



LAS BRECHAS TERRITORIALES DEL DESARROLLO ARGENTINO: UN BALANCE (CRÍTICO) DE
LOS AÑOS 2000

Author(s): ANDRÉS NIEMBRO

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 55, No. 215 (MAYO-AGOSTO 2015), pp. 21-47

Published by: Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/43748471>

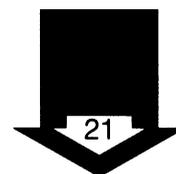
Accessed: 08-07-2017 13:12 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://about.jstor.org/terms>



Instituto de Desarrollo Económico Y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend
access to *Desarrollo Económico*



LAS BRECHAS TERRITORIALES DEL DESARROLLO ARGENTINO

UN BALANCE (CRÍTICO) DE LOS AÑOS 2000*

ANDRÉS NIEMBRO**

1. Introducción

En los últimos años, la existencia de profundas desigualdades en materia de desarrollo y bienestar entre países, o bien entre regiones y distritos dentro de un mismo país, ha generado un renovado interés entre investigadores y hacedores de política. En este sentido, una reciente serie de trabajos ha venido documentando la presencia de importantes desigualdades (incluso crecientes en la mayoría de los casos) a lo largo de países en desarrollo de Asia, Europa, África y América Latina (ver Kanbur y Venables, 2005; Kanbur *et al.*, 2005; 2006; Kim, 2008; CEPAL, 2010; RIMISP, 2012).

Por su parte, las asimetrías internas del desarrollo argentino han sido un tema presente a lo largo de toda la historia nacional y el problema del desigual desarrollo de las regiones y provincias¹ de la Argentina persiste hasta la actualidad. La presente investigación se enmarca, precisamente, dentro de esta problemática general y busca aportar al análisis y debate sobre la cuestión.

A pesar de la importancia del tema y de la gran cantidad de trabajos realizados en la materia (véase la sección 2), en general los enfoques y las metodologías aplicadas hasta ahora suelen limitarse a abordar el problema de las desigualdades internas en Argentina a partir de la evaluación de únicamente unas pocas variables o dimensiones del desarrollo regional. Esta lógica de orientaciones un tanto parciales o segmentadas acerca de las disparidades territoriales ocurre en un contexto donde buena parte del debate se ha movido ya hacia concepciones más abarcativas acerca del proceso de desarrollo.

En este marco, el presente trabajo pretende contribuir a la extensa discusión sobre las disparidades territoriales en la Argentina, pero poniendo en práctica esta vez una visión holística de las brechas de desarrollo. Esta tarea se sustentará en la

* El presente trabajo es una versión resumida de la Tesis de Maestría en Economía (UBA) defendida en mayo de 2013. Agradezco los comentarios y sugerencias de los miembros del jurado, Carlos Aggio, Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto, como así también el apoyo de mi director, Andrés López.

** Investigador-Docente del Departamento de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad Nacional de Río Negro (Sede Andina). Mitre 630, 2° "C", San Carlos de Bariloche, Río Negro. Tel: (0294) 4431801, int. 21. Correos: aniembro@unrn.edu.ar / andresniembro@gmail.com.

¹ Dada su autonomía, la Ciudad de Buenos Aires será tratada como una provincia a lo largo de este estudio.

aplicación de una especie de “metodología de diagnóstico del desarrollo” para la elaboración y agregación de indicadores representativos dentro de distintas dimensiones estratégicas.

Esperamos que este estudio pueda aportar así una perspectiva más amplia y comprehensiva de las desigualdades internas del desarrollo argentino, enfocando el problema desde el ángulo de las diferentes facetas del proceso de desarrollo (económico, social, institucional). A su vez, dados los importantes cambios en el escenario económico y social del país que acontecieron en la última década, esta investigación busca también analizar la evolución de las brechas de desarrollo entre inicios de los 2000 y los años más actuales disponibles de la posconvertibilidad.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La sección 2 se destinará a revisar la literatura sobre el tema, desarrollar el marco conceptual y finalmente derivar los objetivos de esta investigación. La tercera sección se abocará a la presentación de la metodología y las fuentes de información utilizadas, y allí discutiremos las diferencias con abordajes previos, algunas posibles limitaciones de nuestro análisis y las estrategias asumidas para salvar estas últimas. Sobre la base de la implementación de la metodología propuesta, en la cuarta sección analizaremos la evolución de las brechas internas de desarrollo entre inicios y fines de los años 2000. Por último, en la sección 5 esbozaremos algunas reflexiones y sugerencias de trabajo futuro.

2. Marco teórico, estado de la cuestión y objetivos del trabajo

2.1. *Definición y evaluación de brechas de desarrollo en el nivel internacional*

La idea de brecha de desarrollo hace precisamente referencia a las disparidades y/o desigualdades en el bienestar (en el amplio sentido de la palabra) entre distintos países, regiones o jurisdicciones en el interior de un país. En parte, esta definición vuelve la discusión hacia el debate en torno a la relación entre crecimiento y desarrollo, puesto que al momento de evaluar las respectivas brechas es preciso establecer primero cuáles serán las dimensiones del análisis. Si bien la discusión con respecto a la noción de desarrollo sigue sin estar cerrada por completo, la mayoría de los estudios que abordan el tema de las desigualdades (y/o brechas) del desarrollo lo suele hacer casi exclusivamente a través de las diferencias de ingreso. Si bien es cierto que el crecimiento económico es considerado un elemento clave para poder reducir dichas brechas, como tal representa una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo, ya que este último depende a su vez de otros múltiples factores.

Hoy en día, sobre la base de los aportes seminales de autores como Seers, Todaro y Sen, o de la labor de organismos internacionales como el PNUD (con especial referencia al reconocido índice y reporte sobre desarrollo humano que elabora anualmente desde 1990), se entiende que la definición de desarrollo (y, por consiguiente, de brecha de desarrollo) debe ser multidimensional y dinámica, por lo que, más allá de su importancia relativa, los indicadores de crecimiento o ingreso per cápita no son capaces por sí solos de dar cuenta de toda la complejidad inherente al desarrollo. El progreso y el bienestar humano responden a un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, se expanden las libertades y se mejoran las capacidades de realización, apareciendo como dimensiones básicas del desarrollo: el acceso a la educación y la salud, la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso, el aumento de los niveles de vida, la seguridad, la estabilidad político-

institucional y el cuidado del medio ambiente, entre otras (véase, por ejemplo, PNUD, 1990; Sen, 2000; Todaro, 2000).

Cabe destacar que, en línea con la mencionada determinación multifacética del concepto de desarrollo, en los últimos años se han realizado algunos intentos de evaluar las brechas existentes entre países tanto en materia de crecimiento e ingreso per cápita como de ciertos indicadores sociales (pobreza, salud, educación, etc.), institucionales, financieros o de infraestructura, entre otros. Podemos señalar, por ejemplo: los estudios focalizados en Asia realizados por Caballero-Anthony (2006), Bui y Vo (2007), Alavi y Ramadan (2008), Zhuang *et al.* (2010) y McGillivray y Carpenter (2013); el análisis de Sinitsina *et al.* (2008), donde se cuantifican y cualifican diversas brechas de desarrollo entre los países de la Comunidad de Estados Independientes y los de la Unión Europea; o el aporte de Borensztein *et al.* (2010), centrado en cinco países del cono sur de Latinoamérica.

2.2. Desigualdades (“brechas”) internas de desarrollo: teorías y explicaciones

En términos estrictos, los trabajos que hasta el momento han venido analizando las disparidades regionales dentro de los países por lo general no suelen dedicarse a la evaluación de las brechas de desarrollo en sus múltiples dimensiones, sino más bien al estudio particular de inequidades o desigualdades espaciales solo en algunos aspectos o indicadores (e.g. crecimiento, ingreso o gasto, pobreza, población y migraciones, inversiones públicas y/o privadas, comercio e inversión extranjera, infraestructura, índice de desarrollo humano, educación, salud, entre otros)². Dichas investigaciones presentan una gran variabilidad en materia de enfoques, metodologías y formas de medición, lo cual hace que muchas veces los estudios sobre “desigualdades espaciales” no sean del todo comparables (a modo de resumen de dicha literatura, véase Kanbur y Venables, 2005; Kim, 2008).

Más allá de estas cuestiones prácticas, el análisis de las brechas regionales de desarrollo reviste interés por varias razones. Por un lado, la existencia de disparidades socioeconómicas (muchas veces crecientes) entre regiones de un mismo país representa un fenómeno socialmente indeseable (algo que difícilmente pueda objetarse), e incluso, al margen de las valoraciones, puede transformarse en una profunda fuente de inestabilidad social, económica y política. En este sentido, las desigualdades podrían convertirse en un serio obstáculo para el desarrollo futuro de la sociedad (Cuervo Morales y Morales Gutiérrez, 2009). Por otra parte, las disparidades espaciales son una dimensión importante de la “inequidad total” de un país. Dado que las diferencias entre territorios con respecto, por ejemplo, a sus niveles de ingresos, productividad, pobreza, salud o educación contribuyen a los contrastes agregados de esos indicadores en el ámbito nacional, para alcanzar una mayor igualdad es imprescindible atacar las brechas regionales existentes (CEPAL, 2010).

Por lo que respecta a las posibles explicaciones de las desigualdades nacionales y/o regionales, el enfoque neoclásico –corporizado en la teoría de crecimiento exógeno de Solow (1956), como así también en el modelo de comercio de Heckscher-Ohlin–, establecía que el libre juego de las fuerzas del mercado conduciría a los países y regiones a una progresiva convergencia en sus tasas de crecimiento y niveles de

² Sin ser del todo exhaustivos, podemos mencionar como posibles excepciones los estudios de Quadrado *et al.* (2001), Uduporua (2007) o RIMISP (2012). De todas formas, existen importantes diferencias entre el objetivo y la metodología de estos trabajos con respecto a nuestra propuesta.

ingreso per cápita. De esta forma, las disparidades originadas inicialmente a raíz de la dotación diferencial de recursos o de ciertos atributos geográficos (como cercanía a ríos, puertos o fronteras³) se irían compensando de manera paulatina y finalmente se terminarían anulando en el largo plazo.

Por su parte, desde mediados del siglo xx se gestaron distintas teorías alternativas con una visión más crítica respecto a las capacidades del sistema para disminuir las desigualdades regionales. Las disparidades ya no eran vistas como un accidente o falla "natural" inicial que progresivamente se iría salvando, sino que incluso el normal funcionamiento de los mercados podría generar, mantener o aumentar dichas diferencias como un resultado estructural. Así podemos encontrar las teorías en torno a la causación acumulativa vinculadas a Myrdal (1959), Hirschman (1958) y Kaldor (1962), o el modelo centro-periferia y las teorías de la dependencia y el intercambio desigual en Prebisch (1949), Furtado (1964), Gunder Frank (1966), Emmanuel (1972) y Marini (1973), por nombrar solo algunos aportes. Asimismo, es posible incluir aquí también a la teoría de los polos de desarrollo de Perroux (1963) o al modelo de base de exportación de North (1955).

En tanto, en las últimas décadas el análisis teórico de las desigualdades territoriales se ha concentrado en dos grandes líneas: por un lado, en los determinantes del nivel y la evolución de las disparidades nacionales y/o regionales de ingresos; y por otro, en el estudio de la localización y aglomeración espacial de la actividad económica.

La primera de estas líneas hace referencia a los aportes de las nuevas teorías del crecimiento dentro del enfoque neoclásico, los cuales han servido para retomar viejas discusiones en torno a la exogeneidad-endogeneidad del crecimiento (i.e. los factores que determinan el crecimiento económico), como así también sobre la convergencia-divergencia de ingresos entre países y/o regiones (véase, entre otros, Romer, 1986; Lucas, 1988; Barro, 1991; Mankiw *et al.*, 1992).

La segunda línea de investigación ha sido abordada por las corrientes de la economía urbana y por lo que se conoce como "nueva geografía económica", la cual formaliza parte de las ideas expuestas por los "teóricos del desarrollo" durante los años cincuenta y sesenta. Este tipo de análisis establece que es posible que la concentración espacial genere una lógica circular de aglomeración acumulativa, de manera que, al producirse círculos virtuosos de desarrollo en ciertos territorios, estos tiendan a distanciarse del resto de las regiones. Asimismo, estos modelos encuentran diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, de modo que es probable que en los segundos la concentración avance en mayor medida y las desigualdades permanezcan por más tiempo (véase, entre otros, Krugman, 1991; Puga, 1999; Fujita y Thisse, 2002; Venables, 2005).

2.3. El escenario de las desigualdades y brechas internas de desarrollo en Argentina

Como antes mencionamos, las asimetrías del desarrollo regional argentino han sido un elemento común a lo largo de toda la historia nacional y su persistencia hasta el día de hoy representa uno de los elementos distintivos del nivel de subdesarrollo del país (Vaca, 2004; Cao y Vaca, 2006). La problemática del desigual desarrollo de

³ Desde lo que se ha denominado como "nueva geografía física" todavía se sostiene que las condiciones geográficas de los territorios son factores determinantes del nivel de desarrollo de los mismos (véase, por ejemplo, Gallup *et al.*, 1999).

las regiones y provincias argentinas ha sido objeto de estudio desde hace más de treinta años (Núñez Miñana, 1972; Rofman, 1974; 1988; Porto, 1995a; Manzanal, 1999) y todavía subsiste hasta la actualidad como un tema de debate permanente (Gatto, 2007; Galleguillo, 2011).

Gran parte de la vigencia del problema de las desigualdades regionales de desarrollo en Argentina se debe a que, hasta el momento, la convergencia entre provincias ha brillado por su ausencia, como se verifica en una larga serie de trabajos realizados desde mediados de los años 90 (Elías, 1994; Porto, 1995b; Utrera y Koroch, 1998; Wellington, 1998; Russo y Ceña Delgado, 2000; Marina, 2001; Garrido *et al.*, 2002; Figueras *et al.*, 2004; Quinteros, 2009, entre otros).

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIEBCC) ha venido alertando desde fines de los noventa acerca de la importancia de las asimetrías económicas entre las regiones y provincias argentinas y sobre la ausencia de una tendencia clara hacia la reducción de las mismas (IIEBCC, 1999). Diez años después, desde el instituto se afirma que la convergencia parece estar cada vez más lejos de concretarse, puesto que no solo las disparidades subnacionales no se redujeron, sino que incluso en algunos casos las desigualdades mostraron una tendencia creciente (IIEBCC, 2009). En este marco, en los últimos años el IIEBCC ha decidido avanzar en el diagnóstico de las diferencias existentes entre provincias y regiones argentinas sobre la base de la elaboración del Índice de Competitividad Provincial (ICP). Este se basa en una concepción sistémica y multidimensional de la competitividad, en tanto la define como la capacidad del sistema económico e institucional de un país para alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita y un desarrollo económico sustentable y equitativo, de forma de elevar la calidad de vida de su población.

Si bien no existe aún una definición única sobre qué se entiende por calidad de vida, este concepto comparte con el de desarrollo (como así también con el de competitividad en torno al ICP) la idea de que no basta simplemente con la obtención de un mayor nivel de ingreso, sino que también es necesario avanzar en otras múltiples dimensiones para alcanzar una mejor calidad de vida y/o un mayor nivel de desarrollo (véase Abaleron, 1998; Leva, 2005; Lora, 2008).

En cuanto a la aplicación en Argentina de la línea de investigación sobre calidad de vida, este tipo de abordaje se verifica recientemente en los índices de calidad de vida (ICV) elaborados, a escala provincial, por Velázquez *et al.* (2004) y, en el nivel departamental, en los trabajos de Velázquez (2001), Velázquez y Gómez Lende (2005) y Velázquez (2008). Como patrón común, todos estos estudios encuentran evidencia en torno a una creciente fragmentación y polarización territorial ocurrida en la Argentina durante la década del 90 (en especial, en el trabajo de 2004 se obtiene una caída intercensal del valor del ICV para 20 de las 24 jurisdicciones del país). Las conclusiones coinciden en que existió "una suerte de modernización excluyente en el país, objetivada en la consolidación de las desigualdades y asimetrías preexistentes, la agudización de tendencias pretéritas y el surgimiento de nuevos mecanismos de fragmentación y segregación socioespacial" (Velázquez y Gómez Lende, 2005, p. 15; Velázquez, 2008, p. 515).

2.4. Limitaciones de los análisis efectuados y objetivos de la investigación

A lo largo de estas páginas hemos señalado que la mayoría de los estudios realizados en países en desarrollo (incluyendo la literatura mencionada para nuestro

país) suele encontrar evidencia en torno a la consolidación o expansión de las disparidades territoriales. No obstante, estos trabajos muchas veces no son comparables entre sí, ya que aplican metodologías distintas o analizan diferentes indicadores, por nombrar solo algunas de las posibles incongruencias.

En el caso argentino, las debilidades en torno a las formas de medición y evaluación de las brechas de desarrollo regional y provincial también se encuentran presentes. Los estudios basados en las hipótesis de convergencia nos dicen si las disparidades territoriales muestran o no una tendencia a disminuir a lo largo de cierto periodo de tiempo, pero poco nos aportan sobre la magnitud actual de estas diferencias en cada territorio y qué se puede hacer con ellas. En tanto, los índices de calidad de vida representan una forma interesante para analizar la evolución de las desigualdades subnacionales, pudiendo distinguir a su vez cómo ha cambiado con los años la situación de las distintas regiones y provincias. Asimismo, permiten establecer un ranking y diferenciar la posición relativa de cada una en un determinado momento. Sin embargo, compartimos con Lora (2008) la idea de que la construcción de un único índice general de calidad de vida suele contribuir muy poco a la hora de comprender la complejidad y la interacción de los múltiples factores que inciden en una medida agregada de este tipo. Por otra parte, si bien debemos reconocer que la elaboración del ICP en los últimos años ha representado un avance notable, de todas formas persisten ciertas dudas en cuanto a su verdadera utilidad como herramienta de diagnóstico, a partir de la cual se puedan luego definir líneas de acción. (En la próxima sección resaltaremos las diferencias entre las metodologías y las formas de medición empleadas en el presente trabajo con respecto a las utilizadas en el ICP).

En este contexto, y teniendo en cuenta las mencionadas limitaciones de los enfoques aplicados hasta el momento para el análisis de las disparidades territoriales en la Argentina, la presente investigación se encuadra dentro del objetivo general de aportar una nueva forma de dimensionar y cuantificar las brechas internas del desarrollo argentino, pero desde un abordaje amplio de las diferentes dimensiones de este proceso. Como objetivo particular, mediante la aplicación de la metodología propuesta pretendemos luego analizar la evolución en los años 2000 de las brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina.

3. Diseño metodológico y fuentes de información

El presente trabajo se apoya en la aplicación de una metodología para la elaboración y agregación de indicadores representativos dentro de distintas áreas del desarrollo, con el fin de cuantificar y analizar las brechas regionales y provinciales en Argentina. En términos agregados, y forzando en cierta medida la esquematización, las dimensiones consideradas abarcan diferentes aspectos del “desarrollo social” (pobreza y necesidades básicas, salud, educación), “desarrollo económico” (TICs, innovación, infraestructura de transporte y energía eléctrica, sistema financiero) y “desarrollo institucional” (calidad institucional, seguridad pública).

Cada uno de estos campos se compone de una serie de indicadores específicos que cubren diversos aspectos del fenómeno –por dar un ejemplo, en el caso de educación se consideran mediciones de cobertura y también aspectos de calidad y logros del sistema educativo–. Como es usual en este tipo de ejercicios, la mayor restricción a la hora de elegir las variables a emplear viene dada por los

problemas de disponibilidad de información. Un tema frecuente es que varios indicadores existentes en el nivel nacional no siempre se encuentran disponibles bajo una categorización provincial, lo cual representa una primera pérdida de información potencial. Ni hablar si se pretende hilar más fino el análisis (por ejemplo, en el nivel departamental), puesto que las fuentes existentes se reducen aún más. Al margen de estas limitaciones, sobre la base de estadísticas oficiales y/o disponibles públicamente hemos recabado una cantidad de información suficiente como para cubrir adecuadamente todas las áreas del desarrollo que pretendemos analizar (ver cuadro anexo para mayor detalle)⁴.

Otra posible complejidad proviene de la necesidad de recolectar datos comparables para distintos años, ya que en términos de la evolución de las brechas regionales y provinciales apuntamos a contrastar los cálculos respectivos para dos momentos salientes de la historia económica argentina reciente: por un lado, los últimos años del periodo de convertibilidad; y por otro, los años más actuales disponibles de la posconvertibilidad. En este caso, dado que la información sobre las distintas variables consideradas no se encuentra siempre disponible para idénticos años, hemos optado por tomar los datos en torno a ciertos periodos: por una parte, alrededor de 1999-2001 (o de forma más compacta, *circa* 2000); y por otra, próximos a 2008-2010 (o *circa* 2009). La única salvedad se plantea en el campo de la calidad institucional, donde solo se hallan indicadores para fines de los años 2000.

En cuanto a la naturaleza de las variables empleadas, nuestra intención es aplicar un criterio homogéneo a lo largo de todas las áreas del desarrollo, priorizando la utilización de indicadores de resultados (*outputs*) por sobre aquellos que refieren más bien a insumos de cada campo (gasto, personal, etc.). Esto no quiere decir que ignoremos la información que da cuenta de los recursos volcados a cada área, sino que preferimos concentrar el diagnóstico del estado de cada campo estratégico del desarrollo en función de sus "fines" y no necesariamente de sus "medios", es decir, los *inputs* aplicados al logro de aquellos. Como excepción a esta regla, cabe aclarar que en el caso de la innovación solamente se dispone de información por provincia en materia de gasto e investigadores, pero no de los frutos cosechados a partir de sus labores.

Llegados a este punto, podemos señalar algunas diferencias entre el marco metodológico propuesto y el empleado en la elaboración del Índice de Competitividad Provincial por parte del IIEBCC. Más allá de ciertas cuestiones de cálculo y presentación (por ejemplo, el ICP genera números índice positivos, mientras que nuestro análisis permite identificar provincias con brechas positivas o negativas en relación con el nivel nacional), las diferencias más importantes se encuentran en el ámbito de las categorías de estudio y la naturaleza de las variables incluidas en cada una. Tomando como punto de partida la metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile en la construcción de su Índice de Competitividad Regional, el ICP se estructura en 7 factores: personas; empresas; infraestructura; gobierno; innovación, ciencia y tecnología; recursos naturales y medio ambiente; y resultados

⁴ Sin embargo, han quedado fuera de las posibilidades de análisis algunas áreas interesantes, como la vinculada con el (cuidado del) medio ambiente, haciendo referencia al desarrollo sustentable en términos ambientales. Esto se debe, precisamente, a la escasa disponibilidad de estadísticas provinciales acordes para cubrir dicho fenómeno, sumado a que las pocas disponibles se encuentran generalmente desactualizados (al margen de su posible relevancia para nuestro estudio).

económicos. Entendemos que esta sistematización presenta algunas debilidades a la hora de efectuar un diagnóstico preciso, puesto que suele colapsar ciertas categorías que en nuestra propuesta se encuentran por separado –por ejemplo, el factor personas del ICP incluye cuestiones de pobreza, salud y educación, y en el de infraestructura confluyen diversos indicadores vinculados a TICs, servicios urbanos y energía–. En tanto, mientras que en el ICP se utilizan indistintamente variables de *inputs* y *outputs*, tanto de fuentes secundarias como de encuestas propias, nuestra prioridad está puesta en evaluar el estado de los resultados de cada dimensión del desarrollo, es decir, sus *outputs* (con la salvedad recién señalada acerca del área de innovación), sobre la base principalmente de estadísticas oficiales y/o disponibles públicamente (esto último puede facilitar una replicabilidad del análisis más sencilla y, por qué no, menos costosa, en la medida en que se publican nuevos datos).

Yendo a la forma de cálculo de las brechas de desarrollo, el procedimiento propuesto se compone de tres etapas. Así, para alcanzar la brecha regional/provincial para cada uno de los campos estratégicos del desarrollo que consideramos, es necesario proceder primero a la obtención de las brechas particulares para cada indicador disponible y luego, mediante procesos de normalización y agregación, derivar finalmente una medida sintética para el área respectiva⁵.

En la primera etapa obtenemos entonces la distancia entre el indicador para cada región/provincia y su valor en el nivel nacional (o el promedio general si se carece de este dato, aunque suele ser la excepción). Este procedimiento arroja como resultado una identificación de aquellas jurisdicciones que se encuentran en mejor o peor posición relativa que el conjunto del país. Cabe aclarar que la noción de brecha “positiva” o “negativa” en una cierta variable debe ajustarse de acuerdo con la naturaleza del indicador en cuestión. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, si estamos considerando una variable de mortalidad, un valor provincial menor que el nacional debe computarse como una brecha “positiva” (la provincia está mejor que el agregado del país), por lo que es necesario invertir el signo de la diferencia entre ambas medidas. Lo contrario ocurre para la esperanza de vida, donde una diferencia positiva entre el valor provincial y el nacional efectivamente se corresponde con una brecha “positiva” de dicha provincia.

Alternativamente, en los estudios en el nivel internacional efectuados por Borszstein *et al.* (2010) y López *et al.* (2013), la primera etapa de la obtención de las brechas de desarrollo nacional consiste en realizar una regresión *cross-country* de todo indicador del desarrollo sobre el (logaritmo del) PIB per cápita (medido en PPP). Luego se obtiene la brecha de desarrollo de un indicador específico para cada país mediante la diferencia entre su valor observado y el estimado a partir de la regresión. No obstante, a la hora de estimar las brechas de desarrollo internas (*i.e.* las existentes dentro del país entre sus distintas regiones y provincias), no es posible seguir dicho procedimiento. Esto se debe a varias razones, incluyendo: i) los datos de ingreso per cápita en el nivel provincial en Argentina se encuentran relativamente desactualizados; ii) elaborar regresiones sobre la base de datos de 24 provincias nos conduciría a obtener estimaciones poco confiables; iii) para resolver este problema, podríamos incluir a las provincias como si fueran países y utilizar así la base de datos construida en el

⁵ Cabe resaltar que las tres etapas del procedimiento se aplican de forma separada, por un lado, a los valores regionales y, por otro, a los provinciales, dado que representan unidades de análisis diferentes y no comparables estrictamente entre sí.

nivel internacional (López *et al.*, 2013) para estimar sus valores esperados en cada área del desarrollo, pero esto no es factible ya que en la mayor parte de los casos no disponemos de las mismas variables empleadas para calcular las brechas nacionales, por falta de información de nivel provincial. En tanto, sabemos que, a diferencia de las comparaciones internacionales, hay razones suficientes para asumir que la cohesión económico-social es un valor *per se* dentro de un país, por lo cual la existencia de importantes brechas internas de desarrollo representa una problemática acuciante.

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

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

$$BRECHA\ estandarizada_i = [(BRECHA_i - BRECHA\ media) / BRECHA\ sd] \times 10$$

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

Finalmente, la tercera etapa implica la agregación de las brechas estandarizadas de cada indicador en brechas sintéticas para las distintas áreas estratégicas del desarrollo. La norma general será la combinación de las brechas normalizadas mediante el promedio simple de las mismas, aunque en algún caso la agregación puede proceder de forma escalonada, combinando alternativamente aquellas medidas alcanzadas a partir de variables de distinta naturaleza⁶.

Por su parte, en los mencionados trabajos de Borensztein *et al.* (2010) y López *et al.* (2013) la agregación de las brechas en el nivel nacional se hace, alternativamente, a partir del promedio simple y también del método de Análisis de Componentes Principales⁷, para generar así otra medida agregada de las brechas en cada área. De cualquier forma, esta técnica econométrica no puede ser aplicada aquí al caso de las brechas regionales/provinciales por razones similares a las antes señaladas (en especial, por el reducido tamaño de nuestra base de datos como para garantizar la robustez de los resultados).

Por último, teniendo en cuenta que ya hemos empleado una medida de dispersión estadística en el cálculo de las brechas (etapa de estandarización), la evolución en los años 2000 de la disparidad (variabilidad) interprovincial de las brechas de desarrollo se analizará sobre la base de un indicador de desigualdad entre extremos (Máximo-Mínimo) de la siguiente forma: primero, obtenemos la diferencia entre la brecha provincial máxima y la mínima, luego el segundo mayor valor y el penúltimo, y así sucesivamente; segundo, sumamos todas las distancias obtenidas (o bien

⁶ Por ejemplo, como no disponemos de las tasas netas de escolarización para ambos periodos de tiempo, pero sí de las tasas brutas y de sobreedad, lo que hacemos es primero combinar las brechas estandarizadas de estas últimas y luego promediamos el resultado con las brechas obtenidas a partir de los demás indicadores de educación (obsérvese que esto equivale a aplicar un ponderador de 0,10 a las brechas de las tasas brutas y de sobreedad, mientras que a las demás se estaría asignando un peso de 0,20). Cabe mencionar, no obstante, que esta especie de "procedimiento en dos etapas" (o de "ponderadores diferenciales") no altera significativamente el valor final de las brechas.

⁷ Este procedimiento permite reducir un amplio conjunto de variables posiblemente correlacionadas entre sí a un número menor de componentes principales no correlacionados.

podemos promediarlas, lo cual, claro está, no altera la contrastación)⁸; finalmente, comparamos los resultados *circa* 2000 vs. *circa* 2009 (por ejemplo, mediante su variación porcentual), para dar una visión agregada del sentido de la modificación de las desigualdades internas.

4. Evolución de las brechas internas de desarrollo en los años 2000

Un modo de sintetizar el estado y la evolución de las disparidades internas de desarrollo en Argentina, si bien de una forma un tanto agregada, es mirar las brechas regionales para las diferentes dimensiones estudiadas en este trabajo. Como se aprecia en el gráfico 1, lo primero que salta a la luz es que en el Noreste y Noroeste argentinos se presentan brechas negativas en casi todas las áreas del desarrollo a fines de los 2000, y más intensamente en el caso del NEA. Las únicas excepciones son el NOA en infraestructura de transporte y ambas regiones norteñas en seguridad pública. Asimismo, solo esta última dimensión muestra un cambio de signo favorable para el NEA en la última década, mientras que lo contrario se verifica con el desarrollo innovativo del NOA.

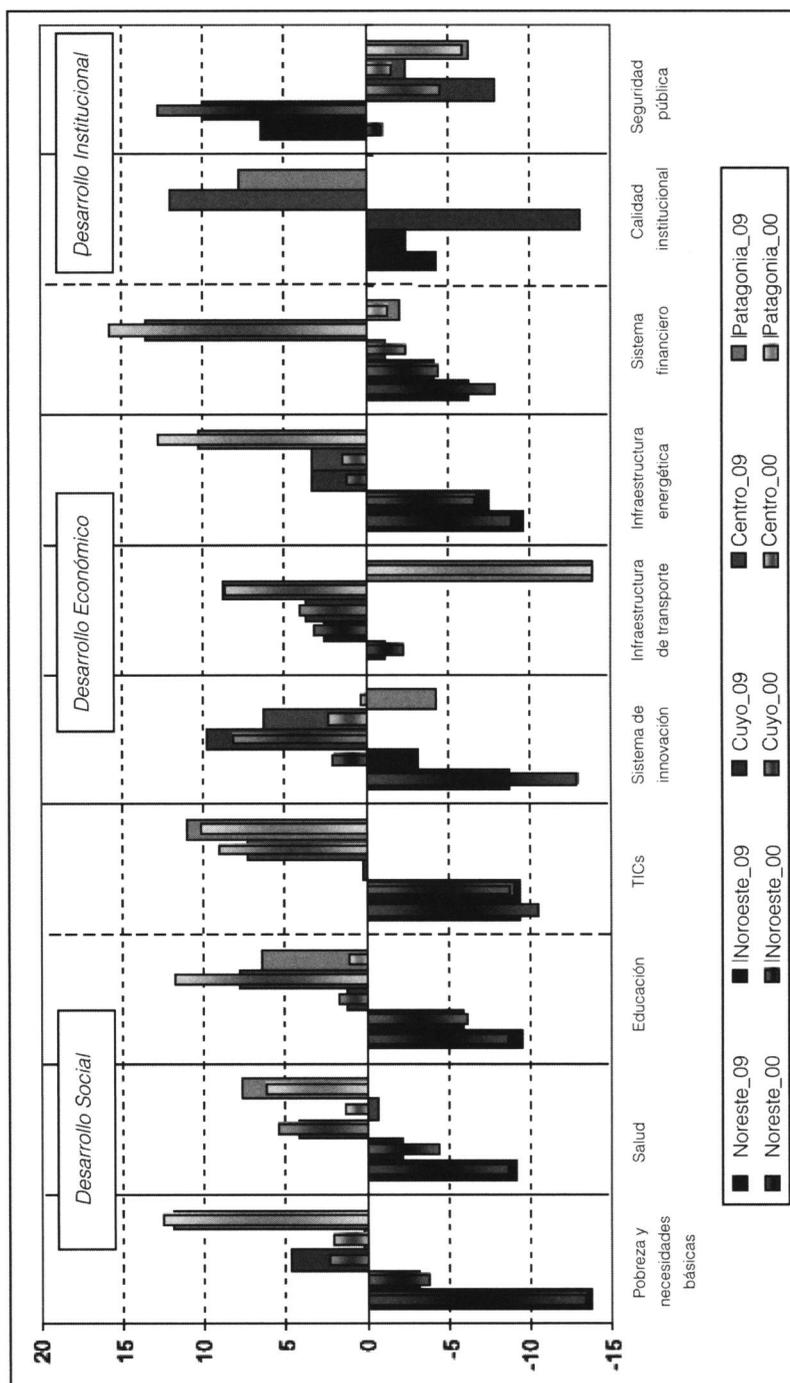
En contraste con el Norte, la región Centro exhibe brechas positivas en todas las variables con la excepción de seguridad pública y salud (esta última revirtiendo de una brecha positiva a inicios de los 2000). Cuyo, en tanto, aparece muy rezagada en calidad institucional y seguridad, y con un menor déficit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

No obstante, vale efectuar algunas aclaraciones y tener ciertos resguardos. Por ejemplo, la infraestructura de transporte quizás sea la dimensión del desarrollo donde más se pueda discutir sobre las variables utilizadas para el cálculo de las brechas regionales/provinciales, como así también acerca de los problemas de disponibilidad de información en la materia, pero esperamos que por lo menos el presente análisis sirva como un primer intento de abordaje⁹. Por un lado, los indicadores seleccionados pueden adolecer de ciertas fallas para evaluar completamente el grado de acceso y la calidad de la infraestructura de transporte vial y, especialmente, de las redes ferroviarias que registran las regiones y provincias del país. En este sentido, más allá de que los cálculos realizados no sugieran la existencia de brechas negativas en cuanto a la infraestructura de transporte disponible en el NOA, buena parte de la literatura sobre

⁸ Otra forma alternativa de medición, que a los fines del presente trabajo arroja idénticos resultados respecto del signo de las variaciones intertemporales (pero que no necesariamente debería ser así para toda base de datos) es considerar a las brechas sintéticas como medidas de dispersión en sí y proceder a sumar o promediar todos los valores absolutos (i.e. luego de invertir el signo de las brechas negativas).

⁹ Al margen de la dispersión poblacional existente en el país, los indicadores empleados para el cálculo de las brechas regionales y provinciales responden a argumentos específicos en torno al objetivo de la integración "física" en Argentina (hay una correspondencia con el orden de dichos indicadores en el cuadro anexo): i) la importancia de la red vial para la articulación y vinculación territorial no solo con fines económicos, sino también sociales; ii) la relevancia de una infraestructura vial de calidad para dar cuenta del aprovechamiento productivo del territorio y sostener los flujos de transporte automotor; iii) el rol que le cabe al ferrocarril dentro del movimiento interno de cargas, en un contexto de desplazamiento de las fronteras productivas agropecuarias.

GRÁFICO 1
Brechas de desarrollo regional (circa 2000 vs. circa 2009)



Fuente: Resultados propios.

el tema suele comprobar la existencia de elevados costos logísticos para el Norte del país bajo la actual configuración del sistema (Banco Mundial, 2006; FIEL, 2009; Viego, 2010). Esto iría de la mano de importantes rezagos desde el punto de vista de la calidad de la infraestructura, junto con otros problemas regulatorios y de operación efectiva.

Por otra parte, el peso diferencial de la población rural en las distintas regiones es un factor que también podría matizar los muy negativos resultados cosechados por la Patagonia en materia de infraestructura de transporte y la mejor posición relativa del NOA (y NEA). Según los últimos cálculos disponibles del INDEC, correspondientes al año 2001, 7 de las 8 provincias con mayor proporción de habitantes rurales pertenecían al Norte del país, mientras que 3 de las 4 en el otro extremo eran jurisdicciones patagónicas. Así, más de una tercera parte de la población de Santiago del Estero residía en zonas rurales a comienzos de los 2000, al tiempo que en Tierra del Fuego o Santa Cruz esa cifra se reducía a solamente el 3 % y 4 % de sus habitantes, respectivamente. La región patagónica posee un extenso territorio y una baja densidad poblacional, por lo cual los indicadores de red vial terrestre son favorables en función del número de habitantes, pero no cuando se contraponen con la dimensión territorial.

También pueden hacerse algunos comentarios acerca de las dimensiones del "desarrollo institucional". Con respecto a la calidad institucional, la limitada disponibilidad de información de nivel subnacional no solo imposibilita una comparación intertemporal, sino que incluso las brechas actuales deben tomarse con cierto carácter tentativo. Como excepción a la falta de estudios regionales, podemos ubicar al proyecto de CIPPEC (2010), o eventualmente a los relevamientos que se realizan desde IARAF y ASAP sobre el grado de publicación de información fiscal por parte de las provincias en sus respectivos sitios web. Las dificultades existentes para definir (y medir) aquello que se entiende por ("buenas") instituciones se manifiestan claramente en el hecho de que la situación de las distintas regiones y provincias del país puede variar según el trabajo que se considere (ver ASAP, 2009; Argañaraz *et al.*, 2010; CIPPEC, 2010), pero está claro que el estudio de CIPPEC posee una mayor riqueza analítica, puesto que abarca aspectos de la *governance* en el nivel provincial no considerados por las otras alternativas.

Sin entrar en el profundo debate acerca de los problemas de medición inherentes al tema (in)seguridad, lo cual excede a los fines del presente trabajo (véase, por ejemplo, Dammert *et al.*, 2010), señalemos que la información puede dividirse en dos grandes grupos: datos de denuncias efectuadas (los cuales usamos para el cálculo de las brechas) y encuestas de victimización. Tanto una como otra fuente presentan sus ventajas y desventajas. Por ejemplo, la primera puede estar atravesada por problemas de subrealización (o subregistro) de denuncias, a raíz de ciertas desconfianzas en el accionar del sistema policial y/o judicial, la baja expectativa de que el crimen finalmente se resuelva, los tiempos y costos asociados al hecho de denunciar, factores culturales, etc. En tanto, si bien las segundas facilitarían la obtención de información sobre delitos que no son denunciados por los ciudadanos (y las razones por las cuales no se efectuó dicha denuncia), sufren las limitaciones de toda encuesta a la hora de analizar temas complejos, como ser problemas de subjetividad, percepción y emociones. Habría que tomar entonces con cierta cautela los resultados de las brechas de seguridad pública, ya que no se descarta la posibilidad de que existan diferencias entre distritos en las propensiones a realizar denuncias. Aunque las encuestas de victimización disponibles en el país suelen limitarse solo a ciertas ciudades y por lo general no logran cubrir a todas las provincias, de todas formas es

posible analizar los resultados para los principales aglomerados urbanos y regiones sobre la base de algunas encuestas realizadas en el año 2010: Encuesta LAPOP - Barómetro de las Américas y Encuesta de Victimización del LICIP-UTDT¹⁰. Más allá de que existen algunas diferencias entre ambas fuentes¹¹, si partiéramos al país en dos grupos, podríamos decir que los mayores niveles de victimización se encontrarían en la CABA y resto del Gran Buenos Aires y de la región central, mientras el NEA y NOA se hallarían en el bando opuesto, con lo cual parece sostenerse la mejor posición relativa del Norte del país (antes plasmada en las brechas).

Otra cuestión que no podemos obviar es la (posible) presencia de distintos escenarios en el interior de cada región o, en los términos de este artículo, de diferencias entre las brechas de desarrollo regional y las exhibidas por aquellas provincias que componen dicho aglomerado territorial. En términos relativos, esto puede apreciarse de una forma bastante simplificada en el siguiente cuadro, donde hemos sombreado (en gris) las brechas regionales/provinciales que presentan signo negativo. Los casos en que tanto la región como sus provincias comparten la existencia de brechas negativas para ambos momentos del tiempo se reproducen a lo largo de varias dimensiones del desarrollo social y económico en el Norte del país (con mayores coincidencias en el NEA), sumado a la infraestructura de transporte en la Patagonia. Lo contrario se da entre las jurisdicciones patagónicas en las áreas de pobreza, educación, TICs y energía eléctrica (la única salvedad para el caso de salud es Santa Cruz a inicios de los 2000), junto con el desarrollo educativo del Centro (o la seguridad pública en el NOA si obviáramos la situación de Salta hacia 2009).

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

Otra cuestión central que se desprende de las brechas provinciales de desarrollo calculadas, y especialmente de la evolución de su dispersión (variabilidad) entre inicios y fines de los 2000, es que todavía se está realmente lejos de la eliminación de las desigualdades territoriales (o, forzando el término, de la "convergencia") en las diferentes facetas del desarrollo argentino. Lo más llamativo y, por qué no, preocupante es que, en el marco de una década atravesada por el crecimiento económico y la

¹⁰ La información del año 2010 para la Encuesta de Victimización LICIP-UTDT proviene de Schar-grodsky (2011).

¹¹ La encuesta LAPOP consulta: "¿Ha sido usted víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses?". En el caso de LICIP se hace también extensiva la pregunta a "algún miembro de su familia que vive con usted". Ambos relevamientos se componen de aproximadamente 1.200 encuestados en todo el país.

CUADRO 1
Brechas regionales y provinciales de desarrollo, por dimensión de análisis (circa 2000 vs. circa 2009)

	Desarrollo Social						Desarrollo Económico						Desarrollo Institucional						
	Pobreza y necesidades básicas		Salud		Educación		TICs		Innovación		Infraestructura transporte		Infraestructura energía eléctrica		Sistema financiero		Seguridad pública		Calidad institucional
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2009
NORESTE (NEA)	-13,3	-13,7	-8,6	-9,1	-8,6	-9,5	-10,4	-9,3	-12,8	-8,7	-2,2	-1,2	-8,9	-9,6	-7,8	-6,2	-0,9	6,5	-4,2
Chaco	-12,3	-16,2	-12,2	-8,8	-10,8	-9,2	-8,4	-7,5	-8,6	-7,4	0,3	-0,1	-7,1	-8,1	-0,6	-2,1	-9,7	3,2	9,4
Corrientes	-5,3	-5,0	-5,4	-6,5	-4,3	-8,9	-6,8	-5,3	-0,6	-1,3	-3,3	-3,4	-3,6	-4,0	-4,9	-5,9	-2,7	4,6	-7,7
Formosa	-12,5	-13,0	-13,9	-15,8	-6,1	-7,1	-10,5	-11,0	-7,1	-2,3	-5,8	-5,8	-10,1	-10,8	-8,8	-8,0	0,2	2,1	-12,9
Misiones	-15,1	-17,1	1,4	-1,8	-10,2	-6,8	-8,6	-8,9	-9,0	-9,6	0,3	3,2	-6,0	-7,0	-6,2	-7,3	-1,2	1,6	n.a.
NOROESTE (NOA)	-3,7	-3,1	-4,4	-2,2	-6,0	-5,9	-8,8	-9,3	2,0	-3,0	3,2	2,6	-6,6	-7,4	-4,4	-4,1	12,8	10,0	-2,5
Catamarca	-1,3	-1,3	3,9	2,1	-2,8	-3,6	-5,8	-5,0	-1,3	-4,2	-2,6	0,5	1,5	7,0	-6,8	-10,6	6,7	6,5	-5,0
Jujuy	-1,6	-0,9	-9,7	-4,1	-5,7	-1,1	-8,7	-10,5	-4,1	-6,7	1,4	1,0	-5,3	-7,5	-8,0	-5,2	1,7	0,9	-2,0
La Rioja	-0,9	2,1	-0,1	-1,7	-5,0	-4,4	-4,2	-1,6	-3,2	3,1	-4,7	-4,1	-1,8	1,7	-3,7	-2,8	10,9	11,6	-6,0
Salta	-0,8	-1,7	-6,0	-6,7	-3,7	-2,6	-8,0	-10,3	3,7	4,6	0,4	-1,3	-5,4	-8,1	-2,5	-0,4	4,1	-3,0	1,7
Santiago del Estero	-11,9	-14,4	1,0	-0,3	-10,7	-16,4	-10,2	-10,7	-7,8	-4,4	-2,1	-2,9	-13,8	-15,9	-1,3	-3,4	8,2	8,2	8,8
Tucumán	-3,6	-3,9	-2,5	1,1	-3,0	-2,9	-5,3	-6,5	9,0	3,4	15,2	15,5	0,3	-0,6	3,2	2,7	11,7	9,1	-14,2
CUYO	2,3	4,7	5,5	4,2	1,7	1,2	-0,01	0,3	8,1	9,7	4,1	3,7	1,2	3,3	-2,3	-1,2	-4,5	-7,9	-13,1
Mendoza	2,9	4,9	5,6	2,4	3,2	2,0	0,2	0,4	-1,8	-0,1	1,3	0,3	2,9	3,9	1,0	-1,4	-11,0	-14,7	-6,2
San Juan	-4,2	-1,7	-0,2	2,5	-2,2	-3,1	-3,1	-3,8	15,0	11,4	19,8	17,5	1,4	2,1	-4,4	-2,6	3,1	4,4	n.a.
San Luis	0,9	2,7	2,9	2,8	-0,5	-0,4	-0,6	2,1	10,6	17,0	-0,9	1,3	-2,0	0,9	-4,4	-5,0	8,9	6,5	-11,1
CENTRO	2,2	0,2	1,3	-0,6	11,8	7,8	9,1	7,3	2,3	6,4	8,7	8,8	1,4	3,4	15,7	13,5	-1,5	-2,4	12,0
C.A.B.A.	22,0	16,0	1,2	1,4	20,7	19,3	25,2	20,1	18,4	17,1	n.a.	n.a.	7,9	9,6	37,4	32,7	-12,3	-12,4	17,9
Buenos Aires	-4,5	-5,9	0,2	-2,5	9,6	3,0	2,2	1,7	-2,2	-1,4	7,5	7,8	1,6	2,5	-2,0	-2,5	-5,4	-0,1	6,1
Córdoba	-1,6	0,7	3,1	1,4	7,7	6,5	2,8	2,9	-0,9	-1,8	7,1	6,5	0,1	1,4	4,0	1,4	0,0	-1,0	9,4
Entre Ríos	-0,8	4,0	1,5	1,2	3,3	1,4	-3,4	-1,1	-4,6	-3,4	5,7	6,2	-0,6	0,3	-0,3	-0,5	2,5	-1,5	4,5
La Pampa	2,3	2,6	2,7	3,8	6,0	6,5	2,5	3,5	-2,5	-4,2	-5,9	-6,4	-2,6	-1,1	9,8	16,3	3,8	8,4	-10,3
Santa Fe	-2,1	-0,1	0,9	1,5	7,8	4,3	0,8	1,2	-1,0	-1,8	4,8	3,3	0,9	3,1	5,1	2,4	0,3	-10,2	3,3
PATAGONIA	12,6	11,9	6,2	7,1	6,4	10,1	11,0	11,0	4,4	-4,3	-13,8	-13,9	12,9	10,3	-1,2	-2,1	-5,9	-6,3	7,8
Chubut	9,5	11,4	1,5	2,1	0,0	1,9	6,1	8,0	-1,0	1,1	-10,5	-11,0	16,7	7,6	1,2	3,5	-1,6	-7,2	8,6
Neuquén	7,3	8,0	9,4	8,4	0,1	4,6	5,2	6,6	-1,4	-7,4	-2,5	-1,2	18,1	18,2	-1,9	-2,5	-17,0	-12,3	-5,2
Río Negro	4,0	2,3	4,3	6,4	0,6	3,8	2,0	4,2	9,5	11,4	-8,0	-7,9	0,3	1,0	-0,04	3,0	-5,0	1,1	14,0
Santa Cruz	14,0	13,8	-1,5	2,4	0,9	3,9	11,5	10,7	-5,6	-10,2	-10,9	-10,7	3,9	3,3	-4,7	-6,8	-2,4	-8,9	-15,6
Tierra del Fuego	15,5	12,6	11,6	8,7	5,0	9,3	25,1	20,8	-3,4	0,0	-6,8	-8,1	2,5	0,7	-1,1	3,1	6,1	2,9	12,4

Fuente: Resultados propios.

Notas: En "infraestructura de transporte", la C.A.B.A. está, en cierta medida, "contenida" en la provincia de Buenos Aires. En "calidad institucional", el proyecto de CIPPEC (2010) no pudo cubrir a San Juan y Misiones.

recomposición de los indicadores sociales poscrisis de 2001 y 2002, en la mayoría de las dimensiones del desarrollo se verifica incluso un aumento en la disparidad interprovincial de las brechas obtenidas, lo cual deja de manifiesto que las mejoras no se distribuyeron de forma equitativa (y ni hablar de manera progresiva) a lo largo y ancho del territorio nacional. Como se observa en el siguiente cuadro (los campos donde aumenta la dispersión figuran en gris), en los años 2000 crecieron las desigualdades internas respecto a las brechas de pobreza y necesidades básicas, educación, innovación, infraestructura de energía eléctrica, sistema financiero y seguridad pública.

Nótese que esto coincide, a su vez, con un periodo donde varios indicadores de gasto e inversión (especialmente, por parte del sector público) mostraron una cierta tendencia alcista: caso de la educación, del presupuesto de ciencia y tecnología, de diversos planes de protección social, o de proyectos de transporte y generación eléctrica. Esto pone de nuevo el eje sobre la distribución y orientación territorial de estos mayores recursos, como así también sobre la real eficacia de dichos gastos para mejorar la situación relativa del país, sus regiones y provincias en las distintas dimensiones del desarrollo en cuestión.

CUADRO 2
Cambios en la dispersión de las brechas provinciales
(circa 2000 vs. circa 2009)

Brechas	Variación % (2000-2009)
<i>Desarrollo Social</i>	
Pobreza y necesidades básicas	7,01
Salud	-9,79
Educación	2,65
<i>Desarrollo Económico</i>	
TICs	-0,87
Innovación	6,58
Infraestructura de transporte	-0,70
Infraestructura de energía eléctrica	5,36
Sistema financiero	7,56
<i>Desarrollo Institucional</i>	
Calidad institucional	n.a.
Seguridad pública	1,71

Fuente: Resultados propios.

5. Algunas reflexiones de cara a una mayor equidad territorial

En este trabajo hemos resaltado que el problema de las desigualdades regionales y provinciales de desarrollo es un tema que reviste interés actualmente tanto en el nivel internacional como específicamente en la Argentina. Sin embargo, los enfoques y las metodologías aplicadas hasta ahora en nuestro país suelen limitarse, por lo general, a abordar la problemática de las disparidades territoriales a partir de la evaluación de únicamente unas pocas variables o dimensiones del desarrollo regional. Esta investigación buscó entonces contribuir al extenso debate sobre el tema aportando una nueva forma de dimensionar y cuantificar las brechas internas del desarrollo argentino, desde una visión más amplia de las diferentes caras de este fenómeno.

Es preciso tener presente que, más allá de las dimensiones analizadas y de forma transversal a estas, las desigualdades territoriales también responden a otros tipos de inequidades, de acuerdo con las características de la población que habita cada región. Por ejemplo, el Norte del país es territorio de importantes disparidades entre zonas urbanas y rurales, tema crucial dado el considerable peso relativo de la población que reside en estas últimas áreas dentro de las provincias norteñas. Por otra parte, las desigualdades de ingreso en el NEA y NOA son de las más elevadas de la Argentina, y aparecen como otro problema acuciante en un contexto donde se presenta, a su vez, la mayor incidencia de pobreza del país. En este sentido, las prioridades de política en estas regiones no deben perder de vista la necesidad imperiosa de mejorar las condiciones de vida de la población rural, como así también atacar problemas en el corazón del patrón productivo-laboral y de la matriz distributiva, como puede ser el caso del elevado componente de empleo informal, por ejemplo.

Y si bien es cierto que en los últimos años se observó una apreciable reducción en los índices de pobreza e indigencia heredados de la crisis de 2001-2002 y desde el gobierno nacional se pusieron en marcha algunas medidas de gran impacto (especialmente la Asignación Universal por Hijo, lanzada en 2009), los niveles actuales continúan siendo elevados para la media histórica del país y el patrón de desigualdades territoriales sigue tanto o más vigente que en décadas pasadas. En este sentido, el panorama regional tras la crisis mostraba que las jurisdicciones del Norte (y particularmente del NEA) tenían los mayores niveles de pobreza y desigualdad, mientras que la Patagonia se encontraba en el extremo opuesto (Carballo y Bongiorno, 2006; Mussard y Pi Alperin, 2006; Zacaria y Zoloa, 2006). No obstante ello, y en el marco de la sustancial caída de la pobreza (urbana) en el ámbito nacional, la reducción resultó mayor en las ciudades más australes del país que en las norteñas, lo cual parece ir en contra de un proceso de "convergencia" territorial (ver Millan-Smitmans, 2008; López *et al.*, 2013)¹².

Asimismo, aunque las situaciones de mayor rezago se verifican comúnmente entre las provincias norteñas, también hay otras jurisdicciones con cierto atraso relativo en pobreza y satisfacción de necesidades básicas, como San Juan, Buenos Aires y, en

¹² Una de las posibles explicaciones del peor desempeño relativo de las provincias norteñas puede encontrarse en la elevada proporción del empleo informal en dichas jurisdicciones, de modo que no se habrían logrado aprovechar totalmente las mejoras de ingresos que operaron a través de los acuerdos formales en el mercado de trabajo (véase Beccaria y Groisman, 2007; Millan-Smitmans, 2008). Por otro lado, Gatto (2007) señala que a pesar de la expansión económica que se ha experimentado en todas las provincias del país luego del 2002, los impactos de este proceso han sido muy dispares entre jurisdicciones. En especial, el autor subraya que el proceso de crecimiento económico no fue capaz de atravesar las áreas de pobreza estructural en el Norte argentino, debido a la limitada articulación y cohesión territorial existente.

menor medida, Santa Fe (ver cuadro 1). Estos dos últimos casos llevan a pensar en la problemática de la pobreza en barriadas marginales en torno a las grandes urbes, lo cual sugiere la necesidad de abordar las soluciones a este problema con enfoques específicos y adaptados a las realidades de las distintas zonas afectadas.

Desde el punto de vista de la salud, si bien el país en su conjunto ha ingresado en la transición hacia un perfil demográfico similar al de las naciones desarrolladas, con la consiguiente prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles como causa principal de mortalidad, los niveles de mortalidad materna e infantil siguen siendo altos, y persisten (o reaparecen) enfermedades transmisibles propias de países en desarrollo (pnud, 2010). Un ejemplo interesante aquí es la caba, que presenta las más altas tasas de mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles en el país y que también aparece entre las peores ubicaciones (junto con varias provincias norteafricanas) respecto a la incidencia de tuberculosis (datos de 2009).

Por cierto, los problemas sanitarios tienden a afectar en mayor medida a la población de bajos ingresos, la cual depende casi exclusivamente del sistema de atención pública (el que absorbe apenas un tercio del gasto en salud realizado en el país). Respecto a las desigualdades internas, en el Norte del país no solo se presentan los mayores niveles de mortalidad materna e infantil y la menor esperanza de vida, sino también la mayor incidencia de inequidades nutricionales y los índices más elevados de necesidades básicas insatisfechas.

El caso de la educación también se encuentra sumamente atravesado por las desigualdades socioeconómicas. Aunque el sistema educativo argentino absorbe porcentajes muy altos de la población, resulta poco eficaz en cuanto a tasas de graduación y finalización de los estudios en los plazos prefijados y exhibe profundas deficiencias en materia de niveles de aprendizaje. Todos estos problemas impactan con mayor fuerza en los sectores de menores ingresos y, por ende, en las jurisdicciones más pobres. El hecho de que las provincias norteafricanas suelen ser las más afectadas por estos flagelos parece responder a condiciones estructurales e institucionales que dificultan el ingreso y fundamentalmente la terminación de los estudios formales por parte de los sectores más rezagados económicamente. Por otra parte, cabe subrayar que las brechas provinciales esconden profundas diferencias dentro de cada jurisdicción, tanto en los recursos disponibles y la calidad de la educación pública y privada como en las disparidades de acceso por parte de la población a cada tipo de escuela. En la medida en que estas y aquellas fuentes de desigualdades territoriales no se enfrenten con la intensidad requerida, se estará cada vez más lejos del objetivo de la igualdad de oportunidades.

Las disparidades de ingreso de la población y del hábitat (rural o urbano) en que esta se localiza también condicionan las posibilidades de acceso y utilización de ciertas infraestructuras y/o tecnologías. Esto es evidente en el caso de las TICs, por ejemplo, donde salvo la proliferación de los servicios de telefonía celular, la disponibilidad de computadoras y de conexión a Internet se encuentra ampliamente restringida en términos territoriales (afectando con mayor fuerza a las provincias norteafricanas y a San Juan). Algo similar ocurre por el lado de la energía eléctrica, mostrando el Norte de nuevo los mayores déficits en materia de electrificación. Esta realidad sugiere que, al margen de las grandes obras de generación y transporte, es preciso también mejorar la calidad y el acceso al servicio por parte de las poblaciones respectivas, así como implementar mecanismos de transferencia focalizados en los usuarios de menores ingresos.

Por otra parte, en el nivel subnacional se verifica una relación positiva bastante clara entre desarrollo socioeconómico y desarrollo financiero, como así también una vinculación negativa entre este último y la pobreza/desigualdad intrapaís (IERAL, 2006; Elosegui, 2008; Anastasi *et al.*, 2010). En este marco, es factible pensar que, mientras entre las provincias más avanzadas y ricas posiblemente esté operando una especie de "círculo virtuoso", lo contrario esté ocurriendo en algunas de las jurisdicciones de menor desarrollo, que por lo general se concentran en el Norte del país. Otro punto vinculado con este tema es la conexión entre informalidad laboral, peores ingresos y menor nivel de acceso financiero (formal) que suele imperar en estas provincias. Todo esto lleva a pensar, entonces, que no basta con la implementación de medidas típicamente encauzadas en el contexto del sistema bancario (cambios regulatorios, fomento a la expansión de la infraestructura de servicios y del crédito para la producción, mayor cobertura geográfica de la banca pública, etc.), sino que también serían prioritarias y complementarias las acciones que por otros frentes apunten a romper estas "trampas de subdesarrollo financiero". Asimismo, dentro del plano estrictamente bancario, si bien se han producido algunos avances en materia de bancarización a lo largo de los años 2000, alrededor del 70% de las localidades y poco más del 10% de la población carece de servicios bancarios en el nivel local, lo cual representa un desafío todavía pendiente, especialmente en varias provincias norteñas, y teniendo en cuenta además que aún existen localidades de más de 10.000 habitantes que no cuentan con infraestructura bancaria formal (Anastasi *et al.*, 2010).

Todas las vinculaciones recién señaladas no hacen más que resaltar el hecho de que muy probablemente las brechas calculadas no sean mutuamente independientes, sino que pueden existir múltiples interacciones entre las distintas áreas del desarrollo, puesto que los fenómenos que las subyacen bien podrían estar interconectados a través de dinámicas complejas. No por casualidad los mayores coeficientes de correlación (entre las brechas en el nivel provincial) que se observan en el siguiente cuadro concuerdan, en gran medida, con el reciente análisis. Se aprecia entonces una elevada correlación positiva entre pobreza, salud, educación, energía y TICs; también entre sistema financiero y educación, y en menor medida con salud, pobreza, TICs e innovación. En muchos casos la causalidad implicada en la relación entre las distintas variables sería bi o multidireccional. Por ejemplo, es claro que si la educación influye sobre los niveles de pobreza, a la vez las personas más pobres tienen menos posibilidades de educarse. Argumentos similares pueden encontrarse para las vinculaciones entre salud y pobreza, educación y salud, educación y TICs, pobreza y TICs, etc. y las múltiples relaciones entre estas dimensiones (como suele ser el caso, por ejemplo, de la multicausalidad entre pobreza, salud y educación). También es fácil deducir cómo afecta la pobreza al acceso y consumo de electricidad y la vinculación entre disponibilidad de energía y despliegue de las TICs. Obviamente, aparecen también algunas relaciones que resultan más difíciles de asimilar en términos teórico-conceptuales, pero téngase en cuenta que, dado el reducido número de datos disponibles, el ejercicio realizado se limita a una primera interpretación en torno a la correlación entre las brechas observadas y carece, claro está, de la rigurosidad de un análisis econométrico (aquí radicaría una posible extensión del presente trabajo).

Otro punto interesante que sobresale del cuadro 1, son los coeficientes de correlación negativos (en gris) en torno a las brechas de seguridad pública. No por nada (o por falsas "sensaciones" exacerbadas) la población argentina muestra una

CUADRO 3
Coeficientes de correlación entre las brechas provinciales
(usando todos los resultados: circa 2000 y circa 2009)*

	Pobreza y necesidades básicas	Salud	Educación	TICs	Innovación	Transporte	Energía	Sistema financiero	Calidad institucional*	Seguridad pública
Pobreza y necesidades básicas	1									
Salud	0,63	1								
Educación	0,68	0,57	1							
TICs	0,83	0,69	0,72	1						
Innovación	0,20	0,24	0,18	0,12	1					
Transporte	-0,35	-0,05	0,00	-0,33	0,32	1				
Energía	0,70	0,61	0,57	0,62	0,19	-0,04	1			
Sistema financiero	0,28	0,37	0,53	0,35	0,21	0,00	0,16	1		
Calidad institucional*	-0,06	0,19	0,11	0,20	-0,02	-0,07	-0,09	0,21	1	
Seguridad pública	-0,26	-0,12	-0,30	-0,23	0,29	0,16	-0,44	0,01	-0,09	1

Fuente: Resultados propios.

Nota: * Los coeficientes de correlación entre las brechas de "calidad institucional" y las demás dimensiones de análisis se obtienen a partir de (únicamente) los valores circa 2009, puesto que no hemos podido calcular las respectivas brechas institucionales para inicios de la década.

fuerte intranquilidad en torno al problema de la inseguridad, ya que como señalan varios trabajos (OEA, 2008; Saín, 2008; Fleitas, 2010; Olaeta, 2010) esta preocupación creciente ha ido de la mano del aumento de las tasas delictivas en la Argentina a lo largo de las últimas décadas. A su vez, estamos frente a un área realmente compleja y que guarda diversos vínculos con las demás facetas del desarrollo, por lo que resulta importante comprenderlos tanto en función de los impactos y efectos cruzados como a la hora de buscar formas multidimensionales de intervención. En esta línea, un aspecto saliente del cuadro anterior son las correlaciones negativas entre las brechas provinciales de seguridad pública y las de pobreza y educación, lo cual en cierta medida contrastaría con algunas hipótesis comúnmente esbozadas (*e.g.* la vinculación, y "estigmatización", de la pobreza, marginalidad y falta de educación con la criminalidad y delincuencia), aunque es cierto que probablemente los ejercicios de contrastación de estas hipótesis deban encararse más bien desde un análisis basado en las características "micro" de los agentes y no de las brechas sintéticas presentadas por las provincias.

Respecto a la evolución de las disparidades internas del desarrollo argentino, el balance de los años 2000 es más bien crítico y plantea diversos desafíos de cara al futuro. Hemos destacado que la variabilidad de las brechas provinciales aumentó entre

inicios y fines de la última década en 6 de las 9 dimensiones del desarrollo expuestas al análisis intertemporal. A su vez, esto coincidió con un periodo enmarcado no solo por las mejoras económico-sociales luego de la crisis de 2001-2002, sino también por el crecimiento en varias dimensiones de gasto/inversión.

Es preciso, entonces, cuestionar las formas de “derrame” del desarrollo nacional en el nivel territorial y poner en el centro del debate cuáles son las herramientas disponibles para intervenir sobre éstas y cuál debiera ser su lógica de asignación/distribución espacial en el marco de un país federal. Claramente, estas preguntas plantean la necesidad de debates profundos y de respuestas o soluciones no simplistas, puesto que en principio no estaríamos estrictamente frente a un problema de escasez de recursos en varias áreas. Por ejemplo, desde la óptica internacional no parece que la Argentina invierta poco en el sistema educativo, aunque obtiene resultados pobres a la hora de medir el “retorno” de dicho gasto, más allá de las altas tasas de matriculación que se observan en todos los niveles (ver Rivas, 2010)¹³. En este sentido, deberían tratarse con cuidado las cuestiones ligadas a la eficiencia de dicha inversión, de forma tal de atacar los problemas de calidad de la educación, como así también la deserción en la escuela secundaria, que obstruyen el logro de mayores y mejores niveles educativos por parte de la población.

Algo similar ocurre por el lado de la salud. Aquí tampoco se presentaría un problema de escasez de fondos (incluso quizás de un modo más claro que en el caso de la educación), sino de ineficiencias, superposiciones e inequidades en su asignación (Maceira, 2008; 2010; Cetrángolo *et al.*, 2011; Tobar *et al.*, 2012), ya que en Argentina se destina una cantidad de recursos muy elevada al área salud sin obtener resultados equivalentes en términos de los indicadores usualmente empleados en las comparaciones internacionales.

Por otro lado, respecto a la infraestructura de energía o transporte, todavía persiste un problema irresuelto de precios, incentivos y “reglas de juego” en general (Raposo y Cafarell, 2009; Navajas, 2010; Agosta, 2011; Müller, 2012), tratándose de sectores que podrían movilizar inversiones privadas si fuera atacado apropiadamente. Tampoco está clara aún la división de aguas entre el sector público y el privado dentro de la “nueva *governance*” que viene operando *de facto*, pero vimos que el panorama de las brechas de energía eléctrica reflejaba disparidades internas en aumento, a pesar de las inversiones públicas y ciertas mejoras en materia de transporte e interconexión del sistema eléctrico en los últimos años.

A modo de cierre, remarquemos que la tarea de combatir y atenuar las disparidades internas existentes en los múltiples campos del desarrollo dista de ser una labor sencilla, que pueda reducirse a un simple “recetario” en función de las brechas calculadas en este trabajo. Más bien, cada dimensión del desarrollo responde a características y configuraciones histórico-sociales propias de cada región y provincia del país, lo cual demanda de un análisis pormenorizado a la hora de definir programas específicos de acción. De todas formas, consideramos que el presente estudio puede emplearse como un punto de partida sobre el cual establecer ciertas estrategias y prioridades generales.

Una posible línea de extensión de este trabajo podría pasar entonces por retroceder un poco más en el tiempo (obviamente en este camino se irá resignando el

¹³ Asimismo, para más detalles sobre este caso, como así también sobre el de salud (que mencionamos a continuación), se recomienda revisar las secciones respectivas en el trabajo de López *et al.* (2013).

uso de herramientas cuantitativas a raíz de la menor disponibilidad de datos) para así estudiar las condiciones iniciales o históricas que dieron origen y fueron definiendo los contornos del actual patrón de disparidades territoriales en Argentina. Otra potencial derivación sería analizar las vinculaciones entre las distintas dimensiones del desarrollo aquí estudiadas (junto con las respectivas brechas calculadas) y las diferencias en las estructuras productivas, de empleo y comercio (interno/externo) de las regiones y provincias del país. También resta comprender de manera más certera y acabada qué rol le cabe específicamente a las políticas públicas (nacionales y/o provinciales) para propender hacia una mayor equidad en cada uno de los campos del desarrollo argentino. Está claro que estas cuestiones quedarán, en todo caso, para futuras investigaciones.

ANEXO

Brechas e indicadores	Años de análisis		Elaboración propia sobre la base de datos de:
	<i>circa</i> 2000	<i>circa</i> 2009	
Desarrollo Social			
Pobreza y necesidades básicas			
Población en aglomerados urbanos por debajo de la línea de pobreza (%)	2002	2008	Encuesta Permanente de Hogares - INDEC
Hogares con desagüe a cloacas (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Hogares con acceso dentro de la vivienda o terreno a red pública de agua (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Salud			
Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos	2001	2010	DEIS (Ministerio de Salud)
Tasa de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos	2001	2010	DEIS (Ministerio de Salud)
Incidencia de tuberculosis cada 100.000 hab.	2001	2009	DEIS (Ministerio de Salud) e INDEC
Muertes por cáncer, enferm. cardiovasculares y diabetes cada 100.000 hab.	2001	2009	DEIS (Ministerio de Salud) e INDEC
Esperanza de vida al nacer	2000-2001	2005-2010	INDEC
Educación			
Proxies de Tasa neta de matriculación en educación primaria			
-Tasa bruta de matriculación en educación primaria	2001	2009	DiNIECE (Ministerio de Educación)
-Tasa de sobreedad en educación primaria	2001	2009	DiNIECE (Ministerio de Educación)
Proxies de Tasa neta de matriculación en educación secundaria			
-Tasa bruta de matriculación en educación secundaria	2001	2009	DiNIECE (Ministerio de Educación)
-Tasa de sobreedad en educación secundaria	2001	2009	DiNIECE (Ministerio de Educación)
Calidad de la educación primaria	1999	2010	DiNIECE - Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)
Calidad de la educación secundaria	1999	2010	DiNIECE - Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)
Analfabetismo en población de 10 y más años (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC

Brechas e indicadores	Años de análisis		Elaboración propia sobre la base de datos de:
	circa 2000	circa 2009	
Desarrollo Económico			
TICs			
Hogares con computadora (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Hogares con teléfono celular (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Acceso residencial a internet	2001	2010	Censo Nacional de Población 2001 e INDEC
Innovación			
Gasto en I+D / PBG	1999	2005-2008	Ministerio de Ciencia y Tecnología, INDEC, CEP e IPEC (2009)
Otros gastos en Ciencia y Tecnología / PBG	1999	2005-2008	Ministerio de Ciencia y Tecnología, INDEC, CEP e IPEC (2009)
Investigadores cada 1.000 hab.	2001	2009	Ministerio de Ciencia y Tecnología e INDEC
Otro personal de Ciencia y Tecnología cada 1.000 hab.	2001	2009	Ministerio de Ciencia y Tecnología e INDEC
Infraestructura de transporte			
Kilómetros de red vial total (nacional + provincial) cada 10.000 ha de superficie total	2000	2009	Consejo Vial Federal, Viego (2010) e INDEC
Kilómetros pavimentados de red vial total (nacional + provincial) cada 10.000 ha de superficie agropecuaria	2000-2002	2008-2009	Consejo Vial Federal, Viego (2010) y Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008
Kilómetros de red ferroviaria (carga + carga y/o pasajeros) cada 100.000 ha de superficie agropecuaria	2002	2008	DINECE - Programa Nacional Mapa Educativo (Ferrocarriles) y Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008
Infraestructura de energía eléctrica			
Hogares con acceso a red eléctrica (%)	2001	2010	Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 - INDEC
Consumo eléctrico total (MWh) per cápita	2001	2010	Secretaría de Energía e INDEC
Potencia instalada (KW) per cápita	2001	2010	Secretaría de Energía e INDEC
Sistema financiero			
Filiales de entidades financieras cada 100.000 hab.	1998	2010	BCRA, INDEC y Anastasi <i>et al.</i> (2006)
Préstamos al sector privado no financiero / PBG	1998	2005-2008	BCRA, INDEC, CEP (Ministerio de Industria) e IPEC (2009)
Depósitos del sector privado no financiero / PBG	1998	2005-2008	BCRA, INDEC, CEP (Ministerio de Industria) e IPEC (2009)
Desarrollo Institucional			
Calidad institucional			
Promedio de indicadores principales de calidad institucional	n.a.	2009	Proyecto de CIPPEC (2010)
Seguridad pública			
Hechos delictivos cada 100.000 hab.	2001	2008	Dirección Nacional de Política Criminal e INDEC
Homicidios cada 100.000 hab.	2001	2008	Dirección Nacional de Política Criminal e INDEC

BIBLIOGRAFÍA

- ABALERON, C. (1998). "Calidad de vida como categoría epistemológica". *AREA-Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo*, N° 6.
- AGOSTA, R. (2011). "Problemática general del sector transporte en la Argentina". *Voces en el Fénix*, N° 9.
- ALAVI, R. y RAMADAN, A. (2008). "Narrowing Development Gaps in ASEAN". *Journal of Economic Cooperation*, Vol. 29, N° 1.
- ANASTASI, A., BLANCO, E., ELOSEGUI, P. y SANGIÁCOMO, M. (2006). "La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina". Documento de Trabajo N° 25. Banco Central de la República Argentina.
- ANASTASI, A., BLANCO, E., ELOSEGUI, P. y SANGIÁCOMO, M. (2010). "La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina". *Ensayos Económicos (BCRA)*, N° 60.
- ARGAÑARAZ, N., DEVALLE, S. y LONDERO, O. (2010). "La visibilidad de las cuentas públicas en las provincias argentinas". Informe Económico N° 52. Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF).
- ASAP (2009). "Publicación de información fiscal de las provincias". Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- BANCO MUNDIAL (2006). "Argentina: El desafío de reducir los costos logísticos ante el crecimiento del comercio exterior". Informe N° 36606 – AR. Banco Mundial.
- BARRO, R. (1991). "Economic growth in a cross section of countries". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2.
- BECCARIA, L. y GROISMAN, F. (2007). "Informalidad y pobreza en Argentina". Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BORENSZTEIN, E., MILLER, S., SÁNCHEZ, G. y VALENZUELA, P. (2010). "Development Diagnostics for the Southern Cone". Departamento de Países del Cono Sur, BID.
- BUI, T. G. y VO, T. T. (2007). "Approach to Development Gaps in ASEAN: A Vietnamese Perspective". *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 24, N° 1.
- CABALLERO-ANTHONY, M. (2006). "Bridging Development Gaps in Southeast Asia: Towards an ASEAN Community". UNISCI Discussion Papers N° 11.
- CAO, H. y VACA, J. (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la centeneria vigencia de un patrón de asimetría territorial". *Revista Eure*, Vol. XXXII, N° 95.
- CARBALLO, J. y BONGIORNO, M. (2006). "La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)". Documento de Trabajo N° 35. CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CETRÁNGOLO, O., GOLDSCHMIT, A., LIMA QUINTANA, L., SAN MARTÍN, M. y APRILE, M. (2011). "El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros". PNUD, CEPAL y OPS.
- CIPPEC (2010). "Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas". Documento de Trabajo N° 47. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- CUERVO MORALES, M. y MORALES GUTIÉRREZ, F. (2009). "Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica". *Análisis Económico*, Vol. XXIV, N° 55.
- DAMMERT, L., SALAZAR, F., MONTT, C. y GONZÁLEZ, P. (2010). "Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas". FLACSO-Chile / BID.
- ELÍAS, V. (1994). "Regional Economic Convergence: The cases of Argentina, Brazil, and Peru". *Anales de las XXIX Jornadas de la AAEP*, La Plata.
- ELOSEGUI, P. (2008). "La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina". Banco Central de la República Argentina.
- EMMANUEL, A. (1972). *El intercambio desigual*. México DF, Siglo XXI.
- FIEL (2009). "La inversión en infraestructura en la Argentina: necesidades y requisitos para un desempeño competitivo". 45° Coloquio Anual de IDEA. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- FIGUERAS, A. J., ARRUFAT, J. L., DE LA MATA, D. y ÁLVAREZ, S. (2004). "Convergencia regional: un estudio sobre indicadores de tendencia". *Anales de las XXXIX Jornadas de la AAEP*, Buenos Aires.
- FLEITAS, D. (2010). "La Seguridad Ciudadana en Argentina y su relación con el Contexto Regional". FLACSO.
- FUJITA, M. y THISSE, J.F. (2002). *Economics of Agglo-*

- meration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge University Press.
- FURTADO, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires, EUDEBA.
- GALLEGUILLO, R. (2011). "Disparidad y asimetría en el desarrollo regional en la República Argentina, hacia una política pública integral y sustentable". *Inferencia Política*, Vol. 1.
- GALLUP, J. K., SACHS, J. D. y MELLINGER, A. (1999). "Geography and economic development". Annual World Bank Conference on Development Economic, Washington DC.
- GARRIDO, N., MARINA, A. y SOTELSEK, D. (2002). "Convergencia económica en las provincias argentinas (1970-1995)". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 20, N° 2.
- GATTO, F. (2007). "Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad", en B. Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*. Santiago de Chile, CEPAL.
- GUNDER FRANK, A. (1966). "The development of underdevelopment". *Monthly Review*, Vol. 18, N° 4.
- HIRSCHMAN, A. (1958). *La Estrategia del Desarrollo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- IERAL (2006). "La disparidad regional en el acceso al sistema financiero". Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).
- IIEBCC (1999). "Balance de la Economía Argentina 1998". Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIEBCC).
- IIEBCC (2009). "Balance de la Economía Argentina 2008". Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIEBCC).
- IPEC (2009). "Producto Bruto Geográfico de las provincias argentinas. Período 1993-2006". Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de Santa Fe.
- KALDOR, N. (1962). "A new model of economic growth", *The Review of Economic Studies*, Vol. 29, N° 3.
- KANBUR, R., LÓPEZ CALVA, L. F. y VENABLES, A. (2005). "Symposium on Spatial Inequality in Latin America", *Cuadernos de Economía*, Vol. 42.
- KANBUR, R. y VENABLES, A. (eds.) (2005). *Spatial Inequality and Development*. Oxford University Press.
- KANBUR, R., VENABLES, A. y WAN, G. (2006). *Spatial Disparities in Human Development: Perspectives from Asia*. United Nations University Press.
- KIM, S. (2008). "Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies". Working Paper N° 16. Commission on Growth and Development, The World Bank.
- KRUGMAN, P. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography". *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 31.
- LEVA, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- LÓPEZ, A., NIEMBRO, A. y RAMOS, D. (2013). "Diagnóstico de desarrollo para Argentina". Documento de Trabajo N° 51. Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- LORA, E. (ed.) (2008). *Calidad de vida: más allá de los hechos*. BID.
- LUCAS, R. (1988). "On the mechanism of economic development". *Journal of monetary economics*, Vol. 22, N° 1.
- MACEIRA, D. (2008). "Sistema de salud argentino". En F. Berten, W. Flores y A. Hardoy (eds.). *La inequidad en salud. Hacia un abordaje integral*. Buenos Aires: IIED-América Latina.
- MACEIRA, D. (2010). "Health Financing, Insurance and Service Delivery in Argentina", en F. M. Knaul, R. Wong, J. Muiser, R. Guerrero y H. Arreola (eds.). *Financing Health in Latin America Volume 2: Systems and Financial Risk Protection*. Harvard University Press.
- MANKIW, N. G., ROMER, D. y WEIL, D. N. (1992). "A contribution to the empirics of economic growth". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, N° 2.
- MANZANAL, M. (1999). "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo". *Realidad Económica*, N° 166.
- MARINA, A. (2001). "Convergencia económica en Argentina", en T. Mancha Navarro y D. Sotelsek (eds.). *Convergencia económica e integración*. Madrid: Ed. Pirámide.
- MARINI, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- MCGILLIVRAY, M. y CARPENTER, D. (eds.) (2013). *Narrowing the Development Gap in ASEAN: Drivers and Policy Options*. Nueva York: Routledge.
- MILLAN-SMITMANS, P. (2008). "Políticas públicas y desigualdades regionales en la distribución del ingreso en la Argentina". *Ensayos de Política Económica*, N° 2.

- MÜLLER, A. (2012). "Hacia un nuevo paradigma: El necesario regreso de la planificación energética". Documento de Trabajo N° 31. CESP, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- MUSSARD, S. y PI ALPERIN, M.N. (2006). "Inequalities in Poverty: Evidence from Argentina". Working Paper N° 06-03. Groupe de Recherche en Économie et Développement International (GREDI), Université de Sherbrooke.
- MYRDAL, G. (1959). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NAVAJAS, F. (2010). "Infraestructura y energía en la Argentina: Diagnósticos, desafíos y opciones". Documento de Trabajo N° 105. FIEL.
- NORTH, D. (1955). "Location theory and regional economic growth". *The Journal of Political Economy*, Vol. 63, N° 3.
- NÚÑEZ MIÑANA, H. (1972). "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares". Documento Interno N° 10. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- OEA (2008). "Seguridad Pública Argentina". Departamento de Seguridad Pública, Organización de Estados Americanos (OEA).
- OLAETA, H. (2010). "Violencia y criminalidad en la República Argentina". Serie Policy Briefs N° 14. Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.
- PERROUX, F. (1963). "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Vol. II, N° 3-4.
- PNUD (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press.
- PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires.
- PORTO, A. (1995a). "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Más de Dos Décadas Después", en A. Porto (ed.). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.
- PORTO, G. (1995b). "Convergencia entre regiones. Algunos resultados empíricos para la Argentina, 1953-1980". En A. Porto (ed.). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.
- PREBISCH, R. (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". Santiago de Chile, CEPAL.
- PUGA, D. (1999). "The rise and fall of regional inequalities". *European Economic Review*, Vol. 43, N° 2.
- QUADRADO, L., HEIJMAN, W. y FOLMER, H. (2001). "Multidimensional Analysis of Regional Inequality: The Case of Hungary". *Social Indicators Research*, Vol. 56.
- QUINTEROS, M. (2009). "Convergencia económica en las provincias argentinas entre 1953 y 2003". Serie Tesis de Graduación, Documento N° 1. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Salvador.
- RAPOSO, I. y CAFARELL, S. (2009). "Reestructuración ferroviaria: Política pública y experiencia argentina". V Congreso de Administración Pública, San Juan, 27 de mayo.
- RIMISP (2012). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. Santiago de Chile, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- RIVAS, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, CIPPEC.
- ROFMAN, A. (1974). *Desigualdades Regionales y Concentración Económica. El caso argentino*. Buenos Aires, Ed. Siap-Planteos.
- ROFMAN, A. (1988). *Desigualdades regionales en la Argentina*. Buenos Aires, CEUR.
- ROMER, P. (1986). "Increasing returns and long-run growth". *The Journal of Political Economy*, Vol. 94, N° 5.
- RUSSO, J. L. y CEÑA DELGADO, F. (2000). "Evolución de la convergencia y disparidades provinciales en Argentina". *Revista de Estudios Regionales*, Vol. 57.
- SAIN, M. F. (2008). "Situación de la seguridad pública en la Argentina. Análisis de coyuntura y Prospectiva". En ESTADO, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. APORTES PARA EL DEBATE. Buenos Aires, PNUD.
- SCHARGRODSKY, E. (2011). Presentación en el Seminario LAPOP: "El país que ven los argentinos: Resultados del Barómetro de las Américas LAPOP". Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 30 de marzo.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Ed. Planeta.
- SINITSINA, I., ATAMANOV, A., CHUBRIK, A., DENISOVA, I., DUBROVSKIY, V., KARTSEVA, M., LUKASHOVA, I., MAKENBAEVA, I., ROKICKA, M. y TOKMAZISHVILI, M. (2008). "The Development Gap Between the CIS and EU". CASE Network Reports N° 81/2008.

- SOLOW, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, N° 1.
- TOBAR, F., OLAVIAGA, S. y SOLANO, R. (2012). "Complejidad y fragmentación: las mayores enfermedades del sistema sanitario argentino". Documento de Políticas Públicas N° 108. CIPPEC.
- TODARO, M. (2000). *Economic Development*. Nueva York, Addison-Wesley Longman.
- UDUPORUWA, R. J. (2007). "Regional Dimensions of Development of Sri Lanka". *Sabaragamuwa University Journal*, Vol. 7, N° 1.
- UTRERA, G. y KOROCH, J. (1998). "Convergencia: evidencia para las provincias argentinas". Anales de las XXXIII Jornadas de la AAEP, Mendoza.
- VACA, J. (2004). "Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino". *Territorios*, N° 11.
- VELÁZQUEZ, G. A. (2001). *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa*. Tandil, CIG.
- VELÁZQUEZ, G. A. (2008). *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*. Buenos Aires, EUDEBA.
- VELÁZQUEZ, G. A., de F. CARVALHO, C., CARVALHO, E. y GÓMEZ LENDE, S. (2004). "Cambios en la calidad de vida de los argentinos entre 1991 y 2001: una primera aproximación a escala provincial". *Revista ORG & DEMO*, Vol. 5, N° 2.
- VELÁZQUEZ, G. A. y GÓMEZ LENDE, S. (2005). "Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001". VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Tandil, 12-14 de Octubre.
- VENABLES, A. (2005). "Spatial disparities in developing countries: cities, regions, and international trade". *Journal of Economic Geography*, Vol. 5, N° 1.
- VIEGO, V. (2010). "Desigualdades regionales y costos de transporte en Argentina". Tesis Doctoral. Bahía Blanca, Universidad Nacional de Sur.
- WILLINGTON, C. (1998). "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina". Documento de Trabajo N° 14. Córdoba, IERAL.
- ZACARIA, H. y ZOLOA, J. I. (2006). "Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones". Documento de Trabajo N° 39. CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- ZHUANG, J., Brooks, D., Hasan, R., Lee, J.-W. y Son, H. (2010). "Closing Development Gaps: Challenges and Policy Options". ADB Economics Working Paper Series N° 209. Asian Development Bank.

RESUMEN

El problema de las desigualdades regionales de desarrollo es un tema vigente en Argentina. En general, los enfoques y las metodologías aplicadas hasta ahora suelen limitarse a abordar las disparidades territoriales a partir de la evaluación de únicamente unas pocas variables o dimensiones del desarrollo. Esta investigación busca aportar una nueva forma de dimensionar y cuantificar las brechas internas del desarrollo argentino, desde un abordaje más amplio de las diferentes facetas del proceso.

La aplicación de la metodología propuesta arroja un balance más bien crítico para los años 2000. Luego de una década atravesada por el crecimiento económico y la recomposición de los indicadores sociales poscrisis de 2001-2002, las disparidades provinciales tendieron a ensancharse en la mayor parte de los campos del desarrollo estudiados, lo cual sugiere que las mejoras no se habrían distribuido de forma equitativa a lo largo y ancho del territorio nacional.

SUMMARY

The problem of regional inequalities in development is a current topic in Argentina. In general, the approaches and methodologies applied so far are usually limited to address the issue of territorial disparities through the evaluation of only a few variables or dimensions of regional development. This research seeks to provide a new way to measure and quantify the subnational gaps of Argentine development, employing a more comprehensive view of

the different dimensions of this process. The application of the proposed methodology shows us a striking and worrying situation for the 2000s. In the framework of a decade crossed by economic growth and the restructuring of social indicators after the 2001-2002 crises, regional disparities tended to widen in most of the fields of development studied, which suggests that the improvements have not been equitably distributed throughout the country.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

NIEMBRO, Andrés

"Las brechas territoriales del desarrollo argentino. Un balance (crítico) de los años 2000". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 55, N° 215, mayo-agosto 2015 (pp. 21-47).

Descriptores: <Desigualdades territoriales> <Brechas de desarrollo> <Enfoque multidimensional> <Provincias> <Argentina>.

Keywords: <Territorial inequalities> <Development gaps> <Multidimensional approach> <Provinces> <Argentina>.

Códigos JEL / JEL codes: I31, O18, O54, R10.