

Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina

Aportes para el debate

Martín Abeles
Soledad Villafañe
(Coords.)



CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina

Aportes para el debate

**Martín Abeles
Soledad Villafaña
(Coords.)**



C E P A L

Este documento fue preparado por Fernando García Díaz, funcionario de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, y por Guillermo Velázquez y Noemí Giosa Zuazua, Consultores, bajo la coordinación de Martín Abeles, Director, y Soledad Villafaña, funcionaria, todos de la misma oficina. El documento, elaborado en ocasión del "Día Nacional de la Argentina", que se celebrará el 21 de octubre de 2022, en el marco del trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL, contó con los valiosos aportes de Victoria Tesoriero, Subsecretaria de Asuntos Políticos, y Mariano Fagalde, Director Nacional de Población (Registro Nacional de Personas (RENAPER)), ambos del Ministerio del Interior de la Argentina. Además, se agradecen los aportes y comentarios de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, Natalia Genta y Luis Riffó, funcionarios del área de planificación, prospectiva y desarrollo territorial del ILPES, Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y Mariana Minervini y Valentín Álvarez, Consultores de la misma oficina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/146
LC/BUE/TS.2022/13
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00893

Esta publicación debe citarse como: M. Abeles y S. Villafaña (coords.), *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate* (LC/TS.2022/146-LC/BUE/TS.2022/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	9
I. La desigualdad territorial en la Argentina, manifestaciones y factores explicativos	19
A. Manifestaciones de la desigualdad territorial	22
1. Pobreza y desigualdad de ingresos	23
2. Salud	26
3. Educación.....	28
4. Condiciones de vida.....	30
B. Factores explicativos de la desigualdad territorial	33
1. Estructura productiva	33
2. Espacio fiscal	38
3. La infraestructura	41
II. Dinámica reciente y políticas públicas	53
A. Evolución de las desigualdades territoriales	53
1. Brechas sociales	53
2. Brechas económicas	56
B. Mecanismos mitigadores	58
1. La coparticipación federal.....	58
2. La asignación universal por hijo	59
3. La moratoria previsional	61
C. Estrategias de desarrollo territorial	62
1. Desarrollo productivo	62
2. Infraestructura.....	64
III. Conclusiones	67
Bibliografía	71

Anexos	79
Anexo 1	80
Anexo 2	84

Cuadros

Cuadro 1	Evolución de indicadores sociales seleccionados, entre los años 2004 y 2020	56
Cuadro 2	Participación regional en el valor agregado bruto nacional, entre los años 1953 y 2020	57
Cuadro 3	Evolución de indicadores económicos seleccionados, entre los años 2004 y 2020	58
Cuadro A1	Sectores de mayor y menor complejidad: selección de primeros diez sectores por complejidad (a dos dígitos del CLANAE).....	85
Cuadro A2	Sectores de mayor y menor complejidad: selección de últimos diez sectores por complejidad (a dos dígitos del CLANAE).....	85

Gráficos

Gráfico 1	Pobreza según región	24
Gráfico 2	Interseccionalidad de la pobreza en el territorio: incidencia de la pobreza en personas según total país y región, condición de migrante del jefe o jefa de hogar, sexo del jefe o jefa de hogar y edad.....	25
Gráfico 3	Distribución provincial de la cobertura de salud según subsistema de la seguridad social.....	27
Gráfico 4	Mortalidad infantil y materno infantil, según región	28
Gráfico 5	Resultado de pruebas Aprender según región.....	29
Gráfico 6	Índice de calidad de vida provincial y desigualdad intraprovincial coeficiente de variación del ICV departamental por provincia.....	32
Gráfico 7	Productividad media según región. VAB per cápita en relación con la media nacional, 2020.....	34
Gráfico 8	Capacidades productivas y tasa de empleo, 2019	37
Gráfico 9	Especialización productiva y empleo precario, 2019	38
Gráfico 10	Recursos fiscales per cápita según región, 2020.....	39
Gráfico 11	Espacio fiscal, gasto en subsistema público de salud y en educación pública según régión, 2019	40
Gráfico 12	Impuesto inmobiliario según régión, recaudación como proporción de recursos tributarios propios totales, 2021.....	41
Gráfico 13	Cobertura de red de gas natural según régión, cobertura por régión.....	44
Gráfico 14	Infraestructura educativa según régión.....	46
Gráfico 15	Infraestructura de salud	47
Gráfico 16	Densidad caminera según régión, excluyendo CABA, 2019	48
Gráfico 17	Conexiones totales por habitante según régión, 2021.....	49
Gráfico 18	Personas bajo la línea de pobreza, total país y por región, canasta comparable, 2004 a 2021.....	54
Gráfico 19	Pobreza: nivel, brecha provincial y regional, canasta comparable, 2004 a 2021	55
Gráfico 20	Brechas en el VAB per cápita, entre 2004 y 2019.....	57
Gráfico 21	Importancia relativa de los recursos de la coparticipación según régión, en proporción al VAB provincial, 2019	59
Gráfico 22	Impacto del Programa de Inclusión Previsional según régión, proporción de jubilaciones y pensiones otorgadas con moratoria	62

Gráfico 23	Relación entre inversión pública y valor agregado per cápita, inversión pública como porcentaje de VAB, 2019.....	65
Gráfico 24	Inversión total e inversión pública en investigación y desarrollo, 2019	66
Gráfico A1	Tasa de pobreza: población con ingresos debajo de la línea de pobreza, canasta comparable, 2004 a 2021.....	80
Gráfico A2	Mortalidad infantil: muertes cada 1.000 nacimientos, 1990 a 2020	80
Gráfico A3	Tasa de repetencia interanual escolar: proporción alumnos que se matriculan como repitentes	81
Gráfico A4	Tasa de sobreedad escolar: proporción alumnos con edad mayor a la teórica.....	81
Gráfico A5	Tasa de abandono escolar: proporción de alumnos que no se matriculan al año siguiente	82
Gráfico A6	Tasa de promoción efectiva: proporción de alumnos que se matriculan al año siguiente en el año de estudio inmediato superior	82
Gráfico A7	Tasa de empleo: proporción de la población de 14 años o más ocupada	83
Gráfico A8	Tasa de informalidad: proporción de asalariados sin aportes previsionales.....	83

Mapas

Mapa 1	Superficie, población y valor agregado bruto de las cuatro jurisdicciones centrales	10
Mapa 2	Distintos ejercicios de regionalización	16
Mapa 3	Índice de Calidad de Vida (ICV)	31
Mapa 4	Especialización y heterogeneidad productiva en la Argentina, circa 2019	35
Mapa 5	Porcentaje de hogares sin acceso a electricidad e Índice General de Pobreza Energética (IGPE)	43
Mapa 6	Cobertura de red de gas natural, hogares con gas de red	44
Mapa 7	Infraestructura educativa.....	45
Mapa 8	Infraestructura de salud	46
Mapa 9	Velocidad media de descarga, 2021	50
Mapa 10	Cartograma de infraestructura en Ciencia y Tecnología.....	51
Mapa 11	Cobertura de AUH por provincia, como proporción de NNyA hasta 17 años.....	60

"Que existe una tendencia inherente del libre juego de las fuerzas del mercado a crear desigualdades regionales, y que esa tendencia es más dominante mientras más pobre sea el país, son dos de las leyes más importantes del desarrollo y subdesarrollo económicos bajo el *laissez-faire*."

Gunnar Myrdal (1957)

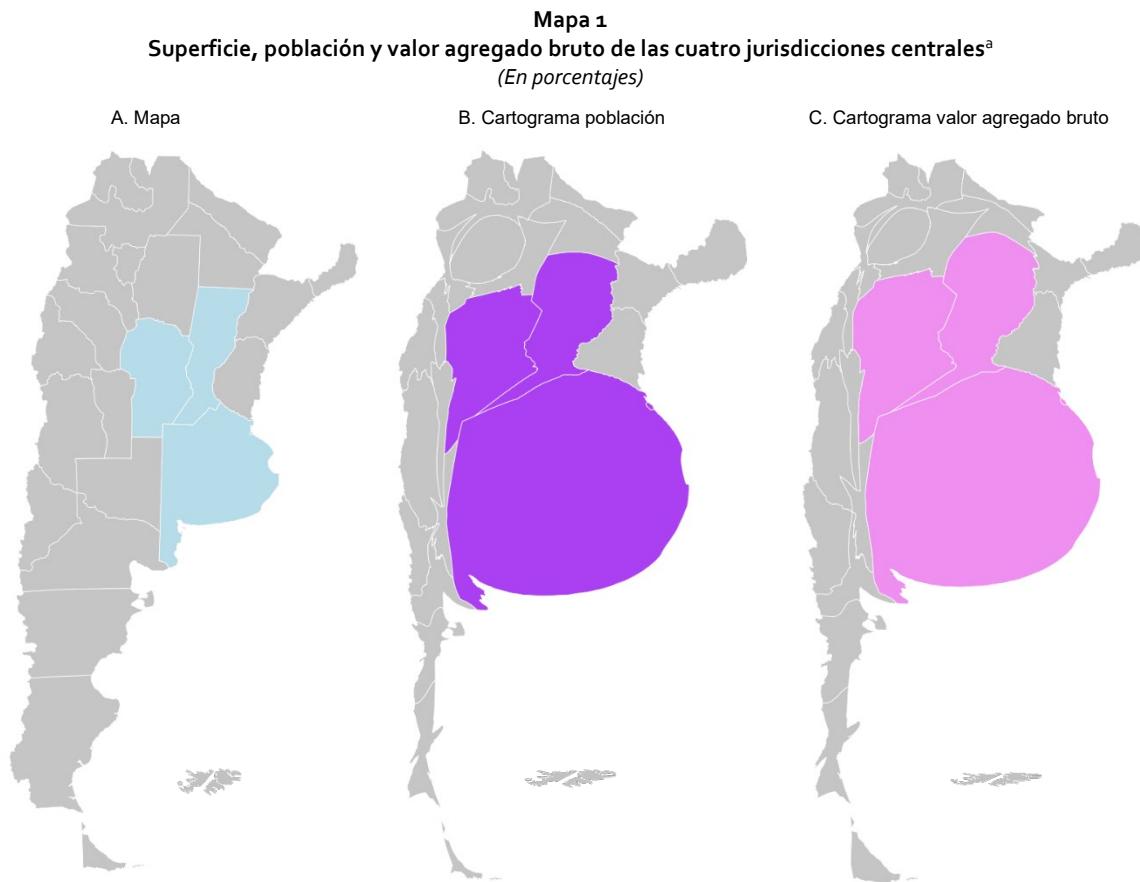
Introducción

Uno de los rasgos estructurales de la Argentina, y de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, es su profunda desigualdad territorial (CEPAL, 2017a). Esa desigualdad es el resultado de distintas asimetrías acumuladas en el tiempo (en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos, capacidades productivas, entre otras), que se reflejan en diferentes escalas y dan lugar a múltiples brechas de desarrollo, desde las económicas a las sociales, ambientales y de género.

En la Argentina la desigualdad territorial tiene un origen histórico conocido, relativamente reciente desde una perspectiva de largo plazo¹, asociado en una primera instancia al denominado modelo primario-exportador (circa 1860-1930), con epicentro en la región pampeana (Ferrer, 1973); profundizado luego por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (circa 1930-1976), cuyo desarrollo tendió a concentrarse en la misma región geográfica (Rofman y Romero, 1997); y que se mantuvo en las décadas siguientes (circa 1976 en adelante), etapa en la que, más allá de algunos logros puntuales, no pudo modificarse el cuadro de concentración geográfica general (Cao y Vaca, 2006).

Esa concentración se evidencia, en primer lugar, en la actividad económica. Las cuatro jurisdicciones que más aportan al Producto Interno Bruto de la Argentina (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) cubren solo el 22% del territorio, albergan al 62% de la población y explican prácticamente el 70% del valor agregado bruto generado en el país (véase el mapa 1). En esas cuatro jurisdicciones se origina, además, una porción muy considerable de las exportaciones argentinas (72%), se localiza el grueso de la producción manufacturera (78%), se lleva a cabo la mayor parte de la inversión en innovación y desarrollo (80%), y es donde se concentra la actividad financiera (81% del total de depósitos y préstamos del sistema bancario del país) (BCRA, 2022).

¹ Se estima que, a la llegada de los españoles al actual territorio argentino, más de la mitad de la población del país se localizaba en las provincias del actual Noroeste, fuertemente vinculado con el Potosí, principal polo económico-político de la época (Recchini y Lattes, 1975; Ferrer, 1973; Adamovsky, 2020).



Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias e INDEC.

^a CABA y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

El alto grado de concentración de la actividad productiva y financiera no implica que esa parte del país, núcleo de la región pampeana, carezca de problemas socioeconómicos. Por el contrario, cerca de las tres cuartas partes de la población del país en situación de pobreza se localiza en esas cuatro jurisdicciones. Tampoco impide que, al interior de esos territorios, existan importantes brechas de desarrollo, como las que se observan entre los centros de las grandes ciudades que los integran y sus conurbanos. Supone, sin embargo, que en esa parte de la Argentina concurren mayores posibilidades de acceder a los servicios sociales básicos y una fuerte concentración de ciertas actividades, muchas de ellas de raíz cultural y científico-tecnológica, y otras relacionadas con un espectro más amplio de oportunidades laborales y posibilidades de crecimiento personal, que la convierten en un polo de atracción migratoria que, al retroalimentarse, reproduce o amplifica las desigualdades territoriales existentes, tanto entre las distintas regiones como al interior de ellas.

Esas desigualdades se reflejan en distintos indicadores sobre las condiciones de vida y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población en el territorio. Las provincias del norte del país —aunque también los territorios periféricos del centro y sur— han sido históricamente las más perjudicadas por estas tendencias. La sociedad argentina, a través de su sistema político e institucional, no ha permanecido indiferente frente a esta situación. Existen, por un lado, un conjunto de dispositivos que contribuyen a mitigar los efectos de esa desigualdad socio-territorial, especialmente en el terreno de la protección social, que han sido reforzados durante las últimas dos décadas. Por otro lado, se fueron implementando —con distinto énfasis y efectividad según las circunstancias históricas— diferentes políticas tendientes a revertir las principales asimetrías territoriales que se encuentran en el origen de

esas desigualdades. Ello se advierte, por ejemplo, en el campo de la inversión pública en infraestructura, que tiende a aplicarse con deliberado criterio territorial, o en la política industrial y tecnológica, mediante distintos instrumentos de fomento a los sectores productivos y a las actividades de innovación en cuyo diseño y ejecución también tiende a priorizarse a los territorios de menor desarrollo relativo.

Existe un vasto conocimiento, y una conciencia cada vez mayor, sobre las asimetrías y desigualdades territoriales del país. Se trata de un fenómeno largamente estudiado desde distintos campos de las ciencias sociales que constituyó uno de los temas centrales en la agenda de política pública del país durante las décadas de 1960 y 1970, y sigue generando un cuantioso volumen de estudios específicos de muy elevada calidad académica —muchos de los cuales han servido de fuente o inspiración para la elaboración de este documento—. Este documento ofrece una mirada actualizada sobre esas asimetrías y desigualdades. Para ello, analiza sus principales manifestaciones, su evolución en las últimas décadas, así como los diferentes mecanismos institucionales y política públicas implementados para reducirlas.

A. Enfoques sobre la cuestión territorial

A grandes rasgos, existen dos tradiciones o enfoques para el análisis del desarrollo que pueden ser útiles para describir las distintas visiones sobre el desarrollo territorial: el enfoque de la modernización y el enfoque centro-periferia².

El enfoque de la modernización (EM) plantea un contraste fundamental entre las llamadas sociedades modernas y las tradicionales, que puede manifestarse en distintas escalas y dimensiones, como, por ejemplo, entre países avanzados y atrasados, entre zonas urbanas y rurales, o entre regiones industriales y agrícolas. Interesa, para la discusión que propone este documento, la idea de que en un mismo país pueden coexistir territorios relativamente “avanzados” o modernos y territorios relativamente “atrasados” o tradicionales.

La principal preocupación del EM ha sido la de dilucidar los mecanismos y políticas que permitirían modificar las prácticas o instituciones (consideradas atávicas) de las sociedades tradicionales, y reemplazarlas por prácticas o instituciones propias de las sociedades modernas, más consistentes, entre otras cosas, con el pleno desarrollo de las fuerzas productivas, tal como este se manifestara históricamente en los países industrializados. Esta visión, arraigada en los estudios sociales de la segunda posguerra en el siglo pasado (asociados, en general, a la sociología funcionalista estadounidense), impregnó los trabajos de los pioneros del desarrollo económico, desde Ragnar Nurkse y Paul Rosenstein-Rodan en la década de 1940, hasta Arthur Lewis, Albert Hirschman y Simon Kuznetz en la década de 1950, y se sigue manifestando —con un sesgo más o menos etnocéntrico, según el caso— en distintas corrientes del pensamiento social y económico contemporáneas.

El EM plantea un horizonte de reflexión muy amplio, que admite distintas variantes analíticas, incluso perspectivas ideológicas contrapuestas. En relación, por ejemplo, con el rol del Estado en la economía, resulta muy diferente la posición en favor de la intervención estatal en la economía de los autores mencionados en el párrafo anterior, de la posición de sus referentes más contemporáneos, sea de la academia o de distintos organismos internacionales. La perspectiva de los primeros incluía una decidida opción por la industrialización y, en esa línea, no adscribía dogmáticamente a los beneficios asignados al libre comercio entre economías de distinto grado de desarrollo, ni excluía la producción estatal como dispositivo aceptado para el desarrollo nacional o local de capacidades productivas y tecnológicas. Por el

² Cada una de estas expresiones (“modernización” y “centro-periferia”) remite a un marco teórico particular, en ambos casos desarrollados a mediados del siglo pasado, cuando nace la economía del desarrollo como campo específico o subdisciplina dentro de la economía. Algunos de sus principales exponentes son referidos a lo largo del texto, incluyendo, por supuesto, a las y los adscriptos al pensamiento de la CEPAL. Sin perjuicio de ello, estas expresiones se utilizan en este documento de manera más laxa, para identificar ciertos posicionamientos o visiones generales sobre las causas de la desigualdad territorial. De allí que se las refiera como *enfoques* y no como *teorías*.

contrario, sus expresiones más contemporáneas suelen recelar de la intervención estatal en la economía y tienden a concebir al accionar de los mercados o, como en el caso de la *nueva economía institucional*³, a los cambios institucionales requeridos para que ese accionar fructifique, como la clave del desarrollo.

Más allá de esas diferencias, las distintas vertientes asociadas al EM contienen también varios puntos en común. En primer lugar, comparten cierta concepción secuencial o teleológica del desarrollo, que supone que todas las sociedades, más tarde o más temprano, pasarán por las mismas fases —encarnadas en las famosas “etapas del desarrollo” formuladas por Rostow (1960)— entre el estadio tradicional y el moderno, si aciertan con sus políticas económicas y reformas institucionales. Bajo condiciones normales de funcionamiento de las economías de mercado, todos los países, y todos sus territorios, con mayor o menor intervención estatal, estarán en condiciones de alcanzar eventualmente el mismo grado de bienestar, y sus respectivas poblaciones un estándar de vida semejante. Para el EM, la convergencia —o mejor, dicho, el optimismo en torno de la factibilidad de la convergencia— constituye el principio ordenador del relato histórico.

Otro punto en común entre las distintas variantes que se identifican con el EM es su mirada optimista sobre la integración y cooperación entre los países avanzados y los atrasados. Un optimismo que en sus orígenes (el período de “descolonización” que siguió a la Segunda Guerra Mundial) se apoyaba en la expectativa de los beneficios que pudiera ocasionar la asistencia financiera internacional (*foreign aid*) dirigida, sobre todo, hacia los países más pobres que habían sido colonias europeas. En la actualidad, esa expectativa concierne a un espectro más amplio de países, al incluir a los de ingreso medio, y suele concentrarse en los efectos positivos (financieros, tecnológicos, organizacionales) de la inversión extranjera directa, que en las últimas décadas pasó a ser concebida como la panacea del desarrollo. Una expectativa que, por cierto, puede adquirir gran relevancia desde una perspectiva geográfica, en la medida en que los territorios de menor desarrollo relativo (sea a escala nacional, subnacional o local) tienden a ser evaluados, de manera creciente, en función de su capacidad para atraer ese tipo de capitales.

Pero el punto en común más importante, por sus implicancias para el análisis del desarrollo territorial, es la idea de que el subdesarrollo de los territorios considerados rezagados se debe, esencialmente, a factores internos (económicos, políticos, culturales), propios de esos territorios. Desde la perspectiva de sus primeros referentes, la clave pasaba, en lo esencial, por la implementación de políticas industriales y de infraestructura coordinadas⁴, incluyendo el desarrollo de capacidades estatales y la modificación de ciertas conductas consideradas arcaicas, y en todos los casos implicaba un rol medular para el aparato estatal. Desde una perspectiva más contemporánea, la clave se centra en la introducción de reformas institucionales, que no desconocen la necesidad de desarrollar ciertas capacidades estatales, pero se focalizan en la desregulación económica y el resguardo de la seguridad jurídica como prerequisito para el desarrollo y, en comparación con la visión preponderante en las décadas de 1950, 1960 y 1970, asignan un rol secundario (“facilitador”) al Estado⁵. Este tipo de visión no implica, necesariamente, concebir al desarrollo —ni a las políticas o transformaciones necesarias— como un proceso sencillo o lineal, ni como un acontecimiento que podía prescindir del apoyo externo, sea de los países avanzados (cuando el ámbito de discusión es la economía global) o de las regiones metropolitanas (cuando el ámbito de discusión es una economía nacional). Implica, simplemente, suponer que las causas del subdesarrollo son esencialmente *internas* a los países o territorios subdesarrollados.

Esa es, precisamente, la principal premisa a la que se contrapone el enfoque centro-periferia (ECP). Para el ECP el subdesarrollo de determinadas áreas no puede ser concebido de manera aislada de la región de la que forman parte, ni atribuido a factores intrínsecos a esas mismas áreas, sino que se originan y

³ Véase, por ejemplo, Acemoglu *et al.* (2001).

⁴ Ejemplificadas en el “gran impulso” (*big push*) propuesto por Rosenstein-Rodan (1943), un abordaje característico de las primeras aproximaciones al tema.

⁵ Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2020b).

reproducen en su relación con las áreas centrales. Esta perspectiva no excluye la especificidad histórica, cultural y geográfica de cada territorio, ni sugiere que no puedan existir elementos idiosincráticos, asociados con ciertas cualidades o lógicas de funcionamiento propias de los territorios rezagados —las periferias—, que expliquen en parte su menor desarrollo relativo. Pero plantea que esos factores tienden a ser secundarios desde una perspectiva histórico-estructural, al concebir al conjunto de un país o región como un sistema de partes o subregiones interrelacionadas, y no como un agregado de distintos territorios inconexos. El sistema global, el territorio nacional, o una región determinada (según la escala elegida), no son la mera suma de sus partes constitutivas, sino un complejo interconectado con una lógica y dinámica de funcionamiento eminentemente relacional (Massey, 1984).

En esta línea, distintas vertientes del análisis regional y de la geografía económica y humana, así como del análisis económico convencional, han reconocido y teorizado las tendencias a la concentración territorial de las actividades económicas y a la reproducción o ampliación de las brechas de desarrollo entre los territorios centrales y periféricos. La existencia de economías de escala y aglomeración, el carácter localizado de los procesos de aprendizaje (y, como consecuencia de ello, la tendencia a la concentración territorial de las actividades de innovación), la importancia de la ubicación de los mercados de destino y de los recursos humanos más calificados como factor determinante de la radicación de determinadas inversiones, así como de ciertos insumos esenciales para la producción, entre otros elementos, tienden a elevar el rendimiento de las inversiones privadas en las regiones más prósperas, evitando que fluyan —como se derivaría de un modelo neoclásico tradicional⁶— hacia los territorios periféricos.

Este tipo de fenómenos —que explican por qué, en la práctica, tienden a profundizarse las asimetrías espaciales iniciales— fueron identificados desde hace tiempo por distintas tradiciones analíticas: desde la precursora *teoría de la localización* de Alfred Weber (1929 [1909]), que proyectaba la tendencia a la concentración geográfica de las actividades económicas a partir del análisis de la cercanía relativa (costos de transporte) de las materias primas, la mano de obra y los mercados de destino de las distintas actividades económicas; la teoría de los *distritos industriales* de Alfred Marshall (1919), que relacionaba la tendencia a la conglomeración de las actividades productivas en determinados lugares con la circulación de información, los procesos (informales) de aprendizaje, la mayor eficiencia en el uso de infraestructura, en suma, con la generación de un ambiente propicio para la innovación y el desarrollo; al aporte de Gunnar Myrdal (1968 [1957]), que explicaba el desarrollo territorial desigual como el resultado de un proceso de *causación circular acumulativa* en el que las fuerzas centrípetas emanadas del desarrollo temprano de determinados territorios tendían a prevalecer sobre las fuerzas centrífugas, exacerbando las asimetrías originales; o la teoría de los *polos de desarrollo* de François Perroux (1950), quien también planteaba que los casos exitosos de lo que denominada empresas o actividades “propulsoras” tenderían a concentrarse en determinados territorios⁷.

⁶ En rigor de verdad, el modelo neoclásico de crecimiento regional —que es, en lo fundamental, un modelo de movimiento interregional de factores— nunca tuvo demasiada cabida, en un sentido práctico, entre los estudiosos y planificadores del desarrollo regional. Según ese modelo, en condiciones de mercado, es decir, de libre movilidad espacial de los factores productivos, el trabajo debería desplazarse desde las regiones atrasadas hacia las avanzadas, y el capital desde las avanzadas a las atrasadas, ya que (se supone) la tasa de rendimiento marginal del capital es más elevada allí donde los salarios y el capital per cápita son menores, de manera tal que el ritmo de acumulación de capital tienda a igualarse entre los distintos territorios y con ello, eventualmente, sus respectivos ingresos per cápita. Para un análisis de las limitaciones de los modelos neoclásicos para analizar la dinámica del desarrollo espacial véanse Cuadrado Roura (1995) y Velázquez (2016).

⁷ Para Perroux, en línea con la tradición schumpeteriana, el motor del desarrollo económico eran la innovación y el progreso técnico, que suelen estar concentrados en determinado tipo de firmas/actividades/sectores y tienden a localizarse en determinados territorios, en general —pero no exclusivamente— en las grandes ciudades: “En un polo industrial complejo que esté geográficamente aglomerado y en estado de crecimiento se registran efectos de intensificación de las actividades económicas debido a la proximidad y a los contactos humanos” (Perroux, 1963, citado en Riffó, 2013; véase también Higgins, 2018 [1988]).

Más cerca en el tiempo, Paul Krugman (1991, 1995), desde una perspectiva afín a la corriente principal (neoclásica)⁸, apela al concepto de economías de aglomeración e introduce los costos de transporte en modelos de competencia monopolística con migraciones internas y rendimientos crecientes a escala para llegar a resultados similares, al derivar patrones persistentes y asimétricos de desarrollo centro-periferia. En el extremo epistemológico opuesto, David Harvey (2001, 2006), partiendo de un esquema marxista que concibe a la acumulación de capital no solo como un proceso conflictivo en lo social sino también disruptivo en lo territorial (de “reorganización espacial permanente”), llega a una conclusión asimilable —al menos en su dimensión espacial— a la de Krugman, que puede resumirse en su noción de *desarrollo geográfico desigual*.

Así, prácticamente todo el espectro epistemológico proyecta, en mayor o menor medida, la desigualdad territorial como un resultado inherente al libre accionar de las fuerzas de mercado. La CEPAL, que de la mano de Raúl Prebisch (2012 [1949]) propuso originariamente el clivaje centro-periferia como clave para la interpretación de las relaciones asimétricas entre países, ya en la década de 1960 comenzó a advertir que esas asimetrías también tenderían a reproducirse en su organización espacial interna (Pinto, 1965; Sunkel, 1970; Di Filippo y Bravo, 1976; De Mattos, 1982), planteando, más recientemente, que el territorio es “uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales” (CEPAL, 2016b, pág. 62).

El Banco Mundial (2009), en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 2009, dedicado a la problemática territorial, también reconoce a la desigualdad territorial como una propiedad emergente de los procesos de desarrollo económico en las sociedades de mercado, derivada de la operación de las economías de escala y aglomeración, en línea con la perspectiva de Krugman. Pero al mismo tiempo reinterpreta ese resultado al establecer que el aumento de la desigualdad territorial resultante constituye una instancia intermedia en el proceso de desarrollo económico y social. En una explicación que rememora a la “U” invertida de Kuznets⁹, el informe repone el efecto compensador de la movilidad interregional de los factores y afirma que, desde una perspectiva de largo plazo, la etapa (inicial) de aumento de la desigualdad territorial será eventualmente sucedida por otra de disminución de esa desigualdad, si no se interponen obstáculos infranqueables a la movilidad espacial de los factores¹⁰.

Desde este punto de vista, la concentración territorial derivada del accionar de las economías de escala y aglomeración es vista como un fenómeno inevitable y conveniente para el desarrollo de un país, en la medida en que genera ganancias de eficiencia que pueden ser acompañadas por una correspondiente redistribución de sus beneficios, y una reasignación espacial de la mano de obra (Banco Mundial, 2020a). Esta visión, que suscitó un amplio debate en el campo de la geografía económica¹¹, no desalienta la concentración económica territorial, sino que la alienta mientras confía en la movilidad interna de los factores productivos (en particular de la fuerza de trabajo) como mecanismo de contrapeso territorial, en contraste con el enfoque centro-periferia (ECP), para el cual los procesos migratorios no resuelven las brechas territoriales, sino que, en gran medida, las retroalimentan, entre otros motivos porque la expulsión de población de las regiones con menor desarrollo económico relativo suele ser selectiva¹².

⁸ Dado su rechazo a los supuestos de rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, el modelo de Krugman no suele ser asimilado a los modelos neoclásicos tradicionales. Sin embargo, debido a su apego al individualismo metodológico propio de los modelos de maximización individual en situaciones de información completa, y a la omisión, dentro de su marco teórico, de toda consideración por las condiciones de posibilidad histórica de los sucesos analizados, desde la geografía económica Krugman tiende a ser asociado a la corriente neoclásica. Véanse Martin y Sunley (1996) y Scott (2004).

⁹ Simon Kuznets (1955) sostenía que, en las fases iniciales del desarrollo, cuando los países tienen ingresos per cápita reducidos, la distribución del ingreso empeora con el crecimiento económico, y que luego de determinado umbral, con el advenimiento del desarrollo y un nivel de ingreso per cápita más elevado, la distribución del ingreso vuelve a mejorar.

¹⁰ Entre esos obstáculos se incluye a los incentivos para invertir en determinados territorios, como, por ejemplo, en zonas económicamente rezagadas.

¹¹ Véanse, entre otras contribuciones Fine (2009), Rigg *et al.* (2009), Maringanti *et al.* (2009) y Bryceson *et al.* (2009).

¹² Sesgada, por ejemplo, hacia la población activa y con mayor nivel de instrucción (Velázquez, 2016; Busso, 2007).

B. La cuestión territorial en la Argentina

En la Argentina, gran parte de la literatura sobre asimetrías y desigualdades territoriales se enmarca en el enfoque centro-periferia, sobre todo desde mediados del siglo XX¹³, cuando la geografía practicada en el país comienza a incorporar elementos socioeconómicos (de la economía política y de la demografía), para describir y analizar las desigualdades espaciales. Sin pretender una clasificación exhaustiva —impracticable en el espacio disponible dada la cantidad y variedad de investigaciones y autores a considerar— cabe reconocer la línea de investigación de los geógrafos regionalistas, la de cuño dependentista, la identificada con la perspectiva neoschumpeteriana y la de raíz estructuralista¹⁴. En un período más reciente habría que incluir a la geografía urbana, y más recientemente aún, a la geografía feminista. Más allá de sus diferentes marcos teóricos y énfasis temáticos, estas líneas de trabajo comparten, a grandes rasgos, la perspectiva dinámica y relacional que caracteriza al ECP.

El primer grupo sobresalió por sus ejercicios de regionalización, entre los que se destacan los realizados por Mariano Zamorano, Elena Chiozza y Juan Roccatagliata, que se reproducen más adelante sobre la base del relevamiento efectuado por Benedetti y Salizzi (2016). En su propuesta de regionalización, Zamorano (1964) combinaba elementos físicos y naturales (hidrografía, geomorfología) con elementos humanos y de la economía política (colonización, desarrollo del capitalismo extractivo). Chiozza (1974; 1977) incorporó como novedad a la Región Metropolitana e incluyó factores socioeconómicos en la definición de las regiones geográficas. Roccatagliata (1988), por su parte, introdujo elementos de la geografía analítica al construir regiones con base en las actividades productivas. En todos los casos las actividades productivas se encontraban en el centro del ejercicio de regionalización, a tal punto que quedan plasmadas en la toponimia, como se observa en el mapa 2. En estos ejercicios se aprecia, además, una creciente atención al contexto histórico y al papel de los actores sociales y económicos, y las regiones “ya no son concebidas como entidades ontológicamente fijas, sino como estructuras dinámicas, en transformación, que están constituyéndose permanentemente a través de las prácticas materiales y simbólicas de la sociedad” (Benedetti y Salizzi, 2016, pág. 29).

El enfoque dependiente incluye diferentes vertientes y ha tendido a concentrarse en el estudio de las desigualdades territoriales. Por un lado se encuentran los trabajos pioneros llevados a cabo por las y los investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), entre quienes se destacan, en una primera época, José Luis Coraggio (1971), que incorpora elementos de la economía política al análisis espacial, y Alejandro Rofman (1974, 1984), cuyos trabajos sientan las bases para el estudio de los sistemas productivos locales como parte de procesos de acumulación más amplios¹⁵. Son numerosos los estudios que, desde entonces, abren en esta línea de investigación, analizando las asimetrías y desigualdades de las actividades productivas entre las regiones de la Argentina en relación con los procesos de acumulación que se despliegan a escala nacional y global¹⁶. Dentro de esta corriente también se destaca el enfoque de los Subsistemas de Acumulación Regional, que reconoce la autoría inicial de Pablo Levin (1972, 2001), así como los aportes metodológicos de Juan Llugo Carrera para la modelización y medición de los subsistemas espaciales. Estos autores parten de la aproximación

¹³ Hasta entonces, las descripciones y análisis del territorio nacional, tanto los realizados por geógrafos extranjeros (en el siglo XIX) como los llevados a cabo por geógrafos argentinos (durante la primera mitad del siglo XX), dividían al país en distintas regiones, que clasificaban en función de sus características físicas o naturales (hidrografía, climatología, geomorfología y biogeografía). Este es el origen de denominaciones tales como Pampa, Mesopotamia, Puna, Cordillera o Estepa. Véase Borello y González (2021).

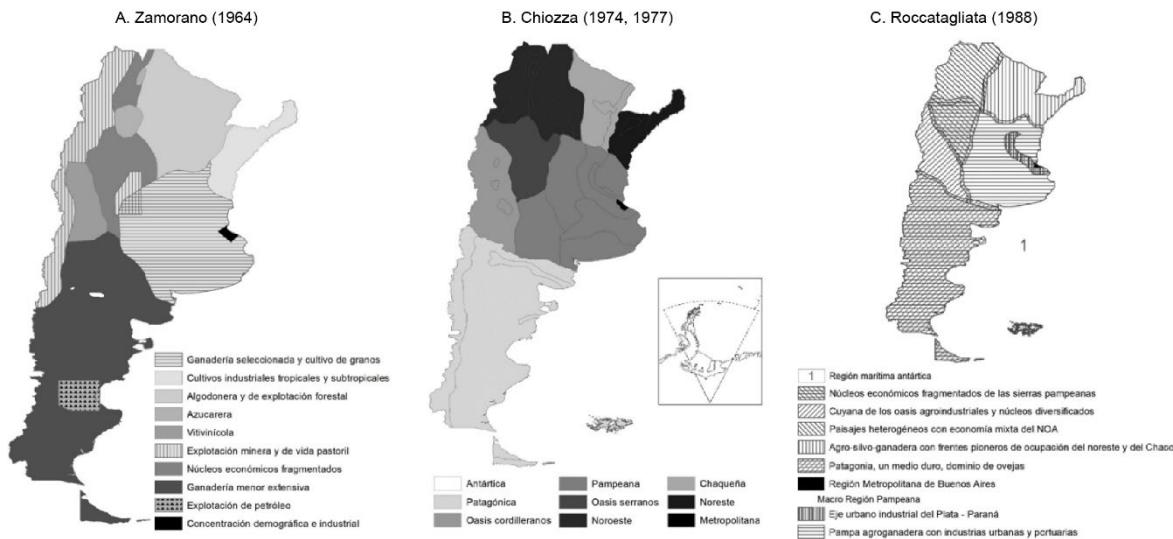
¹⁴ Para otra reseña de las distintas posturas analíticas sobre el origen de las asimetrías territoriales en la Argentina (no solo en el campo de la economía sino también de la ciencia política), véase Boeninger Sempere (2018).

¹⁵ Estas investigaciones tendieron a concentrarse en el estudio de los llamados “circuitos productivos regionales” (leche, tabaco, vino, oleaginosas, minería metalífera, hidrocarburos, azúcar, algodón, etcétera).

¹⁶ Véanse, entre otros, Rofman, 1974; Rofman y Romero, 1974; Coraggio, 1971, 1987, 1994; Manzanal y Rofman, 1989; Rofman et al., 2007; Rofman, 2020.

cuantitativa a la tasa de ganancia de los circuitos productivos para determinar qué tipo de capitales comandan el desarrollo productivo en cada espacio territorial¹⁷.

Mapa 2
Distintos ejercicios de regionalización



Fuente: Benedetti y Salizzi (2016).

Una línea de trabajo relacionada, de gran influencia en el país en años recientes, propone un conocimiento holístico de las desigualdades territoriales, haciendo hincapié en su origen histórico y en la influencia (reproductora, amplificadora o mitigadora) de las diferentes políticas públicas para la dinámica espacial del desarrollo. Las y los autores inscriptos en esta línea de trabajo (Rubbins y Cao, 1998; Cao, 2003, 2006, 2008; Cao *et al.*, 2003) incorporan, entre otros elementos, el análisis de los vínculos entre los Estados provinciales y el Estado central para dar cuenta de la configuración de las desigualdades territoriales. Esta vertiente plantea que la primacía histórica de la región pampeana, consolidada hacia fines del siglo XIX en el marco del modelo agroexportador, generó distintas brechas estructurales de desarrollo entre esa región y el resto del país que, en lo sustancial, no se lograron reducir hasta la actualidad.

Desde una perspectiva neoschumpeteriana, otro conjunto de estudios preocupados por la desigualdad territorial hace hincapié en la ubicación (concentración) geográfica de las actividades más propensas a inducir procesos de innovación y aprendizaje. Los territorios en los que se aglutanen estas actividades tienden a atraer inversiones y recursos humanos calificados, generando todo tipo de sinergias y externalidades que favorecen la competitividad de las firmas radicadas en ellos, distanciándolas de aquellas ubicadas en las regiones periféricas. En esta línea, por ejemplo, se ubica la taxonomía construida por Gatto y Cetrángolo (2003), quienes clasifican a las provincias argentinas en función del grado de complejidad e inserción externa de sus sistemas productivos¹⁸. Con una orientación similar, Gatto (2007) analiza los procesos históricos de desacumulación de aprendizajes y capacidades

¹⁷ En esta línea véanse, asimismo: Levín (1972, 1981, 2001); Iñigo Carrera (1981); Gorenstein (1993); Gutman y Gatto (1990); Gutman y Gorenstein (2003); Gutman y Rebella (1989); Levín, Gutman, Rebella y Caminos (1988); Levín y Kicillof (1999); Romero y Benchimol (2007); Trucco (2017); Trucco *et al.* (2018).

¹⁸ La taxonomía se construye en base a perfiles que ponderan el producto bruto geográfico provincial, las exportaciones provinciales, las nuevas inversiones privadas, el desempleo, y la capacidad local para generar nuevas oportunidades de empleo.

en los territorios periféricos, mostrando la creciente dificultad que estos enfrentan para construir núcleos endógenos de desarrollo, dado su rezago en materia tecnológica y de infraestructura. También dentro de lo que puede asimilarse a una visión neoschumpeteriana, una serie de estudios (Niembro *et al.*, 2021; Keogan *et al.*, 2020) analiza los patrones de especialización productiva a distintas escalas (grandes ciudades, provincias, regiones).

La perspectiva de brechas de desarrollo, que podría asimilarse al enfoque estructuralista, analiza las desigualdades territoriales de la Argentina desde una perspectiva sistémica, procurando trascender la aplicación del producto per cápita como único indicador del grado de desarrollo de un país o territorio (Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2015). Este enfoque, aplicado a la Argentina (CEPAL, 2016a), analiza las desigualdades entre las provincias considerando que los procesos de desarrollo son multidimensionales, y, por tanto, dependen de factores económicos, pero también sociales e institucionales. Por ejemplo, en CEPAL (2016b, 2017b, 2018) y Amar y Erbes (2019) se identifica un conjunto de indicadores para analizar brechas de desigualdad para cada provincia comparando con una meta o umbral mínimos de desarrollo. En otros casos, por ejemplo, Niembro (2015), se construyen las brechas y se estima la desigualdad de cada dimensión para cada provincia con respecto al total del país para analizar su evolución relativa (convención/divergencia).

Otro enfoque de las desigualdades territoriales es el de la geografía urbana, que se concentra en los sistemas de asentamientos. Desde esta perspectiva se estudian las transformaciones de los núcleos urbanos, comparando, por ejemplo, los de mayor envergadura (su complejidad creciente, la aparición de nuevas actividades y servicios, los problemas de congestión) con los de tamaño intermedio, que han tendido a crecer en población e importancia durante las últimas décadas, y los de menor tamaño o rurales (Vapñarsky, 1995; Velázquez y Gómez Lende, 2005). Los estudios sobre las condiciones de vida de las poblaciones situadas en los distintos tipos de asentamiento (Velázquez y Celemín, 2020; Velázquez y otros/as, 2022) se inscriben en esta línea de trabajo y consideran distintas dimensiones (educación, salud, vivienda, medio ambiente y recursos recreativos), para elaborar un Índice de Calidad de Vida (ICV) y comparar las condiciones de vida entre las distintas regiones, departamentos o comunas¹⁹.

Finalmente, se encuentra la geografía feminista o de género, una línea de desarrollo incipiente en la Argentina (Lan, 2016). Los temas abordados desde esta perspectiva incluyen desde el uso del tiempo y su relación con el espacio hasta los procesos de feminización que subyacen a las migraciones contemporáneas, que se reflejan, por ejemplo, en las llamadas cadenas globales o regionales de cuidado. Para la geografía feminista, la desigualdad de género también se expresa en las formas de usar y habitar el territorio, tanto en relación con el uso del espacio en las ciudades como con su percepción y simbolización (Rico y Segovia, 2017). En esta línea se ubican los estudios de Czytajlo (2017) y Falú (2009), que analizan las desigualdades de infraestructura de los territorios, como el acceso al agua, electricidad, y vivienda, entendiendo que dichas desigualdades no son neutras desde una perspectiva de género, pues afectan más a las mujeres por las actividades de cuidado, y pesan más en las mujeres pobres, quienes suelen habitar territorios con problemas de infraestructura (Ibarra García y Escamilla-Herrera, 2016).

Esta reseña no pretendió ser exhaustiva. Sencillamente apuntó, al presentar algunas de las principales líneas de investigación desplegadas durante las últimas décadas, a revelar el abundante material disponible sobre desarrollo territorial en el país, y a reconocer el tesón de las y los investigadores que han impulsado —y siguen impulsando— un debate informado y comprometido sobre la cuestión territorial en la Argentina.

¹⁹ El Índice de Calidad de Vida (ICV) se utiliza en la sección siguiente para analizar la desigualdad territorial al interior de las provincias argentinas.

C. Organización del documento

El documento se organiza de la siguiente manera. A esta introducción le sigue una primera sección que estudia las principales manifestaciones sociales de las desigualdades territoriales, y las asimetrías estructurales subyacentes. Por un lado, se exponen las disparidades regionales más importantes, que se evidencian en las condiciones de vida de la población, con énfasis en la pobreza monetaria, el acceso a la salud y la educación. Por otro, se explora el modo en que estas disparidades se enlazan con ciertas falencias y carencias de los sistemas productivos y las infraestructuras de soporte, dando lugar a estructuras ocupacionales más vulnerables y capacidades fiscales más estrechas en las provincias de menor producto per cápita.

La segunda sección analiza la evolución reciente de las disparidades regionales mencionadas, junto con las políticas públicas destinadas a incidir sobre su trayectoria. En una primera parte se evalúa la dinámica de las brechas sociales, que mostraron una evolución favorable durante las últimas dos décadas, aunque siguen evidenciando un nivel elevado, y el movimiento de las asimetrías productivas, que no avanzaron en la misma medida. En una segunda parte se relevan distintos tipos de política con incidencia territorial, distinguiendo aquellas destinadas a mitigar los efectos de las asimetrías territoriales —como las políticas de protección social— de aquellas (industriales, tecnológicas, de infraestructura) diseñadas para actuar sobre sus causas.

La última sección resume las principales conclusiones del documento.

I. La desigualdad territorial en la Argentina, manifestaciones y factores explicativos

La Argentina es el octavo país del mundo en términos de superficie y con una población relativamente pequeña para semejante extensión territorial (estimada en algo más de 47 millones según los cómputos preliminares del último censo nacional realizado en mayo de 2022). La baja densidad poblacional resultante, que supone la existencia de grandes extensiones de escasa o nula ocupación, convive con una elevada concentración demográfica en pocos centros urbanos. Según estimaciones basadas en el Censo de Población anterior (2010), las cuatro principales aglomeraciones del país, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza, albergaban al 43% de la población nacional²⁰.

Esa concentración responde a distintas circunstancias históricas, que se remontan al cambio en el centro de gravedad de la población desde el noroeste hacia el litoral y sur del país durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando se inicia la etapa primaria-exportadora, y continúan con el proceso de industrialización posterior, que se extendió desde el período de entreguerras hasta mediados de la década de 1970, y también se concentró en el centro del país. La aglutinación, en una misma región, de las principales riquezas naturales, así como de las empresas industriales y de servicios modernos de mayor porte y productividad, incluyendo el sector financiero, explica la asimétrica distribución de la población, de los recursos económicos y de la infraestructura científico-tecnológica en esa parte del territorio.

A efectos meramente expositivos, este documento divide al país en tres grandes franjas o regiones: Norte, Centro y Sur. La primera incluye a las diez provincias del denominado Norte Grande argentino²¹, la segunda incluye a las provincias de las regiones Pampeana y de Cuyo²², y la tercera a las

²⁰ Y de ese 43%, 32 puntos porcentuales corresponden a la región del AMBA (INDEC, 2012).

²¹ Se trata de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones (Noreste Argentino-NEA) y Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán (Noroeste argentino-NOA).

²² La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe conforman la región Pampeana; Mendoza, San Juan y San Luis, la de Cuyo.

provincias pertenecientes a la región Patagonia²³. Esta división no supone un nuevo ejercicio de regionalización²⁴, sino, tan solo, una clasificación que facilita una exposición más condensada²⁵.

El tipo de especialización productiva y grado de desarrollo económico resultan determinantes a la hora de analizar las distintas condiciones de vida y de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en las distintas partes del país. Los territorios en los que se desenvuelven las actividades de mayor productividad relativa muestran en general mayores niveles de bienestar, lo que suele reflejarse, entre otros indicadores, en una menor incidencia de la pobreza, malnutrición, analfabetismo y mortalidad infantil. Ello no solo se debe a que el nivel de productividad y el grado de diversificación productiva de cada región determinan la dinámica de sus mercados de trabajo, y con ello los niveles salariales prevalecientes, principal fuente de ingreso y determinante de las condiciones de vida de la población. También se debe a que las actividades productivas preponderantes y su grado de desarrollo relativo delimitan, en gran medida, la fuente de financiamiento de los gobiernos provinciales, y determinan una parte considerable del espacio fiscal con el que cuentan estos gobiernos para implementar políticas públicas, tema de primordial importancia en la Argentina dada su estructura federal del gobierno.

En efecto, si bien en la Argentina el Estado nacional tiene destacada presencia en todo el territorio, ciertos derechos (en particular, los asociados al acceso universal a la salud y educación) son responsabilidad primaria de las provincias. En ese marco, que algunos analistas han definido como un esquema de “dos pisos” (Cao y Bazza, 2022), cada jurisdicción enfrenta situaciones disímiles a la hora de financiar las erogaciones que demandan esas responsabilidades. Como se describe más adelante, aunque los fondos que reciben en concepto de coparticipación ayudan a equiparar las diferencias en los recursos propios, no alcanzan para compensar las mayores necesidades sociales de las provincias económicamente más rezagadas, y por lo tanto no alcanzan para revertir la desigualdad en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos entre las distintas regiones del país.

La región Norte es la menos favorecida históricamente desde el punto de vista económico y social. En ella se siguen verificando, más allá de las mejoras constatadas durante las últimas dos décadas, las mayores tasas de mortalidad infantil y las menores edades de esperanza de vida. De primacía agraria y baja densidad poblacional²⁶, se trata de la región con mayor proporción de población rural (19%, frente al 9% del total del país), con menor espacio fiscal (cuenta con la mitad de recursos tributarios propios por habitante que el promedio nacional²⁷), con déficits de infraestructura de gran magnitud y donde se observan los mayores coeficientes de incidencia de la pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas. Ello se advierte especialmente en el caso de las mujeres, niñas y adolescentes, y más pronunciadamente si estas pertenecen a la población indígena, cuya incidencia también es mayor en esta región del país. Se trata, desde una perspectiva demográfica, de una región *expulsora* de población.

Si bien alberga a cerca del 22% de la población, la región Norte no llega a explicar el 13% del valor agregado bruto generado en el país (García Díaz y Vega, en prensa). Este menor grado de desarrollo se debe, entre otros factores, a la prevalencia de actividades agropecuarias de baja

²³ Comprende Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

²⁴ Como se expuso en la sección anterior, existe un gran número de ejercicios de ese tipo realizados por especialistas a lo largo del tiempo. Para una reseña reciente, véase Borello y González (2021) y la literatura allí citada, en particular, Benedetti y Salizzi (2016).

²⁵ Aunque no difiere demasiado, por citar una referencia conocida, de la propuesta de autores como Rofman y Romero (1997), quienes dividían el país en tres áreas: la central, la periférica y la despoblada. En este documento la denominada región Centro está conformada, esencialmente, por el área central del estudio de Rofman y Romero (integrada por la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y parte de lo que esos autores llamaban la periferia “próspera” (las provincias de la región de Cuyo más la de Entre Ríos); la región Sur coincide con el área que Rofman y Romero definían como “despoblada” y la región Norte tiende a coincidir con el resto de la periferia (que estos autores llamaban periferia “rezagada”).

²⁶ La región Norte cubre alrededor del 31% del territorio nacional, pero en ella habita solo el 21,8% de la población.

²⁷ Es decir, que el promedio de las 24 jurisdicciones subnacionales.

productividad relativa en las que proliferan situaciones de marcada dualidad estructural²⁸, más allá de la existencia de algunos focos de mayor complejidad (en torno, por ejemplo, de las ciudades de Tucumán, Salta y Jujuy) y a la presencia de algunas explotaciones mineras de gran porte en las provincias cordilleranas. Esta relativa debilidad en materia de desarrollo productivo tiene su correlato, como podrá apreciarse más abajo, en bajas tasas de empleo y una elevada incidencia de la informalidad laboral. Como consecuencia de ello, y ante la escasez de recursos hidrocarburíferos (que habilitarían, como ocurre en la región Sur, mayores ingresos en concepto de regalías), la mayor parte de las provincias del norte cuenta con relativamente pocos recursos tributarios propios, precisamente en la región donde existen mayores necesidades y resulta más difícil y costosa su prestación, dada la dispersión espacial de la población.

La región Centro es la más desarrollada desde el punto de vista económico. En ella se encuentra, como se mencionó anteriormente, el mayor volumen de población y actividad económica. Contiene los principales centros urbanos donde se desarrolla la actividad manufacturera y de servicios, e importantes recursos naturales, destacando la pampa húmeda, donde se origina el 60% de las exportaciones del país. Con una considerable diversificación productiva, que incluye un importante sector manufacturero y de servicios, el PIB per cápita de esta región prácticamente duplica al de la región Norte. Este mayor ingreso promedio esconde, sin embargo, marcadas desigualdades sociales y territoriales, como las que se manifiestan entre las grandes ciudades y sus periferias marginadas. Estas periferias o conurbanos operan como polos de atracción para las poblaciones en situación de vulnerabilidad de todo el país—se trata, desde una perspectiva demográfica, de una región *receptora* de población— y explican la persistencia de importantes carencias sociales y desigualdades, inclusive en un contexto de mayor desarrollo relativo. En efecto, a pesar de albergar las actividades de mayor complejidad relativa, la región Centro exhibe elevadas tasas de subocupación e informalidad laboral, que repercuten en los ingresos laborales y, por ende, en la incidencia de la pobreza. De este modo, en la región Centro conviven un importante desarrollo productivo y un total de 8,8 millones de personas en condición de pobreza (más de 4 por cada 5 pobres del país), en un contexto de congestión urbana que dificulta la prestación de determinados servicios básicos.

La población que emigra desde la región Norte no solo se dirige hacia la región Centro sino también, aunque en menor medida, a la región Sur. Esta región —otra región *periférica*— presenta características estructurales muy diferentes a las dos anteriores, con indicadores socioeconómicos mucho más favorables. En ella habita menos del 6% de la población nacional, distribuida en un amplio territorio (33% de la superficie) que cuenta con importantes recursos hidrocarburíferos. La explotación de esos recursos genera ingresos fiscales propios, fruto del cobro de regalías, y en conjunto con el desarrollo de otras actividades de fuerte arraigo local, como el turismo, la producción agropecuaria o la pesca, dan lugar a un producto per cápita considerablemente superior al promedio nacional, que casi triplica al de la región Norte²⁹, en un mercado laboral que revela tasas de informalidad laboral relativamente bajas (del 20%, en comparación con el 32% a nivel nacional). Como consecuencia del mayor espacio fiscal, la prestación de servicios públicos en esta región tiende a ser de mejor calidad y disponibilidad, lo que se refleja en mayor esperanza de vida y menor mortalidad infantil que en el resto

²⁸ En distintos estudios realizados por la CEPAL en esta región se advierte la convivencia entre actividades agropecuarias realizadas a gran escala y con niveles de eficiencia y productividad que les permiten acceder a mercados internacionales y otras (minifundios) que se desarrollan en contextos de elevada informalidad y con escasos niveles de especialización (véase, por ejemplo, CEPAL, 2016b, 2017b 2018 y 2021).

²⁹ La diferencia o brecha existente entre el producto per cápita de las distintas provincias/regiones es más una medida de la diferencia entre las productividades medias de las respectivas economías que de sus ingresos medios, ya que nada impide que los ingresos generados en un territorio sean remitidos a otro, como de hecho suele ocurrir en ciertas explotaciones agropecuarias en las provincias del norte argentino.

del país. En este contexto se observa, sin embargo, una elevada desigualdad de ingresos, lo que da lugar, como podrá apreciarse más adelante, a una relativamente alta incidencia de la pobreza en relación con el producto per cápita y la disponibilidad de recursos fiscales.

De esta manera, se advierte cómo la dotación de recursos naturales y el tipo de especialización productiva de los distintos territorios impactan en el espacio fiscal de cada gobierno provincial y, por tanto, en sus capacidades de acción sobre las desigualdades preexistentes. Ello se debe, en parte, a la capacidad constitucional que tienen las provincias para captar (por la vía del cobro de regalías) parte de la renta minera y petrolífera generada en sus territorios, lo que beneficia a las provincias patagónicas y cordilleranas *vis à vis* las del centro y norte del país (ya que no existe la misma prerrogativa en relación, por ejemplo, con la renta agraria). Las estructuras tributarias provinciales resultan, en consecuencia, marcadamente asimétricas, dependiendo las menos favorecidas de los recursos provenientes de la coparticipación federal y otras transferencias de la nación, impactando de forma directa en la prestación de determinados servicios y políticas públicas, como en el campo de la salud y la educación.

En el resto de esta sección se analizan con mayor detalle las manifestaciones de las desigualdades territoriales en el bienestar y las condiciones de vida de la población, incluyendo, entre otras, las brechas en materia de ingresos, salud y educación, considerando no solo a las tres grandes regiones mencionadas (Norte, Centro, Sur) y a las provincias que las componen, sino también, cuando la información lo permite, la perspectiva intraprovincial. La sección explora, además, los principales factores estructurales que explican la magnitud y persistencia de las brechas territoriales observadas en las condiciones de vida, tanto los económicos (complejidad tecnológica, especialización productiva, densidad empresarial, espacio fiscal, mercado de trabajo) como los relacionados con la infraestructura básica, de conectividad y tecnológica, elementos esenciales para el desarrollo de los territorios.

A. Manifestaciones de la desigualdad territorial

En los últimos veinte años, la Argentina ha conseguido mejoras importantes en materia de bienestar social, como la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la esperanza de vida y el acceso prácticamente universal a la educación primaria. Sin perjuicio de estos logros, persiste una marcada desigualdad en las condiciones de vida que enfrentan las personas dependiendo del territorio en el que habitan. Esa desigualdad territorial pareciera perpetuarse más allá de las circunstancias macroeconómicas. Naturalmente, pudo haberse acentuado —dependiendo de la variable observada— durante los últimos cinco años como consecuencia del aumento de la incidencia de la pobreza derivado de las sucesivas crisis —la económica y la de la pandemia por COVID-19—. Pero aun durante las etapas de crecimiento económico, en las que suelen producirse mejoras sociales relativamente generalizadas, muchas de las brechas territoriales observadas en las condiciones de vida de la población, así como en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, tienden a perdurar. De tal manera que, como si se tratara de un impedimento endémico —y no de una injusticia social— el lugar de nacimiento o de residencia sigue siendo un factor determinante de las oportunidades y condiciones socioeconómicas de la población (ILPES, 2012, pág.12). En esta sección se busca dar cuenta de la profundidad y magnitud de estas desigualdades territoriales, haciendo hincapié en los niveles de pobreza observados en las distintas regiones del país, el acceso a determinados derechos básicos (como la educación y la salud) y las condiciones de vida en un sentido integral.

1. Pobreza y desigualdad de ingresos

La pobreza monetaria no impacta de manera homogénea en el territorio argentino. El gráfico 1, denominado de “cajas y bigotes”³⁰, resume los niveles y dispersión de las tasas de pobreza provinciales para las tres grandes regiones antes descriptas³¹. Históricamente, la región Norte exhibe las mayores tasas de pobreza, seguida por la región Centro (con la excepción del punto inferior, de menor porcentaje de pobreza del país, correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–) y la región Sur. La crisis por COVID-19, con un impacto asimétrico a nivel territorial, modificó coyunturalmente esa tendencia histórica, como se verá con mayor detalle en la sección II. El promedio de la región Norte (marcado con una cruz dentro del gráfico) supera casi en 12 puntos porcentuales al promedio de las provincias de la región Sur, y en 38 puntos porcentuales si se toma la brecha individual entre la jurisdicción de mayor incidencia de la pobreza de esta región (Chaco) y la de menor incidencia en el país (CABA) (2º semestre 2019). En términos absolutos, 1,5 millones de personas pobres se encuentran en la región Norte (15% del total de población en situación de pobreza del país), en condiciones críticas de pobreza e indigencia que no solo se asocian con los bajos ingresos, sino a diversos déficits en las condiciones básicas para la vida. En un análisis de las raíces históricas y culturales de la pobreza en el Norte Grande del país Bolsi y Paolasso (2009) identifican las carencias más acuciantes de los hogares de esta región, en especial en el acceso a infraestructura básica, como son la falta de acceso al agua dentro de la vivienda, la carencia de heladera en contextos de clima subtropical, la carencia de cocina, así como el hacinamiento y la deficiencia de ciertos materiales dentro de la vivienda. Además, en un análisis por departamentos/unidades administrativas equivalentes (el trabajo utiliza fracciones censales) estos autores detectan la alta presencia de población rural, en especial dispersa, y de población indígena³² en aquellas jurisdicciones de peor situación relativa. En la región conviven diversos núcleos duros de pobreza, cuya historia, geografía, predominio de actividades productivas e infraestructura marcan intensidades de pobreza y manifestaciones espaciales bien diferenciadas (Bolsi y Paolasso, 2009). Con importantes heterogeneidades, la región Norte se configura como la más *desposeída* del país, donde el binomio desigualdad-pobreza y las enormes diferencias sociales tienden a perpetuarse en el tiempo (Velázquez, Mikkelsen y Linares, 2022).

La región Centro presenta tasas de pobreza menores (en promedio) que las del Norte. Sin embargo, por su densidad demográfica, concentra el grueso —más del 80%— de la población pobre del país. En esta región coexisten los centros urbanos de mayor riqueza y los conurbanos que albergan a buena parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad, lo que redunda en una altísima concentración de hogares y personas con ingresos que no cubren necesidades básicas y alimentarias. En 2019 la tasa de pobreza promedio de esta región era 34%, con provincias (como Mendoza y

³⁰ El gráfico de cajas y bigotes resulta muy informativo porque permite observar simultáneamente la mediana, el rango intercuartil (como una medida de dispersión) y la amplitud entre los valores extremos de la distribución del indicador (en este caso el porcentaje de personas en situación de pobreza por provincia). En las cajas (zona sombreada del gráfico) queda representado el 50% de los casos que se concentran alrededor de la mediana (línea gruesa dentro de la caja), mientras que el límite inferior corresponde al valor del primer cuartil (25%) y el límite superior, al del tercero (75%). Se denomina rango intercuartil (RI) a la distancia entre dichos valores. Los denominados “bigotes” señalan el valor que toma cada provincia que se encuentra a una distancia menor a 1,5 veces el RI respecto del límite de la caja. Los valores que superan esta medida se consideran atípicos (*outliers*).

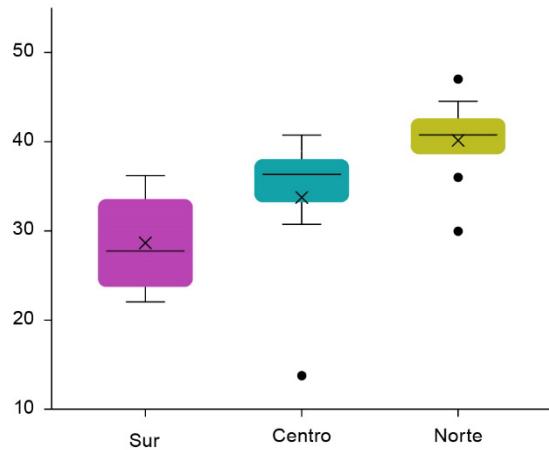
³¹ Las estimaciones de pobreza, ingresos y del mercado de trabajo provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La encuesta provee información sobre 31 aglomerados urbanos distribuidos en todo el país que coinciden con las principales ciudades de cada provincia. Por carecer de información que permita un análisis de largo plazo, a lo largo del documento se supondrá que cada provincia en su conjunto tiene el valor de el/los aglomerado/s que capta la EPH. El INDEC también publica la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) (entre 2010 y 2014) que desde 2016 se denomina “Encuesta Permanente de Hogares (EPH) total urbano”, que capta la misma información que la EPH, pero en todas las localidades de 2000 y más habitantes. Esta última encuesta solo se realiza en los terceros trimestres de cada año. A fin de realizar análisis de más largo plazo se decidió utilizar la EPH, aunque cuando resulta relevante se complementa con los resultados de la “EPH total urbano”.

³² Según el Censo de 2010, el 23% de la población indígena tenía al menos alguna necesidad básica insatisfecha de las cinco consideradas por el INDEC como privaciones materiales esenciales (tipo de vivienda, condiciones sanitarias, hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia), contra el 13% del resto de la población del país, lo que se agrava en la región Norte, llegando, por ejemplo, al 71% en Formosa.

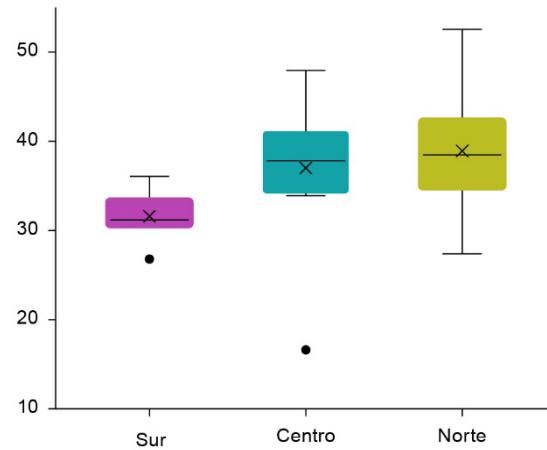
Buenos Aires) en niveles superiores al 38%, y el conurbano de Buenos Aires, con más del 40%. En esta región se concentra una altísima proporción (más del 57%) de los barrios populares³³ del país, localizados en las periferias de sus grandes ciudades. El 72% de las personas que habitan en villas miseria o asentamientos sin acceso formal a servicios básicos (luz, agua y cloacas) y sin condiciones seguras en la tenencia del suelo y la vivienda se localizan en las provincias de la región Centro (más del 50% en la provincia de Buenos Aires), un 24% en la región Norte y el 4% en la región Sur.

Gráfico 1
Pobreza según región
(En porcentaje de personas)

A. Segundo semestre 2019



B. Segundo semestre 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (EPH).

Por último, la región Sur presenta, en promedio, una mejor posición relativa en términos de tasas y cantidad de personas en situación de pobreza. Miradas en perspectiva, sin embargo, esas tasas de pobreza, más bajas que en el resto del país, no lucen tanto más favorables, considerando el nivel (significativamente más elevado) del producto per cápita de las provincias de esta parte del país³⁴. Esta situación se asocia con el tipo de desarrollo productivo de la región y al tipo de empleo e ingresos generados por las actividades prevalecientes. Como se analiza en la sección siguiente, el tipo de especialización productiva de esta región (de tipo “enclave” relacionado con actividades extractivas) suele generar alto nivel de ingreso promedio per cápita, pero, al mismo tiempo, mayores brechas de ingresos³⁵.

La información precedente refleja la relevancia del territorio como factor determinante del bienestar de la población, en particular en relación con los niveles de ingreso y los valores de pobreza asociados. Otras dimensiones también resultan relevantes en la determinación de las condiciones de

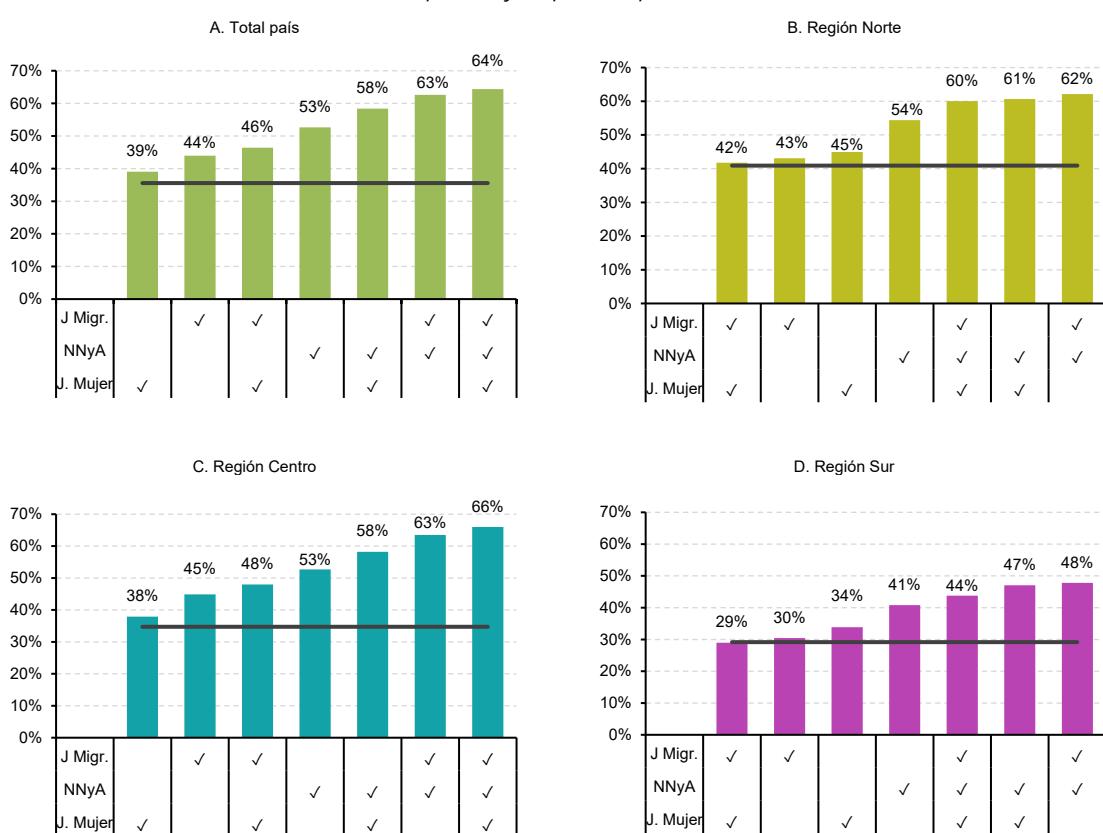
³³ Los barrios populares son aquellos comúnmente identificados como villas miseria, asentamientos y urbanizaciones informales, que se constituyeron mediante diversas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo (www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/manual_para_la_conformacion_y_actualizacion_del_renabap_julio_2022.pdf).

³⁴ Por ejemplo, en 2019 la pobreza en los aglomerados de Rawson-Trelew y Ushuaia-Río Grande fue de 39,5% y casi 32%, en el primer caso por encima de la tasa de pobreza del total de aglomerados urbanos del país (35,5%) y en el segundo caso apenas tres puntos porcentuales por debajo de ese nivel, mientras que sus provincias tienen un producto per cápita cercano al doble del promedio nacional.

³⁵ La brecha promedio entre el 10% más rico y el 10% más pobre, captada por la EPH y publicada por el Ministerio del Interior, en las provincias del sur se encuentra por encima del promedio de la región Norte (más de dos puntos porcentuales en 2019) y dos puntos porcentuales por debajo de las de la región Centro. Entre los años 2008 y 2015 la brecha de ingresos de la región Sur fue la más alta con respecto a las otras dos regiones. A partir de 2016, las brechas de ingresos promedio de las jurisdicciones de la región Centro empeoran más que el resto, superando a las de la región Sur.

vida y, por tanto, en los niveles de desigualdad social —como el género, la discapacidad, la pertenencia a poblaciones indígenas o afrodescendientes, la migración y el ciclo de vida—. Lejos de ser independientes, estas variables o dimensiones interactúan entre sí, determinando lo que desde la CEPAL se ha denominado una “matriz de la desigualdad social” (CEPAL, 2016c). El gráfico 2 muestra cómo la incidencia de la pobreza depende, respectivamente, del género, de la presencia de menores en el hogar, de la condición o no de persona migrante, cuando estas condiciones se “intersectan” entre sí y con el territorio.

Gráfico 2
Interseccionalidad de la pobreza en el territorio: incidencia de la pobreza en personas según total país y región, condición de migrante del jefe o jefa de hogar, sexo del jefe o jefa de hogar y edad
(En porcentaje de personas pobres)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (EPH).

Una de las desigualdades más persistentes es la desigualdad de género³⁶. En la Argentina las mujeres no solo padecen más la pobreza (el 39% de los hogares con jefa eran pobres, contra el 33% en aquellos con jefe en el 2º semestre de 2019)³⁷, sino que, además, sufren profundas desigualdades. Ya

³⁶ Otro documento de esta serie “La desigualdad de género desde una perspectiva territorial en la Argentina”, preparado, también, para el Día Nacional de la Argentina celebrado en el marco del 39º Período de Sesiones de la CEPAL, se concentra en las manifestaciones territoriales de la desigualdad de género (CEPAL, 2022b).

³⁷ En el segundo semestre del 2021, la brecha entre pobreza de hogares con jefatura femenina y masculina se incrementa alcanzando los 8 puntos porcentuales.

sea por la sobrecarga de trabajo no remunerado —las mujeres dedican el doble del tiempo a esas tareas, 6,4 horas diarias frente a 3,4 horas que dedican los hombres, lo que se traduce en menores posibilidades de acceder al trabajo remunerado— o por la desigualdad que enfrentan en el mercado de trabajo, donde perciben ingresos salariales inferiores en el orden del 20% a los de los hombres y enfrentan con mayor frecuencia vínculos laborales informales —37% de las veces contra el 32%—, las desigualdades de género siguen siendo muy significativas y persistentes. El momento en el ciclo de vida también constituye una dimensión gravitante. Las tasas de pobreza son más elevadas cuando en el hogar hay presencia de niños y niñas³⁸ (53% *vis à vis* el 31% en los hogares sin menores). Estas brechas y las situaciones de vulnerabilidad asociadas se amplifican cuando se cruzan las dos dimensiones mencionadas (género y ciclo de vida), de tal manera que en los hogares a cargo de mujeres y con presencia de menores la incidencia de la pobreza llega prácticamente al 60%.

Los datos expuestos en el párrafo anterior reflejan los promedios nacionales. El gráfico 2 también muestra cómo se expresan estas “interseccionalidades” en el territorio. En él se aprecia, por ejemplo, cómo la región Norte no solo exhibe los mayores niveles de pobreza en promedio, sino cómo estos crecen considerablemente cuando en el hogar hay presencia de niños o niñas (pasan a ser el 54% contra un promedio algo superior al 40%) y aún más si, además de haber niños y niñas en el hogar, la jefa es mujer (61%). Una tendencia similar se observa en la región Centro, donde, por las condiciones de vida prevalecientes en las periferias urbanas³⁹, las personas en hogares con niños y niñas, jefa mujer y migrante enfrentan tasas de pobreza mayores aún que las padecidas por sus similares en la región Norte. Incluso en la región Sur, de mejor situación relativa, la brecha de pobreza entre la situación promedio y aquella observada en el hogar con niños y niñas y jefa de hogar alcanza a los 18 puntos porcentuales.

Así, mientras las tasas absolutas de pobreza monetaria tienden a ser más elevadas en la región Norte, el impacto combinado de las “interseccionalidades” tiende a ser mayor —a ampliar más las distintas brechas— en la región Centro, lo que refleja la complejidad y especificidad con que se expresan las desigualdades en el territorio. Como se describe a continuación, estas desigualdades se reflejan, además, en el acceso a la educación, a la salud, y en las condiciones de vida en general.

2. Salud

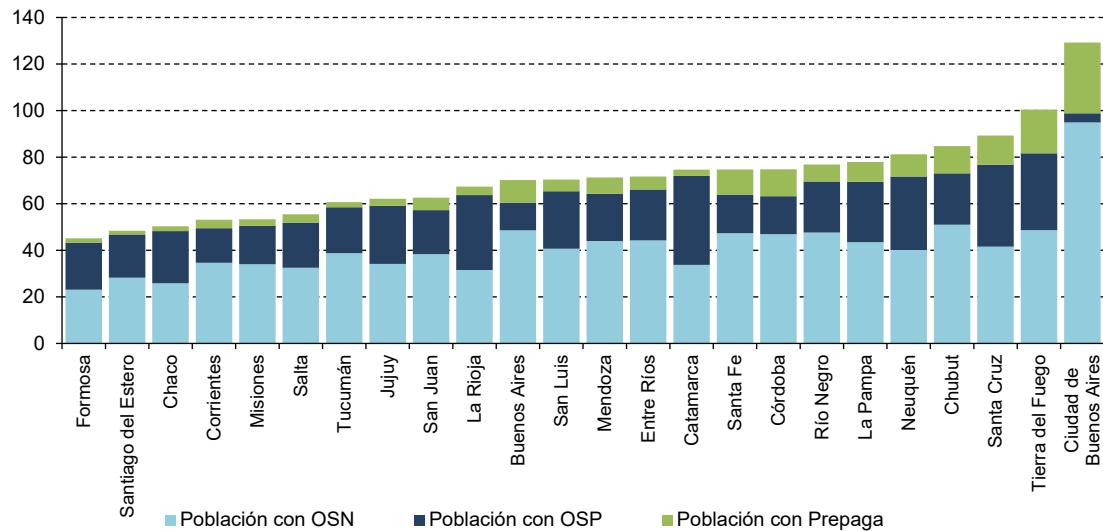
Aunque la Argentina se encuentra entre los países de la región que más recursos destina a la financiación de la salud (9,4% del PIB), existen profundas desigualdades territoriales en el acceso, la calidad de las prestaciones y los indicadores de desempeño en salud. Estas no son independientes de la fragmentación del sistema de salud argentino, en el que coexisten distintos subsistemas —el público, el privado, el de obras sociales— sujetos a incentivos, regulaciones y jurisdicciones diferentes, con capacidad de respuesta y financiamiento muy heterogénea (véase CEPAL, 2020a; Sección I).

El subsistema público —el menos favorecido desde el punto de vista presupuestario, sobre todo a nivel provincial, como se analiza más adelante— es el que debe asegurar el cumplimiento del derecho universal a la salud que rige en todo el territorio nacional. Y es precisamente en las provincias del norte del país, bajo condiciones socioeconómicas más adversas (menores tasas de empleo, mayor incidencia de la informalidad) y un entorno demogeográfico desfavorable, caracterizado por la elevada dispersión de la población en el territorio, donde el subsistema público resulta más requerido. Mientras en Formosa, por ejemplo, solo el 45% de la población se encuentra cubierto por una obra social provincial (OSP) o nacional (OSN), o un seguro privado de salud (medicina “prepaga”), en CABA esa proporción supera el 100% (129%), lo que denota una importante duplicación en la cobertura por subsistemas de la seguridad social o del sector privado (véase el gráfico 3).

³⁸ Se consideran menores de 14 años.

³⁹ Por ejemplo, en el conurbano bonaerense, el 57% de los NNyA es pobre, y la tasa de pobreza asciende al 67% si el jefe o la jefa de hogar es migrante.

Gráfico 3
Distribución provincial de la cobertura de salud según subsistema de la seguridad social
(En porcentaje de población cubierta)



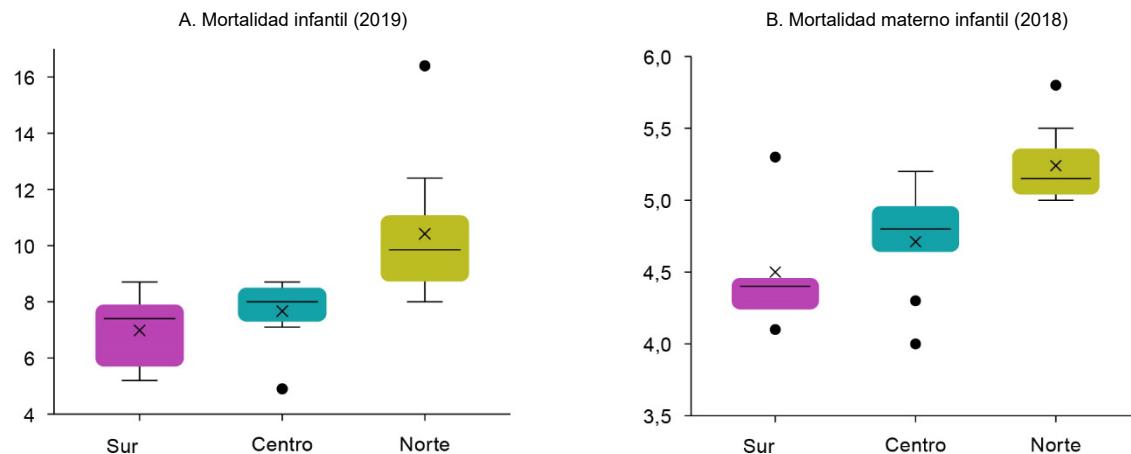
Fuente: Elaboración propia sobre la base de De la Puente, C. De los Reyes, L. y Silvestrini, C. (2020).

En materia de acceso a la salud, hubo importantes avances durante las últimas décadas. La tasa de mortalidad infantil, las tasas de mortalidad materna, la esperanza de vida, entre otros indicadores de desempeño, registraron mejoras, aunque con diferente ritmo, durante los últimos veinte años en el promedio nacional. Estas tendencias se evidenciaron de manera bastante generalizada en las distintas provincias, advirtiéndose, incluso, algunas reducciones de brechas entre las provincias con mejor y peor desempeño (ver sección II y anexo 1). Ello no implica, sin embargo, que las brechas estén cerca de haberse cerrado. De acuerdo con el último dato disponible, la tasa de mortalidad infantil —que en el promedio nacional se redujo de más de 18 muertes por cada 1000 nacidos vivos en 2001 a cerca de 8,4 en 2020— sigue registrando importantes desigualdades territoriales. La región Norte, por ejemplo, exhibía en ese último año un promedio de 10,4 muertes por cada 1000 nacidos vivos, y en algunos casos, incluso, llegaba a duplicar los registros de las provincias con menor tasa de mortalidad infantil.

Esta desigualdad también se evidencia en las tasas de mortalidad materna. Varias provincias de la región Norte registran una tasa de mortalidad materna que es más de tres veces el valor de la media nacional (que en 2018 se ubicaba en torno a 3,7 muertes por cada 10.000 nacido/as vivo/as). Las provincias del Centro muestran una situación intermedia (con una tasa de mortalidad infantil de 8 por cada 1000 y de mortalidad materna de 2,9 por cada 10.000 nacido/as vivo/as) y las del Sur una situación promedio mejor, pero también importantes heterogeneidades.

El acceso desigual a un sistema de salud fragmentado y heterogéneo, las disparidades en términos de la calidad de las prestaciones (entre los distintos segmentos del sistema y en los distintos territorios), así como las asimetrías en la infraestructura de salud y la cantidad de médicos por habitante (a analizarse más adelante), configuran un escenario de profundas brechas territoriales en materia de acceso al derecho a la salud. Este tipo de deficiencias, que se manifiesta con mayor intensidad en las provincias de menores recursos —y, dentro de ellas, en sus territorios relativamente más rezagados, sea en las ciudades de menor tamaño o las zonas rurales— no solo suponen la transgresión de un derecho fundamental. En muchos casos explican, además, la falta de capacidad de retención de la población en los territorios periféricos, retroalimentando las desigualdades iniciales.

Gráfico 4
Mortalidad infantil y materno infantil, según región
(Proporción de muertes cada 1.000 y 10.000 nacimientos, respectivamente)



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Salud de la Nación.

3. Educación

Históricamente la educación ha sido entendida socialmente como un espacio para la igualación y superación de las diferencias sociales (Di Virgillio y Serrati, 2019). La probabilidad de acceso y permanencia en el sistema educativo está asociada con las propias condiciones socioeconómicas de los territorios, las características del mercado de trabajo en el que están insertas las personas adultas, el acceso a otros servicios básicos, como la salud, las tecnologías de información y comunicación, entre otros factores (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011). Un aspecto central que se relaciona con estas desigualdades es el carácter descentralizado en la gestión y los recursos de gran parte del sistema educativo. Al igual que en el caso de la salud, cada nivel de gobierno tiene responsabilidades establecidas en relación con el sistema educativo y la definición e implementación de las políticas sectoriales. Como se discute más adelante, el hecho de que buena parte de esas responsabilidades recaiga sobre los gobiernos provinciales tiende a supeditar las capacidades instaladas y los recursos disponibles en el territorio al grado de desarrollo económico de cada provincia, lo que constituye otro factor de retroalimentación (Naciones Unidas, 2020).

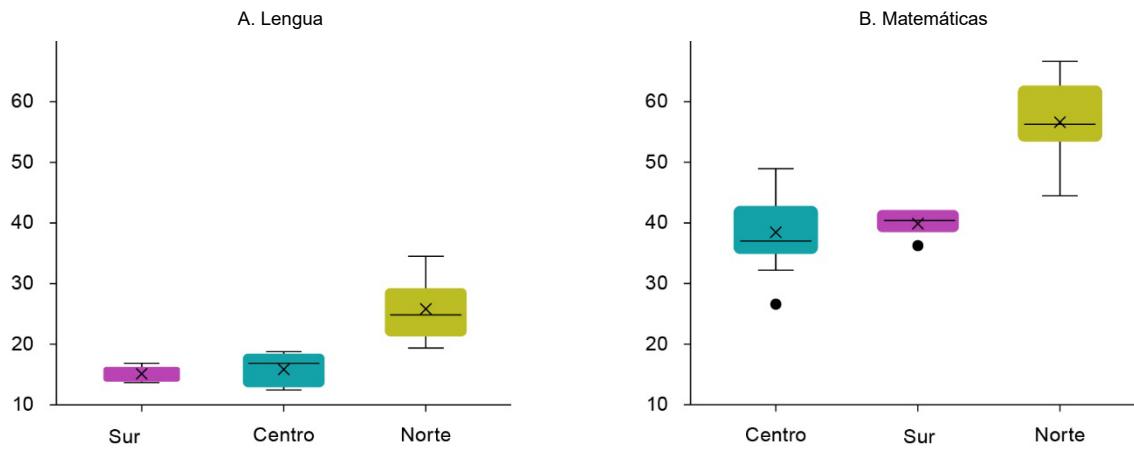
Las brechas interprovinciales en los indicadores de desempeño educativo son menos significativas que las brechas de salud. En la región Norte, en especial el nordeste del país, es donde se registran los rezagos más marcados (Niembro y Sarmiento, 2020). En el anexo 1 se presentan los resultados de los siguientes indicadores de desempeño educativo por provincia: tasa de sobreedad, tasa de repitencia, tasa de abandono interanual y resultados de las pruebas estandarizadas (Aprender)⁴⁰. A fin de realizar una exposición más estilizada, este apartado se concentra en los resultados de las pruebas Aprender⁴¹ en lengua y matemática para alumnos de los últimos años de la secundaria. Se prioriza el análisis del nivel secundario dado que es aquel que presenta los mayores

⁴⁰ Veáse <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/indicadores>.

⁴¹ El programa Aprender es una evaluación nacional de carácter estandarizado que mide los logros de aprendizaje de las y los estudiantes que están por finalizar los niveles primario y secundario en áreas básicas de conocimiento como son Matemática, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Para este documento se utilizaron los datos de 2019 que evalúan a las y los estudiantes de secundaria (Ministerio de Educación, 2020a).

desafíos en términos relativos, con elevados niveles de abandono y altas tasas de repitencia, entre otros problemas identificados por la literatura especializada⁴².

Gráfico 5
Resultado de pruebas Aprender según región
(Proporción de alumnos por debajo del nivel básico)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación.

El último relevamiento de esas pruebas muestra, a nivel nacional, mejor desempeño en el área de lengua que en matemáticas. En lengua, seis de cada diez estudiantes alcanzan niveles de desempeño satisfactorio o avanzado, mientras que dos de cada diez se ubican por debajo del nivel básico⁴³. Los niveles de desempeño en matemática son más preocupantes, ya que cuatro de cada diez estudiantes no alcanzan el nivel básico y casi el 70% no alcanza un nivel satisfactorio. En este caso también existen diferencias territoriales. Tanto en lengua como en matemática las y los alumnos de las provincias del norte presentan peores resultados en las pruebas Aprender. La proporción de estudiantes que se encuentra con evaluaciones por debajo del nivel básico en matemática es superior al 50% en todas las provincias de la región Norte, con las excepciones de Salta y Jujuy, con registros levemente por debajo de ese nivel. La situación es mejor con respecto a la cobertura de contenidos en lengua, aunque en este caso vuelven a ser las provincias del norte del país las que presentan mayores proporciones de pruebas con resultados que están por debajo del nivel básico.

El desempeño en las provincias de la región Centro registra mejor situación relativa⁴⁴, aunque más heterogénea que en otras regiones, con algunas provincias, como San Juan y San Luis, donde más

⁴² Mientras que prácticamente todos los niños y niñas terminan la primaria y empiezan la secundaria, de cada 100 jóvenes que empiezan hoy la secundaria, más de la mitad no la termina. Pero, además, entre los que la terminan, sólo 27 lo hace con la edad correspondiente, 17 o 18 años. El resto repite, una, dos, o más veces (CIPPEC, 2022). Vale advertir que la tasa de abandono escolar es más elevada en las provincias del norte del país, lo que produce un sesgo de selección en los resultados de las pruebas Aprender, pues el desempeño de los alumnos y alumnas con mayores dificultades, que suelen abandonar la escuela, no es captado por ese instrumento.

⁴³ Es importante señalar que los puntos de corte que determinan los niveles de desempeño se basan, para cada año y disciplina, en el juicio experto de un grupo de docentes con representatividad federal (Ministerio de Educación, 2020b).

⁴⁴ Es importante mencionar que los resultados de este tipo de pruebas estandarizadas no permiten extraer conclusiones directas sobre la calidad del sistema educativo. Como se menciona en el informe del Ministerio de Educación, "las pruebas Aprender brindan información sobre un aspecto particular del funcionamiento del sistema educativo: los aprendizajes logrados por las y los estudiantes en determinadas áreas y en cierto momento de sus recorridos" por lo que deben evitarse lecturas aisladas y lineales sin un ejercicio de contextualización. "La calidad es un concepto complejo cuya valoración requiere poner en relación distinto tipo de información, fuentes y perspectivas. Por consiguiente, los datos y las propuestas producidas en el marco de operativos de evaluación como Aprender, deben ser contemplados junto con los resultados de otros relevamientos e investigaciones que indaguen las trayectorias educativas y las condiciones de enseñanza y aprendizaje".

del 45% del universo de estudiantes no alcanza el nivel básico en matemáticas. La región Sur, por último, presenta una situación intermedia, con un promedio de 40% de estudiantes que no alcanzan el nivel básico en matemáticas. La provincia con mejor posición relativa es, en este caso, Neuquén, aunque en esta región no se observa una heterogeneidad tan alta.

Como en el caso de la salud, las disparidades en materia de acceso a la educación y calidad educativa, que vuelve a ubicar a las provincias de la región Norte en situación desventajosa, reducen la capacidad de esas jurisdicciones para contener a su propia población. Ello no solo reproduce algunas de las desigualdades históricas que padecen las provincias de esa región, sino que, por el papel que juega la educación en su interacción con los procesos de producción e innovación, también tiende a retroalimentarlas.

4. Condiciones de vida

El análisis realizado hasta aquí muestra las situaciones promedio de regiones y provincias. En algunos casos, incluso, la información presentada se limita a describir la situación de sus principales aglomerados urbanos. En este apartado se procura trascender esta limitación, para reflejar las asimetrías y heterogeneidades que se manifiestan hacia adentro de esos territorios, que también tienden a configurarse bajo una lógica centro-periferia, dando lugar a “periferias dentro de las periferias”. Para ello se analizan las condiciones de vida de la población, entendidas en un sentido amplio y multidimensional, haciendo uso de la última información que, hasta el momento de realización de este documento, permite un alto grado de desagregación geográfica, el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010. A pesar del tiempo transcurrido, estas comparaciones resultan válidas para constatar determinadas asimetrías o desigualdades estructurales, como las que existen, por ejemplo, entre zonas urbanas y rurales. La experiencia histórica muestra además que los cambios en los parámetros que se analizarán son excepcionales y, en general, graduales (Velázquez, 2020).

Las condiciones de vida dependen, además del acceso a la educación, la salud y la vivienda, del medio ambiente en que se vive, incluyendo la mayor o menor facilidad de acceso a espacios libres y recursos recreativos. No es lo mismo vivir a la vera de un basural, al filo de una autopista, en un paraje sin acceso a agua, saneamiento y energía eléctrica, o en un ámbito alejado de toda posibilidad de esparcimiento, que en otro tipo de espacios en los que el medio ambiente no se encuentra igualmente contaminado y existen posibilidades de acceder libremente a distintas oportunidades de recreación social. Al igual que los aspectos sociales ya considerados, los problemas ambientales y la presencia de recursos recreativos también presentan una importante asimetría a lo largo del territorio y pesan considerablemente en la calidad de vida de la población (Velázquez y Celemín, 2020). El mapa 3 muestra el Índice de Calidad de Vida (ICV) en todo el territorio nacional a nivel departamental. El indicador traduce a una escala numérica la combinación de indicadores de educación, salud, vivienda, problemas ambientales y recursos recreativos⁴⁵ con la última información disponible⁴⁶. El índice varía entre 0 y 10 para reflejar la peor y mejor situación relativa, respectivamente.

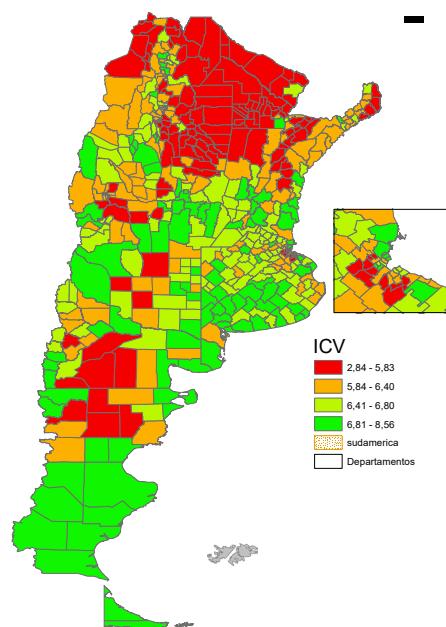
Las mejores condiciones de vida se presentan, en promedio, en las provincias de la región Sur (7,03) y las condiciones más adversas en la región Norte (6,19), aunque la jurisdicción individual con mejores indicadores (CABA) se encuentra en la región Centro. Cuando se considera una escala

⁴⁵ Es decir, se incluyen no solo indicadores que captan la presencia o ausencia de problemas ambientales tales como contaminación, inundabilidad, asentamientos precarios, presencia de basurales y otros, sino también la presencia e importancia relativa de los diversos recursos recreativos. Estos recursos pueden ser de base natural (playas, espacios verdes, cursos y espejos de agua, relieve, etc.) o bien estar socialmente construidos (centros culturales, deportivos, comerciales, de esparcimiento, etcétera).

⁴⁶ El ICV se calcula con la base de información del Censo Nacional, lo que permite a su vez una apertura geográfica imposible de captar con encuestas ad-hoc. Esto tiene una ventaja para analizar las heterogeneidades territoriales, pero también una clara desventaja. Al momento de realización de este informe (mediados de 2022) todavía no se contaba con datos del Censo Nacional de Población, realizado en mayo de 2022 (postergado por la pandemia por COVID-19). Esto implica que, para reflejar las injusticias existentes a lo largo del territorio en muchas variables de relevancia, se recurre a la información disponible de 2010. (Velázquez y Celemín, 2020).

intraprovincial, de departamentos/partidos/comunas, el máximo valor de calidad de vida se registra en la provincia de Mendoza (8,16) y el mínimo en un departamento de la provincia de Formosa (2,84). En una escala intraurbana (considerando los 52 mil radios censales), once unidades presentan valores que apenas alcanzan 1 punto de ICV, 10 de las cuales están situadas en la región Norte⁴⁷. Estas situaciones extremas reflejan la convergencia de diferentes adversidades socioeconómicas y ambientales que se potencian en contextos de aislamiento extremo y ausencia de la infraestructura más elemental, que suelen coincidir con zonas en las que, asimismo, resulta relativamente alta la proporción de población originaria. En este sentido, los asentamientos periféricos de las grandes urbes, si bien tienen puntajes muy bajos, no sufren todos estos problemas de manera simultánea. La situación inversa se presenta en 13 radios que registran valores superiores a 9,7 puntos, todos ellos situados en sólo dos ciudades del centro del país, CABA y Córdoba (Velázquez y otros, 2014).

Mapa 3
Índice de Calidad de Vida (ICV)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Velázquez y otros (2014).

Los niveles de calidad de vida, estimados en función del ICV, no solo son menores en las provincias de menor desarrollo económico relativo, como es el caso de la región Norte. Las brechas o heterogeneidades internas en materia del mismo indicador de calidad de vida también son más profundas en esas provincias (véase el gráfico 6). En la región Norte, por ejemplo, la desigualdad territorial es del 11,2%, medida en función del coeficiente de variación de los ICV por departamentos⁴⁸, mientras que en la región Centro es del 8,7% y en la Sur del 8,3%. Se refleja así otra característica estructural e histórica de las desigualdades territoriales que se manifiesta en otros países y regiones, a saber: la reproducción a menor

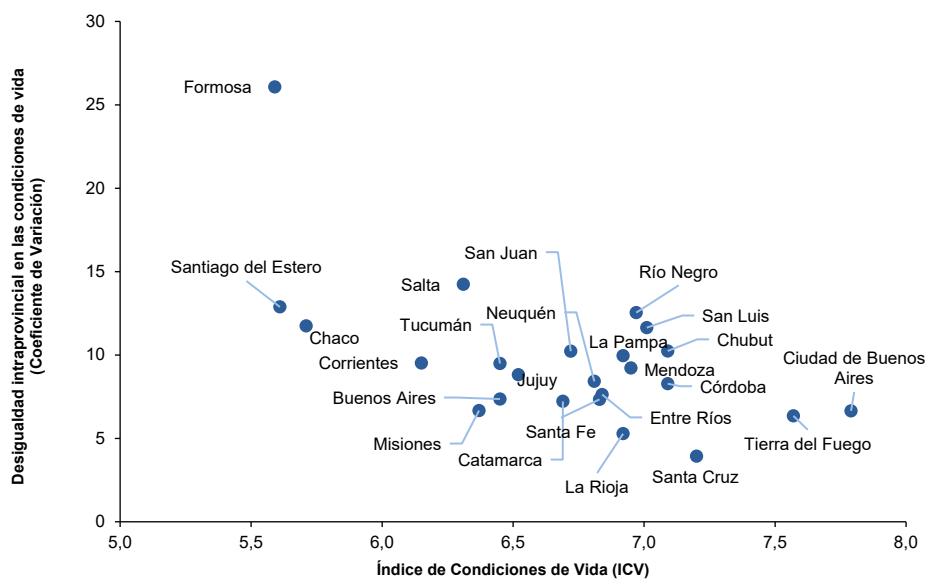
⁴⁷ Un informe del Ministerio del Interior que analiza las condiciones de vida de las ciudades intermedias arriba a conclusiones similares. En él se estima un Índice Federal de Inequidad Territorial del que se infiere que 23 de las 25 ciudades con condiciones más desfavorables en términos de calidad de vida se ubican en el NEA y el NOA (Ministerio del Interior, 2021).

⁴⁸ El coeficiente de variación se define como la desviación típica sobre la media, por lo que puede interpretarse como una medida de dispersión “relativa” al nivel promedio de cada unidad de análisis.

escala (intraprovincial) de la dinámica centro-periferia desplegada históricamente a mayor escala (inter-provincial). Las “periferias de las periferias”, como las zonas rurales de la región Norte, constituyen, así, territorios donde el acceso a los servicios básicos no alcanza siquiera los niveles relativamente bajos que se registran en las “periferias de los centros”. Ello queda en evidencia si, además, se cruzan la región y la escala urbana, donde se ponen de manifiesto los reducidos niveles de calidad de vida para las poblaciones rurales del norte *vis à vis* la de los residentes en ciudades medias de las regiones Centro o Sur, donde la mejor calidad de vida explica su condición de polos atractores de población.

En este análisis la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMB) ofrece una imagen y dinámica particular. Entre 1991 y 2001 la RMB retrocedió significativamente, del 2º al 4º puesto en el ranking regional del ICV⁴⁹. Este retroceso está vinculado con problemas propios del deterioro urbano y social en la RMB ocurridos durante este lapso, en el que la estructura económica y social del país experimentó profundas transformaciones regresivas, pero también con el creciente reconocimiento de la importancia de las variables ambientales como factor determinante de las condiciones de vida. En función de, por un lado, la mayor calidad de vida que tiene la población que reside en ciudades intermedias y, por el otro, del mayor crecimiento relativo de este tipo de ciudades durante las últimas décadas (Vapñarsky, 1995; Manzano y Velázquez, 2015), aparecen indicios de la posibilidad de generar nuevas oportunidades respecto de la relación entre justicia territorial y calidad de vida en la Argentina. En esa línea, de hecho, se inscribe la iniciativa de apoyar el desarrollo de Ciudades Estratégicas por parte del Ministerio del Interior⁵⁰, ciudades que se encuentran en una situación de ventaja relativa respecto de las más pequeñas al ofrecer mejores condiciones de vida y pueden constituir una de las plataformas “para avanzar en un sendero de desarrollo federal con equidad y equilibrio territorial” (Ministerio del Interior, 2021).

Gráfico 6
Índice de calidad de vida provincial y desigualdad intraprovincial
coeficiente de variación del ICV departamental por provincia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del mapa del Índice de Calidad de Vida (ICV) del CONICET.

⁴⁹ Este ranking considera las seis regiones del Sistema Estadístico Nacional: NOA, NEA, Cuyo, Pampeana, Metropolitana y Patagonia.

⁵⁰ En ese marco, las Ciudades Estratégicas son aquellas en las que habitan más de 20.000 habitantes. Según la iniciativa del Ministerio del Interior, se trata de las localidades que funcionan como “puente” entre las ciudades más grandes (típicamente, capitales provinciales) y las pequeñas ciudades y áreas rurales de cada provincia. La Secretaría de Municipios del Ministerio ha identificado 261 Ciudades Estratégicas en el país, si se excluyen las capitales provinciales y los municipios del Gran Buenos Aires (Ministerio del Interior, 2021).

En resumen, el ICV, por su mayor desagregación, permite apreciar cómo la desigualdad territorial se refleja y replica en las distintas escalas. Las poblaciones de las provincias del norte y las periferias del centro e incluso del sur del país se encuentran históricamente perjudicadas por su mayor exposición a la pobreza, por su peor acceso a los servicios de salud y educación, por sus deficientes condiciones ambientales y de vivienda, lo que afecta, en última instancia, su capacidad de acceso pleno a derechos económicos, sociales y culturales. Así, en la Argentina se verifica uno de los rasgos distintivos de la segregación urbana latinoamericana identificados por la CEPAL: “la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias” (CEPAL, 2010, pág.143).

Aunque las desigualdades territoriales perjudican, en particular, a las personas que viven en los territorios rezagados, también tienen significación, consecuencias y costos para el conjunto del país. Una de ellas es la migración forzosa que resulta de las desigualdades territoriales. Esta migración, además de afectar directamente a los individuos y su desarrollo personal, erosiona la base de capacidades humanas necesarias para el desarrollo de las zonas pobres. La emigración es muy selectiva, con mayor proporción de personas jóvenes, quienes tienen más alta propensión a emigrar (CEPAL/OIJ, 2008, págs. 215-235), lo que genera un vaciamiento de este grupo etario en las zonas de origen y, en contrapartida, conlleva el reemplazo, la innovación y el dinamismo hacia las zonas de arriba. De este modo, la migración puede tener aspectos positivos, ya que abre oportunidades individuales y aporta al desarrollo de las ciudades a las que llegan los migrantes, pero también agrava la situación de las zonas expulsoras, afectando negativamente a quienes permanecen allí, contribuyendo así a generar lo que la CEPAL ha llamado “trampas territoriales de pobreza” (CEPAL, 2007).

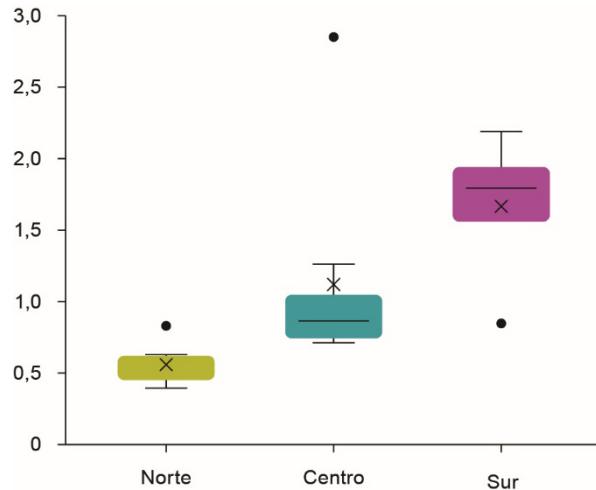
B. Factores explicativos de la desigualdad territorial

Las desigualdades territoriales expuestas en la sección anterior reflejan, en gran medida, el desarrollo dispar de los sistemas productivos entre las distintas regiones del país. Estas diferencias repercuten sobre la estructura ocupacional y de ingresos en los territorios, y con ello en los diferentes niveles de pobreza observados. Motorizan, además, las mencionadas migraciones internas, que refuerzan la desarticulación de las capacidades de las regiones de menor desarrollo económico, perpetuando las desventajas iniciales. Esta sección examina los principales determinantes de estas dinámicas. En la primera parte se analiza el sistema productivo del país y sus diferencias regionales, en la segunda se da cuenta de las implicancias de estas diferencias en materia fiscal y, en la tercera, de la dispar disponibilidad de infraestructura entre los distintos territorios. Estos tres factores —desarrollo productivo, espacio fiscal, infraestructura disponible— en su interacción, resultan decisivos para el desarrollo territorial. El sistema productivo nacional se nuclea en torno de la región Centro (en especial, de las principales cuatro principales jurisdicciones de la región pampeana), que conforma una base productiva agroindustrial e industrial diversificada. Las regiones Norte y Sur exhiben, como fue mencionado, menor desarrollo relativo, posicionándose en buena medida como periferias proveedoras de materias primas para la región Centro. El menor desarrollo relativo de los territorios históricamente desfavorecidos, en especial en la región Norte, repercute sobre el espacio fiscal de las provincias que los componen, y, por tanto, sobre sus posibilidades de desplegar políticas públicas que contribuyan a revertir las brechas de desarrollo existentes.

1. Estructura productiva

Una de las manifestaciones más representativas de las brechas territoriales en el desarrollo productivo es la disparidad en la productividad media entre las distintas provincias. Esta puede ser establecida de forma aproximada a través el valor agregado bruto per cápita (VAB per cápita). En la región Norte, el VAB per cápita era, hacia 2020, un 41% inferior al promedio nacional, en la región Centro se ubicaba más o menos en línea con ese promedio (apenas un 7,8% mayor), mientras en la región Sur se posicionaba muy por encima del promedio (un 57,1% mayor).

Gráfico 7
Productividad media según región. VAB per cápita en relación con la media nacional, 2020



Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias.

Ya se aludió al origen histórico de estas disparidades. En la región Centro se ubicaron inicialmente los principales focos de acumulación endógena de capacidades productivas y tecnológicas, incluyendo una mayor disponibilidad de infraestructura productiva y de transporte (originalmente dispuestas radialmente en torno del puerto de Buenos Aires), y es también donde se concentró, posteriormente, el desarrollo manufacturero. Si bien las economías del norte y el sur del país tendieron a integrarse al sistema económico nacional como una suerte de periferia proveedora de materias primas para la región Centro (y el exterior), con el tiempo fueron incorporándose nuevas actividades productivas, que generaron distintos tipos de eslabonamientos a lo largo de todo el territorio nacional, permitiendo la emergencia de nuevas actividades productivas de relevancia en todas las regiones.

Pero la cantidad y densidad de esas nuevas actividades varía sustancialmente. Los distritos de la región Centro continúan aventajando al resto en cantidad de aglomeraciones, tramas productivas y eslabonamientos. Como se desarrolla en profundidad en CEPAL (2015), provincias como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos albergan eslabones de prácticamente todos los complejos productivos presentes en la Argentina, mientras que en las regiones Norte y Sur apenas es posible distinguir, dependiendo de la localización, menos de la mitad o menos de un tercio de esos complejos⁵¹.

El perfil productivo de las provincias del norte, medido tanto en términos de valor agregado como de empleo, sigue siendo predominantemente agrario o agroindustrial, mientras que las etapas de transformación industrial y mayor complejidad relativa siguen localizándose mayoritariamente en las provincias del centro (véase el mapa 4A)⁵². Las economías del sur, por su parte, se distinguen por haberse integrado más tardíamente al entramado productivo nacional y por su baja densidad poblacional. En términos productivos esas economías exhiben un perfil principalmente extractivo, volcado a la producción de hidrocarburos, y, en menor medida, a las actividades minera y pesquera. La

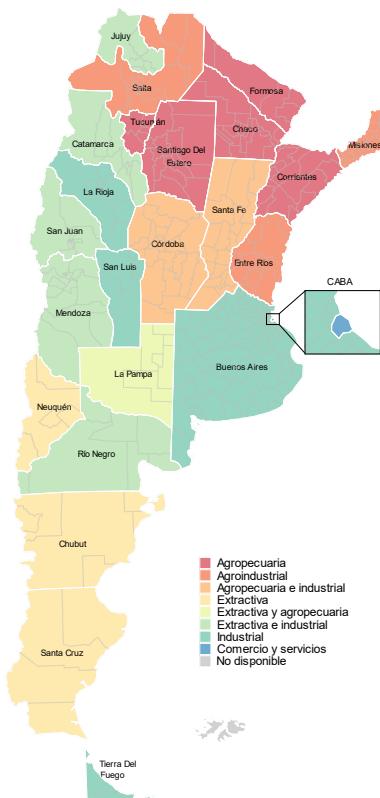
⁵¹ El trabajo citado (CEPAL, 2015) efectúa un análisis exhaustivo de la distribución territorial de la actividad productiva al nivel de 52 “microrregiones” (definidas siguiendo los lineamientos del Plan Estratégico Territorial (PET)) y 29 complejos productivos. Las microrregiones de mayor densidad productiva (que ocupan buena parte de la región Centro del país) cuentan con la presencia de más de 26 complejos productivos, mientras que las de menor densidad productiva (que se extienden a lo largo del norte y sur) cuentan con entre 1 y 10 complejos productivos.

⁵² La especialización estilizada reflejada en el mapa 4.A se determinó comparando el peso de cada sector (a dos dígitos del Clasificador Nacional de Actividades Económicas) en el VAB provincial y en el VAB nacional y seleccionando luego los primeros tres de mayor importancia relativa.

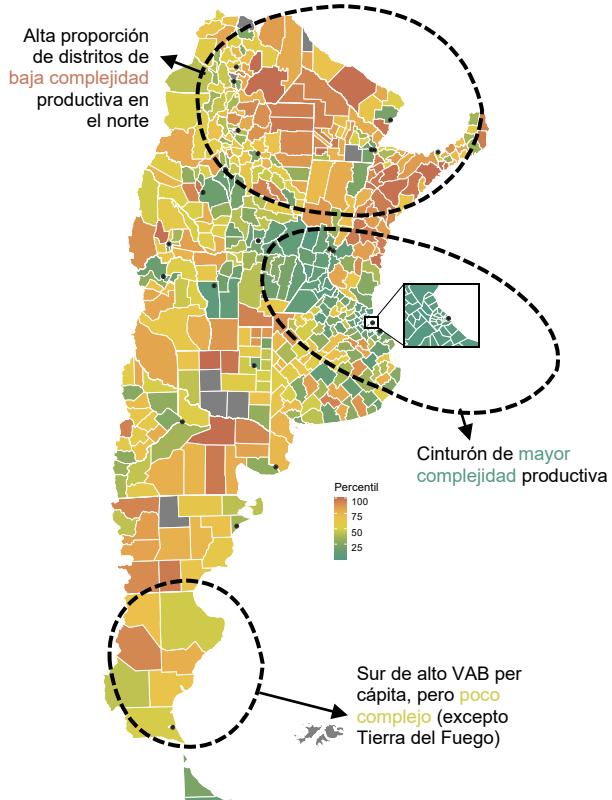
elevada renta de recursos naturales por habitante explica el excelente desempeño de estas provincias en indicadores como el VAB per cápita, aunque ello no implica, necesariamente, que el nivel de ingreso medio (per cápita) de la provincia sea tan elevado⁵³.

Mapa 4
Especialización y heterogeneidad productiva en la Argentina, circa 2019

A. Especialización productiva provincial



B. Complejidad productiva por departamento



Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias.

Al igual que ocurre al considerar como unidad de análisis a los países, la escasa diversidad productiva regional puede tornarse problemática cuando se da en actividades que muestran bajo dinamismo tecnológico o escasos encadenamientos con el entramado productivo local. Ello tiende a suceder en las provincias del norte del país, donde la especialización se restringe a los eslabones primarios de algunos complejos productivos, o cuando, en este caso tanto en el norte como en el sur del país, se conforman enclaves con poco anclaje sobre el entramado productivo local. Una forma de captar este tipo de aspectos, que va más allá de la cantidad de actividades productivas y del tipo de especialización sectorial, es el indicador de complejidad económica de Hidalgo y Hausmann (2009). Este pondera la diversidad productiva de cada territorio con una estimación de la complejidad de cada actividad presente en él. Según esta medida, la complejidad productiva de una región puede ser más elevada que la de otra, aunque se especialice en un menor número de actividades, si estas son más

⁵³ Ya que una parte importante del excedente, en particular en las actividades extractivas, puede ser apropiado por agentes extraterritoriales, como en parte se refleja en la relativamente elevada incidencia de la pobreza que presenta esta región.

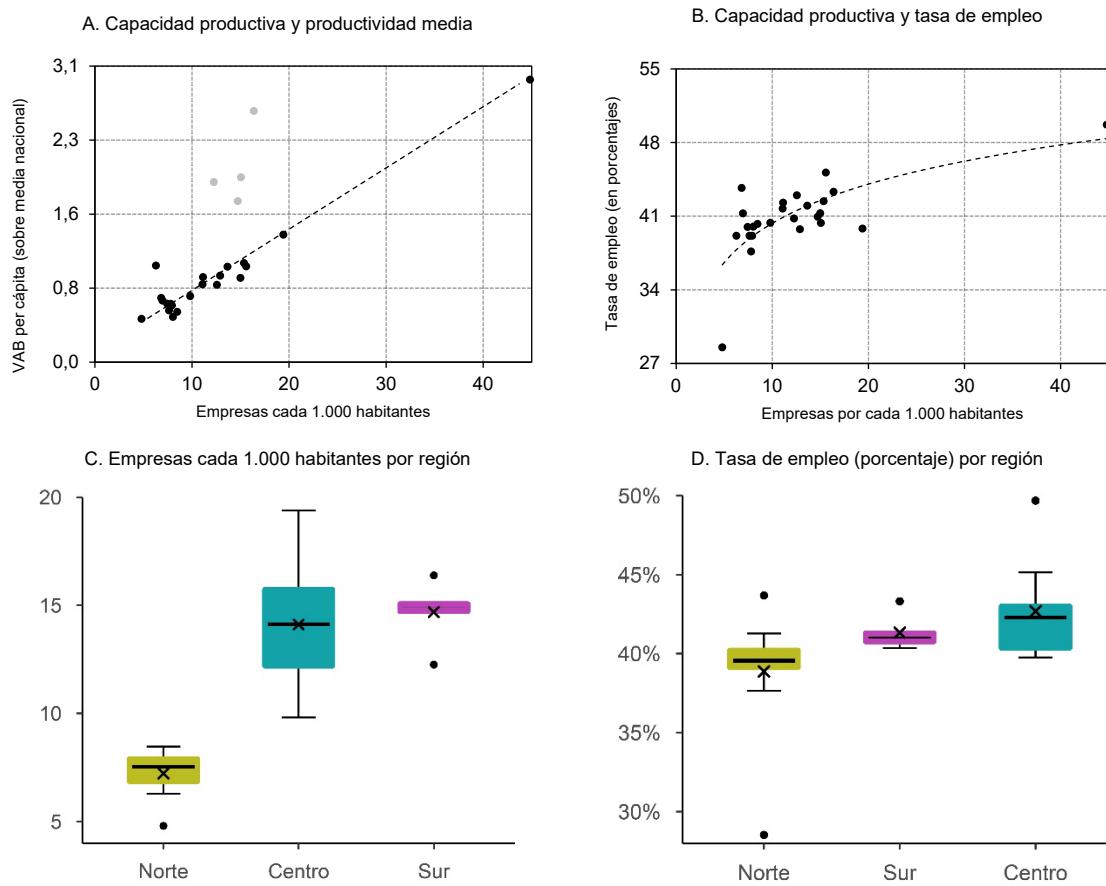
complejas desde una perspectiva tecnológica. Ello permite evaluar el desarrollo productivo de manera más ponderada que a partir del recuento habitual de la cantidad de actividades localizadas en cada territorio (diversificación).

El mapa 4B refleja el grado de desarrollo productivo de cada departamento en función de esta metodología (que se detalla en el anexo 2). El gradiente de complejidad productiva resultante (que en el mapa se ordena según percentiles) coincide con lo expresado acerca de la trayectoria histórica del país y corrobora lo esperado según los perfiles de especialización productiva expuestos en la figura 4.A. Las provincias de base agraria o agroindustrial, localizadas principalmente en el norte del país, muestran un menor grado de complejidad que las especializadas en actividades manufactureras. La región Sur también se ubica en una posición desventajosa desde esta perspectiva, lo cual indica que su elevada productividad media responde más a la renta de los recursos naturales que a la acumulación de capacidades tecnológicas. La provincia de Tierra del Fuego constituye una excepción en este sentido, al contar con una base manufacturera más desarrollada (industria electrónica) y, por ende, con mayor sofisticación relativa, y en alguna medida también la provincia de Río Negro.

Aunque un análisis del desarrollo productivo a nivel departamental excede los objetivos de este documento, puede ser de interés mencionar la elevada heterogeneidad que se observa a escala intraprovincial, incluso en las provincias que contienen más departamentos con elevado grado de complejidad. Es el caso, por ejemplo, del cordón que va desde La Plata en la provincia de Buenos Aires, pasa por las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Santa Fe, y llega hasta la capital de la provincia de Córdoba, que aglutina los departamentos que exhiben un mayor grado de complejidad económica (por corresponder al cinturón productivo más diversificado tanto en manufacturas como en servicios de alto valor agregado). Por fuera de este cordón, estas mismas provincias también poseen distritos de bajo desarrollo, por ejemplo, al suroeste de la provincia de Buenos Aires, al sur de Córdoba y al norte de Santa Fe, zonas geográficas que guardan mayor similitud con las del NEA que con el resto de la región pampeana. Lo mismo ocurre a lo largo de todo el territorio nacional, registrándose nodos con mayor complejidad relativa en las áreas económicas locales de mayor envergadura (como son las capitales provinciales).

Las diferentes capacidades productivas se expresan en correlaciones bastante marcadas con casi todas las dimensiones económicas y sociales (López, Niembro y Ramos, 2014). Una de las más significativas es la que existe entre las capacidades productivas y la estructura ocupacional. El gráfico 8 muestra, a nivel provincial, la relación entre las primeras (aproximada mediante la densidad empresarial, medida por la cantidad de empresas por habitante), la productividad media y las oportunidades laborales. Mayores capacidades productivas se trasladan de manera casi lineal, con la excepción de los valores atípicos de las provincias con elevados recursos naturales por habitante (marcadas en gris), sobre la productividad media de cada provincia (véase el gráfico 8A). La influencia sobre la dinámica ocupacional también es de primer orden. Las jurisdicciones con más empresas por habitante ofrecen mayores oportunidades de inserción laboral y ello se manifiesta en una mayor tasa de empleo (la cantidad de personas ocupadas por cada cien habitantes) (véase el gráfico 8B). Las provincias de la región Norte, por ejemplo, registran en promedio unas 7,2 empresas cada mil habitantes y una tasa de empleo de 39%, mientras que en el Centro y el Sur la densidad empresarial media es algo mayor a 14 empresas cada mil habitantes y las tasas de empleo son en promedio del 41% y el 43%, respectivamente (con mayor dispersión en las provincias del centro del país) (véanse los gráficos 8C y 8D).

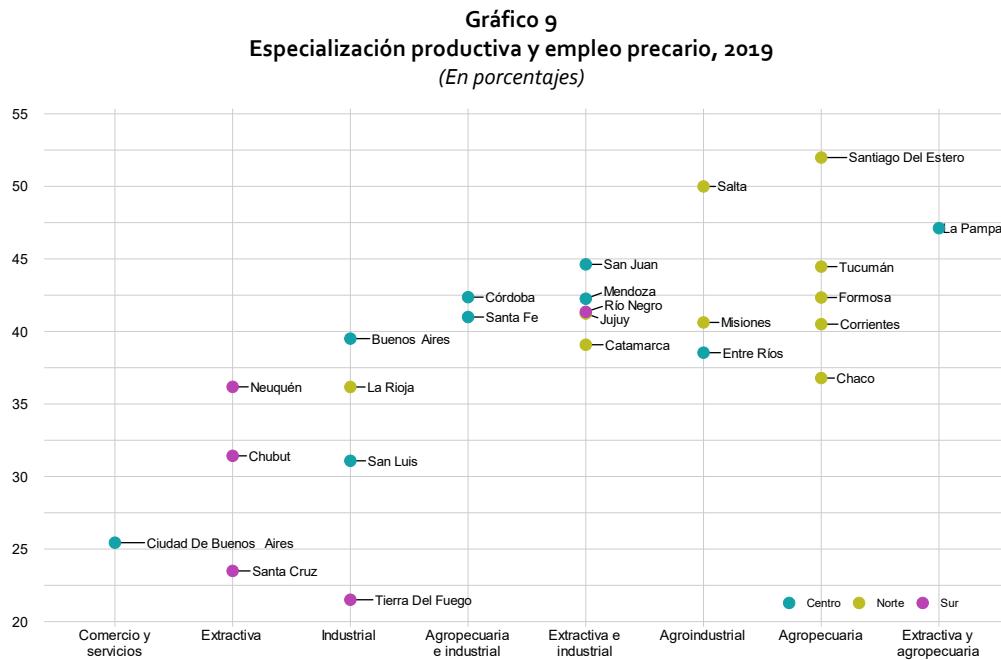
Gráfico 8
Capacidades productivas y tasa de empleo, 2019



Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias, INDEC y OEDE-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El tipo de especialización productiva no solo incide en la tasa de empleo sino también en las características de la inserción laboral, influyendo sobre las condiciones de trabajo y el nivel de las remuneraciones. Las provincias de especialización agraria cuentan con una elevada proporción de establecimientos de baja productividad relativa, de autoempleo familiar o cuentapropismo de subsistencia, segmentos donde se verifican situaciones laborales de alta vulnerabilidad. Por ejemplo, 2019 la región Norte tuvo en promedio una tasa de empleo precario⁵⁴ de 42,3%, con algunas provincias que superaban el 50% (véase el gráfico 9). Ese mismo año la precariedad promedio fue de 39,1% en la región Centro, mientras fue de apenas un 30,8% en la región Sur, valor incidido por los muy bajos niveles de precariedad observados en Santa Cruz (23,5%) y en Tierra del Fuego (21,5%). Este tipo de empleos se asocia, además, con muy bajas remuneraciones —en el Norte del país las remuneraciones son casi un 30% menores a la media nacional—, que repercuten en mayores niveles de pobreza monetaria y desigualdad social.

⁵⁴ Datos estimados sobre a base de la EPH de INDEC para el año 2019. La definición de empleo precario consideró actividades de baja productividad, unidades de producción de mínima escala, emprendimientos familiares y bajo nivel de calificación, en línea con la utilizada en Trujillo-Salazar y Villafañe (2021). El trabajo mencionado presenta un estudio detallado de la dimensión territorial del riesgo de informalidad laboral. Allí se efectúa un análisis desagregado por departamento censal, estimando un modelo logístico que permite constatar el mayor riesgo de informalidad en las regiones NOA y NEA, controlando por factores tales como la edad, la formación, la rama de actividad y la categoría ocupacional de cada persona ocupada. Los resultados indican que en el norte del país cerca de 56% de la población ocupada está bajo riesgo de informalidad laboral, contra menos de 30% en el sur del país.



Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias, INDEC y ODEE-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El proceso de desindustrialización que —más allá del buen desempeño manufacturero de la primera década de 2000 y del repunte más reciente— experimenta la Argentina desde mediados de la década de 1970 no solo tendió a erosionar los vínculos existentes entre distintas actividades y firmas y a profundizar la heterogeneidad estructural del sistema productivo del país (Abeles y Amar, 2017). También reafirmó el perfil de especialización de buena parte de los territorios históricamente postergados, inducidos a la elaboración de bienes y servicios poco diferenciados y de relativamente bajo valor agregado, lo que tendió a perpetuar, a su vez, las diferencias señaladas en materia ocupacional y de ingresos. La incorporación de esos territorios en circuitos productivos más largos y sobre la base de actividades de mayor complejidad relativa, y, con ello, la generación de mejores oportunidades laborales difícilmente ocurría en forma espontánea. En la Argentina se han desplegado, históricamente, distintas políticas dirigidas a la transformación productiva de esos territorios y al cierre de sus brechas de productividad con las regiones económicamente más desarrolladas. Como se describe más adelante, si bien esas iniciativas han sido profundizadas en los últimos años, las brechas territoriales persisten. Ello no solo sugiere la conveniencia de profundizar ese tipo de iniciativas, sino también la necesidad de complementar las políticas de fomento productivo con aquellas diseñadas para revertir los déficits de infraestructura existentes, incluyendo las disparidades evidenciadas en materia educativa y de infraestructura científico-tecnológica —tanto más cuando se verifica la profundidad de las asimetrías de origen—.

2. Espacio fiscal

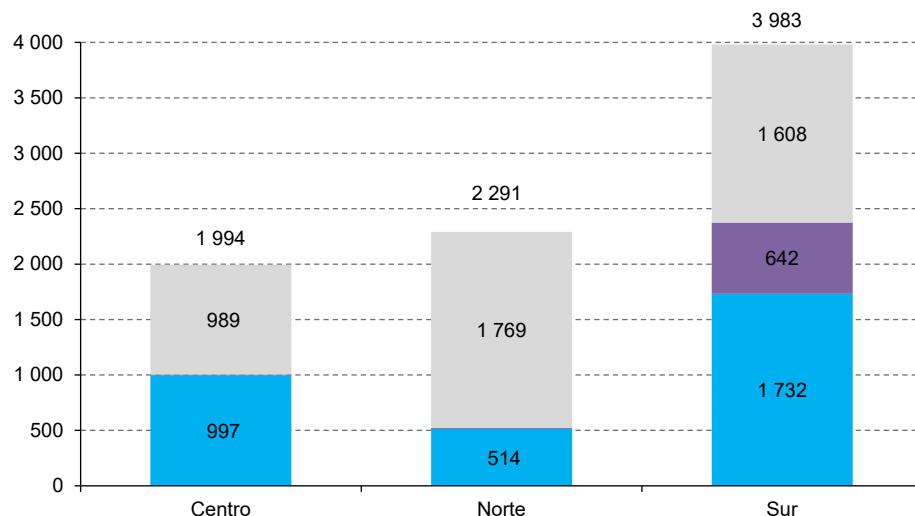
La disparidad en el espacio fiscal también retroalimenta las brechas regionales. Tanto la capacidad de captar recursos fiscales como las necesidades de intervención pública dependen en gran medida del desarrollo económico alcanzado. Las jurisdicciones con menor dinamismo económico tienen menor capacidad para captar recursos y son, al mismo tiempo, las que más los necesitan para financiar, entre otras cosas, políticas de inversión en infraestructura, promoción productiva e inversión social.

En la Argentina esto último ocurre principalmente con las provincias del norte del país. Las provincias del centro poseen alta densidad productiva y grandes centros de consumo, lo cual las dota de mayor poder recaudatorio (principalmente a través del impuesto a los ingresos brutos). Las

provincias del sur también tienen un espacio fiscal no despreciable, favorecido por los ingresos no tributarios (las regalías cobradas por la explotación de hidrocarburos⁵⁵). Las provincias del norte, en cambio, no tienen la densidad productiva y los niveles de consumo que les permitiría, como en la región Centro, una mayor recaudación del impuesto a los ingresos brutos, ni cuentan, como en la región Sur, con ingresos significativos por regalías, que en este caso son relativamente bajos (originados en la actividad minera).

El gráfico 10 muestra con claridad la menor capacidad recaudatoria de las provincias de la región Norte *vis à vis* las de las regiones Centro y Sur en concepto de recursos propios. Durante el año 2020, por ejemplo, las provincias del norte contaron con la mitad de recursos propios que las del centro, y con menos de un tercio que los de las provincias del sur (sin contabilizar regalías). Aun luego de introducir las transferencias de recursos de la nación a los estados provinciales por coparticipación federal de impuestos, las provincias de la región Norte tienen muchos menos recursos por habitante (prácticamente la mitad) que la región Sur. La situación resulta incluso más comprometida en términos de recursos tributarios per cápita para la región Centro. Si bien esa región genera importantes recursos propios, percibe relativamente pocos ingresos por la vía de la coparticipación federal de impuestos *vis à vis* su situación demográfica.

Gráfico 10
Recursos fiscales per cápita según región, 2020
(En dólares per cápita)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

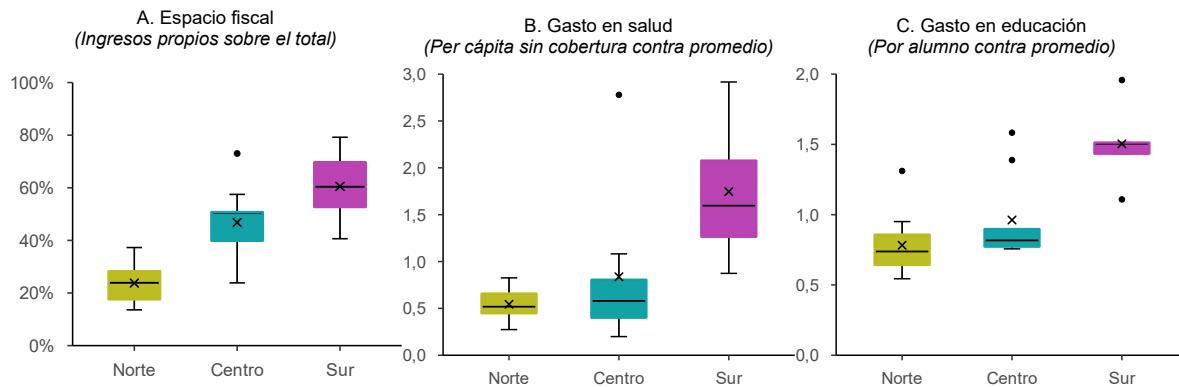
Lo antedicho se traduce en una proporción de recursos propios bastante dispar, que denota grados de dependencia diferenciados respecto de la redistribución fiscal nacional. En 2020 los recursos propios de las provincias de la región Norte representaban en promedio solo el 24% de sus recursos totales, mientras alcanzaban el 47% en las de la región Centro y el 60% en las de la región Sur (véase el gráfico 11A).

⁵⁵ Los yacimientos que se encuentren en sus territorios pertenecen a las provincias de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 124 de la Constitución Nacional y el Artículo primero de la Ley 17.319 de Hidrocarburos.

La relativa equiparación de los recursos derivados de la coparticipación federal de impuestos no basta para compensar las asimetrías de base, que en las provincias de menores ingresos recaen sobre la esfera pública bajo la forma de demandas más acuciantes. Debe tenerse en cuenta que en la Argentina el ámbito de la acción provincial es sumamente amplio. Además de las funciones legislativas, judiciales y administrativas, las provincias tienen potestades sobre el fomento productivo, la mejora de la infraestructura, la provisión de servicios públicos y la seguridad social. De ellas depende, además, el financiamiento y la gestión de los establecimientos educativos públicos y del subsistema público de salud. Como se mencionó, este último presta atención sanitaria a la población con menores ingresos, que no cuenta con cobertura ni del subsistema privado (que da cobertura a la población de altos ingresos) ni de las obras sociales (que atienden a las y los asalariados formales y a jubilados). Como también se indicó más arriba, por las menores tasas de empleo y la elevada incidencia de la informalidad, el porcentaje de la población que recurre al subsistema público de salud es, como proporción de la población total, más elevado en las provincias del norte del país.

Los desafíos que plantea a la justicia territorial el desbalance entre recursos y responsabilidades subnacionales, sobre todo en materia de acceso y calidad de las prestaciones en educación y salud, resultan inmensos. Desde la década de 1970, y especialmente durante la 1990, las prestaciones en educación y salud fueron gradualmente transferidas desde la nación hacia las provincias, en el marco de las reformas de mercado características de la época, con objetivos primordialmente fiscales (Acuña y Chudnovsky, 2002)⁵⁶. Desde entonces, a pesar del efecto compensador de la coparticipación, las provincias han enfrentado situaciones muy disímiles para garantizar un acceso equitativo a estos derechos. En lo que hace a la salud, las provincias del norte cuentan con tasas de cobertura de los subsistemas privados y de obras sociales muy inferiores a las de las centro y sur (tan bajas como el 45% en el primer caso contra más de 80% en el segundo), por lo que la demanda sobre el subsistema público es mucho mayor. Es así como en la región Sur el gasto en salud ajustado por el número de personas sin otra cobertura es, en promedio, casi cuatro veces mayor que en la región Norte (véase el gráfico 11B). El financiamiento educativo refleja una situación similar, aunque las brechas son algo inferiores. El gasto por estudiante en las provincias del sur es, en promedio, cerca de dos veces mayor que las del norte y una vez y medio mayor respecto del centro (véase el gráfico 11C).

Gráfico 11
Espacio fiscal, gasto en subsistema público de salud y en educación pública según región, 2019

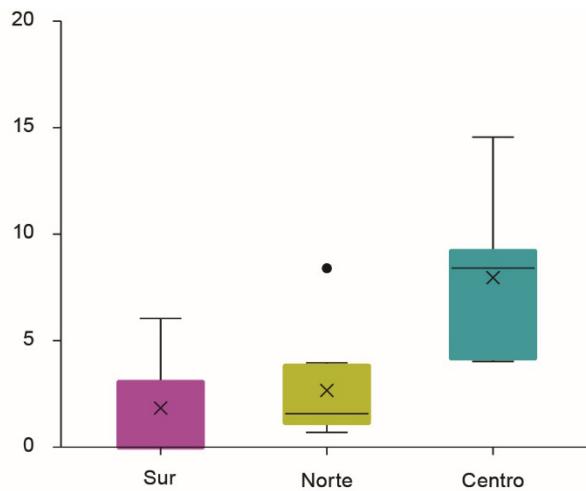


Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias, Ministerio de Economía, INDEC y OEDE.

⁵⁶ Se trata de una tendencia global en las últimas décadas, que en el caso de los países en desarrollo fue impulsada por las instituciones financieras multilaterales. Sobre la naturaleza y lógica de esa tendencia, véase Rodríguez-Pose y Gill (2003).

La mayoría de las asimetrías territoriales mencionadas, incluyendo las que se expresan en la distribución de recursos y gastos entre las distintas jurisdicciones y niveles de gobiernos, tienen un origen histórico cuya resolución compromete directa o indirectamente al gobierno nacional. Sin perjuicio de ello, las provincias tienen importantes prerrogativas tributarias que, mejor aprovechadas, podrían contribuir a cerrar algunas de las brechas descriptas más arriba. El cobro de impuestos sobre la propiedad inmueble (el de mayor progresividad en la estructura tributaria subnacional), por ejemplo, representa menos del 10% de los recursos de los gobiernos provinciales, contra niveles superiores al 30% en Chile, Ecuador, Colombia y Costa Rica (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017). El siguiente gráfico muestra que en las provincias de la región Centro el impuesto inmobiliario representa cerca del 8% de los recursos propios (considerando el promedio simple), pero esa proporción desciende a tan solo el 2,7% en provincias de la región Norte y a 1,8% en las de la región Sur.

Gráfico 12
**Impuesto inmobiliario según región, recaudación como proporción
de recursos tributarios propios totales, 2021**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

3. La infraestructura

La existencia de importantes brechas territoriales en el terreno de la infraestructura es otro de los factores que explican y alimentan los rezagos en el desarrollo económico-productivo y social de ciertas regiones (CEPAL, 2012a, 2010). Garantizar el acceso por igual a los servicios que proveen las infraestructuras—aspiración consagrada en muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)—resulta clave para que las poblaciones de los distintos territorios ejerzan su derecho a la salud, la educación, la vivienda, la movilidad, las comunicaciones—para que alcancen, en definitiva, una calidad de vida digna⁵⁷. A su vez, el cierre de este tipo de brechas resulta esencial para apuntalar el desarrollo productivo en los territorios, en el sentido de potenciar a diferentes sectores y actividades de la economía, permitir su integración a los mercados nacionales e internacionales, y disminuir costos de producción (Gatto, 2007). En algunos casos—piénsese, por ejemplo, en las provincias sin acceso a gas de red—, la disponibilidad o no de determinada infraestructura comporta la condición de posibilidad de un sinnúmero de actividades productivas.

⁵⁷ Para el estado de situación de la Argentina en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los ODS, véase Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021).

En el Plan Estratégico Territorial (PET) —un hito para el análisis y la evaluación del Sistema de Planeamiento de la Infraestructura en la Argentina y uno de los instrumentos de mayor relevancia de planificación territorial del país en años recientes— se realiza una extensa caracterización de las desigualdades territoriales en términos de infraestructura. Allí se señala cómo la propia dinámica del mercado tiende a concentrar la inversión en las regiones que ofrecen condiciones iniciales más favorables, producto de la concentración económica y las economías de aglomeración resultantes, de tal manera que la propia dinámica de la localización de la inversión industrial y la adecuación de las redes de infraestructura y servicios tiende a retroalimentar la desigualdad entre distintos territorios (PET, 2008, 2011, 2015 y 2018). Esta dinámica redunda en una altísima correlación entre la densidad de la infraestructura y el grado de desarrollo económico territorial, medido, por ejemplo, a través del producto per cápita. En este marco, en lo que resta de esta sección se analizan las asimetrías territoriales de infraestructura básica, social, de conectividad y productivas, y se consideran los respectivos niveles de cobertura y acceso y, en la medida en que la información lo permite, su calidad.

Se incluye dentro de las brechas de infraestructura básica el acceso a agua, saneamiento, así como a energía eléctrica y gas de red. El sector de agua y saneamiento de la Argentina ha recuperado parte de su atraso en la cobertura de agua y cloacas, pero aún requiere de mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios. En 2010, el 83% de los hogares tenía acceso al agua de red y solo 49% de los hogares tenía cobertura de cloacas. Los datos más actuales muestran que estos porcentajes fueron mejorando. En las zonas urbanas relevadas por la EPH, cerca del 90% de los hogares acceden al agua (potable y segura) y alrededor de 70% a saneamiento. Pero en los barrios populares los déficits siguen siendo muy significativos: solo el 12% de los hogares tienen acceso a agua de red y el 3% a saneamiento. En las zonas rurales las coberturas exponen también severas carencias, sobre todo en las zonas más dispersas, donde la cobertura de agua potable es del 62% de los hogares y solo cerca del 35% de hogares tiene cloacas (Ministerio de Obras Públicas, 2021a)⁵⁸. De esta manera, se configura un escenario de alta cobertura promedio a nivel nacional, con situaciones particularmente críticas en el norte del país, en las zonas de mayor pobreza y población dispersa interpuesta entre el NOA y el NEA, en los conurbanos del centro —donde se concentran gran parte de los barrios populares— y en la meseta patagónica en el sur del país.

Disponer de servicios energéticos seguros, eficientes y de calidad es otro de los determinantes fundamentales del bienestar y la equidad social, además de su importancia para el desarrollo productivo. La pobreza energética constituye una de las preocupaciones centrales de las economías modernas —de allí que haya sido incluida como uno de los ODS—. Los grados de privación de energía en las zonas menos desarrolladas del país redundan en pobreza en servicios básicos, como cocción, iluminación, refrigeración, o transporte, asociados a bajos ingresos y déficits en infraestructura (Jacinto, Carrizo y Gil, 2018). El país no dispone de mediciones de pobreza energética oficiales, aunque algunos estudios que abordan el tema ponen de manifiesto las importantes desigualdades en el territorio, en particular en algunas zonas críticas del norte, así como en la zona central de la Patagonia (Martín, Guzowski y Maidana, 2020; CEPAL, 2017b; Jacinto, Carrizo y Gil 2018; Duran y Condorí, 2016).

Según datos del último censo nacional disponible (el de 2010), el 98% de los hogares del país tenía acceso a electricidad —el porcentaje llegaría al 100% según últimos datos del Banco Mundial⁵⁹—, aunque esa cobertura resulta menor en la región Norte, donde las tasas oscilan entre el 85 y el 95%, alcanzando niveles bastante más bajos en áreas rurales aisladas, de difícil acceso y costoso tendido de

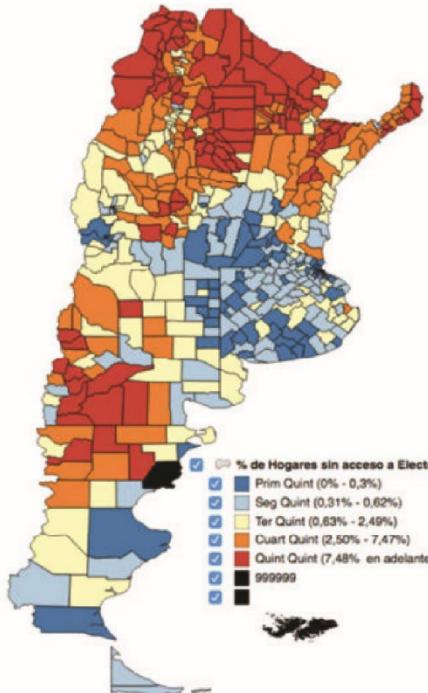
⁵⁸ Es necesario considerar modelos alternativos de cobertura, particularmente para zonas rurales dispersas, ya que la dispersión imposibilita la construcción de redes centralizadas. Por su parte, para las zonas rurales agrupadas, la baja densidad poblacional aumenta la factibilidad económica y técnica de utilización de otras fuentes mejoradas para el acceso a servicios seguros (Ministerio de Obras Públicas, 2021).

⁵⁹ Véase <https://datos.bancomundial.org/indicator/EG.ELC.ACCTS.ZS?locations=AR>.

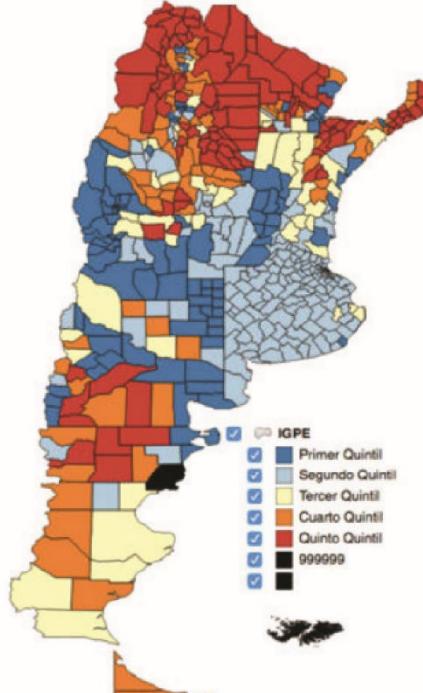
redes (Jacinto, Carrizo y Gil, 2019). Con respecto al acceso a servicio de electricidad por red se registran asimetrías aún mayores, siendo las regiones más críticas las del norte y la meseta patagónica en el sur del país. En ambos casos se trata de vastos territorios con baja densidad de población. Considerando solo las conexiones rurales, la región Centro prácticamente duplica la cobertura de la región Norte y triplica a la de la región Sur (INDEC, 2012).

Mapa 5
Porcentaje de hogares sin acceso a electricidad e Índice General de Pobreza Energética (IGPE)

A. Hogares sin electricidad



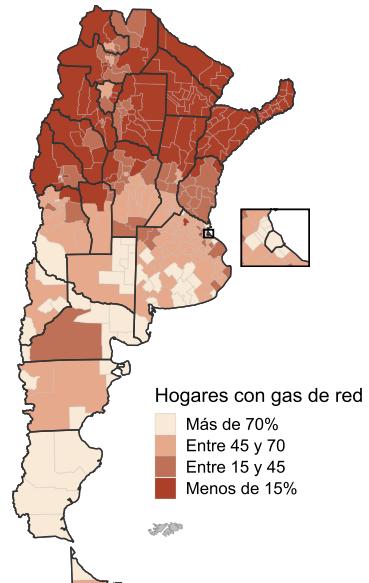
B. Departamentos sin IGPE



Fuente: Duran y Condorí (2016) con la base de Censo Nacional de Población y Hogares Argentina 2010, EPH, Estadísticas de ENERGAS, Estadísticas del Ministerio de Energía y Minería de la Nación e informes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Disponible en https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/85254/CONICET_Digital_Nro.683e7244-2066-4910-a937-a1102cc25d84_A.pdf?sequence=2&isAllowed=.

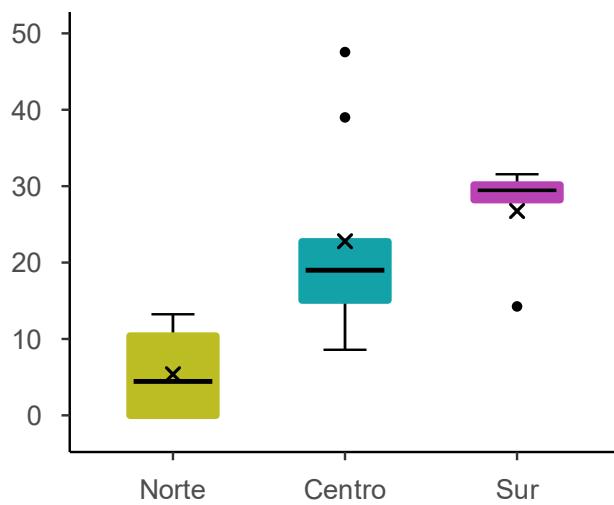
Los déficits en infraestructura energética más severos se revelan en las conexiones a gas de red. En el promedio del país, casi 20 usuarios por cada 100 tenían conexión a la red de gas en el 2020. Mientras que en las provincias del norte solo hay 5 usuarios por cada 100 habitantes con acceso a este servicio, en las del centro esa proporción es mayor (21 usuarios de cada 100 personas), aunque muy heterogénea, y en las del sur alcanza a 27 de cada 100 personas, con zonas de bajísima cobertura (lo que, dadas las condiciones climáticas, expone a los habitantes de esa región a situaciones de alta vulnerabilidad). Por ausencia de red, en varias jurisdicciones (particularmente en las provincias del NEA), se carece de cobertura. La concreción del gasoducto del Nordeste, planteado originalmente para importar gas de Bolivia y abastecer a Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y el norte santafesino y entrerriano, resulta crítico en este sentido.

Mapa 6
Cobertura de red de gas natural, hogares con gas de red
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENARGAS y PET (2018).

Gráfico 13
Cobertura de red de gas natural según región, cobertura por región
(Usuarios cada 100 habitantes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENARGAS y PET (2018).

Las asimetrías territoriales en materia de infraestructura social —salud y educación— constituyen otros de los factores que explican las desigualdades espaciales en las condiciones de vida de la población. Los indicadores más utilizados computan la cantidad de establecimientos hospitalarios y educativos con los que cuenta cada provincia, por cada 10.000 habitantes. Una mayor cantidad de establecimientos puede implicar, *a priori*, mayor accesibilidad de la población a la salud y la educación y una cercanía mayor a la igualdad de oportunidades (CEPAL, 2016a). En el caso de la infraestructura educativa, ese tipo de indicador tiende a ubicar en mejor posición relativa a las provincias con población

más dispersa, como Santiago del Estero, la provincia con mayor porcentaje de población rural del país (CEPAL, 2021) o La Rioja, que por cuestiones demo-geográficas tienen, en promedio, menos cantidad de estudiantes por establecimiento. El indicador de unidades educativas por alumno permite identificar, además de la cantidad de establecimientos, la intensidad de su uso⁶⁰. Si se toma ese indicador, las jurisdicciones en mejor situación relativa (CABA, Santa Cruz y Tierra del Fuego) son las mismas que reflejan mejores indicadores de desarrollo social y económico, y las más desfavorecidas son las del norte del país⁶¹. Un indicador complementario, que muestra la mayor o menor facilidad de acceso a la educación, es la distancia media a los establecimientos educativos⁶². En el promedio nacional, mientras un alumno del ámbito urbano debe caminar 10 minutos para acceder a una escuela primaria y 12 para llegar a una secundaria, en el ámbito rural esos tiempos se incrementan a 87 y 138 minutos, respectivamente. La región Norte es la que presenta mayores distancias medias a sus centros educativos, tanto en el ámbito urbano (primario y secundario)⁶³, como, en especial, para el nivel secundario en el ámbito rural⁶⁴.

Mapa 7
Infraestructura educativa
(Unidades educativas por alumno)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2019, Evaluación e Información Educativa de Ministerio de Educación. Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas, Programa Sembrador (<http://edacceso.glitch.me/>).

⁶⁰ La unidad educativa es la unidad organizativa conformada al interior de un establecimiento educativo, cuya finalidad es impartir una oferta educativa articulada alrededor de determinado nivel de enseñanza (inicial, primario, secundario o superior) y de determinada modalidad básica (común, de jóvenes y adultos, especial). Este concepto se debe distinguir del de establecimiento educativo, ya que un establecimiento podría tener tantas unidades educativas como articulaciones específicas entre niveles y modalidades educativas básicas ofrezca. Así, por ejemplo, si un establecimiento ofrece nivel inicial común y nivel primario común, tiene dos unidades educativas.

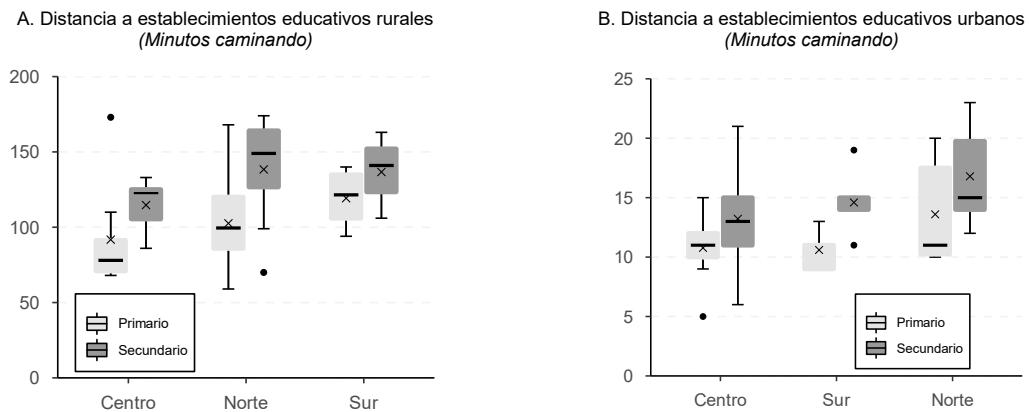
⁶¹ En esas provincias una proporción considerable de los alumnos matriculados acuden a escuelas rurales (Buchbinder et al., 2019; pág.31).

⁶² Haciendo uso de técnicas geográficas se realiza una estimación del tiempo de viaje a pie hasta el establecimiento educativo más cercano. La estimación se realiza por radio censal, en base a tendido de rutas y calles obtenido de openstreetmap.org (Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas, Programa Sembrador). Disponible en <http://edacceso.glitch.me>.

⁶³ Ver: [https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/censo-nacional-de-infraestructura-escolar-cnie/](https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/censo-nacional-de-infraestructura-escolar-cenie/) <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/sistema-integral-de-informacion-digital-educativa-sinide>.

⁶⁴ En algunas provincias del norte del país el tiempo de distancia promedio a establecimientos secundarios en el ámbito rural puede ubicarse cerca de cinco horas, e incluso siete, a pie.

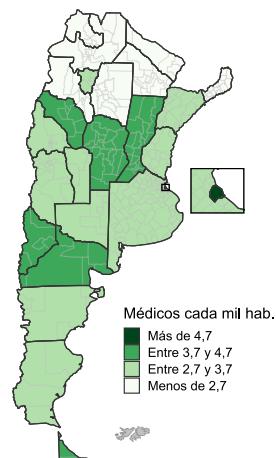
Gráfico 14
Infraestructura educativa según región



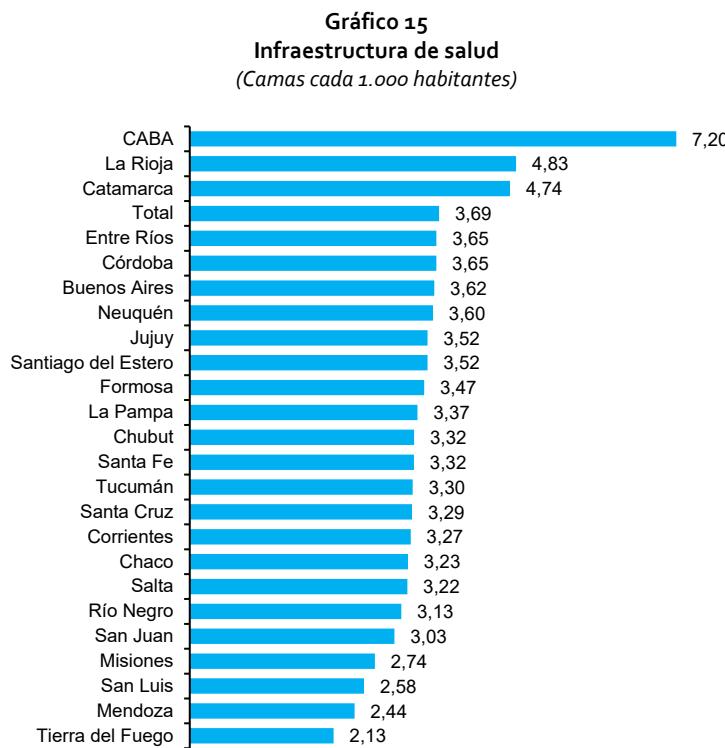
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2019, Evaluación e Información Educativa de Ministerio de Educación. Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas, Programa Sembrador (<http://edacceso.glitch.me/>).

Con respecto a la infraestructura en salud, cuando se considera la cantidad de establecimientos de salud cada 10.000 habitantes, el sur del país (fundamentalmente Neuquén y Tierra del Fuego) encabeza la lista, seguido de algunas provincias del norte, mientras CABA y el centro exhiben los menores índices (datos de SIISA (2022) e INDEC para el período 2014-2019). Para complementar esa información se utilizan dos indicadores: la cantidad de camas y de médicos por cada mil habitantes (véase el mapa 8 y el gráfico 15). La cantidad de médicos por habitante muestra brechas importantes y negativas para la mayoría de las provincias del norte, mientras que el centro y el sur alcanzan niveles significativamente más altos, aunque todavía alejados del mayor nivel que presenta la CABA (en ambos indicadores), lo que revela la presencia en esa jurisdicción de establecimientos de gran envergadura y altísima dotación de personal, que en muchos casos proveen de servicios de salud a todos los habitantes del país —en la medida en que puedan trasladarse para su atención y solventar los gastos asociados—. La cantidad de camas cada mil habitantes es menos homogénea al interior de cada región —y más pareja entre regiones—, aunque las jurisdicciones del Centro (destacándose CABA) muestran en general valores más elevados, en línea con la cantidad de establecimientos de salud.

Mapa 8
Infraestructura de salud
(Médicos cada 1.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud, SIISA (2022).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud, SIISA (2022).

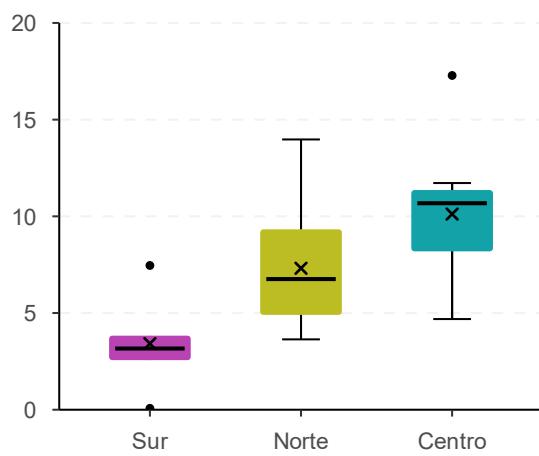
Las infraestructuras de conectividad (vial, ferroviaria, aérea y puertos) determinan no solo las posibilidades de circulación y accesibilidad de la población, sino también de la actividad productiva y la circulación de bienes y servicios. Considerando la densidad caminera y el tránsito vehicular, la zona central, en especial el eje La Plata-Rosario, concentra el grueso de estos flujos, coincidiendo con el vector de mayor desarrollo productivo del país. También se destacan los flujos de los corredores del este, con topografía más accesible para la circulación. Dentro del norte los corredores viales son pocos, lo que refleja el grado de aislamiento de algunos de sus territorios, sobre todo en la intersección entre el NEA y el NOA. En el sur también sobresale la menor conectividad vial (y mayor aislamiento) de la meseta patagónica. Considerando la densidad de caminos asfaltados en relación con la superficie, esta resulta cuatro veces mayor en la región pampeana que en la Patagonia y el doble que en el norte del país (Consejo Vial Federal (s.f.) e INDEC 2014-2019). Si tomamos esta densidad en función de la población residente, la situación se equilibra considerablemente, llegando incluso a equiparar a las jurisdicciones más pobladas (véase el gráfico 16). La cobertura y calidad de la infraestructura vial se relaciona con la seguridad vial y humana. En este sentido, el norte argentino vuelve a ser la región más crítica, donde tienden a registrarse las mayores tasas de siniestralidad fatal por cada 100.000 habitantes en la red vial nacional (Ministerio de Obras Públicas, 2021b)⁶⁵.

Respecto de la red ferroviaria, su concentración en el centro del país resulta mayor aún que la de la red vial. La red ferroviaria alcanzó su máximo histórico (de más de 47.000 kilómetros) durante la década de 1950. Posteriormente, luego de sucesivos ajustes, en particular los llevados a cabo en la década de 1990, retrocedió hasta los 18.000 kilómetros operativos, de los cuales sólo 4.000 son para pasajeros. Desde la primera década del siglo XXI se han puesto en marcha distintas iniciativas para

⁶⁵ En el norte del país la relativa carencia de infraestructura vial se agrava por la altísima proporción de motovehículos hacinados, la alta circulación nocturna (por el calor) y la alta presencia de animales sueltos.

revitalizarla⁶⁶. Más allá de su trazado —que, en algunos casos, podría ser replanteado— el ferrocarril constituye una de las infraestructuras más adecuadas para mitigar las desigualdades socio-territoriales, además de ser el medio de transporte menos costoso en términos monetarios y para el cuidado del ambiente. Por otro lado, la conectividad aérea llega a todas las capitales provinciales y a algunas de las ciudades intermedias, especialmente en el sur, aunque la mayoría de los vuelos tiene como origen y destino la ciudad de Buenos Aires. Solo la aerolínea de bandera intenta abarcar los tramos menos rentables, por lo que existen enormes porciones de territorio nacional y varias ciudades intermedias que carecen del servicio.

Gráfico 16
Densidad caminera según región, excluyendo CABA, 2019
(En kilómetros por kilómetro cuadrado)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Consejo Vial Federal (s.f.) e INDEC.

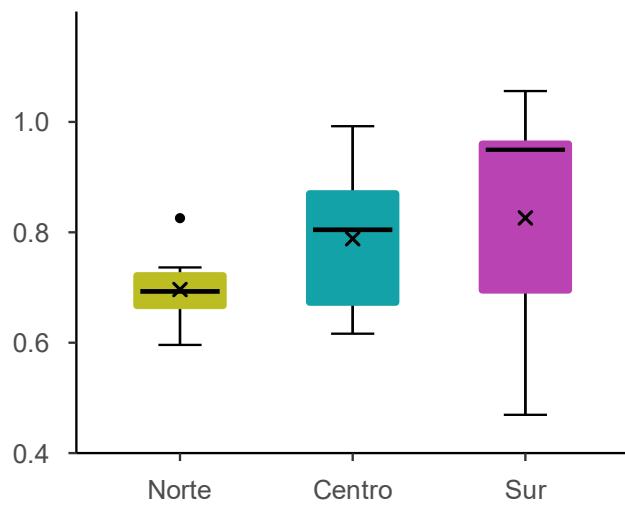
Las carencias y asimetrías en la infraestructura de conectividad resultan determinantes de la competitividad y productividad de los territorios. Esto es especialmente relevante en lo que respecta a la logística y el transporte, que resulta insuficiente para el tamaño del país y añade importantes costos para que la producción pueda ser distribuida al interior del territorio nacional (o a los puertos para su exportación) de manera competitiva. En particular, la preponderancia que tiene el transporte de cargas automotor da lugar no solo a mayores costos relativos (con respecto, por ejemplo, a los que se derivarían del traslado en ferrocarril), sino también resulta ineficiente en términos de cuidado del medio ambiente. El problema del transporte se expresa con mayor gravedad en las provincias más alejadas del centro del país, que deben atravesar mayores extensiones del territorio para llegar a los principales mercados de consumo, o bien al puerto. En particular, en la zona norte del país, se añaden los déficits de infraestructura básica ya señalados (como el acceso al agua y la energía), que no solo afectan la calidad de vida de la población sino también las posibilidades de transformar y potenciar su sistema productivo.

El país registra buenos niveles de infraestructura en materia de telecomunicaciones en cuanto al número de usuarios de internet y de teléfonos celulares, pero la disponibilidad de infraestructura digital (conexiones de banda ancha) resulta inferior al que le correspondería dado su nivel de desarrollo, y se encuentra sujeta a importantes asimetrías territoriales (UN, 2019). El gráfico 17 muestra las conexiones

⁶⁶ La Ley 26.352 del año 2008 estableció un nuevo ordenamiento para la actividad ferroviaria a partir de la creación de empresas ferroviarias públicas (actualmente bajo la órbita de Trenes Argentinos) destinadas a gestionar, operar, rehabilitar y modernizar la red ferroviaria del país.

a internet de hogares e instituciones⁶⁷ per cápita por provincia. Además, para aproximar la calidad de las conexiones a internet disponibles en los territorios, se presenta la velocidad de bajada de las conexiones fijas por provincias (véase el mapa 9). Las provincias del norte del país presentan menor conectividad digital, con 0,7 conexiones per cápita, y una velocidad promedio de 31 Mbps (en el medio de la tabla entre la región Centro y la Sur). Las provincias del centro del país presentan menor conectividad digital, con un promedio de 0,8 conexiones per cápita y una velocidad de 32 Mbps, se observa una altísima heterogeneidad, explicada por la distancia de CABA y la provincia de Buenos Aires respecto del resto (se trata de las dos jurisdicciones con los mayores niveles de conectividad del país, con casi una conexión por persona y una velocidad de más de 65 Mbps en promedio). Por último, las provincias del sur presentan mejores niveles promedio en cantidad de conexiones, aunque con una velocidad relativamente baja (tres de las cinco provincias de la región poseen una velocidad de bajada menor a los 10 Mbps).

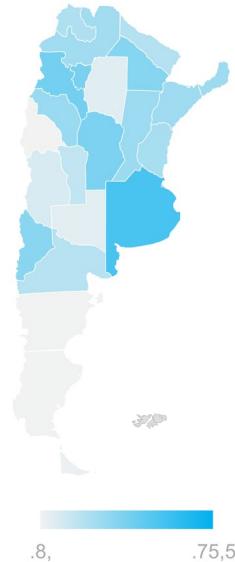
Gráfico 17
Conexiones totales por habitante según región, 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENACOM e INDEC.

⁶⁷ La unidad de medida utilizada para el seguimiento de los accesos es la cuenta, que identifica la relación que se establece entre un proveedor del servicio de accesos a internet y una persona usuaria o grupo de personas usuarias (familia, empresa, repartición oficial, etc.), para permitir el acceso a la red. Los accesos a internet comprenden dos categorías: accesos fijos (que incluyen conexiones tradicionales a internet, tales como las conexiones por redes telefónicas, operadores de cable, redes de fibra óptica al hogar e inalámbricas fijas) y móviles (que comprenden las conexiones mediante dispositivos portátiles y operadores de redes de celulares). Ambas categorías pueden desagregarse entre residenciales y de organizaciones. (Encuesta de Proveedores del Servicio de Accesos a Internet, INDEC).

Mapa 9
Velocidad media de descarga, 2021
(Internet fija en Mbps)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENACOM e INDEC.

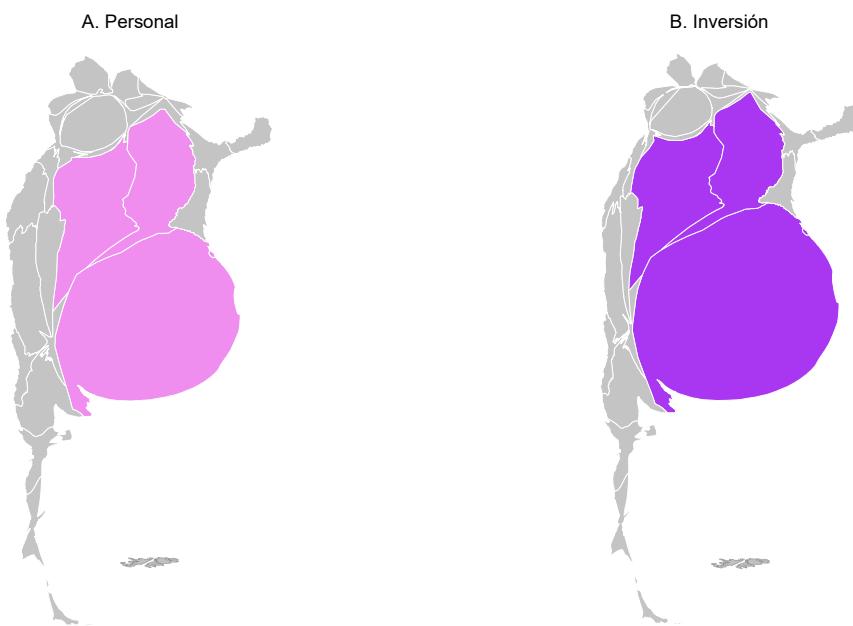
La ausencia de infraestructura digital más eficiente constituye en la actualidad uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las distintas regiones. Las tecnologías digitales han sido esenciales para el funcionamiento de la economía y la sociedad durante la crisis de la pandemia por COVID-19. En pocos meses las redes y la infraestructura de comunicaciones comenzaron a utilizarse en forma cada vez más intensiva para actividades productivas, educacionales, de la salud, así como de vinculación y entretenimiento, una transformación que fue más veloz de lo previsto y que resulta irreversible. Esto implica que las brechas de conectividad, entendida como el servicio de banda ancha con velocidad adecuada y la tenencia de dispositivos de acceso, condicionarán cada vez más el derecho a la salud, la educación y el trabajo, y puede constituirse como un factor determinante de las desigualdades socioeconómicas territoriales en el futuro próximo (CEPAL, 2020b).

Por último, la infraestructura y capacidades en ciencia y tecnología (CyT) también se distribuyen de manera asimétrica a lo largo y ancho el país, y constituyen una limitante adicional, de gran relevancia, para el desarrollo tecnológico-productivo de los territorios. El país posee un importante despliegue en materia científico-tecnológica, con un Sistema Nacional de Innovación que se destaca en el contexto latinoamericano y caribeño. Cuenta, a su vez, con una importante infraestructura en CyT, que incluye centros tecnológicos públicos de cobertura nacional —como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)—, distintos institutos de investigación básica y aplicada ligados al CONICET y al sistema universitario nacional, así como diversos centros de vinculación tecnológica de origen privado o mixto, que aglomeran a más de 90.000 investigadores, becarios y personal técnico. Sin embargo, la distribución territorial de la inversión, la infraestructura y los recursos humanos en CyT exhiben una concentración que supera con creces a la demográfica y económica ya analizada⁶⁸. Por ejemplo, las cuatro mayores jurisdicciones de

⁶⁸ Según estimaciones propias, mientras el PIB per cápita de la jurisdicción de mayor desarrollo económico es entre siete y ocho veces más grande que el de la menor, la distancia es de 24 veces entre las provincias con mayor y menor inversión en I+D per cápita, de 17 veces en el caso de los recursos humanos en CyT per cápita, y de 72 veces en el del número investigadores y becarios del CONICET (CEPAL, 2022a).

la Argentina (la Ciudad Autónoma de Buenos y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), que explican alrededor del 60% de la población del país y del 70% del PIB, representan más del 80% de los recursos invertidos en CyT. Dejando de lado a las tres provincias que siguen en importancia relativa (Mendoza, Río Negro y Tucumán), las restantes 17 provincias argentinas, que representan el 30% de la población y el 20% del PIB del país, explican apenas el 10% de la inversión en CyT. En CEPAL (2022a) se analiza en detalle el sistema de innovación argentino en clave federal. Allí se concluye que las asimetrías espaciales en materia de personal, equipamiento y establecimientos científico-tecnológicos no solo reflejan las brechas estructurales e históricas de la desigualdad territorial, sino que constituyen uno de los mecanismos que contribuye a reproducirla.

Mapa 10
Cartograma de infraestructura en Ciencia y Tecnología



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En suma, las asimetrías en la calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, comunicaciones, tecnología, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)— constituyen un desafío central para el desarrollo de los territorios históricamente postergados, y explican, en buena medida, las brechas entre los distintos indicadores sociales analizados y su persistencia en el tiempo. El país ha realizado múltiples y cuantiosos esfuerzos durante los últimos años por mitigar los efectos de estas asimetrías territoriales y por revertir las tendencias divergentes características de las dinámicas de desarrollo espacial, desde los distintos niveles de gobierno, consiguiendo algunos avances muy significativos. Como se analiza en la sección siguiente, que identifica y describe los principales mecanismos institucionales e instrumentos de política desplegados en el territorio con el objetivo de reducir la desigualdad territorial, esos avances han tendido a ser más positivos en el ámbito social que en lo que respecta al desarrollo productivo.

II. Dinámica reciente y políticas públicas

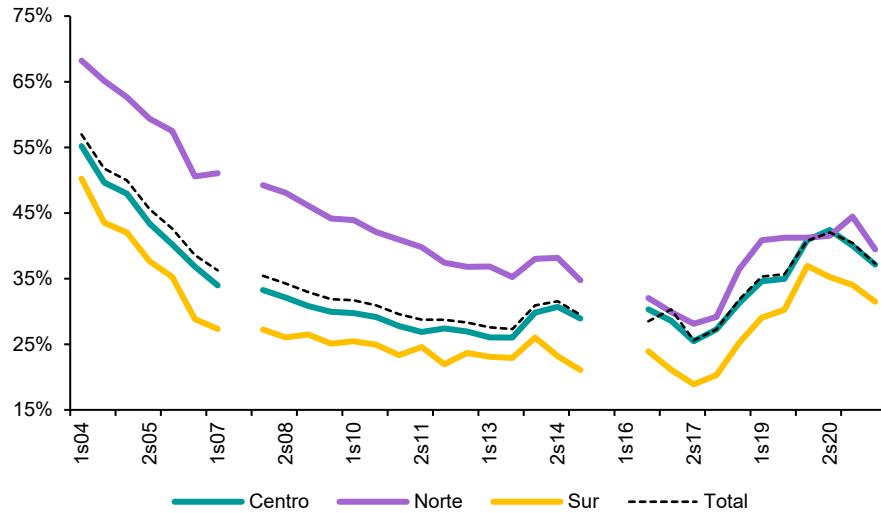
En las últimas dos décadas muchos de los indicadores de bienestar social presentados en la sección anterior exhibieron mejoras. En ese marco cabe preguntarse, más allá de la tendencia general, por la evolución de las desigualdades territoriales en materia social y económica. Más específicamente, las brechas existentes entre las distintas provincias y regiones, ¿tendieron a acortarse, fueron persistentes, o, peor aún, no dejaron de crecer? Esta sección intenta, en la primera parte, brindar una respuesta a esta cuestión, analizando la dinámica de las brechas regionales en función de la evolución de las principales variables económicas y sociales. El cuadro general arroja luces y sombras, con oscilaciones y matices que dependen de la dimensión analizada. Ello sugiere que los distintos tipos de política existentes, instrumentados para mitigar o revertir las asimetrías y desigualdades territoriales, tuvieron un efecto dispar. La segunda parte de esta sección se dedica, precisamente, a analizar la incidencia de ese tipo de instrumentos, distinguiendo los dispositivos diseñados para atenuar los efectos de la tendencia al desarrollo desigual de aquellos que procuran intervenir sobre sus causas.

A. Evolución de las desigualdades territoriales

1. Brechas sociales

En las últimas décadas las brechas territoriales mostraron un comportamiento disímil. Algunos indicadores sociales presentaron mejoras perceptibles, mientras otros evidenciaron avances mucho menores. Se destaca, entre los primeros, la muy favorable evolución de la incidencia de la pobreza. Desde aproximadamente la salida de la crisis económica de los años 2001/02, este indicador se redujo en todas las regiones y provincias del país. Más allá de la reversión de esta tendencia en el último cuatrienio a raíz de las sucesivas crisis (macroeconómica y sanitaria) que tuvo que atravesar el país desde 2018, el saldo entre los años 2004 y 2021 resulta netamente favorable, tanto para el promedio nacional como para el de cada región (véase el gráfico 18).

Gráfico 18
Personas bajo la línea de pobreza, total país y por región, canasta comparable, 2004 a 2021
(Semestral y en porcentajes)



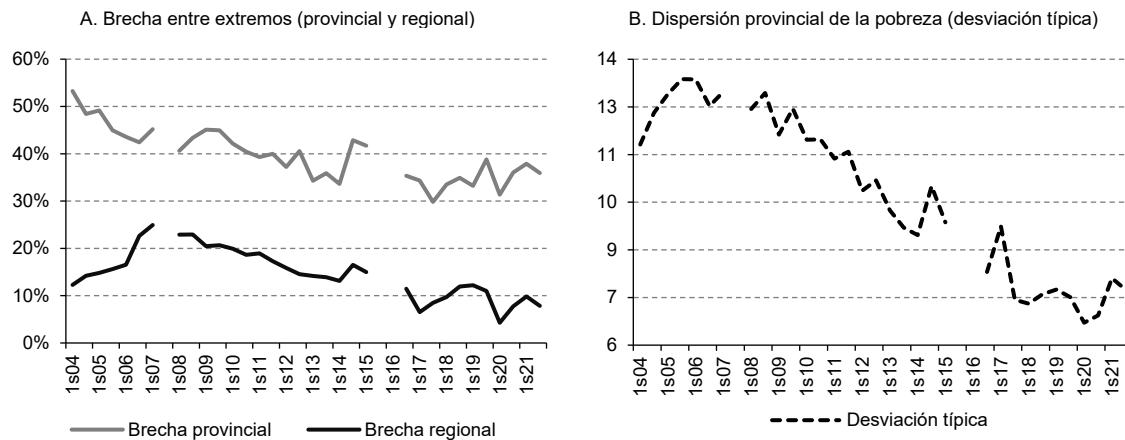
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020).

Dentro de ese cuadro general, las brechas regionales se redujeron de manera considerable. Por ejemplo, en el mismo periodo (2004-2021), la distancia en puntos porcentuales entre las jurisdicciones de mayor y menor incidencia de la pobreza (Formosa y CABA) pasó de 53 a cerca de 35 puntos porcentuales. En tanto que, considerando los promedios regionales, la diferencia entre la región Norte y la región Sur se redujo de 12,3 a 7,9 puntos porcentuales (véase el gráfico 19A). En esta misma línea, la dispersión entre las tasas de pobreza provinciales, evaluada según la desviación típica, pasó de 11,6 puntos porcentuales a 7,5, una reducción del 35% (véase el gráfico 19B)⁶⁹.

Como se advierte en los gráficos, en un primer momento la reducción de la pobreza fue más rápida en las regiones Centro y Sur, por lo que inicialmente las brechas entre estas regiones y la región Norte tendieron a ampliarse. Recién a partir de 2008 comenzaron a mejorar de manera sostenida (véase el gráfico 19A). Es decir que, a pesar del elevado ritmo de crecimiento de esos años, es recién con la implementación de medidas como la Asignación Universal por Hijo (2009) y la moratoria previsional (que empieza a instrumentarse en 2005 pero se generaliza a partir de 2007), que las brechas territoriales comienzan a cerrarse.

⁶⁹ La *desviación típica* (también conocida como desviación estándar) es una de las medidas más usadas de dispersión. Normalmente la mayor parte de los valores registrados se ubica en el rango definido por la media más/menos una desviación típica, de modo que la disminución de esta última señala una reducción de las brechas (un acercamiento de todos los valores al valor promedio). Es importante mencionar que existen medidas de dispersión alternativas, como el *coeficiente de variación*, que mide la desviación típica como porcentaje de la media aritmética. Cuando el promedio desciende, como es el caso de la pobreza, el coeficiente de variación se torna una medida de brechas más “exigente” que la desviación típica, ya que su reducción exige una caída más que proporcional de la dispersión. A la luz de este indicador, muchas de las brechas que se analizan en esta sección muestran reducciones menores. No obstante, las conclusiones se orientan esencialmente en el mismo sentido.

Gráfico 19
Pobreza: nivel, brecha provincial y regional, canasta comparable, 2004 a 2021
(Semestral)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020).

La pobreza no fue el único indicador social que evolucionó de manera favorable. Las mejoras en las condiciones de acceso a la salud, por ejemplo, permitieron una considerable reducción de la mortalidad infantil y materna, recortando distancias entre las distintas regiones. También en materia de salud se registró un aumento tendencial en la proporción de la población con cobertura y una simultánea reducción de las brechas territoriales. Sobre este aspecto influyó, nuevamente, la moratoria previsional, que implicó la incorporación de casi la totalidad de los adultos mayores al Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI).

En el campo de la educación los indicadores también se movieron favorablemente, según lo reflejado, por ejemplo, por la tasa de sobreedad educativa, que releva la proporción de estudiantes que cursan determinado año de estudio por encima de la edad que debieran haber tenido. Como indica el Informe Nacional de Indicadores Educativos (Ministerio de Educación, 2022) la sobreedad educativa condensa una multiplicidad de efectos que pueden haber afectado las trayectorias de alumnas y alumnos, como la interrupción temporal de los estudios, la repetición o el ingreso tardío a la enseñanza (asociados a su vez a contextos de pobreza y desigualdad económica). Entre 2012 y 2019 el promedio nacional de sobreedad educativa pasó de 30,9% a 26,2%. En las regiones Sur y Norte ese indicador se redujo, respectivamente, de 42,1% a 32,5% y de 33,1% a 30,1%, en tanto la desviación típica de los porcentajes provinciales se redujo de 6,51 a 6% (véase el cuadro 1).

Por su lado, la tasa de abandono escolar (proporción de alumnos que discontinúa sus estudios entre un año y otro) también mostró un descenso apreciable en el promedio nacional (de 11,4 a 8,7%), pero en este caso la mejora en el norte del país fue menos significativa (de 11,3 a 10,1%). Las brechas interprovinciales, medidas según la desviación típica se mantuvieron estables (2,7%)⁷⁰.

⁷⁰ Es importante recalcar que indicadores como la tasa de abandono, la repitencia y la sobreedad educativa tienen una interacción compleja no siempre fácil de interpretar. Los indicadores presentados se reflejan aquí de modo indicativo.

Cuadro 1
Evolución de indicadores sociales seleccionados, entre los años 2004 y 2020

Indicador	Promedio nacional		Promedio norte del país		Desviación típica	
	2004	2020	2004	2020	2004	2020
Mortalidad infantil <i>(muertes cada 1.000 nacidos vivos)</i>	14,4	8,4	19	10,4	4,55	2,35
Mortalidad materna <i>(muertes cada 10 mil nacidos vivos)</i>	4,0	3,7 ^a	8,7	5,7	3,97	1,51
Población con cobertura de salud <i>(en porcentaje)</i>	57,6	69,6	51,9	65	12	9
Sobreedad educativa <i>(porcentaje de alumnos)</i>	30,9 ^b	26,2 ^b	33,1	30,1	6,51	6,00
Abandono escolar <i>(porcentaje alumnos que no se matriculan al año siguiente)</i>	11,4 ^c	8,7 ^c	11,3	10,1	2,7	2,7
Servicio de internet en escuelas <i>(en porcentaje)</i>	42 ^d	68 ^d	18	42,5	n/d	n/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y Ministerio del Interior.

^a Datos a 2018, último dato disponible de la serie.

^b Datos entre 2012 y 2019, según límites disponibles en la serie.

^c Datos entre 2012 y 2018, según límites disponibles en la serie.

^d El dato de servicios de internet se muestra entre 2012 y 2019, únicos disponibles. En norte de país se consigna el promedio entre NOA y NEA.

A pesar de estas mejoras, las brechas en materia educativa continúan siendo sustanciales. Según señala el citado informe del Ministerio de Educación, las diferencias en disponibilidad de servicios y equipamiento de las escuelas en cada región, por ejemplo, siguen siendo apreciables. En lo que respecta a servicios de energía eléctrica para las escuelas, por ejemplo, entre 2012 y 2019 se logró una cobertura casi total en todo el país, pasando del 92 al 98%. Pero no ocurre lo mismo con el agua potable, que en 2019 alcanzó un 83% promedio, con 94% para el sur y cerca del 90% para el centro del país, pero apenas por arriba de 70% en el norte. En conectividad digital también mejoró el promedio, pero sin lograrse una convergencia entre las distintas regiones. Entre 2012 y 2019 en el centro y sur del país las unidades educativas con servicio de internet pasaron de cerca de la mitad a más de 80%, mientras que en el norte se avanzó de apenas 18% a 42,5%, una mejora considerable pero aún lejos de los indicadores del resto del país.

Por último, el nivel de educación secundario sigue mostrando importantes desafíos en todas las regiones, y, al margen de una leve mejoría, muestra un altísimo nivel de desgranamiento. Mientras que la matrícula del último año primario era en 2019 un 95% de la del primer año de este nivel, la matrícula del último año secundario resulta apenas el 56% de la del primer año de esa etapa, con valores que se acentúan (son incluso más bajos) en el norte del país (Ministerio de Educación, 2022).

2. Brechas económicas

En materia económica los avances también fueron disímiles, y menos significativos que en el plano social. Por un lado, se advierte una leve tendencia a la desconcentración económica en lo que va del siglo veintiuno, con las provincias del centro cediendo algo de terreno frente a las del norte del país. La tendencia descendente se verifica desde la década de 1970, cuando las provincias de la región Centro llegaron a representar, en pleno auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, más del 87% de Valor Agregado Bruto nacional (cuadro 2). El peso de la región Centro en el total nacional tendió a caer a partir de mediados de esa década, llegó a cerca de 82% en el año 2000, y siguió disminuyendo hasta situarse en torno al 78% en 2020. Se trata, como apunta Gatto (2007), de un ritmo de desconcentración extremadamente pausado (apenas rondó los 1,5 puntos porcentuales por década), lo cual reafirma el carácter estructural de las asimetrías (véase el cuadro 2).

Como contrapartida, desde el año 2004 la región norte pasó de representar el 11,6% del VAB nacional a 12,8% (+1,2 p.p.). Otra novedad del período fue la ralentización del crecimiento de la participación de las provincias del sur, que entre 1953 y 2010 había pasado de tan solo 2,8% a un 8,2%. Entre ese año y 2020 estas provincias ascendieron a 8,9% (+0,7 p.p.), a un ritmo positivo, pero más pausado.

Cuadro 2
Participación regional en el valor agregado bruto nacional, entre los años 1953 y 2020
(En porcentajes)

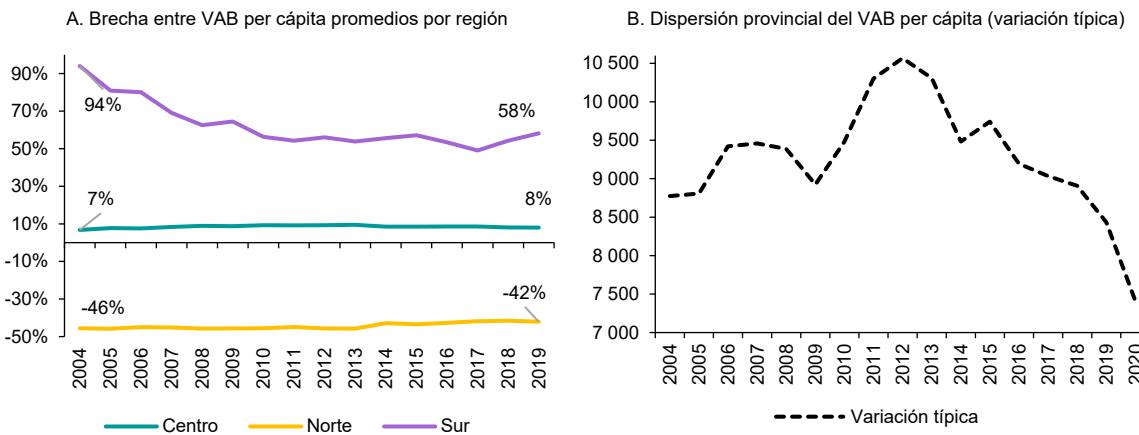
Región	1953	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Centro	86,6	87,2	84,1	83,3	82,3	80,0	78,2
Norte	10,6	7,2	8,3	10,4	10,4	11,7	12,8
Sur	2,8	5,6	7,7	6,4	6,9	8,2	8,9

Fuente: Años 2004 a 2020 elaboración propia sobre la base de CEPAL (2022), años 1953 a 2010 elaboración propia sobre la base de CFI(XXX) según datos citados por Gatto (2007).

El mayor ritmo de crecimiento económico de la región Norte (que entre 2004 y 2020 promedió el 2,1% anual, contra 1,4% de las regiones Centro y 1% de la región Sur) es el resultado de algunas transformaciones de relevancia, vinculadas al desarrollo de la actividad agropecuaria, como la expansión de la frontera agrícola en la región del Gran Chaco —asociada al nuevo paquete tecnológico de la siembra directa de soja y otros cultivos (Heredia, 2017)—. En dicha región se localizan, de hecho, las dos provincias que más crecieron entre 2004 y 2020: Santiago del Estero (4,1% al año) y Chaco (2,7%). Por su parte, la dinámica de la región Sur estuvo asociada al ciclo de producción de hidrocarburos (en las primeras décadas fue impulsada por la producción convencional, que se estancó desde el 2010, para recobrar impulso más recientemente con la producción no convencional).

Por otro lado, se observa una ligera convergencia en los niveles de productividad media, según lo indicado por la evolución del VAB per cápita. Considerese la comparación del VAB per cápita regional respecto al promedio nacional (véase el gráfico 20A). Mientras que en 2004 el VAB per cápita de la región Sur se ubicaba 94% por encima de la media y el de la región Norte un 46% debajo, hacia 2010 estas regiones estaban, respectivamente, 58% por arriba (-36 pp.) y 42% por debajo (+4 pp.). La dispersión provincial de los VAB per cápita se movió en el mismo sentido, ya que (como se aprecia en el gráfico 20B) la desviación típica se redujo un 15% entre 2004 y 2020. La reducción de las brechas interprovinciales se dio a partir del 2012, cuando comenzó a desacelerarse el crecimiento económico. Durante los años de alto crecimiento (2004 a 2011) la dispersión aumentó (a pesar de la convergencia de los promedios regionales), como consecuencia del fuerte aumento de la productividad media de Tierra del Fuego y la CABA, que ampliaron sus brechas respecto al resto del país. De hecho, sin considerar estas dos jurisdicciones, la dispersión hubiera tendido a reducirse a lo largo de todo el período bajo análisis.

Gráfico 20
Brechas en el VAB per cápita, entre 2004 y 2019
(Estimadas a precios constantes de 2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2022).

En otras variables las mejoras no llegaron a traducirse en convergencias regionales. Es el caso de las relacionadas con el empleo. La tasa de empleo, por mencionar una de las de mayor relevancia, pasó de 40,2% a 42,2% a nivel nacional y de 35,8% a 40,1% para las provincias del norte del país. Sin embargo, en esta variable la dispersión provincial fue en aumento. La desviación típica de las tasas provinciales pasó de 3,3 a 3,4% (véase el cuadro 3). Mientras que para 2004 la brecha de la jurisdicción con menor tasa de empleo contra el promedio nacional rondaba los 6,5 puntos porcentuales, en el 2020 se ubicaba algo arriba de los 8 puntos, y fue de casi 10 durante los anteriores tres años. Algo semejante ocurrió con la informalidad, la precariedad laboral, y las remuneraciones promedio de las y los asalariados registrados. Como muestra el cuadro 3, estos indicadores mostraron mejoras nada desdeñables, incluso en la región Norte, pero las brechas interprovinciales no solo no se redujeron, sino que aumentaron levemente.

Cuadro 3
Evolución de indicadores económicos seleccionados, entre los años 2004 y 2020

Indicador	Promedio nacional		Promedio región Norte		Desviación típica	
	2004	2020	2004	2020	2004	2020
Tasa de empleo (empleados cada 100 habitantes)	40,2%	42,2%	35,8%	40,1%	3,3%	3,4%
Informalidad (asalariados sin descuento jubilatorio)	45,1%	35,7% ^a	51,7%	40,5% ^a	9%	10,1%
Remuneración bruta en dólares (asalariados registrados)	408	996 ^b	298	723 ^b	100	333

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y Ministerio del Interior.

^a Datos a primer trimestre de 2019.

^b Datos promedio de los primeros tres trimestres de 2019.

En síntesis, en el período analizado las brechas territoriales tendieron a acortarse en materia social —aunque están lejos de haberse cerrado— y mostraron ciertos avances —pero mucho menos significativos— en el plano económico y productivo. Esa diferencia sugiere un tiempo de maduración mucho más corto de las políticas sociales en relación con las políticas (industriales, tecnológicas, de infraestructura) destinadas a transformar los sistemas productivos, con independencia de su diseño y la efectividad de su implementación. Al análisis de estas políticas, haciendo énfasis en su impacto territorial, se aboca el apartado siguiente.

B. Mecanismos mitigadores

La profundidad de las brechas territoriales sería mayor —y la dinámica de las desigualdades más desfavorable— de no mediar algunos instrumentos de protección social y arreglos institucionales con los que el Estado nacional llega a las regiones y a sus poblaciones. Entre estos arreglos institucionales se destaca el mecanismo de la coparticipación federal de los recursos tributarios mencionado en la sección I. Entre los instrumentos de protección social sobresalen la asignación universal por hijo (AUH) y la implementación de moratorias previsionales, que permitieron la inclusión de prácticamente la totalidad de los adultos mayores en la Argentina.

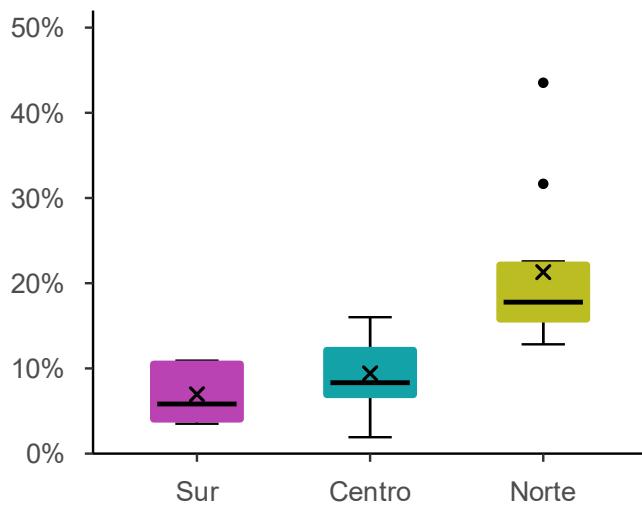
1. La coparticipación federal

Para la mayoría de las provincias, y más aún para las de menor desarrollo relativo⁷¹, los ingresos coparticipables constituyen la principal fuente de recursos tributarios. El diseño del sistema de coparticipación federal pasó por diferentes etapas. Actualmente, la Nación transfiere a las provincias el

⁷¹ También son relevantes otras transferencias recibidas del gobierno nacional que no forman parte de la coparticipación; aunque estas últimas no tienen un carácter automático.

56,7% de los impuestos coparticipables que recauda⁷². Sobre esta masa de ingresos, cada provincia participa con una alícuota establecida en base a parámetros redistributivos, que buscan favorecer a los territorios más rezagados⁷³. En las provincias del norte del país, de hecho, la masa de recursos distribuida equivale, en promedio, al 23% del valor agregado bruto provincial (llegando al 30% y 45% en algunos casos), mientras que en las provincias de la región Centro o Sur representa algo más del 10%, con alguna excepción fuera de ese rango (véase el gráfico 21).

Gráfico 21
Importancia relativa de los recursos de la coparticipación según región,
en proporción al VAB provincial, 2019



Fuente: Elaboración sobre la base de estimaciones propias y Ministerio de Economía.

Como se destacó oportunamente, la coparticipación ayuda a equiparar los recursos fiscales por habitante de las provincias, contribuyendo a paliar las diferencias de base en su espacio fiscal y posibilitando un funcionamiento más equilibrado. Junto al resto de las transferencias de origen nacional, posee un alto impacto en la mitigación de las desigualdades socio-territoriales.

2. La asignación universal por hijo

Muchas de las políticas de protección social implementadas desde el gobierno nacional, incluso aquellas sin fundamento específicamente regional, contribuyen a mitigar las disparidades sociales territoriales. Ello es así porque en los territorios con menor desarrollo económico existe, como se observó antes, una alta incidencia de la informalidad y la precariedad laboral, por lo que una mayor proporción de la población ve restringido su acceso a los derechos propios de los vínculos laborales formales, como la obra social, el aguinaldo, las vacaciones pagas y licencias, las asignaciones familiares y, en el futuro, la jubilación.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) contribuye a compensar la falta de acceso a estos derechos, constituyendo el principal programa de transferencias de ingresos del país, financiado desde la Nación. El programa se creó a fines de 2009 y consiste en una prestación monetaria no retributiva de

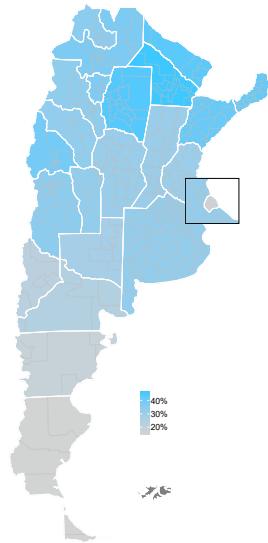
⁷² Al neto de la detacción del 15% de la masa coparticipable bruta destinada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de una suma fija de 45,8 millones de pesos mensuales que se reparte entre las provincias.

⁷³ Esta distribución fue establecida de manera provisoria en 1988, habiendo quedado pendiente que el Congreso de la Nación dicte una nueva ley, tal como fue establecido en la Constitución Nacional de 1994. Las porciones actualmente correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, que no formaron parte de la distribución original, se extraen de la parte correspondiente a la Nación.

carácter mensual, que se paga a la madre, padre o adulto responsable desocupado o informal (con ingresos menores o iguales al salario mínimo, vital y móvil). También se extiende a las trabajadoras de casas particulares y monotributistas sociales. Las prestaciones se encuentran condicionadas al cumplimiento de controles sanitarios obligatorios para las y los niños menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza. Se trata de una política basada en la universalidad de los derechos, porque busca cubrir a la población infantil o joven cuya madre, padre o persona encargada no ha podido acceder a un empleo en el sistema contributivo, y es una política de inclusión en la medida que el requisito para su acceso (carecer de un trabajo registrado) constituye la causa de su exclusión de la percepción de Asignaciones Familiares contributivas.

Estas características convierten a la AUH en un mecanismo de redistribución territorial automática, que socorre en mayor proporción a las regiones donde las posibilidades de acceso a una ocupación formal son más reducidas, y donde existe, por tanto, una población infantil y adolescente más desprotegida, como es el caso de la región Norte. En efecto, en las provincias del NOA y el NEA el 38 % y el 41 % de las personas menores y adolescentes de hasta 17 años perciben el beneficio de la AUH, respectivamente, mientras que en la región Centro esa cobertura se ubica entre el 36% y el 32%. La proporción más baja se encuentra en la región Sur, que cuenta con un mercado de trabajo más estructurado, y solo alrededor del 20 % de las y los menores de 17 años perciben la AUH (véase el mapa 11).

Mapa 11
Cobertura de AUH por provincia, como proporción de NNyA hasta 17 años



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES.

Desde 2011, la política de Asignación Universal abarca, además, a las personas gestantes a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), que se paga durante los meses de gestación y hasta el momento del nacimiento. En diciembre de 2021 la cantidad de beneficiarios y beneficiarias de la AUH y AUE superaba los 4,3 millones de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas⁷⁴. La AUH también se encadena con otra política social, denominada Tarjeta Alimentar, que asiste a los ingresos de los hogares con niños, niñas o adolescentes de hasta 14 años (beneficiarias y beneficiarios de la AUH), con un monto para la compra de alimentos. La Tarjeta Alimentar se

⁷⁴ Informe de Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES, 2021).

implementó en diciembre de 2019 y es el principal componente del Plan Argentina Contra el Hambre. Su monto varía según la cantidad de hijos o hijas en el hogar, llegando en mayor medida a los hogares más vulnerables, que tienen mayor cantidad de infantes o adolescentes, que son más frecuentes en los territorios con menor grado de desarrollo.

3. La moratoria previsional

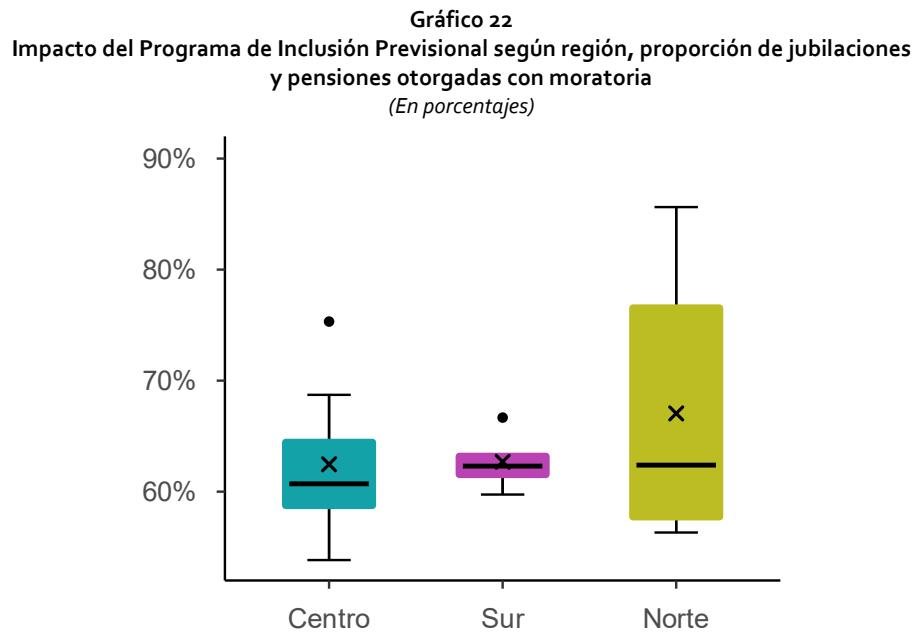
La elevada informalidad laboral de las regiones menos desarrolladas produce también una exclusión de los esquemas previsionales contributivos. El Plan de Inclusión Previsional, aplicado mediante sucesivas moratorias implementadas a partir de 2005, fue diseñado para incrementar la cobertura previsional de los adultos mayores, que a comienzos de la década de 2000 resultaba muy baja —no solo en las regiones postergadas sino en el conjunto del país—, como consecuencia de la regresión estructural (productiva y social) que había experimentado la Argentina durante los últimos 25 años del siglo XX.

El Plan de Inclusión Previsional posibilitó a las personas endeudarse por los años no aportados y establecer un pago en cuotas deducibles del mismo haber previsional. De este modo, amplió sustancialmente la cobertura de la población adulta mayor, que no podía jubilarse al no cumplimentar los años de aporte requeridos. Luego de su implementación, la Argentina pasó a tener la tasa de cobertura más alta de América Latina en materia de jubilaciones y pensiones, con 9 de cada 10 adultos mayores con algún tipo de beneficio previsional, mientras que según el promedio del período 1996 a 2005 se encontraban en esta situación apenas el 50% de los adultos mayores del país (Cristeche y Muñoz, 2019).

Las características de la moratoria previsional hacen que su incidencia se focalice sobre la parte de la población que a lo largo de su vida debió atravesar situaciones de mayor vulnerabilidad. No casualmente resultó especialmente reparador en el caso las mujeres. En el año 2019 se registraban 3,5 millones de beneficios otorgados mediante las moratorias, que representaban el 52,8% del total de beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA). Del total de beneficios por moratoria previsional el 74% corresponde a mujeres, cuando esta proporción en el régimen general es de solo el 37%.

Por el mismo motivo, el programa resulta redistributivo en términos territoriales, como se advierte en el peso que tiene, por ejemplo, en las provincias de la región Norte. En promedio, casi el 70% de los beneficios previsionales de esas provincias fueron otorgados en el marco de la moratoria previsional; y en algunas jurisdicciones norteñas la proporción se acerca o supera el 80% (véase el gráfico 22). Las regiones Centro y Sur también registraron valores elevados, pero por debajo de los arriba reseñados (entre el 60% y 65%, con solo algunas jurisdicciones por arriba del 70%).

En el año 2016 se promulgó por ley otro mecanismo de inclusión previsional, basado en la creación de la denominada Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que a diferencia del esquema de moratorias sigue una lógica no contributiva, y aplica a todas las personas mayores de 65 años no incorporadas en otros sistemas. En contraste con el Plan de Inclusión Previsional, la PUAM otorga una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo y no genera derecho a pensión. Aunque el programa fue implementado con la idea de reemplazar al esquema de moratorias previsionales, en la actualidad ambos esquemas permanecen vigentes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES.

C. Estrategias de desarrollo territorial

En aras de revertir las desigualdades territoriales no basta contar con mecanismos que mitiguen sus efectos. Es preciso también intervenir sobre los factores estructurales que las afirman y retroalimentan. Las brechas en el desarrollo productivo y en la disponibilidad de infraestructura fueron descriptas en la sección anterior. A continuación, se abordan algunas de las políticas abocadas a modificar las dinámicas estructurales de concentración económica territorial, considerando dos grandes dimensiones: 1) las políticas de fomento productivo regional y sectorial, y 2) la inversión en infraestructura.

1. Desarrollo productivo

Históricamente, la Argentina ha recurrido a una diversidad de mecanismos de promoción de las actividades productivas en los territorios menos desarrollados, desde la instalación de empresas públicas⁷⁵ y el apoyo estatal a la radicación de empresas privadas, a las subvenciones o créditos con facilidades especiales y los incentivos fiscales (exenciones impositivas). Todos estos mecanismos fueron clave para el desarrollo de polos productivos por fuera de las localizaciones tradicionales, entre los que se encuentran, por mencionar algunos, la producción de aluminio en Chubut, el polo petroquímico en Bahía Blanca y la producción siderúrgica en Jujuy y otros lugares del país (Grimson, 2022).

Los programas de desarrollo productivo diseñados para promover la desconcentración de las regiones centrales comienzan a aplicarse desde mediados de la década de 1950 con medidas que establecen regiones favorecidas para la radicación de nuevas empresas (Schvarzer, 1987). Entre los más duraderos de estos esquemas, de fuerte incidencia sobre la fisionomía productiva de las zonas favorecidas,

⁷⁵ Según Rofman (1999), la creación o expansión de empresas públicas constituía una de las políticas dirigidas a fomentar el asentamiento poblacional en el sur del país. En el caso de YPF, por ejemplo, “[...]a modalidad de ocupación del territorio no se circunscribía solo a la explotación del recurso natural, sino que abarcaba una amplia red de equipamientos sociales, culturales, recreacionales y residenciales para el personal permanente. Esto implicaba una estrategia de desarrollo urbano y regional que excedía, en mucho, lo que una empresa tipo estaba obligada a realizar en términos de sus objetivos de obtención de la máxima tasa de ganancia posible. De algún modo, YPF “subsidiaba” al territorio local donde se asentaba y tal decisión superaba una visión mercantilista de su rol y su función como empresa líder en el proceso de extracción, industrialización y comercialización del petróleo” (citado en Cao y Vaca, 2006).

pueden señalarse el régimen de promoción para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan (el régimen de “cuatro provincias”), que comenzó a mediados de la década de 1970 y se extendió hasta el año 2012, otorgando fuertes incentivos fiscales con el fin de aumentar la participación de la producción industrial en esas provincias. Aunque no estuvo exento de problemas, este régimen fue relativamente exitoso en promover la aparición de una industria liviana de capitales nacionales con impactos sobre el empleo que perduran a la fecha (Gutman y Rivas, 2017). Otro caso similar lo constituyó el régimen de puertos patagónicos, que favorecía la exportación de productos a través de puertos y aduanas al sur del río Colorado mediante un reembolso adicional a la exportación. Este esquema de promoción fue promulgado en 1984, y sucesivamente extendido hasta su derogación en 2016⁷⁶.

El único régimen de alcance similar al de las cuatro provincias todavía vigente es el de promoción industrial de Tierra del Fuego, promulgado en 1972 y prorrogado recientemente hasta 2038. El programa tiene el objetivo de impulsar el desarrollo de la actividad económica en la provincia más austral del país, creando un régimen fiscal y aduanero especial. A partir de la implementación de este régimen se generó en la provincia un importante crecimiento demográfico, a raíz de la radicación de inversiones y empresas industriales, y la creación de empleo principalmente en el sector industrial de electrónica. La prórroga actual prevé la conformación de un Fondo para el Financiamiento de la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina con aportes de las empresas beneficiadas por el Régimen. Este régimen ejemplifica una política de fomento productivo que logró impulsar nuevas actividades, además de las industriales promocionadas, que aprovechan factores endógenos del territorio, como el desarrollo turístico⁷⁷.

Incluyendo al régimen de Tierra del Fuego, en la actualidad, los programas de fomento regional se apoyan principalmente en desgravaciones impositivas de diversa índole. Por ejemplo, el esquema de fomento regional dispuesto por el Decreto 814/01 apunta a incidir sobre los costos laborales no salariales, al habilitar a las empresas a aplicar puntos porcentuales de las contribuciones patronales como crédito fiscal en el impuesto al valor agregado (IVA), con proporciones variables según su localización. El crédito fiscal es mayor en los territorios más alejados de los centros urbanos y con menor desarrollo relativo. Este régimen representa un 7,5% del total de gastos tributarios.

Algunos regímenes sectoriales tienen, por el tipo de inserción geográfica de las actividades promovidas, implicancias territoriales; aunque debe aclararse que en este caso no todas políticas operan (ni pretenden hacerlo) en favor de una desconcentración territorial de la actividad económica. Un programa relevante en este sentido es el de la Ley de Inversiones Mineras de 1993, que favorece principalmente a las provincias cordilleranas, previendo amortizaciones y deducciones especiales sobre el impuesto a las ganancias, exención de derechos a la importación y de tasa estadística para bienes de capital y un régimen de estabilidad fiscal especial. La ley tuvo un rol importante en la reconfiguración de la actividad a partir de la década de 1990, promoviendo la instalación de grandes empresas multinacionales tanto en el sur como en el norte del país (Gutman y Rivas, 2017).

Otro programa sectorial que beneficia particularmente a las provincias del sur del país es el actual Plan Gas.Ar, que da continuidad a otros esquemas similares destinados a asegurar, vía subsidios, la inversión en el sector hidrocarburífero (convencional y no convencional), con fuerte presencia en esa región del país. El régimen de promoción automotriz, otro de los más importantes en el plano sectorial, también prevé incentivos fiscales a proyectos de inversión del rubro, e impacta principalmente en las tres provincias donde se radica la actividad (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Otro tanto ocurre con el esquema de promoción de la Economía del Conocimiento, rubro cuya actividad se desarrolla sobre todo en los grandes aglomerados urbanos (principalmente en la RMBA, La Plata, Mar del Plata y Córdoba), aunque existen polos emergentes en otras localizaciones del país (Tandil, Rosario, Mendoza, Bariloche, Resistencia, Ushuaia, entre otros).

⁷⁶ En la actualidad existen varios proyectos de ley bajo análisis que proponen su restitución.

⁷⁷ Se sustenta centralmente en exenciones de impuestos nacionales que se constituyen como el gasto tributario más importante del presupuesto nacional, con un 36 % del total (Cassini, 2022).

Finalmente, cabe mencionar otros dos regímenes regionales de reciente creación, focalizados en la creación de empleo en la región Norte. El primero es el Régimen de Promoción del Empleo en el Norte Grande, que establece la reducción gradual y temporaria de las contribuciones patronales de nuevas contrataciones, para las empresas productoras de bienes en cualquiera de las provincias de esa región. El régimen se extiende por tres años y promueve los contratos a tiempo completo con un descuento del doble del que se aplica a empleos de media jornada. Se llega a descontar en promedio la mitad de las cargas patronales, aunque el descuento puede ser mayor si se contrata a mujeres o personas transexuales, travestis o transgénero. El segundo es el Programa de fomento para indumentaria y calzado, para las provincias de La Rioja y Catamarca (Resolución 349/21), que tiene por objeto la promoción del empleo en dichos sectores industriales por medio del incentivo del pago mensual, por 36 meses, de un Aporte No Reembolsable (ANR), para nuevos trabajadores, también diferenciando el incentivo, que es mayor en el caso de mujeres o personas travestis, transexuales o transgénero.

2. Infraestructura

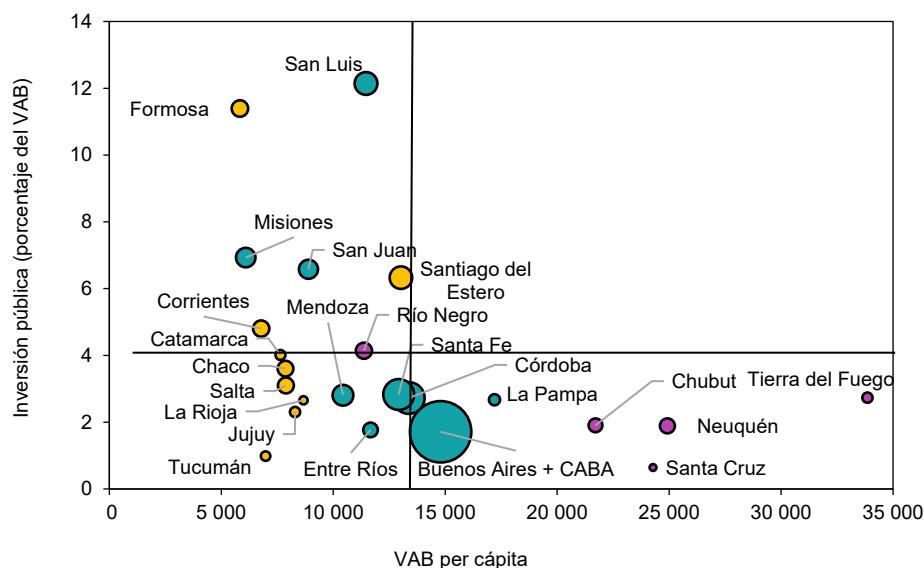
Un elemento que incide de manera decisiva en las desigualdades territoriales es la infraestructura. No solo porque de ella depende el acceso a varios derechos sociales básicos, sino porque conforma uno de los factores habilitantes del desarrollo de un sinfín de actividades productivas. En secciones anteriores se planteó la existencia de distintos déficits de infraestructura en diferentes regiones del país, que afectaban particularmente a las provincias de la región Norte, aunque también a determinados territorios de las regiones Centro y Sur. Se hizo referencia, también, al Plan Estratégico Territorial (PET), que advertía cómo la dinámica del mercado tiende a concentrar la inversión en las regiones que ofrecen condiciones favorables, donde ya existe cierta concentración previa de actividades económicas y ventajas de aglomeración, ampliando de manera endógena las brechas económicas y sociales. La localización de la inversión industrial y la adecuación de las redes de infraestructura y servicios en esos mismos lugares configuran un típico proceso de causación circular que, dejado a su suerte, tiende a agudizar la desigualdad entre los distintos territorios (PET, 2008; Gatto, 2007).

Por este motivo, la inversión pública ha sido siempre un componente fundamental del conjunto de políticas que intenta revertir las desigualdades regionales, desde la provisión de determinados servicios básicos, como la infraestructura necesaria para el aprovisionamiento de agua y saneamiento, o el acceso a la educación y la salud, a las obras de infraestructura vertebradoras del territorio, como la vinculada al transporte (vial, ferroviario, aéreo) o la energía. Varias obras paradigmáticas han sido determinantes en la historia del desarrollo territorial de la Argentina, desde la construcción de las represas binacionales de Salto Grande (1979) y Yacyretá (1994) y las centrales atómicas Atucha I (1974), Embalse (1984) y Atucha II (2014), al túnel subfluvial Paraná-Santa Fe (1969), que constituyó el primer nexo de tránsito entre las provincias mesopotámicas y el resto del país, o el complejo ferroviario de Zárate-Brazo Largo (1977), una ruta crítica del MERCOSUR (Ferrer y Rougier, 2010).

Si bien existen rubros vinculados a la provisión de infraestructura en los que se superpone la jurisdicción nacional y de las provincias, como, por ejemplo, los de la salud y la educación (construcción de escuelas e infraestructura hospitalaria), el de la inversión en vivienda y saneamiento, o el de la distribución de energía (Niembro *et al.*, 2015), en la Argentina la mayor parte de las áreas responsables de la provisión de infraestructura dependen del gobierno nacional. Es el caso, por ejemplo, de la educación superior y universitaria, de los servicios de salud de alta complejidad, del trazado vial de rutas nacionales, y de determinadas obras vinculadas directamente con el desarrollo económico, como la energía y las telecomunicaciones. Ello resulta lógico, sobre todo si se tiene en cuenta el reducido espacio fiscal con que cuentan las provincias —en especial las de menor producto per cápita—, y más aún si se considera la descentralización hacia las provincias de la gestión de gran parte de los sistemas públicos de salud y educación, lo que restringe su espacio fiscal.

Al igual que en el caso de la política social, el análisis de la distribución territorial de la inversión pública evidencia que esta tiene un mayor peso relativo en las zonas de menores recursos. En efecto, como muestra el gráfico 23, la tasa de inversión pública como proporción del VAB provincial tiende a ser mayor en las provincias de menor VAB per cápita. En Formosa, por ejemplo, la inversión pública representa alrededor del 18 % del valor agregado, mientras que en Buenos Aires y la CABA no llega al 2%. Este patrón, de mayores tasas de inversión pública en las provincias con menor producto per cápita, constituye un punto de partida promisorio—condición necesaria, aunque no necesariamente suficiente, para el cierre de las distintas brechas estructurales descriptas a lo largo de este documento—. Lo contrario—tasas de inversión menores en las provincias de menor desarrollo relativo—anticiparía una trayectoria divergente de ensanchamiento de esas brechas.

Gráfico 23
Relación entre inversión pública^a y valor agregado per cápita, inversión pública como porcentaje de VAB, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Inversión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

^a Incluye inversión pública ejecutada por la nación y por las provincias (los recursos provienen mayoritariamente de la nación).

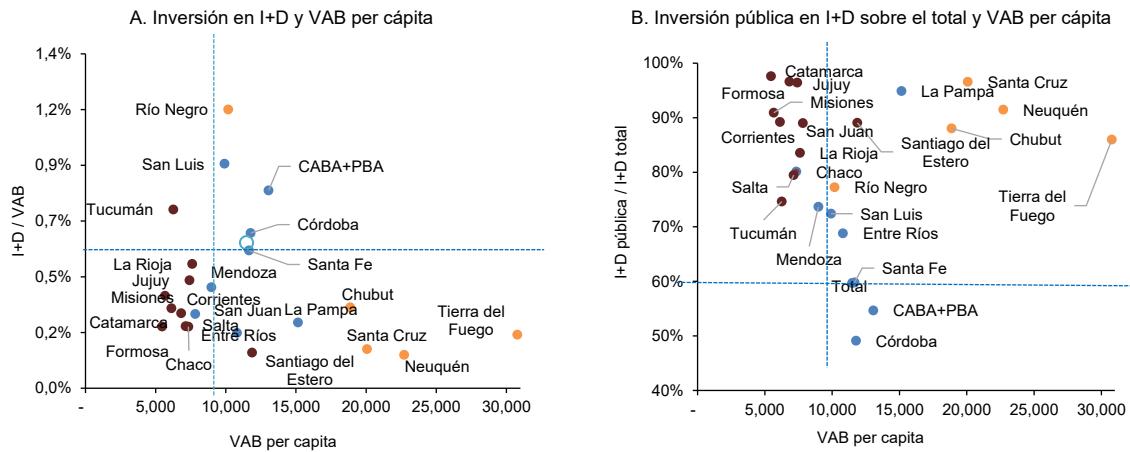
Históricamente, las grandes obras de infraestructura fueron articuladas mediante programas del gobierno nacional. Uno de ellos fue el ya mencionado Plan Estratégico Territorial (PET), en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, concebido como un proyecto de ordenamiento territorial de las intervenciones públicas, lanzado en el año 2008, que experimentó sucesivas actualizaciones⁷⁸. Actualmente la política de infraestructura es implementada por el Ministerio de Obras Públicas y se ordena a través del Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación “Argentina Grande”, que incluye entre sus objetivos el de reducir las desigualdades territoriales y hace foco en cuatro grandes ejes: 1) gestión de los recursos hídricos (agua y saneamiento, represas, acueductos y canales); 2) conectividad e infraestructura vial; 3) infraestructura rural y urbana y sistema de ciudades (universidades, escuelas, producción y ambiente); 4) infraestructura de cuidado (salud, niñez, géneros, juventudes y personas mayores).

⁷⁸ La última actualización corresponde a 2018 (PET, 2018). El documento completo se encuentra disponible en: www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf.

El Ministerio del Interior también incide en la política territorial de infraestructura a través de su Plan de Desarrollo Federal, que tiene la misión de coordinar el desarrollo de infraestructuras necesarias para el crecimiento de las regiones de menor desarrollo relativo y favorecer la desconcentración económica. El Plan incorpora metas tales como la mejora de la infraestructura energética para el Norte Grande, el desarrollo de la red de conexiones de fibra óptica en todo el país, obras hídricas para la recuperación de tierras fértilles en la zona de los bajos submeridionales, y el despliegue de infraestructura en la zona de Vaca Muerta, incluyendo en este último caso la mejora en la conectividad vial y ferroviaria, así como la ampliación en la capacidad de transporte del gas extraído (gasoducto Néstor Kirchner).

La inversión pública también cumple un rol crítico en materia de infraestructura científico-tecnológica, un área fundamental para la transformación productiva de los territorios. Como se describió en la sección anterior, la concentración territorial de la inversión, la infraestructura y los recursos humanos en CyT es muy significativa. El gráfico 9 muestra cómo la inversión total (pública y privada) en I+D representa entre el 0,2 % y el 0,4 % del VAB en provincias del norte, bastante por debajo del 0,8% de CABA y la Provincia de Buenos Aires. Esa diferencia es explicada fundamentalmente por la inversión privada en I+D, que se concentra en los territorios con mayor densidad productiva. De hecho, como en el caso de la inversión pública en general, la inversión pública en CTI como proporción del VAB provincial tiende a ser mayor en las provincias de menor VAB per cápita. En la región Norte, por ejemplo, el sector público representa entre el 90% y el 95% de esas inversiones, contra un 55% para esas dos jurisdicciones del centro del país (véase el gráfico 24).

Gráfico 24
Inversión total e inversión pública en investigación y desarrollo, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES.

El mayor peso relativo que exhibe la inversión pública en I+D en las provincias de menor producto per cápita resulta auspicioso, pero es aún insuficiente. En ese marco —de creciente preocupación por las brechas territoriales en materia de CyT— cabe resaltar la sanción de la Ley 27.614/2021 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que dedica un capítulo especial a la disparidad territorial en materia de infraestructura científico-tecnológica. Promulgada en 2021, esta Ley busca consolidar el carácter federal del sistema científico y tecnológico público a través de la producción, difusión y apropiación del conocimiento científico en el país, priorizando zonas geográficas de menor desarrollo relativo. Para ello se proyecta incrementar el presupuesto en ciencia y técnica todos los años de forma progresiva y sistemática, desde el 0,28 % del PIB que tenía en el año 2021, al 1% en el año 2032, y direccionar al menos el 20% del incremento de cada año a proyectos que promuevan un desarrollo armónico de las regiones del país, poniendo énfasis en aquellas de menor desarrollo.

III. Conclusiones

"Que cada argentino y cada argentina puedan crecer
y desarrollarse en el lugar que los vio nacer."
Plan de Desarrollo Federal (2022)

Como pudo apreciarse a lo largo de este documento, la desigualdad territorial de la Argentina es un producto histórico e inercial que afecta, sobre todo, a la región Norte del país, aunque también a las periferias de las regiones Centro y Sur. Existe un conjunto de mecanismos que contribuyen a mitigar algunas de sus principales consecuencias, como la coparticipación federal de los ingresos tributarios y las políticas de protección social que inciden sobre los ingresos de la población. Las diferencias territoriales en las condiciones de vida (entre las provincias del centro y las del norte y sur, entre las localidades rurales y las urbanas, entre el centro de las áreas metropolitanas y sus periferias) serían mucho más profundas de no mediar instrumentos como la Asignación Universal por Hijo (AUH), reforzado en años recientes con el complemento de la Tarjeta Alimentar, o la política de universalización jubilatoria (moratorias), cuya cobertura, como en el caso de la AUH, es relativamente mayor en los territorios de menor producto per cápita.

A pesar de esos esfuerzos, bastante significativos desde el punto de vista fiscal, y de la mejora observada en distintos indicadores sociales durante las últimas dos décadas, incluyendo en varios casos el cierre de brechas entre regiones de distintos grados de desarrollo económico, la desigualdad territorial sigue siendo muy elevada en la Argentina. No solo entre las distintas provincias, también en el interior de estas. Ello revela la persistencia de una fuerte disparidad territorial en el terreno de las capacidades productivas, tecnológicas y financieras. Una disparidad que se evidencia, a su vez, en marcadas insuficiencias en materia de infraestructura básica (energía, agua y saneamiento, caminos, conectividad digital) y la falta de activos productivos suficientes —como se refleja, entre otras dimensiones, en la baja densidad empresarial característica de determinadas jurisdicciones—.

Muchas de esas regiones contienen territorios “desprovistos”, en el sentido planteado por Gatto (2007). Territorios a los que no solo les resulta sumamente arduo aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento de las regiones circundantes, o del exterior, sino que, además, enfrentan serias dificultades para gestar sus propios factores generadores de crecimiento. Esas insuficiencias —muchas de ellas estructurales— desalientan las inversiones locales, tanto las que podrían originarse en la retención del excedente generado en la propia región como en la atracción de inversiones extraterritoriales, y constituyen el principal mecanismo de perpetuación de las asimetrías y desigualdades territoriales existentes. Ello redunda, a su vez, en el desaprovechamiento del potencial productivo de cada territorio, privando a una parte de sus habitantes de una adecuada inserción laboral y una mayor inclusión social.

De allí la importancia estratégica de las políticas que intentan ir más allá de la —irrenunciable— reparación de los efectos de la desigualdad territorial, y procuran revertir algunas de las asimetrías que se encuentran en el origen de estas desigualdades. Con sus marchas y contramarchas, ese tipo de políticas han sido una constante en la agenda de desarrollo de la Argentina. Desde las empresas públicas en los tiempos de la industrialización por sustitución de importaciones —que tuvieron un rol decisivo en el poblamiento y desarrollo de determinados territorios (el caso de las provincias del sur e YPF)— a las grandes obras viales que contribuyeron a integrar el territorio nacional (el caso de las provincias mesopotámicas y los puentes Zárate-Brazo Largo, Rosario-Victoria o General Belgrano, el túnel subfluvial entre Paraná y Santa Fe, y también los puentes que unen a esa región con los países vecinos), la construcción de represas hidroeléctricas en distintos puntos del país (desde Yacyretá y Salto Grande en Corrientes y Entre Ríos a Piedra del Águila y Futaleufú en Neuquén y Chubut), el desarrollo de capacidades y energía nuclear, que no solo aporta a la diversificación energética sino a la difusión de un sinnúmero de capacidades productivas y tecnológicas en distintos sectores, así como el despliegue territorial del sistema de universidades nacionales o del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

En este documento se ha destacado la política nacional de inversión pública en infraestructura, cuyo peso relativo tiende a ser mayor en las provincias de menor desarrollo económico, la vocación por una política de inversión pública en ciencia, tecnología e innovación de carácter más federal, reflejada en la recientemente sancionada Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y la política de fomento productivo, entre otras iniciativas tendientes a enfrentar de raíz el problema de las desigualdades territoriales. El Plan de Desarrollo Federal registra, en este sentido, 1.323 obras estratégicas para todo el país, por un monto total de 70.387 millones de dólares estadounidenses, de los cuales un 54% está destinado a resolver los problemas de infraestructura más acuciantes del norte del país (Ministerio del Interior, 2021).

En este marco cabe realizar, a modo de cierre, algunas observaciones sobre la agenda futura. A grandes rasgos, las acciones tendientes a revertir las desigualdades territoriales operan en dos frentes. El primero, afirmado en el enfoque de derechos, se relaciona con las políticas redistributiva y de protección social. En este campo, más allá de la eventual mejora de las prestaciones de los dispositivos existentes (como la Asignación Universal por Hijo o la Tarjeta Alimentar), que depende en gran medida de definiciones de política fiscal y distributiva, se advierten dos líneas de acción complementarias, entre otras posibles. Por un lado, en materia de salud y educación, cabría explorar nuevos mecanismos que contribuyan a reducir las profundas asimetrías y desigualdades que se observan en el territorio. Las reformas de mercado de la década de 1990 no solo promovieron la desregulación de distintos mercados y las privatizaciones de empresas públicas. También impulsaron la descentralización de funciones a gobiernos provinciales. Resulta difícil hablar de justicia territorial si dos cuestiones fundamentales, como la expectativa de vida al nacer o el acceso a una educación de mayor calidad dependen —con la fuerza que tienen en la actualidad— del lugar de nacimiento y crianza.

Por otro lado, y sin perjuicio de la pertinencia de una solución integral (es decir, nacional) a la desigualdad en el acceso a la salud y la educación, pareciera existir un margen considerable para el ensanchamiento del espacio fiscal a escala provincial sobre la base de la recaudación de impuestos sobre la propiedad. El aumento de la recaudación tributaria provincial apoyado en ese tipo de tributo no solo podría contribuir a aumentar la inversión pública provincial en infraestructura básica, viviendas o fomento productivo —o en salud y educación, en la medida en que sigan siendo responsabilidad primaria de los gobiernos provinciales—, sino también a una distribución más progresiva del ingreso al interior de las distintas jurisdicciones.

El segundo frente remite a las políticas de fomento productivo y de infraestructura. Son estas acciones las necesarias para generar factores de movilización endógenos de los recursos y capacidades con los que cuenta cada territorio, que resultan imprescindibles para impulsar el desarrollo productivo en las regiones de menor producto per cápita, revertir las trayectorias divergentes y disminuir en el tiempo su dependencia financiera respecto de los recursos centrales. En este sentido, más allá de los distintos incentivos económicos pasibles de ser otorgados a las empresas que decidan invertir en determinadas regiones —por la vía impositiva o del financiamiento concesional, por ejemplo— resulta decisivo, condición *sine qua non*, el cierre de determinadas brechas territoriales de infraestructura. La falta de acceso al gas de red en varias provincias del NEA (que, como se mencionó antes, obliga a determinadas industrias a recurrir a la leña como fuente de energía para sus procesos de producción), el déficit hídrico que padecen tantos territorios en el NOA⁷⁹, la falta de adecuación de infraestructura logística que afecta a diversos territorios —desde las provincias del NEA que se verían favorecidas por un mejor enlace con la hidrovía Paraná-Paraguay, hasta las del NOA que se beneficiarían de un mayor vínculo terrestre con el vecino país de Chile—, el déficit de conectividad (vial y digital) de vastas zonas del sur del país: todas estas insuficiencias tornan a la disponibilidad de infraestructura una cuestión de primer orden de cualquier política de fomento productivo con perspectiva federal.

El cierre de estas brechas representa uno de los principales desafíos que enfrenta la Argentina en las próximas décadas. Un desafío que demandará un trabajo articulado entre las diversas instancias gubernamentales —nacionales, provinciales y municipales— e implicará, seguramente, la construcción de distintos acuerdos institucionales que contribuyan a consolidar en la agenda nacional el objetivo de alcanzar un desarrollo territorialmente balanceado y federal. La meta es ambiciosa, pero la Argentina cuenta con los elementos necesarios para llevarla a cabo, como lo sugiere el potencial cultural y productivo con que cuenta cada región del país.

⁷⁹ Un déficit que muchas veces se encuentra asociado, a su vez, a la falta de energía eléctrica, como es el caso de Santiago del Estero (CEPAL, 2021).

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2001), "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, Vol. 91, Nº 5, pp. 1369- 1401.
- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2002), *El sistema de salud en la Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional: Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Adamovsky, Ezequiel (2020), *Historia de la Argentina. Biografía de un país. Desde la conquista española hasta nuestros días*, Buenos Aires, Crítica.
- Amar, Anahí y Analía Erbes (2019), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Salta", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/102), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- ANSES (2021), Informe de Estadísticas de la Seguridad Social. IV Trimestre 2021. Dirección General de Planeamiento. ANSES. Buenos Aires.
- Balassa, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen Unwin.
- Banco Central (2022), Boletín Estadístico, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020b), Desarrollo Territorial en Argentina: políticas diferenciadas para reducir disparidades y potenciar el crecimiento económico, Washington DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2020a), Desarrollo Territorial en Argentina: diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas, Washington DC, Banco Mundial.
- _____(2018), La hora del crecimiento. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018, Eduardo Cavallo y Andrew Powell (coord.), Washington DC.
- _____(2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Benedetti, Alejandro y Esteban Salizzi (2016), "150 años de geografía regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988)", *Folia Histórica del Nordeste*, Nº 25, págs. 11-34.
- Boeninger Sempere, Andrés (2018), *Asimetrías regionales en Argentina: brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes a principios del siglo XXI* [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés].
- Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (2009), *La pobreza entre los argentinos del Norte Grande Argentino*, Buenos Aires, CONICET.

- Borello, José y Leandro González (2021), "Distribución geográfica de la actividad económica en la Argentina: revisión bibliográfica y perspectivas", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/139; LC/BUE/TS.2021/6), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bryceson, K., K. Gough, J. Rigg y J. Aggergaard (2009), "Critical Commentary. The World Development Report 2009", *Urban Studies*, 46 (4), pp. 723-738.
- Buchbinder, Nicolás, McCallum, Axel y Volman, Víctor (2019), *El estado de la educación en la Argentina. Observatorio Argentino por la Educación*.
- Busso, Gustavo (2007), "Migración interna y desarrollo territorial en Argentina a inicios del Siglo XXI. Brechas e impactos sociodemográficos de la migración interna interprovincial", IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.
- Cao, Horacio (2018), *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____(2008), "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 14, N° 26, 121:145.
- _____(2006), "El sistema político regional de las provincias periféricas durante los '90. Un modelo para comenzar a explicar causas y consecuencias", *Realidad Económica*, 206.
- _____(2003), "La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina". Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Bazza, Alcides (2022), "La división vertical del trabajo estatal argentino 1989-2019. El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos". *Revista Desarrollo Estado y Espacio* 1 (enero-junio 2022). Santa Fe, Argentina.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1998), "La cuestión regional y la conformación del Estado-Nación en la Argentina", Cuaderno de Investigación CEPAS, N°2.
- Cao, Horacio, Roxana Rubins y Josefina Vaca (2003), "Clasificaciones y agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", Cuaderno de Investigación CEPAS, N° 14, Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006), "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial", *Revista EURE*, Vol. XXXII, N° 95, pp. 95-111, Santiago de Chile.
- _____(2005), "Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina", *Revista de Estudios Regionales*, N° 72, I.S.S.N.: 0213-7585 pp. 141-164, Universidad Nacional de Quilmes.
- Cassini, L. (2022), La política de desarrollo productivo en Argentina. (En prensa.)
- CEPAL (2022a), *El sistema de ciencia, tecnología e innovación argentino en clave federal* (LC/TS.2022/145-LC/BUE/TS.2022/15), Santiago, 2022.
- _____(2022b), *Las desigualdades de género desde una perspectiva territorial en la Argentina*, (LC/TS.2022/144-LC/BUE/TS.2022/14), Santiago, 2022.
- _____(2021), "Lineamientos para la transformación productiva en Santiago del Estero: una agenda para la acción en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las Metas del Bicentenario de la Autonomía Provincial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/91 - LC/BUE/TS.2021/1), Santiago de Chile.
- _____(2020a), "La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/172LC/BUE/TS.2020/2), Santiago, 2020.
- _____(2020b), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". Informe Especial COVID-19 N°7. Naciones Unidas.
- _____(2018), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/12), Santiago de Chile.
- _____(2017a), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", ILPES, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/120), Santiago de Chile.
- _____(2017b), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco", Documentos de Proyecto (LC/BUE/TS.2017/4), Santiago de Chile.
- _____(2016a), "El enfoque de brechas estructurales del desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas. Documento Metodológico", Serie Estudios y perspectivas, N° 48.

- _____(2016b), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Tucumán", Documentos de Proyectos (LC/BUE/W.68), Santiago.
- _____(2016c), La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago, Naciones Unidas.
- _____(2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(2007), Panorama Social de América Latina, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (2008), Juventud y cohesión social en Iberoamérica Un modelo para armar (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CIPPEC (2022), El desafío es la educación secundaria. Informe disponible online en: <https://www.cippec.org/textual/el-desafio-es-la-secundaria/>.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021), Argentina – Informe de País 2021. Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS. Buenos Aires.
- Consejo Vial Federal (s.f.), Información técnica. http://www.cvf.gov.ar/red_vial_nacional.php.
- Coraggio, José Luis (1994), Territorios en Transición. Crítica a la planificación regional en América Latina, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- _____(1987), "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación". Centro de Investigaciones CIUDAD, Vol. 2. Quito.
- _____(1971), "Centralización y concentración en la configuración espacial argentina", Buenos Aires, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo.
- Cristeche, Mauro y Muñoz, Pablo (2019), Sistema previsional y modelación de los derechos de la vejez en Argentina (2003-2017); Universidad del Norte; Revista de Derecho; 52; 14-7-2019; 13-36.
- Cuadrado Roura, Juan R. (1995), "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", Revista EURE, Vol. XXI, Nº 63, pp. 5-32, Santiago de Chile.
- Czytajlo, Natalia (2017), "Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. El Sistema Metropolitano de Tucumán (2001-2010)", Bitácora Urbano-Territorial, Universidad Nacional Colombia, Facultad de Artes.
- De la Puente, C., De los Reyes, L. y Silvestrini, C. (2020), "Estructura y financiamiento del sistema de salud argentino", trabajo presentado en el seminario "El derecho a la salud en la Argentina post COVID-19. Acceso universal y tecnología local como impulsores de desarrollo", CEPAL-GIZ, Buenos Aires, 23 y 24 de junio.
- De Mattos, Carlos (1982), "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, Nº 18.
- Di Filippo, Armando y Rosa Bravo (1976), "Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina", Documento B/20.
- Di Virgilio, María Mercedes y Serrati, Pablo (2019), Las desigualdades educativas en clave territorial. Zoom Educativo. Buenos Aires.
- Dixon, R. y Anthony Thirlwall (1975), "A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines", Oxford Economic Papers, Vol. 27, Nº 2, pp. 201-214.
- Duran, R. y Condorí, M. (2016), Índice multidimensional de pobreza energética para Argentina: su definición, evaluación, y resultados a nivel de departamentos para el año 2010. Instituto de Investigaciones en energía no convencional. Universidad Nacional de Salta. Salta.
- Falú, Ana (ed.) (2009), Mujeres en la Ciudad. De violencias y Derechos. Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR.
- Ferrer, Aldo (1973), La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo (2010), La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino, Colección Popular, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fine, Ben (2010), "Flattening Economic Geography: Locating the World Development Report for 2009", *The Journal of Economic Analysis*, Vol. I, Nº 1.
- García Díaz, Fernando y Vega, Daniel (en prensa), La distribución provincial del valor agregado bruto entre 2004 y 2020, Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. (En prensa).
- Gatto, Francisco (2007), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina", en CEPAL (2007), "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007" Documento de proyecto.

- Gatto, Francisco y Oscar Cetrángolo (2003), "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", *Serie Estudios y Perspectivas*, Nº 14 (LC/BUE/L.183), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Gilman, Nils (2018), "Modernization Theory Never Dies", *History of Political Economy*, 50 (S1): 133-151.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Juan Pablo Jiménez (2017), La tributación en los gobiernos subnacionales. En Gómez Sabaini, Juan C., Jiménez, Juan Pablo y Martner, Ricardo (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Libros de la CEPAL*, Nº 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gorenstein, Silvia (1993), "Reestructuración capitalista y repercusiones socio-territoriales: primeras reflexiones sobre la dinámica de comportamiento del empresariado regional", *Revista de Idelcoop*, Año 1993, Vol. 20, Nº 78 y Vol. 20, Nº 69.
- Grimson, Alejandro (coord.) (2022), *Argentina Futura: Un horizonte deseable y posible. Programa Argentina Futura*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Gutman, Graciela y Rabella, César (1989), "Subsistema lácteo. Elementos de diagnóstico para la formulación de políticas comerciales y tecnológicas", SAGYP, Programa Banco Mundial 2712-AR.
- Gutman Graciela y Francisco Gatto (1990), Agroindustrias en Argentina. Cambios productivos y organizativos reciente, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CEPAL.
- Gutman, Graciela y Gorenstein, Silvia (2003), "Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas reciente en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 42 (168).
- Gutman, Graciela y Rivas, Diego (2017), Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina, Santiago de Chile, CEPAL.
- Harvey, David (2006), *Neo-Liberalism and the Restoration of Class Power. Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*, Londres, Verso.
- _____ (2001), *Spaces of capital: Towards a critical geography*, Edimburgo, Edinburgh University Press.
- Heredia, Mariana (coord.) (2017), *Sojización del Chaco: estado del conocimiento*. Escuela de Gobierno.
- Hidalgo, C.A. y Hausmann, R. (2009), «The building blocks of economic complexity», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106, No. 26, 30 de junio.
- Higgins, Benjamin (2018 [1988]), "François Perroux", en Higgins, Benjamin y Donald Savoie (eds.), *Regional Economic Development. Essays in Honour of François Perroux*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Higgins, Benjamin y Donald Savoie (eds.) (2018 [1988]), *Regional Economic Development. Essays in Honour of François Perroux*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Hirschman, Albert (1980), "The Rise and Decline of Development Economics", *International Symposium on Latin America*, Ramat Gan. Bar-Ilan University.
- Ibarra García, M. Verónica e Irma Escamilla-Herrera (2016), "Presentación", en Ibarra García, María Verónica e Irma Escamilla-Herrera (coords.), *Geografías feministas de diversas latitudes. Orígenes, desarrollo y temáticas contemporánea*, México, Instituto de Geografía, UNAM.
- ILPES (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- INDEC (2012), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B2*. Buenos Aires, INDEC.
- Iñigo Carrera, Juan (1981), Diseño de modelos cuantitativos para el análisis de subsistemas, Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Jacinto, Guillermínna, Carrizo, Silvina y Gil, Salvador (2018), "Energía y pobreza en la Argentina". *Revista Petrotecnia. Instituto Argentino del Petróleo y el Gas*. Buenos Aires.
- Kaldewei, Cornelia (2015), "Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país", *Working Paper 258. Serie Financiamiento para el Desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Kanbur, Ravi (2019), "Gunnar Myrdal and Asian Drama in context", en Deepak Nayyar (editor), *Asian Transformations. An Inquiry into the Development of Nations*, Oxford, Oxford University Press.
- Keogan, Lucía, Daniela Calá y Andrea Belmartino (2020), "Perfiles sectoriales de especialización productiva en las provincias argentinas: distribución intersectorial del empleo entre 1996 y 2014", *Regional and Sectoral Economic Studies*, Vol. 20, Nº 1, pp. 59-80.

- Krueger, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64 Nº 3, 6/1974.
- Krugman, Paul (1995), *Development, geography and economic theory*, Cambridge, MIT.
- _____(1991), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy* 99, pp. 483-499.
- Kuznets, Simon (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45: 1-28.
- Lan, Diana (2016), "Los estudios de género en la Geografía Argentina", en *Geografías feministas de diversas latitudes. Orígenes, desarrollo y temáticas contemporánea*, Geografía para el siglo XXI, Textos universitarios, México, UNAM.
- Levín, Pablo (2001), "An introduction to the essays on capital subsystems", Documentos del CEPLAD, Nº2, Universidad de Buenos Aires.
- _____(1981), "Modelos de rotación del capital: diagnósticos de subsistemas económicos", *Boletín Geográfico*, Nº 8, Universidad Nacional del Comahue.
- _____(1972), "La estructura temporal del capital en la configuración del espacio económico", Seminario de Planificación ILPES-CEPAL, mimeo.
- Levín, P.; Gutman, G.; Rebella, C. y Caminos, J. (1988). Subsistema citrícola. Perfiles de estrategias de desarrollo. Buenos Aires: Programa de Asistencia Técnica. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Levín, P. y Kicillof, A. (1999), "Fundamentos del modelo de rotación del capital. El simulador de impacto ganancial", CEPLAD, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, Andrés, Niembro, Andrés, y Ramos, Daniela (2014), Diagnóstico de (brechas de) desarrollo para Argentina: en "estado crítico" a fines de los 2000. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 8 Vol. 13.
- Manzanal, Mabel y Alejandro Rofman (1989), *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel y Nora Clichevsky (1988), "Estado de la investigación urbana en la Argentina, sus perspectivas", *Cuadernos del CEUR* 25, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Maringanti, Anant, Eric Sheppard y Jun Zhang (2009), "Where is Geography? World Bank's WDR 2009", *Economic & Political Weekly*, 44 (29), pp. 45-51.
- Marshall, Alfred (1919), *Industry and Trade*, Londres, MacMillan.
- Martin, Ron y Peter Suley (1996), "Paul Krugman's Geographical Economics and its Implications for Regional Development theory: A Critical Assessment", *Economic Geography*, 72, pp. 259-292.
- Massey, Doreen (1984), *Spatial divisions of labour: Social structures and the geography of production*, Nueva York, Methuen.
- Ministerio de Educación (2020a), "Informe de Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019". Ministerio de Educación de la Nación.
- _____(2020b), "Niveles de desempeño de las y los estudiantes" en "Aprender 2019: documento metodológico". Ministerio de Educación de la Nación.
- _____(2022), *Informe Nacional de Indicadores Educativos: situación y evolución del derecho a la educación en Argentina/1a ed*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Ministerio del Interior (2021), "Ciudades estratégicas para el desarrollo federal con equidad y equilibrio territorial", presentación de la Subsecretaría de Relaciones Municipales, Secretaría de Municipios, Ministerio del Interior de la Argentina, abril de 2021.
- Ministerio de Obras Públicas (2021a), Informe de coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y al saneamiento.
- _____(2021b), Informe de coyuntura sobre infraestructura vial. Junio 2021.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Twentieth Century Fund and Pantheon New York.
- _____(1968 [1957]), *Teoría Económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, Andrés (2020), "¿Qué significa la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina?", *Ciencia, Tecnología y Política*, vol. 3, Nº 4.
- _____(2015), "Las brechas territoriales del desbalance argentino. Un análisis (crítico) de los años 2000". *Desarrollo Económico*, Vol. 55, Nº 215.
- Niembro, Andrés, Dondo, Mariana, y Civitaresi, H. Martín (2015), *La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas en un país federal*. Universidad de La Plata.

- Niembro, Andrés, Daniela Calá y Andrea Belmartino (2021), "Una tipología de las Áreas Económicas Locales de Argentina en base a perfiles sectoriales de coaglomeración territorial (2011-2018)" *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (50), 169-203.
- Niembro, Andrés y Sarmiento, Jésica Isabel (2020), Brechas de desarrollo regional en Argentina: Un enfoque multidimensional para identificar políticas y regiones prioritarias. LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- OIM (2012), Perfil Migratorio de Argentina, Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires.
- Pardo Beltrán, Edgar (2014), ""Diagnóstico del desarrollo" en países de renta media a partir de brechas estructurales. El caso de América Latina y el Caribe", *Working Paper 252*, Serie Financiamiento para el Desarrollo, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Perroux, François (1963), "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Vol. II, Nº 3-4.
- _____, (1950), "Economic Space: Theory and Applications", *Quarterly Journal of Economics*, 64: 89-104.
- PET (2018), Plan Estratégico Territorial, Avance 2018. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires.
- _____, (2015), Plan Estratégico Territorial, Avance III 2015. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.
- _____, (2011), Plan Estratégico Territorial, Avance II 2011. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.
- _____, (2008), Plan Estratégico Territorial, Avance I 2008. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.
- Pinto, Aníbal (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 125, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, Raúl (2012 [1949]), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Nueva York, CEPAL.
- Recchini, Zulma y Alfredo Lattes (1975), "La población de Argentina". CICRED Series, Buenos Aires.
- Rico, M. Nieves y Olga Segovia (eds.) (2017), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, Nº 150 (LC/PUB.2017/23 P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Riffo, Luis (2013), "50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial", *Serie Desarrollo Territorial*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- Rigg, J., A. Bebbington, K. Gough, D. Bryceson, J. Agergaard, N. Fold y C. Tacoli (2009), "The World Development Report 2009 'Reshapes Economic Geography': Geographical Reflections", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 34 (2), pp. 128- 136.
- Rodríguez-Pose, Andrés y Nicholas Gill (2003), "The Global Trend Towards Devolution and its Implications", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, pp. 333-351.
- Rofman, Alejandro (1984), "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional", *Revista Interamericana de Planificación*, Nº 18.
- _____, (1974), *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones Siap, Planteos.
- Rofman, Alejandro (org.) (2020), *Circuitos Productivos Regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI. Desarrollo Regional y Economía Social (DRYES) y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)*.
- Rofman, Alejandro, Ariel García, Liliana García, Florencia Lampreabe, Esteban Rodríguez y Juan Manuel Vázquez Blanco (2007), "Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad. Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del trabajo, vid, azúcar, algodón y olivo", Equipo de Estudios sobre Economías Regionales, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Rofman, Alejandro y Luis A. Romero (1974), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- _____, (1997), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- Romero, V. y Benchimol, P. (2007), Análisis de cronoestructuras de capital. Aplicación a la producción porcina. Documentos del CEPLAD, 9 (1).
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53(210-211), 202-211.
- Rostow, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rubins, Roxana y Horacio Cao (1998), "Las provincias periféricas argentinas y la crisis", Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.
- Schvarzer, Jorge (1987), "Promoción industrial en Argentina", Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Scott, Allen (2004), "A Perspective of Economic Geography", *Journal of Economic Geography*, 4, pp. 479-99.
- SIISA (2022), Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino. Ministerio de Salud.
- Steinberg, Cora, Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2011), Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Sunkel, Osvaldo (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, Santiago.
- Trucco, Ignacio (2017), "La dimensión territorial en el enfoque de los Subsistemas de Acumulación Regional y la alternativa de los Subsistemas Territoriales de Acumulación", *Estudios Socioterritoriales*, 22.
- Trucco, Ignacio et al (2018), "Subsistemas de acumulación territorial en la provincia de Entre Ríos. Una caracterización". Ejes.
- Vanderkamp, John (2018 [1988]), "Regional disparities: a model with some econometric results for Canada", en Higgins, Benjamin y Donald Savoie (eds.), *Regional Economic Development. Essays in Honour of François Perroux*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Vapñarsky, César (1995), "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 138, pp. 227-254.
- Velázquez, Guillermo (2016), Geografía y calidad de vida en Argentina: análisis regional y departamental, 2010, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Velázquez, Guillermo y Celemín, Juan Pablo (2020), Calidad de vida I. En *Atlas histórico y geográfico de la Argentina*. Tandil, UNCPBA.
- Velázquez, Guillermo y Gómez Lende, Sebastián (2005), "Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001", VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil.
- Velázquez, Guillermo; Mikkelsen, Claudia; Linares, Santiago; Celemín, Juan Pablo (2014), Geografía y calidad de vida en Argentina. Ranking del bienestar por departamentos (2010). Tandil, IGEHCS/CIG, 2014, 178 p. ISBN 978-950-658-356-9.
- Velázquez, Guillermo, Mikkelsen, Claudia y Linares, Santiago (2022), Calidad de vida II. En *Atlas histórico y geográfico de la Argentina*. Tandil, UNCPBA.
- Weber, Alfred (1929 [1909]), *Theory of the Location of Industries*, Chicago, University of Chicago Press.
- Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020), Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. *Sociedad y economía*, (40), 69-98. <https://doi.org/10.25100/sye.voi40.8020>.
- Zamorano, M. (1964), *Las regiones geográficas de la República Argentina (Aportación a una clasificación fundada en la actividad humana)*, Murcia, Editorial Universitaria.

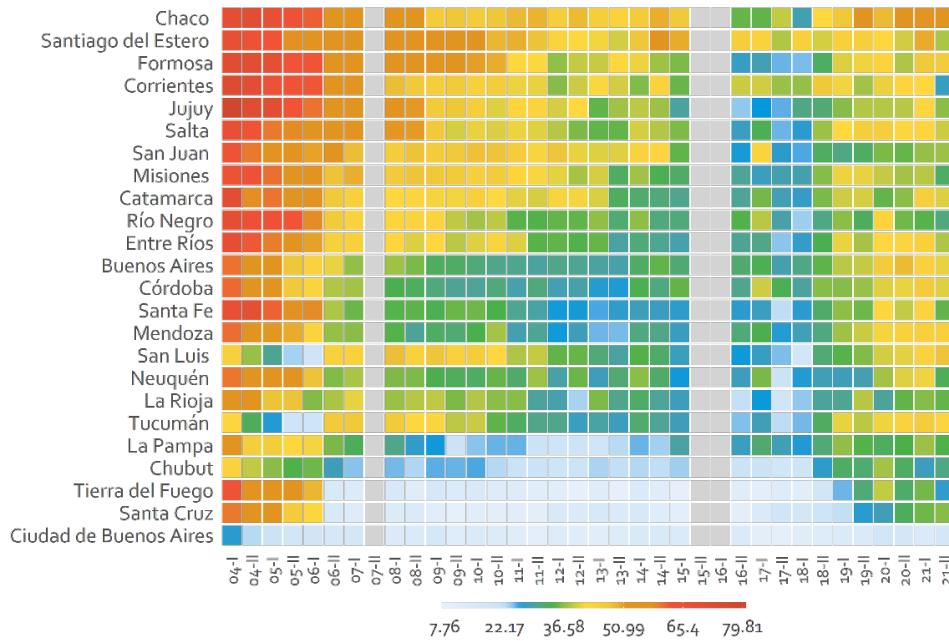
Anexos

Anexo 1

Evolución de variables económicas y sociales seleccionadas

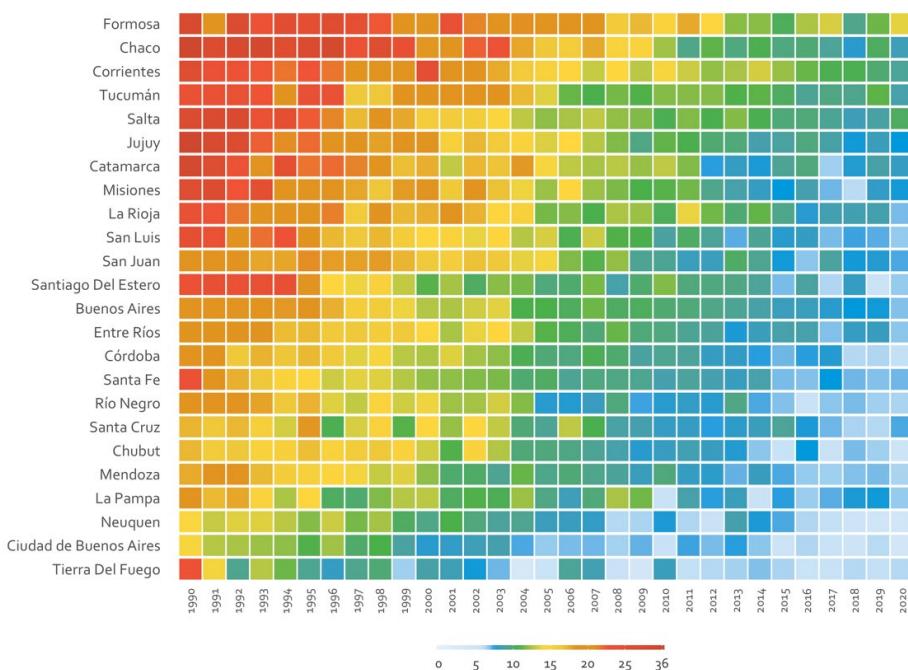
Gráfico A1

Tasa de pobreza: población con ingresos debajo de la línea de pobreza, canasta comparable, 2004 a 2021

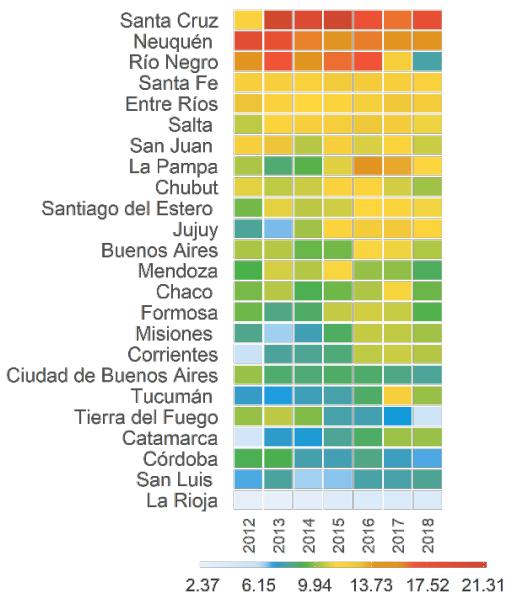


Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias y EPH INDEC.

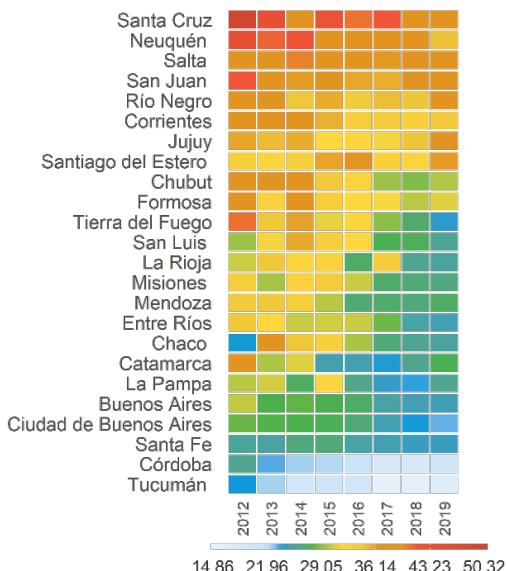
Gráfico A2
Mortalidad infantil: muertes cada 1.000 nacimientos, 1990 a 2020



Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio del Interior.

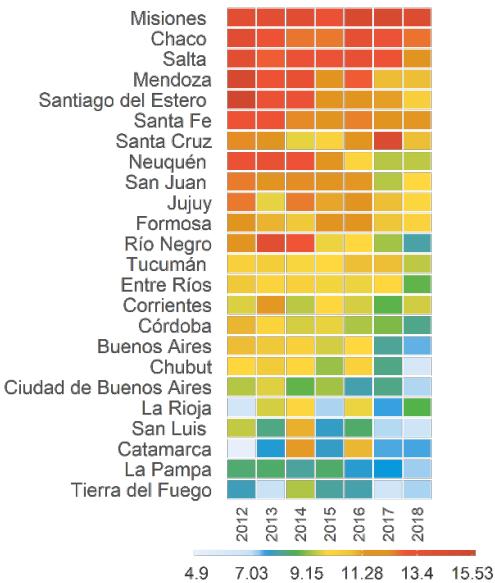
Gráfico A3**Tasa de repitencia interanual escolar: proporción alumnos que se matriculan como repitentes**

Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A4**Tasa de sobrededad escolar: proporción alumnos con edad mayor a la teórica**

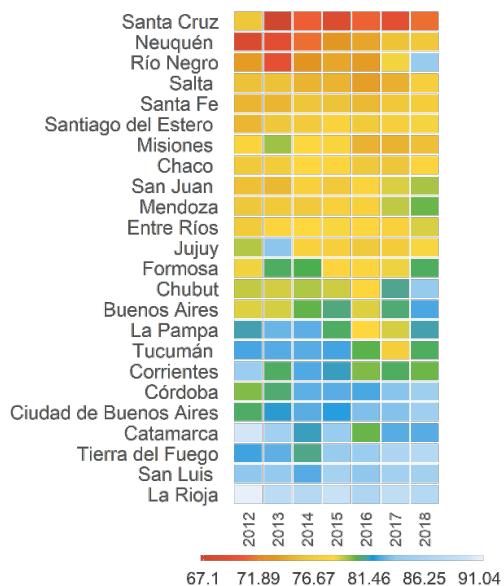
Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A5
Tasa de abandono escolar: proporción de alumnos que no se matriculan al año siguiente



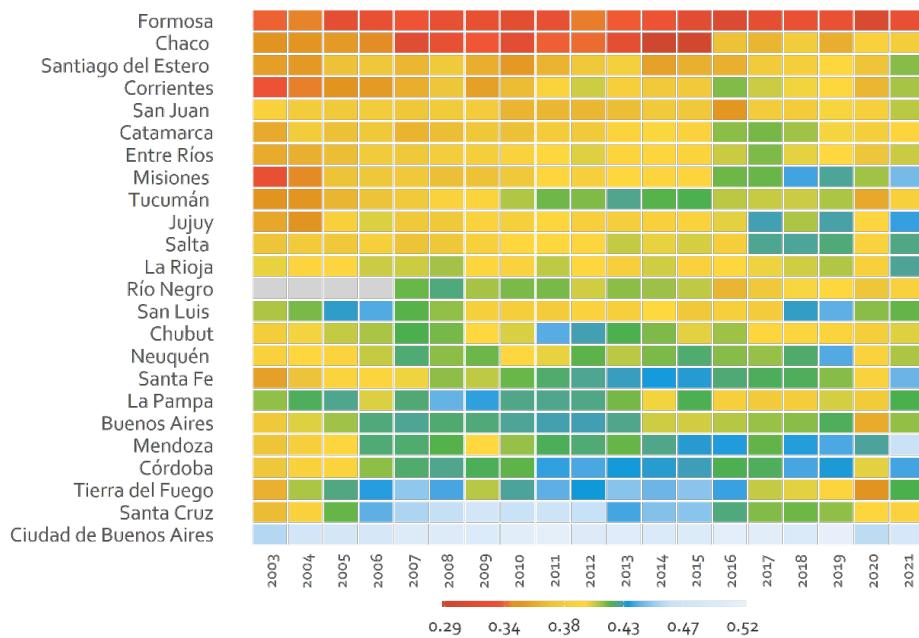
Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A6
**Tasa de promoción efectiva: proporción de alumnos que se matriculan al año siguiente
en el año de estudio inmediato superior**



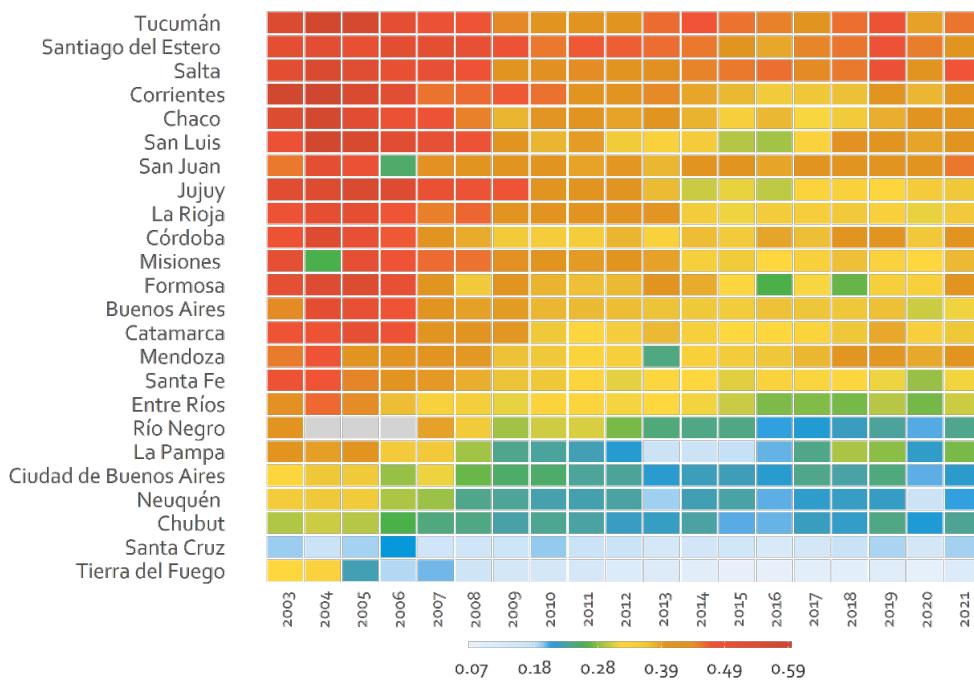
Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A7
Tasa de empleo: proporción de la población de 14 años o más ocupada



Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio del Interior.

Gráfico A8
Tasa de informalidad: proporción de asalariados sin aportes previsionales



Fuente: CEPAL sobre la base de Ministerio del Interior.

Anexo 2

Metodología de estimación de la complejidad económica

El presente anexo detalla, en forma sintética, la metodología empleada para la estimación de la complejidad productiva a nivel departamental en la Argentina. El análisis utiliza el método diseñado por Hidalgo y Hausmann (2009) destinado originalmente a analizar la complejidad económica de los países a través de los datos de comercio internacional. La estimación presentada en la primera sección de este documento aplica principios análogos a fin de evaluar la complejidad productiva de cada departamento (o partido), mediante los datos de puestos de trabajo registrados del Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI) del Ministerio de Economía⁸⁰.

El trabajo de Hidalgo y Hausmann construye un índice de complejidad económica que ordena a los países por el grado de desarrollo de sus capacidades productivas, para lo cual parte de su “diversidad” exportadora, esto es, de la cantidad de ventajas comparativas reveladas (VCR) que posee⁸¹. Se asume que las VCR reflejan el conjunto de bienes en los que el país cuenta con capacidades consolidadas. En esta línea, un país contará con más capacidades cuanto más diversa sea su canasta exportadora.

Ahora bien, no todos los bienes demandan el mismo nivel de capacidades productivas, ya que algunos son más sofisticados que otros. Es preciso ponderar la diversidad antes definida por el grado de sofisticación de cada uno de los bienes en los que cada país se especializa. Es por lo que se recurre a un segundo concepto, el de la “ubicuidad”, que es el número de países que tienen VCR en cierto producto. Se asume que los productos más ubicuos (que son producidos por más países) son menos demandantes en términos de capacidades productivas (motivo por el cual resultaran accesibles a más países). El índice de complejidad económica de Hidalgo y Hausmann se obtiene finalmente ponderando la diversidad por la ubicuidad a través de un procedimiento recursivo que se describe más abajo.

En vistas a que en este documento se utiliza el empleo registrado por sector, la idea de VCR de cada país en cada producto es reemplazada por la “especialización productiva” de cada departamento en cada sector. La especialización en determinado rubro se define, por analogía con las VCR, como el cociente entre el peso del empleo sectorial en un departamento dado y la participación del empleo en ese mismo sector a nivel nacional. Formalmente:

$$ESP_{ds} = \frac{L_{ds}/\sum_{s=1}^S L_{ds}}{\bar{L}_s/\sum_{s=1}^S \bar{L}_s}$$

Donde L es el empleo, d indica el departamento, s el sector (de un total de S sectores) y \bar{L} el empleo nacional total. Se dice entonces que determinado departamento se especializa en cierto sector si su índice ESP es mayor a la unidad. Este indicador permite medir la especialización relativa de cada departamento en comparación con la estructura ocupacional nacional. En otras palabras, el índice establece un umbral para identificar sectores en los que el empleo de dicho departamento es especialmente elevado.

El cálculo de complejidad económica por departamento sigue luego en un todo a Hidalgo y Hausmann (2009). Empleando un umbral de $ESP > 1$, se construye una matriz de adyacencia M_{ds} que indica, para cada departamento y sector, si el departamento se especializa en dicho sector. Esto puede interpretarse como una red bipartita entre departamentos y sectores: la suma de las filas de la matriz indica la “diversidad” de cada departamento, definida como la cantidad de sectores en los que se especializa, mientras que la suma de las columnas indica la “ubicuidad” de un sector, definida como la cantidad de departamentos que se especializan en él.

⁸⁰ Disponibles en <https://datos.produccion.gob.ar/dataset/puestos-de-trabajo-por-departamento-partido-y-sector-de-actividad>.

⁸¹ Las VCR se definen como el cociente entre la participación de un producto en las exportaciones de un país y su participación en las exportaciones mundiales. Véase Balassa (1962).

Para cada departamento puede calcularse entonces el promedio ponderado de la ubicuidad de los sectores en los que se especializa, lo cual devuelve una primera medida de su complejidad. A su vez, la ubicuidad de los sectores podría recalcularse ponderando a cada departamento según esta medida preliminar de complejidad. El denominado “método de las reflexiones” consiste en realizar este proceso iterativamente, hasta converger a un índice de complejidad por departamento y por sector. Alternativamente, si k_{d0} es la diversidad del departamento y k_{s0} la ubicuidad del sector antes de la primera iteración, el índice de complejidad económica del departamento puede calcularse como el autovector asociado al segundo autovalor más alto de la siguiente matriz:

$$\tilde{M}_{dd'} = \sum_j \frac{M_{ds} M_{d's}}{k_{d0} k_{s0}}$$

Para los sectores puede realizarse un cálculo equivalente (intercambiando los subíndices d, s), y por convención se estandarizan los resultados restando la media y dividiendo por el desvío estándar. A modo de ejemplo, el cuadro A1 muestra los diez sectores de mayor y menor complejidad según este análisis.

Cuadro A1
**Sectores de mayor y menor complejidad: selección de primeros diez sectores
 por complejidad (a dos dígitos del CLANAE)**

Letra	Sector a dos dígitos
Industria manufacturera	Elaboración de productos farmacéuticos
Información y comunicaciones	Servicios de programación, consultoría informática y actividades conexas
Industria manufacturera	Imprentas y editoriales
Servicio de transporte y almacenamiento	Transporte aéreo
Industria manufacturera	Otras industrias manufactureras
Intermediación financiera y servicios de seguros	Servicios de seguros, reaseguros y pensiones
Industria manufacturera	Fabricación de productos de caucho y vidrio
Servicios profesionales, científicos y técnicos	Servicios de publicidad e investigación de mercado
Industria manufacturera	Fabricación de equipo eléctrico
Industria manufacturera	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A2
**Sectores de mayor y menor complejidad: selección de últimos diez sectores
 por complejidad (a dos dígitos del CLANAE)**

Letra	Sector a dos dígitos
Suministro de electricidad, gas, vapor...	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
Explotación de minas y canteras	Extracción de otros minerales
Suministro de agua, cloacas y gestión de residuos	Captación, tratamiento y distribución de agua
Explotación de minas y canteras	Extracción de carbón y lignito
Explotación de minas y canteras	Actividades de apoyo al petróleo y la minería
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados
Explotación de minas y canteras	Extracción de minerales metálicos
Industria manufacturera	Elaboración de productos de madera
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Pesca y acuicultura
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Silvicultura y explotación forestal

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los rasgos estructurales de la Argentina, y de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, es su profunda desigualdad territorial, resultado de distintas asimetrías acumuladas a lo largo del tiempo (en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos y capacidades productivas, entre otras), que se reflejan a diferentes escalas y dan lugar a múltiples brechas de desarrollo, desde las económicas a las sociales, ambientales y de género. En la Argentina, esas brechas afectan, sobre todo, a las provincias del norte, aunque también a las regiones periféricas del centro y sur del país. Este documento ofrece una mirada actualizada sobre las asimetrías y desigualdades territoriales de la Argentina, analiza sus principales manifestaciones, su evolución en las últimas décadas, así como los diferentes mecanismos institucionales y de política pública implementados para reducirlas y promover un desarrollo con perspectiva federal.