en aumento, a pesar de las inversiones públicas y ciertas mejoras en materia de transporte e interconexión del sistema eléctrico en los últimos años.

Incluso si la igualdad entre jurisdicciones no fuese tratada como un objetivo actual de política (algo que, no obstante, iría en contra de los propios mandatos constitucionales) y los esfuerzos se enfocaran más bien en la equidad inter-personal, de cualquier forma sería preciso tener presente que “nos enfrentamos a un límite a toda política de disminución de desigualdades de los habitantes si al mismo tiempo no

se equilibran las desigualdades entre los territorios” (Kessler, 2014: 214-215).

Aunque cada dimensión socioeconómica analizada no sólo responde a un reparto diferencial de funciones, responsabilidades y capacidades entre los distintos niveles de gobierno, sino que también cada caso requiere de acciones y políticas individualizadas, también es necesario cierto grado de coherencia entre las medidas tomadas en las diferentes áreas. Sin ir más lejos, las desigualdades territoriales (y las brechas calculadas) no son independientes entre sí, sino que se encuentran interrelacionadas y responden a otros tipos de inequidades que las potencian y contribuyen a su reproducción en el tiempo. Esto puede deberse, por ejemplo, a las disparidades existentes entre zonas urbanas y rurales y al diferente peso de la pobreza estructural y la informalidad laboral entre provincias (Niembro, 2013a, 2015), o a lo que Kessler (2014) denomina *núcleos de exclusión profunda* a nivel social y territorial en materia de educación, salud, vivienda, empleo/ingresos e infraestructura.

Si bien no ha sido el objetivo de este trabajo introducirse en complejos debates técnicos que atañen a la teoría y praxis del federalismo fiscal (para ello pueden consultarse varios de los estudios citados), sí parece necesario remarcar algunos puntos que consideramos debieran ser ejes nodales de las estrategias de acción para reducir las desigualdades territoriales. Primero, será difícil sino imposible reducir varias de las disparidades socioeconómicas entre territorios si quienes deben hacer frente a estas responsabilidades, en particular cuando se trata de las provincias y los municipios, no cuentan con recursos relativamente similares entre sí como punto de partida. Como la descentralización no garantiza ni mucho menos la equidad territorial (e incluso, hemos visto, puede avanzar en el sentido contrario), se requiere entonces de *sistemas de equalización fiscal interterritorial* (Rodríguez-Pose & Gill, 2004), sea bajo el paraguas de una coparticipación reformulada (con criterios objetivos, redistributivos y solidarios) o alguna variante de fondo de convergencia regido por parámetros de equidad regional y social (ver, por ejemplo, Argañaraz *et al.*, 2010; Ashur *et al.*, 2009; Díaz Frers & Casadei, 2010; Llach, 2013).

En segundo lugar, es menester que desde el gobierno nacional se tome plena conciencia del impacto territorial de sus funciones y dirija espacialmente sus responsabilidades y gasto de modo de atacar (y no de agravar o perpetuar) las desigualdades socioeconómicas interjurisdiccionales.¹⁴ Como señalan Cetrángolo & Goldschmit (2011: 201):

En un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel desempeñado por los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular

políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común. [...] Son los gobiernos centrales quienes deberán ocuparse de compensar diferencias entre regiones, asegurar niveles mínimos de provisión en algunos servicios y articular políticas públicas.

Por último, dado que el desarrollo socioeconómico y sus desigualdades territoriales no dependen solamente de la política fiscal, se debería poner el énfasis además en favorecer círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo endógeno, creación de capacidades locales y generación de oportunidades genuinas de empleo para la población. No obstante, también es clave apuntalar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que esto a su vez podría implicar más y mejores servicios sociales, mayores impactos sobre la actividad económica/productiva y un mayor incentivo por parte de los contribuyentes a pagar sus impuestos, lo que deviene en aumentos de la base imponible y de las capacidades recaudatorias, entonces mayores posibilidades de gastar, etc.

Está claro que frente a problemáticas multidimensionales y complejas como las tratadas en este trabajo, difícilmente pueda recaerse en soluciones teóricas, simplistas y aisladas del cuadro de incentivos político-institucionales, económicos y sociales presentes en la realidad. De todas formas, consideramos que varias de las cuestiones y contrapuntos aquí planteados podrían tomarse como puntos de partida para debates más profundos; entre otros aspectos, para pasar, de una vez por todas, del diagnóstico a las políticas públicas que hagan frente a las manifestaciones territoriales de las desigualdades socioeconómicas en Argentina.

Anexos

Metodología para el cálculo de brechas

El procedimiento propuesto para el cálculo de las brechas de desarrollo socioeconómico se compone de tres etapas. Así, para alcanzar la brecha regional/provincial para cada una de las dimensiones, es necesario proceder primero a la obtención de las brechas particulares para cada indicador disponible y luego, mediante procesos de normalización y agregación, derivar finalmente una medida sintética para el área respectiva.¹⁵

En la primera etapa obtenemos entonces la distancia entre el indicador para cada región/provincia y su valor a nivel nacional (o el promedio general si se carece de este dato, aunque suele ser la excepción). Este procedimiento nos arroja como resultado una

identificación de aquellas jurisdicciones que se encuentran en una mejor o peor posición relativa que el conjunto del país. Cabe aclarar que la noción de brecha *positiva* o *negativa* en una cierta variable debe ajustarse de acuerdo con la naturaleza del indicador en cuestión. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, si estamos considerando una variable de mortalidad, un valor provincial menor que el nacional debe computarse como una brecha *positiva* (la provincia está mejor que el agregado del país), por lo que es necesario invertir el signo de la diferencia entre ambas medidas. Lo contrario ocurre para la esperanza de vida, donde una diferencia positiva entre el valor provincial y el nacional efectivamente se corresponde con una brecha *positiva* de dicha provincia.

El segundo momento consiste en la normalización de las brechas obtenidas luego del primer paso, puesto que las mismas responden a unidades completamente heterogéneas. De esta forma, se busca llegar a alguna magnitud estandarizada que pueda luego agregarse en una brecha compuesta para cada dimensión.

Aquí el proceso llevado a cabo radica en el siguiente cálculo sencillo:

$$\text{BRECHA estandarizada}_i = [(\text{BRECHA}_i - \text{BRECHA media}) / \text{BRECHA sd}] \times 10$$

Es decir, a la brecha inicial le restamos la media de las brechas obtenidas en la primera etapa y este resultado se divide por el desvío estándar de las brechas originales. Luego, se multiplica por diez, únicamente con motivo de una mejor presentación visual de los datos.

Finalmente, la tercera etapa implica la agregación de las brechas estandarizadas de cada indicador en brechas sintéticas para las distintas dimensiones. La norma general será la combinación de las brechas normalizadas mediante el promedio simple de las mismas, aunque en algún caso la agregación puede proceder de forma escalonada, combinando alternativamente aquellas medidas alcanzadas a partir de variables de distinta naturaleza.¹⁶ Cabe mencionar que en otros trabajos (López, Niembro & Ramos, 2013, 2014), donde calculamos las brechas de desarrollo para Argentina (como país, en una comparación a nivel internacional), la agregación de las brechas nacionales se hace, alternativamente, a partir del promedio simple y también del método de Análisis de Componentes Principales¹⁷, para generar así otra medida agregada de las brechas en cada área. De cualquier forma, esta técnica econométrica no puede ser aplicada aquí al caso de las brechas regionales/provinciales por el reducido tamaño de nuestra base de datos como para garantizar la robustez de los resultados.

Por último, teniendo en cuenta que ya hemos empleado una medida de dispersión estadística en el cálculo de las brechas (etapa de estandarización), la evolución en los años 2000 de la disparidad (variabilidad) inter-provincial de las brechas de desarrollo se analizará sobre la base de un indicador de desigualdad entre extremos (Máximo-Mínimo) de la siguiente forma: primero, obtenemos la diferencia entre la brecha provincial máxima y la mínima, luego el segundo mayor valor y el penúltimo, y así sucesivamente; segundo, sumamos todas las distancias obtenidas (o bien podemos promediarlas, lo cual no altera la contrastación). Otra forma alternativa de medición, que a los fines del presente trabajo arroja idénticos resultados respecto del signo de las variaciones intertemporales (pero que no necesariamente debería ser así para toda base de datos), es considerar a las brechas sintéticas como medidas de dispersión en sí y proceder a sumar o promediar todos los valores absolutos (*i.e.* luego de invertir el signo de las brechas negativas). Finalmente, se comparan los resultados *circa* 2000 vs. *circa* 2009 (por ejemplo, mediante la variación porcentual de los mismos), para dar una visión agregada del sentido de la modificación de las desigualdades internas.

Cuadro 3. Fuentes de información utilizadas

Brechas e indicadores	Años de análisis circa 2000	Elaboración propia en base a datos de: circa 2009
Desigualdades Sociales		
Pobreza y necesidades básicas		
Población en aglomerados urbanos por debajo de la línea de pobreza (%)	2002	Encuesta Permanente de Hogares - INDEC
Hogares con desagüe a cloacas (%)	2001	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Hogares con acceso dentro de la vivienda o terreno a red pública de agua (%)	2001	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Salud		
Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos	2001	DEIS (Ministerio de Salud)
Tasa de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos	2001	DEIS (Ministerio de Salud)
Incidencia de tuberculosis cada 100.000 hab.	2001	DEIS (Ministerio de Salud) e INDEC
Muertes por cáncer, enferm. cardiovasculares y diabetes cada 100.000 hab.	2001	DEIS (Ministerio de Salud) e INDEC
Esperanza de vida al nacer	2000-2001	2005-2010 INDEC
Educación		
Proxies de Tasa neta de matriculación en educación primaria		
-Tasa bruta de matriculación en educación primaria	2001	DINIECE (Ministerio de Educación)
-Tasa de sobriedad en educación primaria	2001	DINIECE (Ministerio de Educación)
Proxies de Tasa neta de matriculación en educación secundaria		
-Tasa bruta de matriculación en educación secundaria	2001	DINIECE (Ministerio de Educación)
-Tasa de sobriedad en educación secundaria	2001	DINIECE (Ministerio de Educación)
Calidad de la educación primaria	1999	DINIECE - Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)
Calidad de la educación secundaria	1999	DINIECE - Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)
Analfabetismo en población de 10 y más años (%)	2001	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Seguridad pública		
Hechos delictivos cada 100.000 hab.	2001	Dirección Nacional de Política Criminal e INDEC
Homicidios cada 100.000 hab.	2001	Dirección Nacional de Política Criminal e INDEC

Cuadro 3. Fuentes de información utilizadas (cont.)

Desigualdades Económicas			
TICs			
Hogares con computadora (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Hogares con teléfono celular (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Acceso residencial a internet	2001	2010	Censo Nacional de Población 2001 e INDEC
Innovación			
Gasto en I+D / PBG	1999	2005-2008	Ministerio de Ciencia y Tecnología, INDEC, CEP e IPEC (2009)
Otros gastos en Ciencia y Tecnología / PBG	1999	2005-2008	Ministerio de Ciencia y Tecnología, INDEC, CEP e IPEC (2009)
Investigadores cada 1.000 hab.	2001	2009	Ministerio de Ciencia y Tecnología e INDEC
Otro personal de Ciencia y Tecnología cada 1.000 hab.	2001	2009	Ministerio de Ciencia y Tecnología e INDEC
Infraestructura de transporte			
Kilómetros de red vial total (nacional + provincial) cada 10.000 ha. de superficie total	2000	2009	Consejo Vial Federal, Viego (2010) e INDEC
Kilómetros pavimentados de red vial total (nacional + provincial) cada 10.000 ha. de superficie agropecuaria	2000-2002	2008-2009	Consejo Vial Federal, Viego (2010) y Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008
Kilómetros de red ferroviaria (carga + carga y/o pasajeros) cada 100.000 ha. de superficie agropecuaria	2002	2008	DiNIECE - Programa Nacional Mapa Educativo (Ferrocarriles) y Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008
Infraestructura de energía eléctrica			
Hogares con acceso a red eléctrica (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Consumo eléctrico total (MWh) per cápita	2001	2010	Secretaría de Energía e INDEC
Potencia instalada (KW) per cápita	2001	2010	Secretaría de Energía e INDEC
Sistema financiero			
Filiales de entidades financieras cada 100.000 hab.	1998	2010	BCRA, INDEC y Anastasi <i>et al.</i> (2006)
Préstamos al sector privado no financiero / PBG	1998	2005-2008	BCRA, INDEC, CEP (Ministerio de Industria) e IPEC (2009)
Depósitos del sector privado no financiero / PBG	1998	2005-2008	BCRA, INDEC, CEP (Ministerio de Industria) e IPEC (2009)

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

Agosta, R. (2011). Problemática general del sector transporte en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 9, 14-25. ISSN 1853-8819.

ANPCyT. (2014). *Informe de Gestión 2013*. Buenos Aires: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

Arce, H. (1993). *El territorio de las decisiones sanitarias*. Buenos Aires: Ed. Macchi.

Argañaraz, N., Barraud, A., Pierrepont, M. E., Devalle, S., Londero, O., Cristina, D., Zenklussen, M. & Celdrán, S. (2010). *Un mejor Federalismo para Argentina: Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos*. Informe Económico No. 71. Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF).

Ashur, R. D., Sánchez Fernández, D., Carrazán Mena, G. & Pagani, P. (2009). *Federalismo Fiscal y Crecimiento Económico: Bases para un Fondo de Convergencia en la República Argentina*. VIII Jornadas Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público. Entre Ríos.

Banco Mundial. (2006). *Argentina: El desafío de reducir los costos logísticos ante el crecimiento del comercio exterior*. Informe No. 36606 - AR. Washington, DC: Banco Mundial.

Beccaria, L. & Groisman, F. (2007). *Informalidad y pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Bezem, P. (2012). *Equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina*. Documento de Trabajo No. 91. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Bezem, P., Mezzadra, F. & Rivas, A. (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo - Informe Final*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Bisang, R. & Cetrángolo, O. (1997). *Descentralización de los servicios de salud en Argentina*. Serie Reformas de Política Pública No. 47. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Brida, J. G., Garrido, N. & London, S. (2013). Estudio del desempeño económico regional: el caso argentino. *Cuadernos de Economía*, XXXII (60), 437-466. ISSN: 0121-4772.

Briner, A. & Aloia, C. (2012). *Sistema de salud en Argentina: evidencias recientes de su fragmentación y vigencia de asimetrías*. IV Congreso Anual AEDA: El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto. Buenos Aires: Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA).

Cao, H. & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, XXXII (95), 95-111. ISSN: 0250-7161.

Capello, M. & Galassi, G. (2009). Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino. *Studia Politicae*, 17, 31-64. ISSN: 1669-7405.

Carballo, J. & Bongiorno, M. (2006). *La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)*. Documento de Trabajo No. 35. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Cetrángolo, O. & Goldschmit, A. (2011). Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina. En A. Bárcena & O. Kacef (eds.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso* (pp. 185-201). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Lima Quintana, L., San Martín, M. & Aprile, M. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: PNUD, CEPAL (Oficina en Buenos Aires) y OPS.

Cetrángolo, O., Lima Quintana, L. & San Martín, M. (2007). *Situación del sector salud en Argentina. Análisis en el contexto de un sistema descentralizado*. Buenos Aires: Mimeo preparado para el BID.

Cicowicz, M. (2003). *Caracterización Económico-Social de las Provincias Argentinas*. Documento de Federalismo Fiscal No. 5. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.

CIPPEC (2004). *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Fondo de Investigaciones Educativas - PREAL.

CIPPEC (2008). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Segundo Informe Anual. Período mayo 2007 - septiembre 2008*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

CIPPEC (2011). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Codner, D. (2011). Alcance, resultados e impactos del FONCYT entre 2006 y 2010. En F. Porta & G. Lugones (eds.), *Investigación científica e innovación tecnológica en la Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica* (pp. 133-181). Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Comisión Técnica ATE-INDEC (2012). *La manipulación de datos en el INDEC: Impacto en la medición de pobreza e indigencia - 2do. semestre 2011*. Documento No. 7.

Cristini, M., Moskovits, C., Bermúdez, G. & Focanti, D. (2010). *Política fiscal y cohesión social: El federalismo cuenta*. Documento de Trabajo No. 103. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Cruces, G., Glüzmann, P. & López Calva, L. F. (2011). *Economic Crises, Maternal and Infant Mortality, Low Birth Weight and Enrollment Rates: Evidence from Argentina's Downturns*. Documento de Trabajo No. 121. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Díaz Frers, L. & Casadei, E. (2010). *Diagnóstico del sistema fiscal argentino y propuestas de reforma*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Epele, N., Chalela, L. & Puig, J. (2013). *Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos*. Anales de las XLVIII Jornadas de la AAEP, Santa Fe.

FIEL. (2009). *La inversión en infraestructura en la Argentina: necesidades y requisitos para un desempeño competitivo*. 45º Coloquio Anual de Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA). Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Buenos Aires.

Figueras, A. J., Arrufat, J. L., De la Mata, D. & Álvarez, S. (2004). *Convergencia regional: un estudio sobre indicadores de tendencia*. Anales de las XXXIX Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Buenos Aires.

García, A. & Estébanez, M. E. (2007). *Sistema Nacional de Innovación Argentino: Estructura, Grado de Desarrollo y Temas Pendientes*. Nuevos Documentos CEDES No. 31/2007. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Garrido, N., Marina, A. & Sotelsek, D. (2002). Convergencia económica en las provincias argentinas (1970-1995). *Estudios de Economía Aplicada*, 20 (2), 403-421. ISSN: 1133-3197.

Gatto, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. En B. Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007* (pp. 307-356). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Gelman, J. (2011). Desequilibrios regionales, desigualdades sociales. Las economías argentinas en el siglo XIX. En J. Gelman (ed.), *El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX* (pp. 11-45). Rosario: Prohistoria.

Guadagni, A. (2011). *Deserción, Desigualdad y Calidad Educativa*. Informe Especial No. 415. Buenos Aires: Econométrica research and forecasts.

Gutti, P. & Prados, P. (2005). Generación y Uso del conocimiento Científico. El mapa de oferta científico-tecnológica y la trama de vinculaciones. Informe parte del proyecto: *Sistema nacional y sistemas locales de innovación: Estrategias empresarias innovadoras y condicionantes meso y macroeconómicos*. Buenos Aires: Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Heidenreich, M. & Wunder, C. (2008). Patterns of regional inequality in the enlarged Europe. *European Sociological Review*, 24 (1), 19-36. ISSN: 1468-2672.

Iturburu, M. S. (2000). *Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Kanbur, R., López Calva, L. F. & Venables, A. (2005). Symposium on Spatial Inequality in Latin America. *Cuadernos de Economía*, 42, 133-136. ISSN: 0717-6821.

Kanbur, R. & Venables, A. (2005). Spatial Inequality and Development. En R. Kanbur & A. Venables (eds.), *Spatial Inequality and Development* (pp. 3-11). Oxford: Oxford University Press.

Kanbur, R. & Venables, A. (2007). Spatial Disparities and Economic Development. En D. Held & A. Kaya (eds.), *Global Inequality: Patterns and Explanations* (pp. 204-215). Cambridge, UK: Polity Press.

Kanbur, R., Venables, A., & Wan, G. (2006). *Spatial Disparities in Human Development: Perspectives from Asia*. United Nations University Press.

Katz, J. & Muñoz, A. (1988). *Organización del sector salud. Puja distributiva y equidad*. Buenos Aires: CEAL-CEPAL.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kim, S. (2009). Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies. En M. Spence, P. Clarke & R. Buckley (eds.), *Urbanization and Growth* (pp. 133-166). Washington DC: The World Bank.

López, A., Niembro, A. & Ramos, D. (2013). *Diagnóstico de desarrollo para Argentina*. Documento de Trabajo No. 51, Buenos Aires: CENIT. Trabajo elaborado a pedido del BID.

López, A., Niembro, A. & Ramos, D. (2014). Diagnóstico de (brechas de) desarrollo para Argentina: En "estado crítico" a fines de los 2000. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 13. ISSN: 1853-1350.

Lugones, G., Hurtado de Mendoza, D., Gutti, P., Mallo, E., Bázque, H. & Alonso, M. (2010). *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico en la década 1998-2007: Informe Nacional Argentina*. Documento nacional para el proyecto: El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación superior en Iberoamérica - Informe 2010. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia.

Llach, J. J. (2013). *Federales y Unitarios en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Temas.

Maceira, D. (2008). Sistema de salud argentino. En F. Berten, W. Flores & A. Hardoy (eds.), *La inequidad en salud. Hacia un abordaje integral*. Buenos Aires: IIED-América Latina Publicaciones.

Maceira, D. (2009). *Inequidad en el acceso a la salud en la Argentina*. Documento de Políticas Públicas No. 52. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Maceira, D. (2011). *Financiamiento, Aseguramiento y Prestación de Servicios de Salud en Argentina*. México DF: Serie Financiamiento en

Salud y Protección Social en América Latina y el Caribe. Fundación Mexicana para la Salud.

Maceira, D., Waisgrais, S., Dborkin, D., Kremer, P., Vera, A., Olaviaga, S., Bezem, P. & Stechina, M. (2010). *Gasto público social en infancia y adolescencia: un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y UNICEF.

Marina, A. (1999). *Convergencia de los indicadores sociales en la Argentina*. Anales de las XXXIV Jornadas de la AAEP, Rosario.

Milanovic, B. (2005a). Half a World: Regional inequality in five great federations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 10 (4), 408-445. ISSN: 1469-9648.

Milanovic, B. (2005b). *Worlds Apart: Global and International Inequality 1950-2000*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Millan-Smitmans, P. (2008). Políticas públicas y desigualdades regionales en la distribución del ingreso en la Argentina. *Ensayos de Política Económica*, 2. ISSN: 2313-979X.

MinCyT. (2009). *Localización geográfica de las AC&T contenidas en el presupuesto de la Administración Pública Nacional: Años 1998-2007*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

MinCyT. (2011). *Hacia una Argentina Innovadora: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos 2012-2015*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

MinCyT. (2012a). *Indicadores de Ciencia y Tecnología. Año 2010. Documento Ejecutivo*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

MinCyT. (2012b). *Indicadores de Ciencia y Tecnología. Argentina 2009*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

MinCyT. (2013). *Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

Moldovan, P., Gordon, A. & Di Marzo, E. (2011). Capítulo I. Estructura científica y perfil tecnoproductivo de la Argentina. En F. Porta & G. Lugones (eds.), *Investigación científica e innovación tecnológica en la Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción*

Científica y Tecnológica. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Morduchowicz, A. (2000). *La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Documento de Trabajo No. 38. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.

Müller, A. (2010). *Federalismo fiscal en Argentina: Instituciones, funciones y desempeño*. Documento de Trabajo No. 21. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.

Müller, A. (2012). *Trayectoria y perspectiva del ferrocarril interurbano en Argentina: un proyecto de investigación*. Buenos Aires: Seminario del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), Universidad de Buenos Aires.

Müller, A. & De Raco, S. (2009). *Tributación, Gasto Público y Coparticipación Federal: Impacto y Políticas*. Serie Aportes No. 7. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Mussard, S. & Pi Alperin, M. N. (2006). *Inequalities in Poverty: Evidence from Argentina*. Working Paper No. 06-03. Quebec: Groupe de Recherche en Économie et Développement International (GREDI), Université de Sherbrooke.

Nafziger, E. W. (2007). From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development. En G. Mavrotas & A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development: Core Themes in Global Economics* (pp. 50-62). Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan y UNU-WIDER.

Navajas, F. (2010). *Infraestructura y energía en la Argentina: Diagnósticos, desafíos y opciones*. Documento de Trabajo No. 105. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Niembro, A. (2012). *Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina. Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su estado y evolución en la última década*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Mimeo.

Niembro, A. (2013a). *Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina: Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su evolución en los años 2000*. Anales de las XLVIII Jornadas de la AAEP, Rosario, Santa Fe.

Niembro, A. (2013b). *Comentario del trabajo: "Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos"*

(Epele, Chalela, & Puig). Anales de las XLVIII Jornadas de la AAEP, Santa Fe.

Niembro, A. (2014). Brechas regionales y provinciales de desarrollo educativo en Argentina: Disparidades crecientes en la última década (2000-2009). *Revista de Estudios Regionales*, 99, 17-45. ISSN: 213-7585.

Niembro, A. (2015). Las brechas territoriales del desarrollo argentino: Un balance (crítico) de los años 2000. *Desarrollo Económico*, 215, 21-47. ISSN: 0046-001X.

Nuñez Miñana, H. (1972). *Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares*. Documento Interno No. 10. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas.

Observatorio de la Seguridad Social (2011a). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Observatorio de la Seguridad Social (2011b). *Asignación Universal por Hijo para protección social: Una política de inclusión para los más vulnerables*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Peirano, F. (2011). El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010. En F. Porta & G. Lugones (eds.), *Investigación científica e innovación tecnológica en la Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica* (pp. 81-131). Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. Londres y Nueva York: Routledge.

PNUD. (1990). *Human Development Report 1990*. Nueva York: Oxford University Press.

PNUD. (2002a). *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002: Competitividad en las Provincias*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD. (2002b). *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002: Desigualdad y Pobreza*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD. (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Porto, A. (1995a). Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Más de Dos Décadas Después. En A. Porto (ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial* (pp. 25-39). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Porto, G. (1995b). Convergencia entre regiones. Algunos resultados empíricos para la Argentina, 1953-1980. En A. Porto (ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial* (pp. 65-97). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A. (2004a). *Finanzas Públicas Locales en la Argentina*. Documento de Trabajo No. 57. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.

Porto, A. (2004b). *Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina*. Documento de Federalismo Fiscal No. 12. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.

Raposo, I. & Cafarell, S. (2009). *Reestructuración ferroviaria: Política pública y experiencia argentina*. V Congreso de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Juan.

Rezk, E., Lafit, G. & Ricca, V. (2013). Economía Política de las Transferencias. Un análisis para Argentina con datos de panel. En O. Meloni (ed.), *Progresos en Economía Política de la Política Fiscal* (pp. 100-134). Buenos Aires: Temas.

RIMISP. (2012). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Rivas, A. (2010a). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

Rivas, A. (2010b). Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial. En A. L. Suárez (ed.), *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina* (pp. 23-59). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rodríguez-Pose, A. & Gill, N. (2004). Is there a global link between regional disparities and devolution? *Environment and Planning A*, 36(12), 2097-2117. ISSN: 1472-3409.

Rofman, A. (1974). *Desigualdades Regionales y Concentración Económica. El caso argentino*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.

- Rofman, A. (1988). *Desigualdades regionales en la Argentina*. Buenos Aires: CEUR.
- Seers, D. (1969). The Meaning of Development. *International Development Review*, 11(4), 3-4. ISSN: 0020-6555.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Silva Lira, I. (2012). El lugar importa: Desarrollo Regional en América Latina. En K. Ross & L. Riffo (eds.), *Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa* (pp. 15-36). Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas.
- Steinberg, C., Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Documento de proyecto LC/BUE/W.53. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas y Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA).
- Tobar, F. (ed.), (1997). *Reforma de los sistemas de salud en América Latina*. Buenos Aires: ISALUD.
- Tobar, F., Olaviaga, S. & Solano, R. (2011). *Retos postergados y nuevos desafíos del sistema de salud argentino*. Documento de Políticas Públicas No. 99. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Tobar, F., Olaviaga, S. & Solano, R. (2012). *Complejidad y fragmentación: las mayores enfermedades del sistema sanitario argentino*. Documento de Políticas Públicas No. 108. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Todaro, M. (1982). *Economics for a Developing World*. Essex: Longman.
- Todaro, M. (2000). *Economic Development*. Nueva York: Addison-Wesley Longman.
- Utrera, G. & Koroch, J. (1998). *Convergencia: evidencia para las provincias argentinas*. Anales de las XXXIII Jornadas de la AAEP, Mendoza.
- Velázquez, G. A. (2008). *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Velázquez, G. A., Mikkelsen, C., Linares, S. & Celemín, J. P. (2014). *Calidad de Vida en Argentina. Ranking del bienestar por departamentos (2010)*. Tandil: Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) - CONICET/UNCPBA.

Viego, V. (2010). *Desigualdades regionales y costos de transporte en Argentina*. (Tesis doctoral). Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional de Sur (UNS).

Willington, C. (1998). *Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina*. Documento de Trabajo No. 14. Córdoba: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).

Zacaria, H. & Zoloa, J. I. (2006). *Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones*. Documento de Trabajo No. 39. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Zurbriggen, C. & González Lago, M. (2010). *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en los países del MERCOSUR*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.

Notas

¹ Una versión preliminar y resumida de este trabajo fue presentada en el III Seminario Internacional “Desigualdad y Movilidad Social en América Latina”, realizado en San Carlos de Bariloche del 13 al 15 de mayo de 2015. Se agradecen los valiosos comentarios de Santiago Poy, como así también de dos evaluadores anónimos.

² Para un análisis más pormenorizado de las brechas regionales y provinciales, lo cual excede en parte tanto la longitud como el objetivo central de este artículo, se remite al lector a dichos trabajos.

³ Como resultados generales, la moratoria (Plan de Inclusión Previsional) resultó en aumentos en la cobertura (que pasó del 56,8% en el año 2000 a 81,4% en 2009), generó una redistribución del ingreso y disminución en el nivel de pobreza de los adultos mayores. En términos provinciales, los beneficios se distribuyeron en función de la población (mayormente en la Provincia de Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba). Sin embargo, entre los beneficios totales la proporción por moratoria fue superior en las provincias que inicialmente tenían menor cobertura. Por ejemplo, la provincia peor posicionada antes del Plan era Formosa (16,7% de cobertura) y en el 2010 el 77% de sus beneficiarios correspondían a moratorias (Observatorio de la Seguridad Social, 2011a).

⁴ Algunos resultados de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) parecen indicar que es una importante herramienta de redistribución de ingresos, incluso a nivel provincial, puesto que las provincias más vulnerables (Chaco, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Formosa) tienen mayor participación en las erogaciones. Adicionalmente, estimaciones indican que el gasto en AUH favorece relativamente a las provincias con menores recursos en relación al sistema de asignaciones familiares convencional (Observatorio de la Seguridad Social, 2011b).

⁵ Está claro que parte de estos resultados podrían verse afectados por la necesidad de recurrir a datos de pobreza un tanto distantes en el tiempo, de modo de minimizar el efecto de la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre los mismos. No obstante, cálculos posteriores de la Comisión Técnica ATE-INDEC (2012) siguen demostrando que los mayores porcentajes de pobreza se mantienen entre las provincias del Norte (especialmente, del NEA).

⁶ Por ejemplo, Cruces, Glüzmann & López Calva (2011) encuentran una asociación negativa (y significativa) entre la incidencia del bajo peso al nacer y el gasto público en salud, utilizando datos a nivel provincial para el periodo 1993-2005.

⁷ El gasto en atención pública de la salud representa el gasto gubernamental para sostener el subsistema público de salud y no incluye al monto que los gobiernos provinciales destinan al sector salud por medio de las obras sociales provinciales. Más adelante haremos alguna mención sobre este último aspecto.

⁸ En dicho estudio cada localidad del país se categoriza según diferentes escenarios socio-educativos definidos por los autores (para mayor detalle, véase Steinberg, Cetrángolo & Gatto, 2011), mientras que las provincias se caracterizan a partir de la proporción de los distintos escenarios presentes en sus territorios. Finalmente, el coeficiente de vulnerabilidad educativa se define como la relación entre la población que habita en los cuatro escenarios de mayor déficit y la correspondiente a los cuatro escenarios más favorables.

⁹ Se considera *grupo de excelencia* a un plantel de recursos humanos de alta calificación académica y amplio reconocimiento científico, que ha recibido financiamiento público en los últimos años para desarrollar sus labores y que, si correspondiera al tipo de especialidad, mantiene vinculaciones significativas con el sector productivo.

¹⁰ Mientras que el Plan presentado en 2011 establecía la meta para el 2015 de “duplicar la participación, en el total de recursos de I+D, de las diecinueve provincias que explicaban en conjunto algo menos del 20% del total de los fondos destinados a la investigación y el desarrollo tecnológico” (MinCyT, 2011: 41), el Plan lanzado en 2013 se propone aumentar la inversión en I+D ejecutada en las regiones NOA, NEA, Cuyo y Patagonia de un 28% (escenario base de 2011) a un 32% en 2015 y 37% en 2020.

¹¹ El artículo 9 de la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075, promulgada en 2006) instituyó el FCS con el objetivo de mantener un salario mínimo para los docentes de todo el país y disminuir las desigualdades entre provincias, por lo que recibieron el aporte 11 jurisdicciones que no alcanzaban el salario mínimo establecido. Por su parte, la provincia de Buenos Aires obtuvo apoyo financiero nacional para el pago de salarios docentes, pero el mismo no fue asignado en el contexto de este programa.

¹² Mientras que en el agregado de todas las provincias del país se destinaba casi el 8% de su gasto en 2009 al concepto de defensa y seguridad, en la Ciudad de Buenos Aires sólo representaba cerca del 3%.

¹³ Para más detalles sobre este caso, como así también sobre el de salud (que mencionamos a continuación), se recomienda revisar las secciones respectivas en el trabajo de López, Niembro & Ramos (2013).

¹⁴ Si bien es cierto que varios gastos que hace la Nación no podrían ser re-direccionados; por dar un ejemplo, el gasto previsional, que depende de dónde se localizan los beneficiarios (ver también Müller & De Raco, 2009).

¹⁵ Cabe resaltar que las tres etapas del procedimiento se aplican de forma separada, por un lado, a los valores regionales y, por otro, a los provinciales, dado que representan unidades de análisis diferentes y no comparables estrictamente entre sí.

¹⁶ Por ejemplo, como no disponemos de las tasas netas de escolarización para ambos periodos de tiempo, pero sí de las tasas brutas y de sobre-edad, lo que hacemos es primero combinar las brechas estandarizadas de estas últimas y luego promediamos el resultado con las brechas obtenidas a partir de los demás indicadores de educación (obsérvese que esto equivale a aplicar un ponderador de 0,10 a las brechas de las tasas brutas y de sobre-edad, mientras que a las demás se estaría asignando un peso de 0,20). Cabe mencionar, no obstante, que esta especie de procedimiento en dos etapas (o de ponderadores diferenciales) no altera significativamente el valor final de las brechas.

¹⁷ Este procedimiento permite reducir un amplio conjunto de variables posiblemente correlacionadas entre sí a un número menor de componentes principales no correlacionados.

Andrés Niembro es Investigador-Docente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Universidad Nacional de Río Negro, Sede Andina (Argentina). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor de Economías Regionales y Economía Internacional. Correo electrónico: aniembro@unrn.edu.ar

Mariana Dondo es Investigadora-Docente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Universidad Nacional de Río Negro, Sede Andina (Argentina). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de Finanzas Públicas. Correo electrónico: mdbuhler@unrn.edu.ar

H. Martín Civitaresi es Investigador-Docente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Universidad Nacional de Río Negro, Sede Andina (Argentina). Profesor de Geografía y Recursos Económicos y Economías Regionales. Correo electrónico: hcivitaresi@unrn.edu.ar

