



LAS BRECHAS INTERNAS DEL DESARROLLO ARGENTINO: Un análisis de la Patagonia en la década 2000-2009*

Andrés Niembro**
ARGENTINA

Resumen:

El problema de las desigualdades regionales y provinciales de desarrollo es un tema que reviste interés actualmente tanto a nivel internacional como específicamente en la Argentina. En líneas generales, los enfoques y las metodologías aplicadas hasta ahora suelen limitarse a abordar el problema de las disparidades territoriales a partir de la evaluación de unas pocas variables o dimensiones del desarrollo regional. Esta investigación busca contribuir al extenso debate sobre el tema aportando una nueva forma de dimensionar y cuantificar las brechas internas del desarrollo argentino, desde un abordaje amplio de las diferentes dimensiones del proceso. Como objetivo particular, mediante la aplicación de la metodología propuesta se procura analizar el estado y la evolución en la última década de las brechas de desarrollo presentadas tanto por la región patagónica como por las provincias que la componen.

Palabras clave: Brechas económicas, Desarrollo, Economía argentina, Patagonia.

Key words: Economic gaps, Development, Argentine Economy, Patagonia.



** Magíster y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Adjunto e Investigador del Departamento de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad Nacional de Río Negro (Sede Andina). Sus intereses académicos giran en torno al Desarrollo Regional y la Economía Internacional.

Contacto: andresniembro@gmail.com

** Este artículo se desprende de un proyecto mucho más amplio de tesis de Maestría en Economía (UBA) llevado adelante desde mediados de 2011 e inédito a la fecha. A lo largo de este proceso, un subproducto preliminar de dicho proyecto (enfocado puntualmente en el análisis de la situación de la Ciudad de Buenos Aires) fue presentado en la tercera edición (año 2012) del concurso "La economía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su impacto en el desarrollo económico argentino". Como tal, ambos trabajos guardan cierta relación en lo que respecta a los apartados conceptuales y metodológicos, pero representan distintas estancias de análisis y de progreso de la investigación.*



Abstract:

The problem of regional inequalities in development is a topic of interest both internationally and specifically in Argentina. In general, the approaches and methodologies applied so far are usually limited to address the problem of regional disparities through the evaluation of only a few variables or dimensions of regional development. This research seeks to contribute to the extensive debate on the issue by providing a new way to measure and quantify the internal gaps of Argentine development, from a broad approach of the different dimensions of this process. As a particular objective, through the application of the proposed methodology we will analyze the status and progress in the last decade of the development gaps presented in both the Patagonian region and the provinces that compose it.

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 documentado 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 –véase Kanbur, López Calva y Venables (2005); Kanbur y Venables (2005); 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 dentro de esta problemática general y busca aportar al análisis y debate sobre la cuestión, si bien haciendo hincapié en la situación particular del desarrollo de la Patagonia argentina.

A pesar de la importancia del tema y de la gran cantidad de trabajos realizados en la materia (véase la siguiente sección), 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 unas pocas variables o dimensiones del desarrollo regional. Esta lógica de

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



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 (con eje en el contexto de la Patagonia), pero poniendo en práctica esta vez una visión holística de las brechas de desarrollo. Esta tarea se sustentará en la aplicación de una especie de “metodología de diagnóstico del desarrollo”, que apunta a proporcionar una perspectiva más amplia y comprehensiva de las desigualdades internas del desarrollo argentino. 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 de la Patagonia entre fines de la década del noventa, inicios de los 2000 y los años más actuales disponibles de la post-convertibilidad.

El trabajo exhibe la siguiente estructura. En la sección 2 se revisa la literatura sobre el tema (resaltando, especialmente, sus limitaciones) y se derivan los objetivos de esta investigación. La tercera sección describe la metodología aquí aplicada, las diferencias con abordajes previos, algunas posibles limitaciones del presente análisis y las estrategias asumidas. A partir de la implementación de dicha metodología, en la cuarta sección se analizan el estado y la evolución en la última década de las brechas de desarrollo de la Patagonia (frente a las demás regiones del país y entre las provincias que la componen). Por último, la sección 5 reúne las conclusiones de este estudio.

Marco conceptual y objetivos del trabajo

Definición y evaluación de brechas de desarrollo a nivel nacional y subnacional

La idea de brecha de desarrollo hace referencia a las disparidades y/o desigualdades en el bienestar (en el amplio sentido de la palabra) entre distintos países, regiones o jurisdicciones hacia el interior de un país. Hoy en día, sobre la base de los aportes seminales de autores como Seers (1969), Todaro (1982) y Sen (1985), o de la labor de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (con especial referencia al reconocido índice y reporte sobre desarrollo humano que elabora anualmente desde 1990), se entiende que el concepto de desarrollo (y, por consiguiente, de brecha de desarrollo) debe ser multidimensional y



dinámico. Bajo esta óptica, el progreso y el bienestar humano responden a un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades (y “libertades”) de los individuos, pero si bien “estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo (...), las más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente” (PNUD, 1990: 34).

En línea con esta determinación multifacética, 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. Cabe destacar, por ejemplo: los estudios focalizados en Asia realizados por Caballero-Anthony (2006), Bui y Vo (2007), Alavi y Ramadan (2008), Zhuang, Brooks, Hasan, Lee y Son (2010) y McGillivray y Carpenter (2013); el análisis de Sinitsina, Atamanov, Chubrik, Denisova, Dubrovskiy 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, Miller, Sánchez y Valenzuela (2010), centrado en cinco países del cono sur de Latinoamérica.

En cambio, los trabajos que hasta el momento han venido analizando las disparidades regionales hacia el interior 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 las inequidades o desigualdades espaciales en solo algunos aspectos o indicadores². A su vez, 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).

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

² Los estudios de Quadrado, Heijman y Folmer (2001), Uduporuwa (2007) y RIMISP (2012) pueden mencionarse como posibles excepciones. De todas formas, existen importantes diferencias entre el objetivo y la metodología de estos trabajos con respecto a la propuesta actual.



problemática del desigual desarrollo de las regiones y provincias argentinas ha sido objeto de estudio desde hace más de treinta años (Nuñez Miñana, 1972; Rofman, 1974; 1988; Porto, 1995) 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 (en materia de ingresos y crecimiento) ha brillado por su ausencia, como se verifica en una larga serie de trabajos realizados desde mediados de los ‘90 (para un resumen, ver Figueras, Arrufat y Regis, 2003; Quinteros, 2009).

Si se focaliza en la década de los noventa, la evidencia proveniente de los estudios sobre “calidad de vida” apunta a una creciente fragmentación y polarización territorial en la Argentina; en particular, en el trabajo de Velázquez, Carvalho, Carvalho y Gómez Lende (2004) se observa una caída intercensal (1991-2001) del valor del “Índice de Calidad de Vida” (ICV) para 20 de las 24 provincias. 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, 2008: 515).

En tanto, 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).

Limitaciones de los análisis efectuados y objetivos de la investigación

La mayoría de los estudios realizados en países en desarrollo (incluyendo la literatura mencionada para Argentina) 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.



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 indican si las disparidades territoriales muestran o no una tendencia a disminuir a lo largo de cierto periodo de tiempo, pero poco 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 y permiten distinguir, a su vez, cómo ha cambiado con los años la situación de las distintas regiones y provincias. Asimismo, es posible establecer un ranking y diferenciar la posición relativa de cada una en un determinado momento. Sin embargo, la construcción de un único y general ICV “contribuye muy poco a entender la complejidad de los factores y puntos de vista que inciden en la calidad de vida” de la población (Lora, 2008: 9).

Por su parte, en los últimos años el IIEBCC ha decidido avanzar en el estudio de las diferencias entre provincias y regiones argentinas sobre la base de la elaboración, a partir de 2006, del Índice de Competitividad Provincial (ICP), junto con posteriores propuestas de regionalización del análisis. Si bien el ICP constituye un importante aporte³, de todas formas mantenemos ciertas dudas en cuanto a su utilidad como herramienta de diagnóstico (en la próxima sección se resaltan 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 frente a las mencionadas limitaciones de los enfoques aplicados hasta el momento para el análisis de las disparidades territoriales en 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 se procurará analizar el estado actual y la evolución en la última década de las brechas de desarrollo para el caso puntual de la Patagonia argentina.

³ Desde el punto de vista conceptual, el ICP resalta la esencia multidimensional y sistémica de la competitividad, puesto que ésta “no solo apunta al desarrollo del sector empresarial de una región o país, sino también a otros aspectos: el desarrollo económico, la calidad de vida de los habitantes, el nivel tecnológico, la calidad de los medios de comunicación y transporte, entre otros” (IIEBCC, 2008: 566).



Diseño metodológico

El presente trabajo se apoya en la aplicación de una metodología (relativamente sencilla, y por ende, perfectible) 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 términos agregados, y forzando en cierta medida la esquematización, se abarcan diferentes aspectos del “desarrollo social” (pobreza y necesidades básicas, salud, educación), “desarrollo económico” (TIC, innovación, infraestructura de transporte y energía eléctrica, sistema financiero) y “desarrollo institucional” (calidad institucional y seguridad pública).

Cada uno de estos campos está compuesto por una serie de indicadores específicos que cubren diversos aspectos del fenómeno. Por dar un ejemplo, en educación se consideran mediciones de cobertura y también aspectos de calidad y logros del sistema educativo (ver cuadro anexo para mayores detalles). 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; especialmente, ciertos indicadores existentes a nivel nacional no siempre se encuentran bajo una categorización provincial, o bien pueden no haber datos comparables para diferentes momentos del tiempo.

A pesar de estas potenciales limitantes, ha sido posible recabar, sobre la base de estadísticas oficiales, una cantidad de información suficiente como para cubrir adecuadamente las áreas del desarrollo antes mencionadas⁴. Respecto al plano intertemporal, dado que la información sobre las distintas variables consideradas no se encuentra siempre disponible para idénticos años, se optó 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).

En cuanto a la naturaleza de los indicadores empleados, la intención ha sido 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 se ignore la información que da cuenta de los recursos volcados a cada área, sino que preferimos concentrar el

⁴ No obstante, han quedado fuera de las posibilidades de análisis algunas áreas interesantes, como la vinculada al 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 desactualizadas.



diagnóstico de cada campo del desarrollo en función de sus “fines” y no necesariamente de sus “medios”, i.e. los *inputs* aplicados al logro de aquéllos. Como excepción a esta regla, cabe aclarar que en el caso de la innovación solamente está disponible a nivel provincial la información en materia de gasto e investigadores, pero no de los frutos cosechados.

Llegados a este punto, es posible señalar algunas diferencias entre el marco metodológico propuesto y el empleado en la elaboración del ICP. Más allá de ciertas cuestiones de cálculo y presentación (por ejemplo, el ICP genera números índice positivos, mientras que el presente análisis permite identificar provincias con brechas positivas o negativas), las diferencias más importantes se encuentran en el ámbito de las categorías de estudio y la naturaleza de las variables incluidas en cada una. El ICP se estructura en siete factores: personas; empresas; infraestructura; gobierno; innovación, ciencia y tecnología; recursos naturales y medio ambiente; y resultados económicos. Esta sistematización presenta algunas debilidades a la hora de efectuar un diagnóstico preciso y extraer líneas concretas de acción, puesto que suele colapsar ciertas categorías que en la metodología propuesta se encuentran por separado (por ejemplo, el factor personas incluye cuestiones de pobreza, salud y educación, y en el de infraestructura confluyen indicadores vinculados a TIC, 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, aquí la prioridad está puesta en evaluar los resultados de cada dimensión del desarrollo, es decir, sus *outputs* (con la salvedad recién hecha del área de innovación), sobre la base principalmente de estadísticas oficiales (esto último facilita la replicabilidad del análisis y, por qué no, lo torna menos costoso).

Respecto 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 en los distintos campos del desarrollo considerados, primero se obtienen las brechas particulares para cada indicador y luego, mediante procesos de normalización y agregación, se deriva finalmente una medida sintética para el área respectiva⁵.

La primera etapa parte de la diferencia existente entre el indicador para cada región/provincia y su valor a nivel nacional (o el promedio general si se carece

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.



de este dato, aunque suele ser la excepción). Este procedimiento arroja como resultado una identificación de aquellas jurisdicciones que se encuentran en una mejor o peor posición relativa que el conjunto del país. Cabe aclarar que la noción de brecha “positiva” o “negativa” debe ajustarse de acuerdo con la naturaleza del indicador en cuestión. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, si se considera 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.

Cabe mencionar que, en los estudios en el ámbito internacional efectuados por Borensztein et al. (2010) y López, Niembro y Ramos (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 PPC). Posteriormente, 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; i.e. se identifica en qué áreas el país se encuentra “atrasado” o “adelantado” en función de la distancia entre los indicadores de desarrollo reales y los esperados según su nivel de ingreso per cápita.

No obstante, a la hora de estimar las brechas de desarrollo a nivel subnacional no es posible seguir dicho procedimiento. Esto se debe a varias razones, incluyendo: i) los datos de ingreso per cápita a nivel provincial en Argentina se encuentran relativamente desactualizados; ii) elaborar regresiones con base en datos de 24 provincias conduciría a estimaciones poco confiables; iii) para resolver este problema, se podría incluir a las provincias en la base de datos construida a nivel internacional y así estimar los valores esperados en cada área del desarrollo, pero esto no es factible ya que en la mayor parte de los casos no se encuentran disponibles las mismas variables empleadas para calcular las brechas nacionales. De cualquier forma, a diferencia de las comparaciones internacionales, hay razones suficientes para asumir que la cohesión económico-social es un valor *per se* al interior de un país, ya que las disparidades territoriales podrían convertirse en una fuente de inestabilidad social, económica y política y, por ende, en un serio obstáculo para el desarrollo futuro de la sociedad.

Yendo a las siguientes etapas del proceso de cálculo, el segundo momento



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

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

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

Es decir, a la brecha inicial se le resta 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 (solo en el caso de la educación la agregación procede "de forma escalonada"⁶).

Es preciso señalar que en los mencionados trabajos de Borensztein et al. (2010) y López et al. (2013), la agregación de las brechas a 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. A pesar de las diferencias existentes entre estos procedimientos, lo cierto es que ambas estrategias terminaron dando como resultado brechas sintéticas de igual signo para todos los sectores analizados. De cualquier forma, el mencionado método econométrico no puede ser aplicado aquí a las brechas regionales/provinciales por razones similares a las antes señaladas (en especial, por el reducido tamaño de la base de datos como para garantizar la robustez del cálculo).

Brechas de desarrollo de la Patagonia argentina: Década 2000-2009

Un modo de sintetizar la situación actual de las disparidades internas de desarrollo en Argentina, aunque de una forma un tanto agregada, es

⁶ Como no están disponibles las tasas netas de escolarización para ambos periodos de tiempo, pero sí las tasas brutas y de sobreedad, primero se combinan las brechas estandarizadas de estas últimas y luego el resultado se promedia 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.

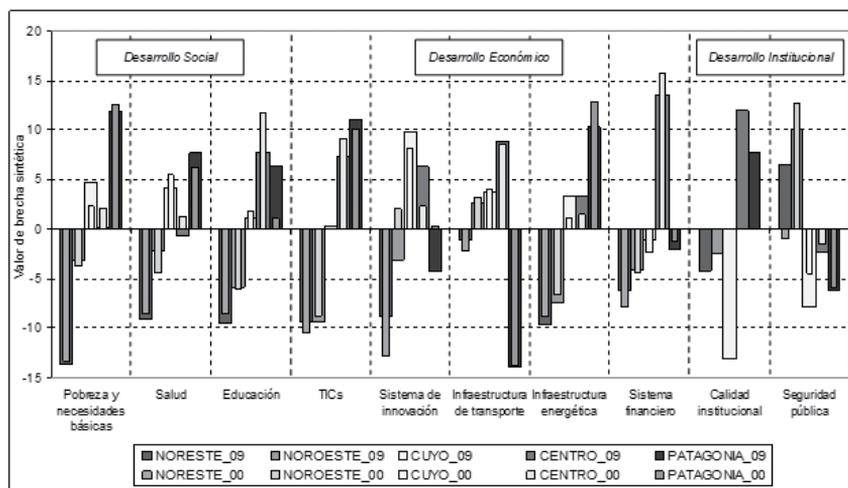
⁷ Este procedimiento permite reducir un amplio conjunto de variables posiblemente correlacionadas entre sí a un número menor de componentes principales no correlacionados.



examinar las brechas regionales para las diferentes dimensiones estudiadas⁸. Lo primero que salta a la luz al apreciar el gráfico 1 es que el Noreste y Noroeste argentinos (NEA y NOA) presentan brechas negativas en casi todas las áreas del desarrollo (y más intensamente en el caso del NEA), con las únicas excepciones del NOA en infraestructura de transporte y ambas regiones en seguridad pública. En contraste con el Norte, la región Centro exhibe brechas positivas en casi todas las variables, salvo en salud y seguridad pública. Cuyo, en tanto, aparece muy rezagado en los campos del desarrollo institucional, y con un déficit menor en sistema financiero.

Por su parte, mientras que la Patagonia aparece como la región mejor posicionada en las áreas de pobreza, salud, TIC y energía eléctrica (y segunda al Centro en educación y calidad institucional), asoma como la región peor ubicada en infraestructura de transporte (volveremos sobre esto a continuación) y también exhibe brechas negativas en seguridad, sistema financiero e innovación. Este último caso representa, a su vez, el deterioro más notorio en términos de la evolución de las brechas patagónicas en los años 2000, a lo cual se contraponen el notable avance de los resultados educativos de la región.

Gráfico 1. Brechas regionales de desarrollo (circa 2000 vs. circa 2009)



Fuente: Cálculos propios.

⁸ La división regional utilizada es la misma que emplea el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y la cual coincide, por ejemplo, con la aplicada en el extenso trabajo de Velázquez (2008). Noreste (compuesto por las provincias de): Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones; Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán; Cuyo: Mendoza, San Juan, San Luis; Centro: Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe; Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego.



Es preciso tener presente que, más allá de las dimensiones analizadas y de forma transversal a éstas, las desigualdades inter-regionales también responden a otros tipos de inequidades, de acuerdo con las características poblacionales de cada región. Por ejemplo, luego de la crisis de 2001-2002, el panorama regional 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; Zacaria y Zoloa, 2006). No obstante ello, y en el marco de la sustancial caída de la pobreza en el ámbito nacional, la reducción fue mayor en las ciudades más australes del país que en las nortenas, lo cual parece ir en contra de un proceso de convergencia territorial (ver Millan-Smitmans, 2008; López et al., 2013).

Otro factor crucial son las disparidades entre zonas urbanas y rurales. Según los últimos cálculos disponibles del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), correspondientes al año 2001, siete de las ocho provincias con mayor proporción de habitantes rurales pertenecen al Norte del país, mientras que tres de las cuatro en el otro extremo son 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.

El peso diferencial de la población rural en las distintas regiones del país es un factor que puede servir para matizar los muy negativos resultados cosechados por la Patagonia en materia de infraestructura de transporte (y relativizar la mejor posición del Norte en dichos cálculos). 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. No obstante, es preciso considerar que el objetivo de la integración del territorio argentino corre, en cierta medida, al margen de la dispersión poblacional y se asienta en la necesidad de conectar todos los rincones del país con fines tanto económicos como sociales.

Otro punto que no puede perderse de vista al analizar la Patagonia argentina es que se trata de una región de “poblamiento tardío”⁹, donde los procesos de organización territorial, institucional y política se extendieron a lo largo

⁹ Cabe destacar que este “poblamiento tardío” sobrevino y fue posterior, muchas veces, al despoblamiento (de los habitantes originarios) que implicaron las campañas militares nacionales.



del siglo XX; en el caso de Tierra del Fuego, recién en 1991 se concretó finalmente su “provincialización” (hasta entonces estuvo organizada como Territorio Nacional). A lo largo de la historia, grandes esfuerzos se destinaron para desarrollar la infraestructura social y económica de la Patagonia, de modo de garantizar las condiciones de vida necesarias para la atracción y el asentamiento de la población. Esto se trasluce gráficamente en las brechas evidenciadas, en particular, en las distintas dimensiones del desarrollo social.

Está claro que también existen cuestiones idiosincráticas del territorio que se reflejan en las brechas de desarrollo calculadas, como la (recién mencionada) reducida cobertura vial y ferroviaria de la extensa geografía patagónica o la disponibilidad de recursos energéticos estratégicos, no solo renovables como la generación hidroeléctrica, sino también no renovables como el petróleo y gas. Aunque estos últimos no hayan sido considerados expresamente entre los indicadores empleados en este trabajo, lo cierto es que poseen una influencia indirecta sobre las brechas de desarrollo de la Patagonia; por ejemplo, en la medida en que las regalías derivadas de la explotación hidrocarburífera repercuten favorablemente sobre la capacidad financiera de los gobiernos provinciales, estos mayores recursos pueden facilitar la realización de ciertos gastos y/o inversiones por parte del sector público. A esto se suma que provincias como Tierra del Fuego y Santa Cruz suelen ubicarse entre las “relativamente más favorecidas” por el mecanismo de coparticipación federal de impuestos (dado que el monto que obtienen de recursos coparticipados por habitante supera al de la mayoría de las restantes jurisdicciones del país).

El desarrollo educativo de las provincias patagónicas bien puede enmarcarse dentro del anterior razonamiento. En efecto, las brechas provinciales en materia de educación incluyen dentro de sí a las brechas de recursos y calidad entre la escuela pública y privada y a las brechas de acceso a una u otra en cada jurisdicción del país. A pesar de que Argentina ha mostrado una tendencia en las últimas décadas hacia la consolidación de un modelo organizativo dual alrededor de la segmentación público-privada (Rivas, 2010; Guadagni, 2011), esta realidad del sistema educativo toma diferentes matices hacia el interior del país. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires casi la mitad de los alumnos asiste a escuelas de gestión privada (datos de 2010), en la Patagonia como un todo ronda el 15% (solo en Tierra del Fuego supera el 20%), cifras similares a las observadas en el Norte del país. En este sentido, las provincias patagónicas parecen disponer de los recursos necesarios para sostener una educación estatal relativamente bien financiada, de buena



calidad y que reúne a gran parte del alumnado, lo cual se ha visto reflejado no solo en las brechas positivas exhibidas en gráficos anteriores, sino en la evolución favorable a lo largo de los 2000.

Si se examina el gasto anual por alumno en el sector público, entre los siete distritos que más recursos destinaron en 2010 figuran, precisamente, las cinco provincias patagónicas. Entre puntas, la inversión por alumno de Tierra del Fuego fue cuatro veces la de Misiones y cinco la de Salta. Dada la elevada cantidad de recursos por habitante que tienen Santa Cruz y Tierra del Fuego (y un paso por detrás, Neuquén y Chubut), estas jurisdicciones pueden ubicarse bien arriba en materia de inversión por alumno, a pesar de estar entre las que relativamente menos presupuesto destinan a financiar el sistema educativo. En el otro extremo, Río Negro, la provincia patagónica “menos favorecida” por los recursos hidrocarburíferos, suele realizar un alto esfuerzo presupuestario en educación.

El panorama de la salud pública también guarda cierto paralelismo con la lógica anterior. Buena parte de las desigualdades internas de la Argentina en materia de resultados de salud se sustentan, a su vez, en disparidades existentes por el lado de la disponibilidad y acceso a los servicios de salud. La falta de coordinación y articulación entre los sectores público, seguridad social y privado obstruye la posibilidad de construir un “verdadero sistema” de salud y va en contra del eficiente uso de los recursos y la equidad de su cobertura (Cetrángolo, Goldschmit, Lima Quintana y San Martín, 2011). Asimismo, persisten importantes diferencias entre los subsistemas públicos de cada provincia, lo cual atenta contra la existencia de un (único) nivel básico de cobertura para toda la población asegurado por la atención pública. En el ámbito regional, la Patagonia mostró, por lejos, el mayor nivel de gasto per cápita en “atención pública de la salud”¹⁰ para el año 2008. En tanto, el gasto per cápita de Santa Cruz (el máximo) fue casi 10 veces la inversión por habitante de la provincia de Buenos Aires (el mínimo) y 7,5 veces la de Misiones (la provincia de menor gasto per cápita en el Norte).

En el caso de los sistemas financiero y de innovación, buena parte de las brechas negativas de la Patagonia puede explicarse a partir de la elevada concentración geográfica de los mismos a nivel nacional. En términos de disponibilidad y utilización del sistema financiero, se verifica una marcada

¹⁰ El gasto en atención pública de la salud representa el gasto gubernamental para sostener el subsistema público de salud y no incluye al monto que los gobiernos provinciales destinan al sector salud por medio de las obras sociales provinciales (OSP). De acuerdo con datos relevados por Maceira (2010), entre las siete jurisdicciones con mayor gasto per cápita por parte de las OSP se encuentran las cinco provincias patagónicas.



contraposición entre la Ciudad de Buenos Aires (y, por su influencia, la región Centro en el gráfico 1) y el resto, puesto que, en su carácter de centro financiero del país, exhibe niveles significativamente superiores a la media nacional (y hace que dicho valor nacional se ubique por encima de la mayoría de las restantes jurisdicciones).

Algo similar, si bien con matices, ocurre por el lado de las actividades de ciencia, tecnología e innovación. En efecto, tanto la inversión como los recursos humanos abocados a dichas funciones se concentran, por lo general, en torno a las principales provincias del país (y, por ende, a la región Centro).

Un caso excepcional en la Patagonia, y que se observa claramente en el gráfico 2, es Río Negro. Por ejemplo, si se analiza la distribución provincial del presupuesto nacional en la función "ciencia y técnica" (es decir, sin incluir la inversión en actividades científicas y tecnológicas realizada en universidades públicas), Río Negro aparece en tercer lugar, con poco más del 5% (siendo particularmente importante la presencia de organismos públicos nacionales, como la CONAE, la CNEA y el INTA), por detrás de la ciudad y provincia de Buenos Aires, pero arriba de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán (ver MinCyT, 2009).

Como se aprecia en el gráfico 2, el panorama del desarrollo financiero e innovativo hacia el interior de la Patagonia es relativamente heterogéneo, hecho que podría extrapolarse también a las dos dimensiones del desarrollo institucional. En este sentido, las brechas negativas de Neuquén y Santa Cruz en todos los casos se contraponen con las brechas positivas de Río Negro, Tierra del Fuego (salvo en innovación, que es prácticamente nula) y Chubut (con la excepción de seguridad).

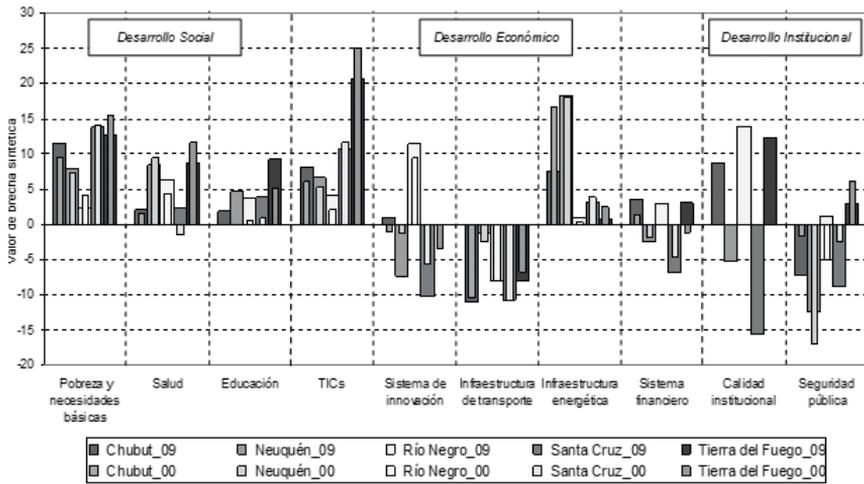
Respecto a la calidad institucional, cabe subrayar que la limitada disponibilidad de información a nivel subnacional no solo imposibilita una comparación intertemporal, sino que incluso las brechas actuales deben tomarse apenas como un primer intento de análisis. Sin ir más lejos, la situación de las provincias patagónicas puede variar según el relevamiento que se considere (ver ASAP, 2009; Argañaraz, Devalle y Londero, 2010; CIPPEC, 2010), a los que se les suma además el problema de definir qué se entiende por ("buenas") instituciones.

Está claro que las disparidades de desarrollo intra-regional no se reducen a las dimensiones recién descritas. Por ejemplo, es notorio además el liderazgo de Tierra del Fuego en TIC (con una brecha positiva muy similar a la de la Ciudad de Buenos Aires) y el de Neuquén y Chubut en energía eléctrica



(teniendo presente las importantes plantas de generación hidroeléctrica allí radicadas). En pobreza y necesidades básicas, Río Negro aparece como la provincia relativamente más rezagada, al igual que en el desarrollo de las TIC, mientras que Neuquén es la jurisdicción menos desfavorecida en infraestructura de transporte.

Gráfico 2. Brechas de desarrollo de las provincias patagónicas (circa 2000 vs. circa 2009)



Fuente: Cálculos propios.

En términos intertemporales, se aprecian nuevamente las claras mejoras en educación en todas las provincias, sumado a los casos puntuales de Río Negro en seguridad, de dicha jurisdicción más Chubut y Tierra del Fuego en desarrollo financiero, y de Santa Cruz en salud. No obstante, las brechas de innovación y seguridad empeoran para Santa Cruz a lo largo de los 2000, al igual que, respectivamente, en Neuquén y Chubut. A su vez, esta última retrocede en energía (lo cual responde mayormente a una pérdida de posición relativa en torno al indicador de consumo energético).

Conclusiones

Frente a los problemas señalados acerca de las formas de análisis usualmente aplicadas para evaluar las disparidades internas del desarrollo argentino, en este trabajo se procuró implementar, en cambio, un enfoque más abarcativo y consistente sobre las brechas de desarrollo a nivel subnacional. En particular, la metodología propuesta para tal fin se destinó a estudiar, con más detalle, el caso de la Patagonia.



Dadas las características especiales que asumió la organización político-institucional de esta región, las particularidades de su proceso de atracción de pobladores (y la conformación socioeconómica finalmente asumida), junto con el peso de factores territoriales bien marcados (vasta extensión, presencia de recursos energéticos de diversa índole, etc.), no sorprende entonces que la Patagonia presente brechas positivas en las distintas áreas del desarrollo social, aunque restan varios puntos a mejorar en lo económico e institucional. En estas últimas dimensiones se observan, a su vez, las mayores heterogeneidades internas de la región, además de sobresalir algunos casos (como Santa Cruz y, en menor medida, Neuquén) que no solo ostentan brechas negativas, sino que incluso varias de ellas se han agravado en los años 2000.

Vale aclarar, por último, que la tarea de profundizar el desarrollo de la Patagonia argentina en sus múltiples campos dista de ser una labor sencilla, que pueda acotarse 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 del país y, en particular, de cada región y provincia, lo cual demanda de un análisis pormenorizado a la hora de definir medidas específicas de política. De todas formas, puede emplearse el presente estudio como un punto de partida sobre el cual establecer ciertas estrategias y prioridades generales de acción para encaminar el complejo proceso de desarrollo de las provincias patagónicas.

Referencias

- ALAVI, R. y RAMADAN, A. (2008). Narrowing Development Gaps in ASEAN. En: *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.
- ARGANÁRAZ, 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.
- ASAP (2009). *Publicación de información fiscal de las provincias*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).



- 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. En: *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 centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. En: *Revista Eure*, Vol. XXXII.
- 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, Universidad Nacional de La Plata.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CETRÁNGOLO, O., GOLDSCHMIT, A., LIMA QUINTANA, L. y SAN MARTÍN, M. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: PNUD.
- 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).
- FIGUERAS, A., ARRUFAT, J.L. y REGIS, P. (2003). *El fenómeno de la convergencia regional: una contribución*. Anales de las XXXVIII Jornadas de la AAEP, Mendoza.
- GALLEGUILLO, R. (2011). Disparidad y asimetría en el desarrollo regional en la República Argentina: Hacia una política pública integral y sustentable. En: *Inferencia Política*, N° 1.
- 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: Naciones Unidas.



- GUADAGNI, A. (2011). *Deserción, Desigualdad y Calidad Educativa*. Informe Especial N° 415. Econométrica.
- IIEBCC (1999). *Balance de la Economía Argentina 1998*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIEBCC).
- IIEBCC (2008). *Balance de la Economía Argentina 2007*. 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.
- KANBUR, R., LÓPEZ CALVA, L.F. y VENABLES, A. (2005). Symposium on Spatial Inequality in Latin America. En: *Cuadernos de Economía*, N° 42.
- KANBUR, R. y VENABLES, A. (Eds.) (2005). *Spatial Inequality and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- KIM, S. (2008). *Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies*. Working Paper N° 16. IBRD – World Bank.
- 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*. Washington: BID.
- MACEIRA, D. (2010). Health Financing, Insurance and Service Delivery in Argentina. En KNAUL, F., GUERRERO, R., MUISER, J.R., H. ARREOLA y R. WONG (Eds.). *Financing Health in Latin America Volume 2: Systems and Financial Risk Protection*. Boston: Harvard University Press.
- 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. En: *Ensayos de Política Económica*, N° 2.



- MINCYT (2009). *Localización geográfica de las AC&T contenidas en el presupuesto de la Administración Pública Nacional: Años 1998-2007*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1972). *Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores (para el PNUD).
- PORTO, A. (1995). *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.
- QUADRADO, L., HEIJMAN, W. y FOLMER, H. (2001). *Multidimensional Analysis of Regional Inequality: The Case of Hungary*. En: *Social Indicators Research*, N° 56.
- QUINTEROS, M. (2009). *Convergencia económica en las provincias argentinas entre 1953 y 2003*. Documento N° 1. Serie Tesis de Graduación. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Salvador.
- RIMISP (2012). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- RIVAS, A. (2010). *Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial*. En A. SUÁREZ (Ed.). *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- ROFMAN, A. (1974). *Desigualdades Regionales y Concentración Económica. El caso argentino*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- ROFMAN, A. (1988). *Desigualdades regionales en la Argentina*. Buenos Aires: CEUR.
- SEERS, D. (1969). *The Meaning of Development*. En: *International Development Review*, Vol. 11, N° 4.
- SEN, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- SINITSINA, I., ATAMANOV, A., CHUBRIK, A., DENISOVA, I., DUBROVSKIY, V.,