



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**  
**Departamento de Ciencias Sociales**  
**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Asimetrías regionales en Argentina: brechas estructurales de desarrollo en  
la Provincia de Corrientes a principios del S.XXI**

**Autor: Lic. Andrés Boeninger Sempere**

**Legajo: 33.498.499**

**Mentor: Dr. Ariel Oscar García (CEUR-CONICET)**

**Buenos Aires, 2018**



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Promoción XV

**Asimetrías regionales en Argentina: brechas estructurales de desarrollo en  
la Provincia de Corrientes a principios del S.XXI.**

**Lic. Andrés Boeninger Sempere - <33.498.499>**

**Buenos Aires, 25 de julio de 2018**

---

**Director Dr. Ariel Oscar García (CEUR-CONICET)**

## ÍNDICE

Problema de investigación .....	4
Preguntas de investigación .....	5
Organización del trabajo .....	6
<b>Parte I: Objetivos, hipótesis y metodología de investigación.....</b>	<b>10</b>
<b>Objetivo general .....</b>	<b>10</b>
<i>Objetivos específicos.....</i>	<i>10</i>
<b>Hipótesis.....</b>	<b>11</b>
<b>Metodología .....</b>	<b>11</b>
<i>Factibilidad.....</i>	<i>12</i>
<i>El estudio de un caso sub-nacional.....</i>	<i>12</i>
<b>Parte II: Antecedentes: Asimetrías regionales en Argentina .....</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo 1: Asimetrías y desarrollo .....</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo 2: Asimetrías y desarrollo en Corrientes: estudio estilizado periodo S.XIX-XX.....</b>	<b>27</b>
<i>Estudio estilizado de las políticas estatales dirigidas a intervenir sobre las asimetrías regionales, región NEA-Provincia Corrientes periodo S.XIX-XX.....</i>	<i>29</i>
<b>Parte III: Desarrollo regional como disciplina para intervenir sobre las asimetrías regionales .</b>	<b>40</b>
<b>Capítulo 1: Una mirada post estructuralista acerca del concepto de desarrollo.....</b>	<b>40</b>
<b>Capítulo 2: Una mirada post estructuralista acerca del concepto de región.....</b>	<b>44</b>

<i>Clasificaciones de la región del Noreste Argentino (NEA)</i> .....	47
<b>Capítulo 3: Desarrollo regional como disciplina</b> .....	53
<b>Capítulo 4: Planificación regional en América Latina y Argentina</b> .....	57
<b>Parte IV: Las brechas estructurales de desarrollo como herramienta para operacionalizar el concepto desarrollo</b> .....	60
<b>Capítulo 1: “Diagnóstico del desarrollo”</b> .....	60
<b>Capítulo 2: “Diagnóstico del Crecimiento”</b> .....	65
<b>Capítulo 3: “Diagnóstico del Desarrollo” ¿y/o? “Diagnóstico del Crecimiento”</b> .....	68
<b>Parte V: Estudio de las brechas estructurales de desarrollo: el caso de la Provincia de Corrientes</b> .....	71
<b>Capítulo 1: Análisis del caso</b> .....	71
<b>Capítulo 2: Análisis de las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes</b> .....	79
(1) Brecha de empleo .....	79
(2) Brecha de pobreza .....	84
(3) Brecha de desigualdad.....	87
<b>Parte VI: Reflexiones finales</b> .....	90
<b>Bibliografía</b> .....	93
<b>Anexo I</b> .....	98
<b>Anexo II</b> .....	99

## Introducción

### Problema de investigación

Los estudios hallados en torno a las asimetrías regionales<sup>1</sup> identifican diversas causas que podrían explicar los desiguales niveles de desarrollo que hay entre las regiones argentinas. Algunos de los autores relevados centran la atención en la estructuración productiva que han adoptado las regiones (Rofman, 1993), o en el modo en el cual éstas se articularon en torno a las estrategias de desarrollo impulsadas por el gobierno central (Slutzky, 2014). Otros investigadores, encuentran el eje explicativo en las capacidades con las que el propio Estado cuenta para gestionar el desarrollo (O'Donnell, 1993 y Evans, 1992). Así mismo, se han relevado autores que refieren a causas de índole tanto económico como institucional, hardware y software en los términos de Fanelli (2012), para dar respuesta al por qué hay polos de desarrollo y otro de sub-desarrollo en Argentina. A su vez, se ha hallado bibliografía que permite identificar un vínculo dialéctico en torno a políticas estatales implementadas, estructura productiva y niveles de desarrollo obtenidos.

Si bien los estudios en torno a los métodos que permiten analizar las brechas de desarrollo que experimentan las provincias argentinas han sido significativos, no se han hallado al momento investigaciones actuales que aborden la problemática. A su vez, debe mencionarse que uno de los métodos más recurrentes para investigar la temática es el que estudia la asimetría regional a partir de la variable de nivel de ingreso per cápita. No obstante, la

---

<sup>1</sup> Respecto de las asimetrías regionales se observa que es un tema estructural en Argentina. En el anexo I se expone un cuadro donde se evidencia lo antedicho a partir de la comparación de Argentina con otros países federales de América. Si bien estos países presentan también diferencias en relación al nivel de desarrollo de sus regiones, Argentina es la que exhibe las mayores brechas.

postura que adoptaremos considera insuficiente ese enfoque<sup>2</sup>. Por ese motivo, se trabajará sobre un conjunto de indicadores que podrían colaborar en el estudio de diversos aspectos que enfrenta una jurisdicción a nivel sub-nacional para alcanzar el desarrollo. Es decir, el principal aporte de la investigación al conocimiento plantea ser la implementación de una metodología de abordaje integral y multidimensional –denominada “brechas estructurales de desarrollo”- al caso de una provincia argentina.

### Preguntas de investigación

- ¿Qué aspectos económicos e institucionales pueden explicar los desiguales niveles de desarrollo entre las regiones argentinas?
- ¿Qué tipo de vínculo puede identificarse entre las políticas estatales dirigidas a intervenir sobre las asimetrías regionales y las brechas de desarrollo en Corrientes?
- Según los post-estructuralistas, ¿Cuáles son los antecedentes teóricos y aportes conceptuales de los términos región y desarrollo en relación al estudio de las causas de los niveles de subdesarrollo a nivel sub-nacional?
- De acuerdo a la CEPAL, ¿Cuáles son los principales enfoques metodológicos para abordar las brechas estructurales de desarrollo?

---

<sup>2</sup> Al respecto se adhiere a la postura propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que sugiere que los países de renta media, entre los cuales se encuentra Argentina, para alcanzar el desarrollo deben superar más aspectos que los relacionados a la brecha de ingresos. A su vez, debido a la heterogeneidad entre los países de renta media, y hacia el interior de éstos, asumir el análisis a partir de un solo indicador impide observar la riqueza del objeto de estudio puesto que excluye particularidades tanto económicas como sociales. Por último, el aumento en los niveles de ingreso no significa necesariamente una mejora en otras brechas que también afectan al desarrollo como, por ejemplo, educación, salud o infraestructura.

- ¿Qué son las brechas estructurales de desarrollo, y cómo pueden analizarse?, ¿Qué relación tienen éstas con los “Diagnósticos del Desarrollo” y el “Diagnóstico del Crecimiento”? y ¿Cuál es la conveniencia de la utilización de este marco teórico y metodología?
- **En el marco de las asimetrías regionales en Argentina, ¿Cómo pueden analizarse las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes?**
- ¿Cómo está compuesta la población económicamente activa en la Provincia de Corrientes?, ¿Cómo es la distribución geográfica del empleo privado en la provincia?, ¿Cómo es la clasificación de la mano de obra en la provincia; ¿Cuántos hogares tienen necesidades básicas insatisfechas?

### Organización del trabajo

La primera parte está constituida por tres secciones y se presenta como el núcleo central de la investigación ya que se exponen los objetivos, hipótesis y metodología.

La segunda parte se compone por dos capítulos. En sus páginas se encuentran el marco para abordar los antecedentes de las asimetrías regionales en Argentina. El primer capítulo se inicia con el estudio de posturas económicas e institucionales que buscan responder al siguiente interrogante: *¿Qué puede explicar las asimetrías regionales en Argentina?* Un elemento importante del capítulo es el vínculo dialéctico que los autores relevados trazan entre política estatal, estructura productiva, desarrollo y asimetrías regionales. Así, pueden distinguirse variables que sumadas a las estudiadas en la hipótesis –empleo, pobreza y desigualdad- configuran la estructura del segundo capítulo. Dentro de este marco, se realiza un estudio estilizado de las variables mencionadas aplicadas a la región del noreste argentino, y a la Provincia de Corrientes en particular.

La tercera parte está conformada por cuatro capítulos. Como bien señalan los títulos de los capítulos uno y dos, se examinan allí los conceptos “desarrollo” y “región”. El trabajo es un esfuerzo orientado a deconstruir ambos conceptos. Comprobará el lector que tanto desarrollo como región son nociones polisémicas, por lo que pueden adquirir distintos significados y alcances y, en consecuencia, el abordaje conceptual variará dependiendo el marco teórico que se decida emplear. Los capítulos analizan el enfoque post-estructuralista ya que se vincula con los supuestos metodológicos desarrollados a lo largo de nuestra investigación. Luego, y entendiendo que la manera en la cual comprendemos e interpelamos el territorio es susceptible de ser analizado de múltiples maneras, se evalúa conducente con los objetivos de investigación hacer un repaso de distintas formas en las cuales el territorio del noreste argentino puede ser clasificado.

Posteriormente, en los capítulos tres y cuatro, se analiza el desarrollo regional como disciplina y la planificación regional en América Latina y Argentina.

Prosigue la investigación con una cuarta parte con tres capítulos que tratan temas relativos a las dificultades metodológicas para operacionalizar el concepto de desarrollo. El propósito de los capítulos es profundizar en torno a los marcos teóricos y métodos que permiten, desde un enfoque flexible que se adapte al tema de estudio, indagar respecto de cómo estudiar las brechas estructurales que se dan al interior de una jurisdicción de nivel sub-nacional.

La quinta parte, dedicada al análisis de las brechas estructurales de desarrollo al caso de la Provincia de Corrientes, analiza temas que, si bien fueron desarrolladas en distintas instancias de la investigación, se abordan de manera más particular. Esta última parte está constituida por dos capítulos. En el primero, el objetivo es identificar elementos centrales de índole productivo y socio-económico de la provincia; mientras que en el segundo es analizar las brechas estructurales de desarrollo de desigualdad, pobreza y empleo de la provincia.





Universidad de  
**San Andrés**



Universidad de  
**San Andrés**

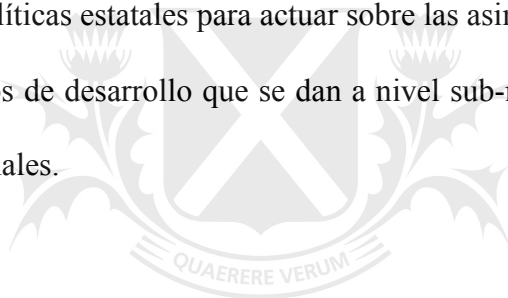
## **Parte I: Objetivos, hipótesis y metodología de investigación**

### **Objetivo general**

- Conocer las asimetrías regionales en la Provincia de Corrientes en relación a las brechas estructurales de desarrollo a principios del S.XXI.

### **Objetivos específicos**

- Describir las políticas estatales<sup>3</sup> dirigidas a intervenir sobre las asimetrías regionales en el noreste argentino.
- Analizar las características que el desarrollo regional ha tenido en Argentina en tanto objeto de diseño de políticas estatales para actuar sobre las asimetrías regionales.
- Reconocer los procesos de desarrollo que se dan a nivel sub-nacional en el marco de las particularidades regionales.



Universidad de

San Andrés

---

<sup>3</sup> El término “política estatal” hace referencia al empleado por Oszlak y O’Donnell en Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación (1981). La definición interpreta a la política estatal como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 14). Es decir, las políticas estatales no son entendidas como “actos reflejos” o “respuestas aisladas”, sino como un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición - agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 14). Más aún, la naturaleza de estas políticas debe ser considerada “de carácter negociado” o “abiertamente conflictivo”.

### **Hipótesis**

Se parte del supuesto de que la relación entre las políticas estatales y la estructura productiva puede pensarse en términos dialecticos. Por lo tanto, según se configure esa relación habrá diversas implicancias en el nivel de desarrollo relativo alcanzado por una región o provincia. En otras palabras, las asimetrías regionales pueden ser entendidas, en parte, por las resoluciones que fueron adoptadas por decisores públicos y actores económicos. Estos tienen capacidad de condicionar los cursos de acción y de políticas del sistema llevando a que otros sectores de la sociedad deban ajustarse a sus decisiones y conductas.

Debido al carácter multidimensional de este fenómeno es que se estima que para comprender las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes deben considerarse variables que complejicen la perspectiva relacionada a la brecha de ingreso, puesto que una mejora en esta no significa necesariamente una mejora en otras brechas. Considerando lo expuesto, para abordar la problemática de las asimetrías regionales en la Provincia de Corrientes, las brechas estructurales de desarrollo que deben observarse de manera prioritaria son las de empleo, pobreza y desigualdad.

### **Metodología**

Con el fin de abordar al objeto de estudio –*asimetrías regionales en relación a las brechas estructurales de desarrollo*– se implementará el enfoque metodológico cuantitativo propuesto por las brechas estructurales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para ello, se realizará un recorte espacial y temporal (especificado a continuación). Se tomará como caso de estudio a una provincia argentina puesto que el objeto es conocer las asimetrías

regionales en la Provincia de Corrientes en relación a las brechas estructurales de desarrollo a principios del S.XXI.

La elección temporal guarda relación con (i) la disponibilidad de información estadística que nos permita analizar las variables de la hipótesis en el ciclo seleccionado y (ii) con la oportunidad que nos brinda este periodo de tiempo para estudiar el presente en función de datos del pasado inmediato (principios del S.XXI).

El criterio respecto de la elección de una jurisdicción sub-nacional y particularmente de una provincia del noreste argentino se justifica en la sub-sección referida a la factibilidad.

### Factibilidad

En lo que refiere a la aplicación del método se considera relevante realizar dos aclaraciones. La primera es respecto de la conveniencia de estudiar una unidad sub-nacional en particular y exponer las variables que determinaron la elección de la región del NEA y de la Provincia de Corrientes. En segundo lugar, se detallarán las brechas e indicadores que permitirán el análisis de los procesos de desarrollo a nivel sub-nacional.

### El estudio de un caso sub-nacional

Richard Snyder (2001) resalta como una de las principales consecuencias de vivir en la “era de la descentralización” el aumento del interés de académicos e investigadores por focalizar los estudios en torno a unidades de análisis de tipo sub-nacional, en lugar de en torno a datos agregados nacionales. Si bien el autor destaca una serie de ventajas, se prioriza el hecho de que esta metodología facilita la comprensión de los procesos políticos y económicos en términos espaciales. Es decir, que este método permite describir de una manera más adecuada los “complejos procesos de cambio”. Estudiar unidades sub-nacionales permite explorar la dinámica de relaciones entre distintas regiones y niveles del sistema político y económico

(Snyder, 2001). A su vez, señala que el estudio desagregado fortalece la capacidad de “codificar los casos” ya que usualmente la dinámica de datos consolidados nacionales distorsiona el análisis, particularmente en aquellos casos donde se verifica heterogeneidad interna<sup>4</sup>.

Una vez propuesta la elección metodológica del estudio de un caso de sub-nacional, se procede a justificar la elección de la región del NEA y particularmente de la Provincia de Corrientes. En primera medida, se empleará el estudio en torno a las clasificaciones del NEA que se abordan en la parte III, capítulo 2 de la tesis. Sobre este punto se precisa resaltar las referencias a los niveles de desarrollo que caracterizan a las denominaciones del NEA. Ejemplos: provincias “rezagadas” (Nuñez Miñana), provincias “estancadas” (Aldo Ferrer), economías con un “marcado retraso productivo y empresarial” (PNUD), etcétera. Esta nomenclatura permite observar el fenómeno de las asimetrías regionales. Por lo tanto, la elección del NEA responde al interés de estudiar las brechas estructurales en una región que presenta indicadores en donde las brechas para alcanzar el desarrollo son significativas.

El caso de Corrientes se selecciona debido a que entre las cuatro provincias que conforman el NEA, es la que mayores índices de pobreza e indigencia presenta. Según datos del INDEC para el primer semestre 2017 la región del nordeste presentó 25,5% de hogares bajo la línea de pobreza, mientras que en Corrientes fue del 31,8% (Formosa 20,3%, Gran Resistencia 25,5% y Posadas 21,4%). A su vez, en términos de indigencia la provincia tiene el peor desempeño de la región puesto que el 7% de los hogares es indigente, a nivel regional el dato

---

<sup>4</sup> En particular merece ser destacado el hecho del uso potencialmente incorrecto de los promedios a nivel nacional puesto que pueden no ser representativos de ciertas regiones/provincias, lo cual es especialmente cierto en países con alto nivel de heterogeneidad interna.

es 4,3% y a nivel provincial: Formosa 2,5%, Gran Resistencia 3,8% y Posadas 3,2%. Por supuesto cuando se compara la región con el promedio de los 31 aglomerados urbanos los datos son contundentes: mientras que el 25,3% de los hogares del NEA son pobres, el consolidado nacional disminuye 5 puntos porcentuales siendo 20,4% la cantidad de hogares pobres.

Por último, la elección de las variables que son analizadas –pobreza, desigualdad y empleo– son validadas por los siguientes motivos. Primero, como se mencionó en el párrafo anterior, la pobreza e indigencia son una representación estadística que sobresale respecto de los otros tanto cuando se compara Corrientes con la región del NEA, como con el promedio de los 31 aglomerados urbanos. Segundo, según datos oficiales<sup>5</sup>, Corrientes se presenta como la provincia más desigual del NEA<sup>6</sup> y la tercera jurisdicción más desigual del país<sup>7</sup>. En tercer lugar, el empleo es abordado como variable de estudio puesto que la provincia cuenta con altos niveles de informalidad<sup>8</sup>, baja densidad de empresas<sup>9</sup> y alta incidencia del empleo

---

<sup>5</sup> Portal web de la subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina. <http://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=103>

<sup>6</sup> Coeficiente de Gini 2013 para la Provincia de Corrientes 0,44. Las otras provincias del NEA presentaban mejores resultados: Misiones (0,43), Chaco (0,42) y Formosa (0,40). Fuente: <http://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=103>

<sup>7</sup> Solamente superada por Río Negro (0,46) y Catamarca (0,47). Fuente: <http://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=103>

<sup>8</sup> Según estadísticas oficiales la informalidad laboral de la provincia de Corrientes es del 49,7%, mientras que el nacional es 44,6%. Fuente: Secretaría de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de SIPA, INDEC y EPH.

<sup>9</sup> Según estadísticas oficiales la densidad de empresas por habitante es menor al promedio nacional. Fuente: Secretaría de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de AFIP y SIPA (2015).

público en la composición consolidada del empleo<sup>10</sup>. En cuarto, y último lugar, debe mencionarse que los otros indicadores analizados no se relacionan, a priori, con los indicadores de desarrollo, y por eso se ha definido focalizar en los tres anteriormente descriptos.

#### Brechas e indicadores para el análisis de los procesos de desarrollo a nivel sub-nacional

Por brecha<sup>11</sup> se entiende “cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo” (Pardo Beltrán, 2014: 12). Para la construcción de las brechas, la CEPAL sugiere analizar entre uno y cuatro indicadores para contar con un panorama global de la cuestión. La elección de estos está relacionado a la disponibilidad y calidad de la información. Para el estudio de las brechas se ha analizado la evolución de los indicadores en cuanto a los cambios porcentuales, variaciones absolutas y se compara el comportamiento de los indicadores provinciales con respecto al promedio nacional (CEPAL, 2016), lo cual nos permite operacionalizar las variables abordadas. A su vez, debe mencionarse que no es intención de nuestra metodología construir un “indicador sintético que resuma la situación de la provincia” (CEPAL, 2016).

---

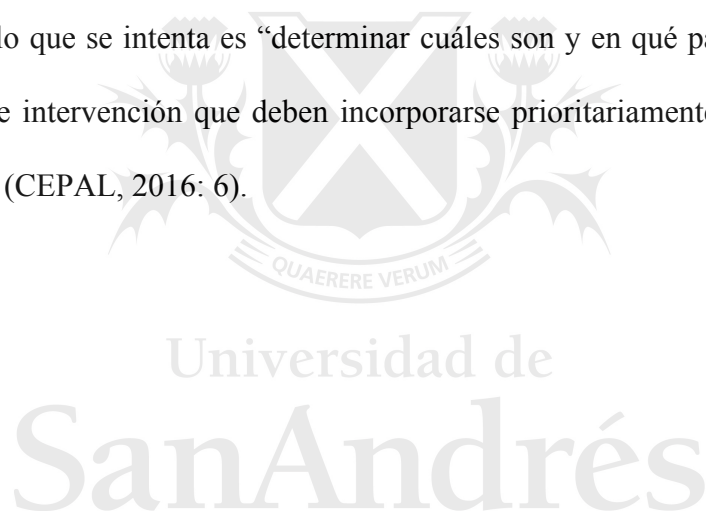
<sup>10</sup> Según estadísticas oficiales el empleo público de la provincia de Corrientes es 27,7%, mientras que el nacional es de 18,8%. Fuente: Secretaria de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de SIPA, INDEC y EPH.

<sup>11</sup> Las brechas estructurales de desarrollo forman parte de una extensa línea de trabajo de la CEPAL. Su finalidad es responder a una demanda de los países de la región de contar con un método –que incluya un conjunto amplio de indicadores- que permita reflejar la realidad de cada país y detectar los principales obstáculos que impiden o dificultan alcanzar niveles de crecimiento a largo plazo equitativos y sostenibles (CEPAL, 2016).



Para el análisis de las brechas estructurales a nivel provincial la CEPAL propone el estudio de nueve brechas<sup>12</sup> y veinticinco indicadores<sup>13</sup>. No obstante, la tesis aborda únicamente las brechas referidas a pobreza, desigualdad y empleo. Éstas mantienen tanto las dimensiones como los indicadores propuestas por la CEPAL.

El estudio se centra en las brechas mencionadas debido a que la implementación concreta de la metodología cuenta con la premisa de que, debido a la ausencia o insuficiencia de recursos económicos y humanos, no todas las brechas analizadas pueden superarse a la vez.<sup>14</sup> Por lo tanto, debe indagarse en las prioritarias (CEPAL, 2015). Es decir, la metodología se presenta como flexible y modular por lo que no se requiere necesariamente el análisis de todas las brechas, sino que lo que se intenta es “determinar cuáles son y en qué parte del territorio se ubican las áreas de intervención que deben incorporarse prioritariamente en una agenda de políticas públicas” (CEPAL, 2016: 6).



---

<sup>12</sup> Las brechas son: desigualdad, ingresos, educación, productividad, medioambiente, pobreza, salud, infraestructura y empleo.

<sup>13</sup> Ver anexo II.

<sup>14</sup> Respecto de este punto, ver Parte IV, capítulos 1 y 2.

En síntesis, las brechas, dimensiones e indicadores que se toman en cuenta para el análisis son las siguientes<sup>15</sup>:

Nro	Brecha	Dimensiones		Indicador Proxy		Fuente	Método de elaboración
1.	Desigualdad	2.1	Desigualdad de Ingresos	2.1.1	Coefficiente de Gini	EPH-INDEC	Último año disponible
2.	Empleo	3.1	Desempleo	3.1.1	Tasa de empleo	EPH-INDEC	Último año disponible
				3.1.2	Tasa de subocupación	EPH-INDEC	Último año disponible
		3.2	Calidad del empleo	3.2.1	Tasa de informalidad del empleo	EPH-INDEC	Último año disponible
				3.2.2	Ocupados en sectores de baja productividad	EPH-INDEC	Último año disponible
3.	Pobreza	4.1	Condiciones de vida	4.1.1	Porcentaje de población con NBI	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	Último año disponible
		4.2	Pobreza por ingresos	4.1.2	Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza	EPH-INDEC	Último año disponible

<sup>15</sup> El cuadro se elaboró con información obtenida en el texto El Enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas. Documento metodológico. Página 21.

Las brechas<sup>16</sup> pueden conceptualizarse de la siguiente manera:

- Brecha de empleo estudia el mercado laboral y las características a partir de las cuales se incluye socialmente a la población a través del trabajo y
- Brecha de pobreza estudia tanto las condiciones de vida como la pobreza en función de los ingresos.
- Brecha de desigualdad aborda la problemática de las “inequidades distributivas” y de la “heterogeneidad productiva”.



---

<sup>16</sup> CEPAL, 2016: 22, 23, 24, 25, 26 y 27.



Universidad de  
**San Andrés**

## **Parte II: Antecedentes: Asimetrías regionales en Argentina**

### **Capítulo 1: Asimetrías y desarrollo**

Iniciaremos el capítulo cuestionándonos ¿Qué puede explicar las asimetrías regionales en Argentina?

En primer lugar, enfoques de tipo económico abordan la cuestión a partir del entendimiento de la estructuración productiva adoptada por las distintas regiones del país. Es decir que el desarrollo histórico y estructural de ciertos sub-espacios productivos podrían explicar los diversos niveles de desarrollo. Alejandro Rofman (1993), hace un análisis del territorio nacional interpretándolo entre aquellos sub-espacios donde se han desarrollado economías regionales, en donde “el proceso de penetración y desarrollo de las relaciones capitalistas de producción ha sido tardío, irregular, heterogéneo y con baja capacidad de difusión”, y los sub-espacios de la Pampa Húmeda, los cuales no sólo se desarrollaron sino, que además integraron rápidamente los instrumentos y estructuras capitalistas. Por lo tanto, la demora en la implementación plena de las relaciones capitalistas y la heterogeneidad con que estos procesos y relaciones se presentaron pueden explicar el nivel de desarrollo de los procesos productivos, y el “atraso estructural relativo” que afecta a aquellos sub-espacios dominados por economías regionales. (Rofman, 1993). Un eje fundamental de la cuestión está vinculado a que los sub-espacios de la Pampa Húmeda fueron más capaces de desarrollar y absorber los excedentes económicos generados en el país. En consecuencia, los desbalances responden a una “acumulación de procesos” a lo largo de la historia que provocan una diferencia tanto en términos de generación de producto como de productividad, captación de ingresos y calidad de vida entre las regiones del país (Rofman, 1993).

En esta línea de pensamiento, Daniel Slutzky (2014) ensaya una explicación respecto al heterogéneo desarrollo alcanzado por las distintas regiones del país a partir del modo en el cual las distintas regiones han sabido articular sus estrategias de desarrollo con las del desarrollo nacional. A partir de la estructuración conceptual de cuatro momentos históricos, regidos cada uno por una estrategia particular de desarrollo fomentada por el gobierno central, explica el nivel de desarrollo –o subdesarrollo- alcanzado. Los ciclos históricos son (1) modelo agroexportador, (2) industrialización por sustitución de importaciones, (3) reestructuración productiva y (4) redefinición de la estrategia de inserción regional de la década del '90. El estudio refiere al modo en que el Noreste Argentino (NEA) se vinculó a las estrategias centrales de desarrollo nacional. Es relevante destacar que el autor señala que existió una incorporación plena por parte del NEA al modelo agroexportador puesto que proveía de productos primarios a los centros económicos internacionales, principalmente a Inglaterra. En lo que refiere al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, indica que hubo convergencia ya que el mercado interno argentino en expansión facilitó el desarrollo productivo de la región a partir del fomento – y protección a través de organismos de intervención como la Junta nacional del Algodón o la Comisión Reguladora de la Yerba Mate- a cultivos como el algodón, yerba mate, tabaco y el té. Posteriormente, la reestructuración productiva iniciada en la década del '70, impacta negativamente sobre la capacidad productiva y la estrategia de desarrollo de la región. La implementación de preceptos neoliberales fue contraria a la posibilidad del NEA de proteger su aparato productivo e industrial. Consecuentemente, la etapa posterior titulada “redefinición de la inserción regional de la década del '90”<sup>17</sup>, no hizo más que complejizar la dinámica regional

---

<sup>17</sup> Titulada de esa manera por Daniel Slutzky (2014).

y ampliar las brechas de desarrollo y subdesarrollo en el país. Las estrategias de desarrollo vinculada a la apertura y desregulación de la economía ralentizaron el desarrollo del NEA.

En otro orden, pueden encontrarse teorías que intentan explicar el desigual desarrollo del país a partir de un abordaje institucional. Guillermo O'Donnell (1993), argumenta que el desarrollo de los Estados está necesariamente ligado a sus sociedades y es este vínculo –el cual describe como complejo y variado- lo que dará el tipo de democracia posible. Es decir, el Estado, entendido como “un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado” tendrá participación en el grado de desarrollo de un país, o región/provincia, a partir del éxito o fracaso de tres dimensiones que considera constitutivas del Estado. Por un lado, en lo que refiere a la capacidad de las burocracias estatales de cumplir con sus obligaciones de manera eficiente, por otro que el cumplimiento de la ley sea eficaz y, por último, que el proceso decisorio de los organismos estatales esté orientado por un criterio del bien común, y esto sea creíble. De esa manera, O' Donnell (1993) realiza una clasificación según áreas posibles donde: las áreas azules son aquellas en las cuales el conjunto de las burocracias y el sistema legal es eficaz; las áreas verdes la presencia del Estado sería significativa en términos de penetración territorial, pero no en términos funcionales; y, en tercer lugar, las áreas marrones en donde la penetración tanto territorial como funcional es muy baja o nula. Para el caso argentino, O'Donnell (1993) señala que las áreas marrones han ido aumentando en el tiempo, y plantea que las regiones, provincias y/o distritos que se encuentran en la periferia de los centros urbanos nacionales tienden a contar con menos capacidades y, en consecuencia, estructuran sistemas de dominación personalistas. Explícitamente destaca que provincias del centro y norte del país son ejemplos de ello. Por lo tanto, ciertas causas históricas que dieron lugar a “la atomización de la sociedad y del Estado” generó la propagación de áreas marrones en ciertas regiones del país, generando de

esa forma desbalances no sólo en términos de la calidad del Estado sino también en términos del nivel de desarrollo relativo que estas regiones “marrones” han podido alcanzar.

En estrecha relación con el planteo de las capacidades del Estado como factor de desarrollo Peter Evans (1992) argumenta que el aparato estatal, con una burocracia capacitada<sup>18</sup> en términos weberianos, podría “emplearse para fomentar el cambio estructural”. En consecuencia, sugiere que la respuesta a aquellos que creen que un Estado “mínimo” es la respuesta para solucionar problemas vinculados al desarrollo de sus sociedades se equivocan, puesto que no es “el desmantelamiento del Estado, sino su reconstrucción” en términos de habilidades y de una “estructura institucional perdurable y eficaz” lo que lo conducirá a las sociedades hacia el desarrollo. En particular menciona, siguiendo lo propuesto por Hirschman, que el Estado tiene un papel empresarial puesto que debe “ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir, y al mismo tiempo debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión” (Evans, 1992: 535). En otras palabras, el “Estado desarrollista” tiene una mirada de desarrollo de largo plazo a partir de la creación de contextos que le permitan a los empresarios llevar adelante “inversiones transformadoras”. Para ello, hay tres aspectos esenciales a tener en consideración. Primero, es relevante que el Estado cuente con lazos con el capital privado, no sólo para contar con información, sino para utilizar al propio sector privado como “instrumentador eficaz” de sus políticas. Segundo, el Estado debe mantener

---

<sup>18</sup> El autor menciona, haciendo referencia al caso de Zaire (actual República Democrática de Congo), que “no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la ausencia de un aparato burocrático coherente”. (Evans, 1992: 537). En cualquier caso, destaca que “es difícil encontrar burocracias predecibles, coherentes, weberianas (...) Abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo” (Evans, 1992: 555).



autonomía respecto de los privados para así instrumentar las políticas sin condicionamientos de intereses particulares (“autonomía enraizada”<sup>19</sup>). Tercero, el Estado debe ser selectivo en las intervenciones que decida hacer, “limitando sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto transformador, utilizando su poder para imponerse en forma selectiva a las fuerzas del mercado” (Evans, 1992: 546). Evidentemente, Evans consideraría que las asimetrías de desarrollo estarán dadas por la capacidad que han tenido las provincias de constituir Estados desarrollistas que puedan impulsar transformaciones significativas en lugar de Estados predatorios donde “la clase política se apropia de la renta pública” a expensas de la sociedad.

Rofman (1993) agrega que el Estado tiene necesariamente un rol en la orientación de políticas que permitirán a las regiones de un país obtener –o no– un determinado nivel de desarrollo. En particular, y aplicado al caso argentino, menciona que el rol adquirido por el Estado ha sido “cambiante y de desigual efecto sobre el conjunto de los actores sociales radicados en las economías regionales extra-pampeanas” (Rofman, 1993). Evidentemente, la capacidad de desarrollo de las regiones será diverso en tanto las estrategias de desarrollo que el Estado implemente. Por ejemplo, no será lo mismo la implementación de estrategias proteccionistas que de apertura económica. El primer caso puede referirse al periodo de industrialización por sustitución de importaciones que significó un aumento de la matriz industrial y de centros de desarrollo en la periferia. Por el contrario, el segundo podría asociarse a un esquema de políticas neoliberales iniciado en la década del '70, y acentuado en

---

<sup>19</sup> El autor define el concepto como “una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas” que son los atributos necesarios para impulsar la “capacidad transformadora”.

los '90, que significó desprotección del aparato productivo radicado en las regiones periféricas.

Por otro lado, analizando aspectos tanto de orden económico como vinculados a la matriz institucional, se identifica la propuesta de José María Fanelli (2012). El sistema económico tiene dos dimensiones que deben ser igualmente considerados: el *software*, es decir las instituciones que establecen las reglas de juego que potencian la cooperación entre los actores coordinando las acciones y procesando los conflictos, y el *hardware*, entendidos como los recursos y las técnicas. La hipótesis propuesta es que el país si bien tiene limitaciones en su hardware económico, también presenta restricciones vinculadas al software institucional. Por lo tanto, los desarreglos institucionales y de tipo económico que se dan no solo en la dimensión nacional, sino también hacia el interior de Argentina podría ayudarnos a comprender el porqué de la desigualdad territorial.

Por último, se han hallado posturas que encuentran la explicación de estas asimetrías regionales en la implementación de políticas estatales adoptadas a lo largo de la historia. Se considera que las asimetrías han podido ser reforzadas –o, por el contrario, morigeradas e incluso reducidas- en función de políticas estatales adoptadas en distintos momentos de la historia. Es decir, que podría pensarse la relación entre las políticas estatales y la estructura productiva como un “vínculo dialéctico”, que tiene por resultado una variación en términos del desarrollo relativo alcanzado por una región o provincia. Rofman y Romero (1973) señalan que la estructuración y desarrollo regional argentino puede ser entendida a partir de decisiones adoptadas por actores representativos, y por ello con posibilidad de moldear cursos de acción y de políticas, del sistema político (en concreto el Estado e inversores privados), a cuyas decisiones y conductas debieron ajustarse los otros sectores de la sociedad. Es decir que la configuración espacial del país ha respondido, en parte, a la agenda de

políticas estatales que desde el gobierno nacional se impulsaron a lo largo de la historia. Estas políticas generaron incentivos y marcos que favorecieron –y perjudicaron- a distintas regiones del país. Es evidente que las decisiones de inversión se adoptan considerando –y muchas veces condicionadas- por un determinado sistema sociopolítico y estructura normativo-jurídico que habilitan y orientan la selección territorial de las mismas, desencadenando de esa manera reacciones en la estructura espacial tanto regional como provincial (Rofman y Romero, 1973: 11). A partir del desarrollo histórico veremos como en la estructuración espacial de argentina fueron, significativamente, las políticas estatales las que han limitado/conducido inversiones a ciertas localizaciones.

“El inversor (...) actúa inducido por los estímulos por él conocidos que el mercado le brinda y decide cuál es el sector de actividades y la localización más conveniente (...) El comportamiento de las respectivas estructuras de poder orientará el proceso decisional de invertir tanto en el aspecto sectorial como en el espacial (...) Al no ser casual la selección del sector ni el lugar de inversión (...) se originan formas específicas de asentamiento en el espacio” (Rofman y Romero, 1973: 38).

En otras palabras, a lo largo de nuestra historia la diferenciación interregional llevó a la estructuración de un polo central, y un(os) polo(s) marginal(es) que opera(ron) en el proceso de atracción de inversiones, definiendo de ese modo la estructura productiva, organizativa y relacional entre las regiones y construyendo, de ese modo, asimetrías entre las mismas. La estructuración de dichos polos ha hecho que los excedentes económicos generados en el país sean captados de manera desigual entre los distintos sub-espacios o regiones (Rofman, 1993). Horacio Cao y Josefina Vaca (2006) agregan que las asimetrías regionales se vienen reproduciendo desde su origen, el cual establecen en la modalidad de organización asumida a

finis del siglo XIX. Es decir, consideran que desde la consolidación del esquema agroexportador de base pampeana la dinámica económica, política y social benefició a las provincias de la región centro, en desmedro de las otras, generándose una brecha de desarrollo que, hasta el día de hoy, no ha podido cerrarse.

En suma, cuando nos interrogamos al respecto de las causas de las asimetrías regionales en nuestro país múltiples explicaciones pueden ser atendidas. Sin embargo, debe destacarse que una serie de dimensiones son compartidas por los autores abordados en este capítulo. O'Donnell, Evans y Rofman hacen énfasis en el rol del Estado como actor de fomento del desarrollo. Ya sea identificando las características que un Estado desarrollista debiera contemplar – por ejemplo, la capacidad burocrática- o por el rol que desempeña en la orientación de políticas que puedan impulsar el desarrollo no sólo a nivel nacional sino también regional y hasta provincial. Respecto de este último punto, Slutzky destaca la relevancia que tiene la adecuación de las estrategias regionales y provinciales a la nacionales, dejando en manifiesto la significancia del Estado en establecer marcos de políticas. Más aún, se menciona un vínculo entre políticas estatales y estructura productiva en tanto una relación de tipo dialéctica que podría obrar en función de forzar, morigerar o reducir asimetrías.

Debido al entendimiento que los autores trazan en relación al vínculo entre política estatal, estructura productiva, desarrollo y asimetría regional es que en el capítulo siguiente se estudiarán, desde una perspectiva histórica, esas dimensiones en la Provincia de Corrientes.

## **Capítulo 2: Asimetrías y desarrollo en Corrientes: estudio estilizado periodo S.XIX-XX**

A partir de lo desarrollado en el capítulo anterior, se puede observar que las asimetrías regionales pueden considerarse el resultado de un vínculo dialéctico que ha ido configurándose a lo largo de la historia. Es decir, que el diálogo entre las políticas estatales y

la estructura productiva ha generado marcos en donde pudieron haberse moldeado espacios de desarrollo y sub-desarrollo<sup>20</sup>. Con el fin de profundizar respecto de este punto, se llevará adelante un análisis estilizado de distintas etapas históricas: (a) primera etapa: conquista española y periodo colonial, (b) segunda etapa: periodo 1852-62/1862-80, (c) tercera etapa: periodo 1880-1930, (d) cuarta etapa: industrialización por sustitución de importaciones (1930-1952), (e) quinta etapa: capital internacional (1952-1970) y (f) sexta etapa: crisis y resurrección de la democracia (1976-1990).

Con el objeto de acotar el estudio a la problemática específica se circunscribirá el análisis a aquellos aspectos vinculados con la región del noreste argentino y a la Provincia de Corrientes en particular. Si bien se considerará, por su rol excluyente en la estructuración inter-regional argentina, la posición de la región centro, los matices y asuntos referidos a, por ejemplo, la Patagonia o Cuyo, no serán especialmente considerados. Además, debe mencionarse que el análisis se centrará en destacar el desarrollo relativo de las regiones en los distintos momentos históricos, los modelos o políticas implementadas y el impacto que éstas pudieron tener para incrementar o disminuir las asimetrías regionales.

---

<sup>20</sup> Entre algunos autores que han trabajado este tema se encuentran: Cao (2001), Cao (2003), Cao y Rubins (1998), Cao-Vaca (2006), Cao y Rubins-Vaca (2003), Rofman y Romero (1997) y Vaca (2003).

Estudio estilizado de las políticas estatales dirigidas a intervenir sobre las asimetrías regionales, región NEA-Provincia Corrientes periodo S.XIX-XX<sup>21</sup>

En la etapa inicial del desarrollo suramericano se destacan tres políticas que nos permiten comprender el modo en el cual se estructuró el territorio y las dinámicas interregionales.

Primero, el impulso de la configuración territorial fue dado por la política mercantilista que llevó a que México y el Alto Perú fueran los polos económicos que estructuraran las relaciones y dinámicas interregionales. Ello explica que las zonas de desarrollo relativo fueran aquellas que se encontraban en función de los emprendimientos mineros ya sea por proveerles de mano de obra, alimentos o animales de carga (Cao y Rubins, 1996: 5, 6 y 7). Por lo tanto, el norte argentino –y parte de Cuyo- fueron los espacios “prósperos” y no los de la Pampa Húmeda puesto que no cumplían una función económica complementaria al emprendimiento minero del Potosí (Cao y Rubins, 1996: 10).

Segundo, consecuencias de la Revolución Industrial: el exceso de producción industrial transformó a las Américas en el mercado que Europa necesitaba. Las implicancias en términos de políticas, significó un debate respecto a la adhesión o rechazo de un sistema librecambista, en donde se identificaron dos posturas: el Interior andino cuya industria protegida no tenía capacidad de competir contra productos importados de Europa, y el Litoral –liderado por Buenos Aires- que encontraba en el desarrollo portuario una fuente de riqueza y desarrollo.

---

<sup>21</sup> Para la elaboración del estudio estilizado se han tomado como referencia los siguientes autores: Cao (2001), Cao (2003), Cao (2006), Cao y Rubins (1998), Cao y Vaca (2006), Cao, Rubins y Vaca (2003), Rofman (1993), Rofman (1999), Rofman y Romero (1973), Vaca (2003), Gorostegui de Torres (1992), Kulfas y Schoor (2001), Kosacoff (1993) y Valenzuela (2014).

El debate respecto de la política comercial tuvo un punto de quiebre a favor del Litoral cuando, en 1776, se designa a Buenos Aires capital del Virreinato (tercer factor). Evidentemente, la capacidad de influencia del Litoral aumenta y con ello se da una transición en términos de significancia política y económica del área del Alto Perú y las regiones/ciudades que le proveían insumos para su explotación hacia la del puerto de Buenos Aires, constituyéndose éste en el polo de atracción de inversiones y centro de desarrollo. Situación que se consolida a partir de la revolución de mayo de 1810 (Cao y Rubins, 1996).

El impulso que adquirió el Litoral –comprendido por Corrientes, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe- implicó una cooptación de la estructura decisional del incipiente Estado argentino por lo que se comenzó a diseñar una política de fomento a la expansión ganadera y la adopción de un perfil exportador, base de lo que será la plataforma de desarrollo de los actores porteños y del Litoral en su conjunto (Rofman y Romero, 1973).

En cuanto a las variables de estudio en la hipótesis, la creación de puestos de empleo estuvo inicialmente localizado en la región del norte puesto que era la zona de influencia del emprendimiento minero del Alto Perú. No obstante, a partir de la Revolución Industrial y la creación del Virreinato de la Plata la generación de puestos de empleo como el marco para que existan condiciones contrarias a la pobreza, se trasladaron hacia las provincias del Litoral –entre las cuales se encontraba la Provincia de Corrientes-.

Una segunda etapa del estudio de las asimetrías regionales, que puede ubicarse en el periodo 1852-1862 / 1862-1880, se distingue por la decadencia del interior andino lo que implicó que no disputará más por el liderazgo del nuevo país, sino que adquiere el rol de aliado menor en la puja entre las provincias del Litoral. Por lo tanto, la puja regional presenta como principales actores a las Provincias de Entre Ríos, Corrientes, Córdoba y Santa Fe, y las fuerzas porteñas (Cao y Rubins, 1996).

La agenda de políticas estatales se estructuró bajo la premisa de atender las necesidades de bienes de los países centrales, lo que marcó un camino profundo hacia el desarrollo económico del país, y la configuración del aparato productivo regional y la consiguiente atracción de inversiones. El esquema regional se definió entorno al intercambio de materias primas y alimentos a cambio de manufacturas europeas. Naturalmente, el Litoral fue el que mejores condiciones presentó para integrarse al mercado mundial por lo que la gran mayoría de capitales e inmigrantes se dirigieron a esta región del país. Buenos Aires y Santa fe fueron las provincias líderes, Corrientes y Entre Ríos tuvieron un protagonismo notablemente inferior.

En el periodo 1862-80, se dieron los primeros intentos -con las primeras presidencias- de unificar el poder del Estado nacional. Una de las notas salientes del proceso es que el ejecutivo nacional se constituyó como una instancia centralizadora, por lo que las distintas regiones perdieron autonomía. La articulación interregional adoptó tres modalidades diferenciadas, (a) represiva: “la aplicación de violencia física o amenaza de coerción, tendiente a lograr el acatamiento general”, (b) cooptativa: se obtienen apoyos de las elites provinciales a través de alianzas basadas en compromisos recíprocos con el objetivo de “incorporar a los sectores dominantes del interior como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional” y (c) material: a partir de obras, servicios y regulaciones el Estado nacional –ejemplo, políticas activas de créditos y tarifas aduaneras diferenciales- incorporó “actividades desarrolladas a lo largo del territorio nacional al circuito dinámico de la economía pampeana” (Cao y Rubins, 1996: 25 y 26), desarrollándose así las denominadas “periferias prósperas” siendo en el norte argentino la industria azucarera tucumana un ejemplo de ello.



De esta manera, se observa que el eje de desarrollo se estructuró sobre el puerto de Buenos Aires. La política económica basada en el libre comercio con Europa generó que las variables de estudio se fortalecieran en torno a las provincias del Litoral, aunque a partir de este momento el protagonismo de Corrientes comenzará a decaer (Cao y Rubins, 1996). A su vez, se destaca que un componente de la articulación inter-regional estuvo dada por la modalidad material por lo que las obras de infraestructura y las regulaciones del Estado (siendo éstas plataforma de, por ejemplo, beneficios impositivos que generarían condiciones óptimas para la creación de empleo y la disminución de la pobreza) comenzaron a desempeñar un rol sustantivo en la estructuración regional y particularmente en las “periferias prósperas”, es decir en los enclaves productivos del norte argentino.

Una tercera etapa del estudio de las asimetrías regionales puede situarse con la consolidación del modelo agro-exportador y el fortalecimiento del Litoral como actor decisivo en el desarrollo regional argentino (1880-1930).

La agenda de políticas estatales fue muy clara en este periodo: se instrumentaron medidas que permitieran las inversiones extranjeras que beneficiaron al desarrollo productivo de la Pampa Húmeda (Cao y Rubins, 1996). En términos de inversiones debe destacarse las vinculadas al desarrollo ferroviario por su función de fomento regional. “La red ferroviaria estimuló notablemente la producción agropecuaria, posibilitando la colocación de los productos en los mercados (...) El trazado de las vías benefició al Litoral, muchas de cuyas zonas, potencialmente aptas, estaban hasta entonces fuera de explotación (...) El ferrocarril contribuyó también a consolidar la posición de Buenos Aires como centro exportador-importador...” (Rofman y Romero, 1973: 121).

En este punto del desarrollo histórico argentino puede afirmarse que la articulación interregional tenía como actor excluyente a Buenos Aires, pero también puede aseverarse que

en este periodo se gestó una suerte de *pacto interregional implícito*<sup>22</sup>. En términos políticos el interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires, a la vez que ésta reconoce a las clases dominantes provinciales. De esta manera, proyectos desestabilizadores o unitarios son dejados de lado. En el plano económico, se opta por una estrategia de apertura comercial con base en el emprendimiento agrícola ganadero. Es relevante mencionar que el gobierno central utiliza los recursos de la renta pampeana para subsidiar a las provincias ya sea por cuestiones fiscales o para impulsar emprendimientos agroindustriales (economías regionales) (Cao y Vaca, 2006: 98 y 99). Estos nuevos emprendimientos, muchos con destino de exportación, permitieron re-funcionalizar parte del territorio nacional, vigorizando regiones y provincias (Cao y Rubins, 1996: 32). Por ejemplo, en el norte del país la industria azucarera tucumana aumentó su competitividad a partir del desarrollo ferroviario impulsado por el gobierno nacional.

Evidentemente, el equilibrio interregional basado en el modelo agroexportador generó una estructura centro-periferia, donde la segunda apoyó los procesos para el desenvolvimiento de la primera quien, a su vez, garantizaba la articulación con el sistema económico internacional y la integridad del sistema en su conjunto (Cao y Vaca, 2006: 101). En otras palabras, las políticas públicas del grupo de poder determinaron “la formación de una región de altos ingresos, que actuó como polo de atracción para la localización de otras actividades” (Rofman y Romero, 1973: 132) y de esta manera “el papel del Estado inversor fue determinante como conformador del espacio” (Rofman y Romero, 1973: 134).

---

<sup>22</sup> Expresión utilizada por Cao y Vaca (1996), en donde se da por supuesto una disminución de la autonomía de las provincias con respecto al poder central y, al mismo tiempo, este último expresa los intereses de la Pampa Húmeda.

En suma, en esta etapa se observa un desarrollo relativo superior en la región geográfica participante del modelo agro-exportador, contando con las bases para exhibir indicadores vinculados a generación de empleo y los relacionados a pobreza superiores al resto del país.

Una cuarta etapa, puede situarse entre los años 1930-1952 y caracterizarse por la estrategia impulsada por el gobierno central para responder a la crisis internacional a partir de la implementación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)<sup>23</sup> basado en un esquema de protecciones –particularmente en términos de importaciones- y estímulo al desarrollo de la industria local.

La agenda de políticas impulsada generó que el principal factor de atracción locacional sea el mercado, por lo que hubo una “reducida interferencia estatal en el funcionamiento de precios en el mercado de capitales y de trabajo”. Además, se incrementó la actividad de base urbana a partir de “la política estatal de subsidios y créditos al sector de transformación manufacturero de bienes de consumo final”, lo cual repercutió en la demanda de la fuerza de trabajo (Rofman-Romero, 1973: 172).

Si bien el planteo en términos de políticas respecto al periodo anterior fue significativamente distinto, esto no supuso una modificación en términos de la relevancia relativa de las regiones, aunque sí en términos de profundización de las asimetrías. De acuerdo a una serie de autores<sup>24</sup>, el país podía organizarse con claridad en tres áreas: (a) área central

---

<sup>23</sup> Debe mencionarse que “el crecimiento del sector industrial fue notable. En términos del Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó del 23,8% en 1929 al 35,7% en el año 1970” (Vaca, 2004: 115).

<sup>24</sup> Autores como Rofman y Romero (1997), Ferrer (1980) y Nuñez (1974).

caracterizado por su desarrollo relativo superior al del resto del país; (b) área periférica<sup>25</sup> que incluye la región objeto de estudio y la Provincia de Corrientes. Dos características clave describen a estas provincias: dependencia del sector público y relevancia de las economías regionales, entendidas como “emprendimientos agroindustriales caracterizados por orientarse hacia el mercado interno y por asumir, en casi todos los casos, el carácter de mono producción provincial”<sup>26</sup>. Entre las provincias periféricas, se situaban aquellas que por el desarrollo relativo de sus economías regionales podrían considerarse “prósperas” (del NEA se ubican aquí Misiones y Chaco) y, en oposición a ellas, las rezagadas (Corrientes y Formosa) y (c) área despoblada, esencialmente la Patagonia.

Como consecuencia, concluimos -a partir de los autores estudiados<sup>27</sup>- que las brechas de desarrollo en la Provincia de Corrientes continuaron deteriorándose.

Los años 1952-1970 configuran una etapa distinta debido al rol que adquieren los capitales internacionales, constituyéndose de este modo una quinta etapa. La crisis agrícola -1950/52- y la ralentización del proceso de sustitución de importaciones llevaron a un replanteo de la estrategia de crecimiento económico, dándole un lugar decisivo a los capitales europeos y norteamericanos (Rofman y Romero, 1973).

---

<sup>25</sup> Cristina Valenzuela (2014) indica que el NEA, en tanto área periférica, tiene su identidad marcada por ubicarse en oposición a la región pampeana. El análisis particular de Valenzuela se ubica en la Parte V, capítulo 1.

<sup>26</sup> Ejemplos utilizados por diversos autores señalan como producciones emblemáticas a la vitivinicultura en Mendoza y San Juan, la yerba mate y té en Corrientes y Misiones, el algodón en Chaco y Formosa, y el azúcar y Tabaco en Tucuman, Salta y Jujuy.

<sup>27</sup> Particularmente Rofman y Romero (1973) y Cao y Rubins (1996).

La nueva estrategia de políticas impulsada por el Ejecutivo nacional modificó el sistema productivo a partir de la diferenciación entre “sectores modernos y eficientes”, y los “sectores antiguos” que no pudieron modernizarse y en consecuencia quedaron rezagados (Rofman y Romero, 1973: 196). El impacto regional de la nueva política económica se tradujo en, por ejemplo, la liquidación de producciones ineficientes como el Chaco algodonero y el Tucumán azucarero (Rofman y Romero, 1973: 196).

Además, el Estado priorizó el desarrollo de infraestructura en los grandes conglomerados urbanos<sup>28</sup> lo cual reducía los costos de transferencia y producción en la región centro, potenciando así sus ventajas comparativas. Incentivo este accionar a través del crédito puesto que la Capital Federal y el Gran Buenos Aires fueron los principales favorecidos.

No obstante, debe reconocerse que el Estado intentó operar sobre las asimetrías regionales a partir de políticas de promoción industrial. El hecho es relevante ya que el propósito fue descentralizar el aparato productivo y económico. Lamentablemente, los logros fueron limitados puesto que las inversiones se radicaron en las regiones de más alto desarrollo relativo como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chubut y Capital Federal, mientras que en la región del NEA y en la Provincia de Corrientes el efecto fue muy reducido o muy inferior al deseado (Rofman y Romero, 1973: 204 y 205). El tipo de inversión tampoco fue el esperado ya que en la región y provincia objeto de estudio la radicación de inversiones estuvo ligada a ramas de crecimiento vegetativo, y no a actividades en las ramas pesadas o semi-pesadas, lo cual potenció el “ensanchamiento de la brecha en el nivel relativo de desarrollo de las fuerzas

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, “se destacan las grandes obras de vinculación terrestre en el litoral fluvial, la dotación de energía al gran conglomerado de Buenos Aires (...) la red de oleoductos y gasoductos con terminal en el litoral ...” (Rofman y Romero, 1973: 204).

productivas” entre las regiones más desarrolladas y las menos. (Rofman y Romero, 1973: 209 y 210). Consecuentemente, el NEA durante este periodo mostró un comportamiento declinante en relación con la media nacional en el incremento del producto bruto no logrando des-configurar “el esquema <centro-periferia> tradicional” (Rofman y Romero, 1973: 215). Es decir, las variables objeto de estudio no han encontrado en esta etapa un dinamismo similar o superior al de las regiones con mayor nivel de desarrollo relativo.

La década del '70, y particularmente a partir del golpe de Estado (1976) y hasta 1990, se presenta una nueva configuración en término de políticas y territorio. En consecuencia, una sexta etapa de estudio se presenta.

Las políticas estatales estuvieron imbuidas por un criterio de política económica de tinte monetarista<sup>29</sup> basado en la liberalización, competitividad internacional y desregulación que modificaron el modo de pensar el espacio geográfico. El paradigma de ocupación con políticas de un fuerte perfil subsidiado, migra hacia uno de maximización económica de tasas de retorno (Vaca, 2004: 119 y 120), por lo que la falta de recursos por parte del sector

---

<sup>29</sup> El modelo económico preponderante en la década del '70 es el llamado “monetarismo”. El mercado funcionando sin restricciones/intervenciones del Estado es el mejor para asignar los recursos. Un ejemplo es la política económica impulsada por Martínez de Hoz que se caracterizó por: “1. Liberación del sistema de precios, eliminando los tope máximos a todos los bienes hasta entonces regulados. Consecuentemente, se comenzó con un proceso de disminución de los aranceles de importación (...) 2. La política salarial (...) se eliminaron las convenciones colectivas y fue el mismo Estado el que fijó, por decreto, el monto de los suelos y salarios (...) 4. Estado subsidiario (...) eliminación de precios sostén para las cosechas de cereales (...) las modificaciones a las leyes de promoción de inversiones internas y externas (...) el abandono de toda política de intervención en los mercados de los productos característicos de las regiones extrapampeanas...” (Rofman y Romero, 1973: 254, 255 y 256).

público desarticula el “esquema de periferias articuladas a un centro” (Cao y Rubins, 1996: 43).

El país puede configurarse a partir de tres áreas: (a) provincias del área central que concentran las exportaciones, inversiones manufactureras y presentan un desarrollo humano medio o alto; (b) provincias del área mixta esencialmente las patagónicas que están basadas en el uso intensivo de recursos no renovables y (c) las provincias del área periférica que se divide, a su vez, en periféricas intermedias, y periféricas rezagadas ubicándose en esta segunda categoría las provincias del NEA caracterizándose por un “desarrollo intermedio con severas rigideces (...) elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral, [no registran] inversiones de grandes empresas y nivel bajo de Desarrollo Humano” (Misiones), “economía con un marcado retraso productivo y empresarial (...) menor desarrollo relativo del país y ostentan niveles bajos de desarrollo humano (...) El grado de informalidad laboral es alto y entre las actividades formales predomina el sector público” (Corrientes, Chaco y Formosa) (Cao y Vaca: 2006, 108 y 109).

Otra clasificación, en este caso propuesta por Rofman y Romero (1973), permite clasificar a las provincias en cuatro grupos (1) de industrialización tradicional que refiere al polo metropolitano y las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza; (2) de escaso desarrollo industrial, donde se ubican Corrientes, Chaco, Misiones y Formosa que se caracterizan por presentar tasas de crecimiento relativo negativas; (3) de industrialización promovida<sup>30</sup>: Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis y (4) del área patagónica.

---

<sup>30</sup> Los autores sostienen que las políticas de promoción instaladas en 1975 y profundizadas en la década del '80, “produjeron cambios específicos a nivel espacial. Las áreas favorecidas captaron inversiones que se fueron adaptando a las nuevas tendencias del proceso de reconversión industrial, a la vez que atrajeron actividades

La delicada situación de las provincias se vio agravada a partir de 1989 con la hiperinflación y su impacto en el aumento de la tasa de desempleo, particularmente en aquellas regiones del país cuya producción se define mirando hacia el mercado interno.

En suma, observamos que la implementación de una agenda de políticas neoliberales afectó a las variables de estudio tanto en el NEA, como en la Provincia de Corrientes a partir de un aumento en la informalidad e inestabilidad laboral, disminución de inversiones –con su consecuente impacto en la generación de empleo privado formal-, tasas de crecimiento relativos negativos y niveles bajos de desarrollo humano.



---

desplazadas de zonas contiguas no favorecidas o de regiones industriales tradicionales”. (Rofman y Romero, 1973: 288). No obstante, Kosacoff (1993) señala los aspectos negativos de esta estrategia. Algunos de los puntos débiles de los sistemas de promoción industrial fueron: (1) fallas de coherencia interna entre los sectores que se buscaban promover y el modelo de industrialización impulsado, (2) los costos fiscales de la promoción y (3) inexistente evaluación ex post, entre otros.



### **Parte III: Desarrollo regional como disciplina para intervenir sobre las asimetrías regionales**

#### **Capítulo 1: Una mirada post estructuralista acerca del concepto de desarrollo**

El concepto *desarrollo* es polisémico, por lo que puede adquirir distintos significados y alcances<sup>31</sup>. Por lo tanto, debe subrayarse el hecho de que la adopción de un enfoque –o acepción– sobre otro derivará en un análisis del desarrollo y las asimetrías regionales distinto. En otras palabras, el abordaje conceptual que se decida emplear no es neutral. Por ese motivo, debe explicitarse qué se entiende por *desarrollo* en la tesis, y para ello se acudirá al enfoque post-estructuralista puesto que guarda relación con los supuestos metodológicos desarrollados a lo largo de nuestra investigación.

Alexandre Roig (2008) sostiene que el desarrollo es una “idea nueva” que se encuentra impregnada en los basamentos de toda una comunidad –a lo cual Gilbert Rist (2002) agrega que es una “idea destinada a lograr adhesiones unánimes”, y que ello nos lleva a olvidarnos que es fruto de una historia y cultura particular- y que es un objetivo a ser alcanzado, aunque se desconozca con precisión cómo. Esta “idea nueva” fue propuesta por el presidente Truman en su discurso inaugural en 1949, donde establece una diferenciación entre los países desarrollados y los subdesarrollados. La denominada Doctrina Truman pretendió “crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización,

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, desde la segunda posguerra ha habido una utilización de la dirigencia política occidental del término lo cual ha aumentado proporcionalmente su uso –incluso cada vez con más adjetivos “territorial”, “local”, “sustentable”, etc- y la confusión respecto de qué se entiende por desarrollo.

tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos” (Escobar, 2007: 20). Por lo tanto, a partir de ese momento el desarrollo adquiere una significación “transitiva” ya que supone la acción de unos sobre otros (Roig, 2008), donde se buscaría la “reestructuración total de las sociedades “subdesarrolladas”” (Escobar, 2007). El concepto dominante desarrollado a partir de ese momento tiene la particularidad de pretender la homogeneización de acciones y resultados (Roig, 2008). En ello se descuida el hecho de que el desarrollo variará según las acciones requeridas para lograrlo sean adoptadas por “el desarrollador”, que media los recursos para hacerle llegar “la felicidad a los demás”, del “desarrollado”, “obligado a modificar sus relaciones sociales y con la naturaleza” para adquirir ese estatus de desarrollado (Rist, 2002). Evidentemente, en la búsqueda del desarrollo hay “situaciones donde abundan desigualdades de poder” (Lins Ribeiro, 2006) generando un esquema donde hay actores “pasivos” y otros “activos”. Los “sujetos-pasivos” son transformados en “objetos de imperativos desarrollistas” (Lins Ribeiro, 2006) y es el resultado de un mecanismo de generación de contenidos y políticas que priorizan el funcionamiento “top-down” por lo que no cuenta con participación mayoritaria de los ciudadanos que serán beneficiarios del eventual desarrollo.

La noción de desarrollo considera que independientemente de los distintos capitalismos todos convergerán antes o después en un único modelo de desarrollo que tiene como punto de llegada la constitución de una democracia liberal poliárquica y una economía de mercado (Teoría del desarrollo de Rostow -1960- y visión neo-institucionalistas). Debe destacarse que la idea de que el progreso puede continuar “indefinidamente” es una afirmación propia del “imaginario occidental” y que distingue a la cultura occidental (Rist, 2002).

Roig (2008) resalta además que esta mirada universal y homogeneizadora pretende ocultar la posibilidad de conflictos estructurales a partir de tres ideas fuerza: (a) buena gobernanza donde la sociedad se encuentra claramente equilibrada en tres ejes: sector privado, generador de las riquezas, el sector público, el que genera el marco para el mejor desenvolvimiento del sector privado, y la sociedad civil intermediaria entre las primeras dos; (b) lucha contra la pobreza (y no contra las desigualdades) y (c) discurso sobre los derechos humanos donde se exaltan los derechos individuales de, por ejemplo, el trabajo, la educación y otros. Es así que la mirada dominante pretende instaurar un concepto del cual se desprende un modelo de desarrollo que desconoce el conflicto y, por ende, desatiende la posibilidad de negociación que según el autor es la esencia de las sociedades capitalistas y desde donde debe gestionarse el desarrollo.

Debemos resaltar la diferenciación que Roig (2008) realiza sobre “modo de desarrollo” y “modelo de desarrollo”. El primero “son las formas históricas de institucionalización de los conflictos estructurales”, por lo que refiere a un entendimiento evolutivo y no busca imponer un modelo en particular. Por el contrario, el modelo de desarrollo “es el conjunto de formas deseadas, proyectadas, de la institucionalización de los conflictos”.

Otro aspecto que vale la pena destacar dentro del debate del concepto del desarrollo refiere a la creación de un discurso entorno a él, donde el eje de debate ya no es la agenda programática para impulsar el crecimiento sino comprender la estructura de dominación asociada al concepto. Escobar (2007) sostiene que la corriente principal sobre el desarrollo creó una “verdadera subjetividad subdesarrollada” priorizando imágenes y conceptos vinculados a la pasividad, ignorancia y pobreza, por un lado, pero también sobre palabras clave como mercado, planeación, producción, por el otro. Mohanty define esto como “la

jugada colonialista”, que supone la creación de categorías conceptuales que permiten el ejercicio del poder de las naciones desarrolladas sobre el “sujeto colonial/tercermundista”.

A partir de las características identificadas se observa la adhesión explícita a ciertos rasgos enunciados. En primer lugar, no puede comprenderse el estudio del desarrollo –regional- sin el convencimiento de que éste refiere a una construcción cultural e histórica particular. Es así que la construcción de las regiones argentinas, y la subjetividad subyacente en la interpretación de cada una de ellas, es una construcción que responde a acciones –y omisiones- de la historia económica, política y cultural argentina. De este modo, se evidencia la “jugada colonialista” puesto que esta construcción ha utilizado imágenes y conceptos que, desde la “subjetividad subdesarrollada”, han servido para reforzar pre-conceptos respecto de ciertas regiones argentinas, particularmente las del noreste y noroeste argentino.

En segundo lugar, al estudiarse las asimetrías regionales no puede obviarse el hecho de la desigualdad de poder donde la estructuración de actores “activos” y “pasivos”<sup>32</sup> es evidente. La historia regional argentina, y la del NEA particularmente, es una materialización concreta en donde áreas periféricas se subordinan al área central en términos políticos y económicos, con su consecuente impacto en el grado de desarrollo relativo alcanzado por cada uno. Más aún, el esquema de desarrollo imperante de arriba hacia abajo, donde las políticas centrales de desarrollo son definidas por el gobierno central, no han dado margen a las provincias y regiones para articularse y generar Estados autárquicos y autónomos para gestionar políticas de desarrollo con independencia relativa de las estrategias principales definidas por el gobierno nacional<sup>33</sup>. Es así que el carácter “transitivo”, que supone la acción de unos sobre

---

<sup>32</sup> Los términos “activos” y “pasivos” refieren al significado sugerido por Lins Ribeiro (2006).

<sup>33</sup> Daniel Slutzky (2014).

otros, donde estas acciones tienden a homogeneizar cursos de acción y resultados se hace claro. En otras palabras, en el estudio de las asimetrías regionales puede identificarse un patrón en donde el “modelo” –entendido como diferente de “modo” de desarrollo (Roig, 2008)- ha negado la posibilidad de negociación, dando por supuesto la adhesión a los modelos instaurados negando la dimensión conflictual entre el Estado nacional y los Estados sub-nacionales.

En síntesis, la discusión en torno al desarrollo nos ilumina una dimensión conceptual de la problemática de las asimetrías regionales que es fundamental al momento de interpretar el diseño e implementación de políticas. Evidentemente, no será indiferente el hecho de que la política sea en función del “desarrollador” –en el caso argentino representado por la región centro o el gobierno nacional- o del “desarrollado” –el norte argentino particularmente- donde el segundo será condicionado –en términos políticos y económicos- con el propósito de trabajar en pos de adquirir el “estatus de desarrollado”.

## **Capítulo 2: Una mirada post estructuralista acerca del concepto de región**

El estudio de la región, como concepto<sup>34</sup> y como elemento constitutivo de la geografía, denota un extenso desarrollo académico, pero no es el objeto de esta tesis hacer un análisis histórico del concepto, sino que la intención es deconstruirlo en relación a las implicancias del análisis de las asimetrías regionales y desde una perspectiva post-estructuralista.

El interés de realizar una observación sobre el concepto de regionalización –es decir, el modo en el cual se caracterizan determinados lugares territoriales según “rasgos comunes” (Albet i Mas, 2002)- se basa en el hecho de que ésta ha actuado como una manera de mirar, y

---

<sup>34</sup> Entendiendo la región como un espacio delimitado sobre la superficie terrestre (Albet i Mas, 2002).

organizar, el mundo –o en nuestro caso, la República Argentina- según criterios de intereses económicos y políticos. A su vez, la regionalización opera como un modo en el cual se refuerza la mirada –incluyendo en ésta atributos positivos como negativos- de determinados espacios y puede reflejar esquemas de relaciones de poder –o dominación-. Mencionados estos atributos inherentes de la regionalización debe mencionarse que es igualmente cierto que en el mundo posmoderno en el cual vivimos –post caída del muro de Berlín caracterizado por una flexibilización de las categorías témporo-espaciales- el propio concepto y práctica de la regionalización ha sido desafiado. En esencia el espacio, y las regiones, se encuentran ahora asociados a una red global descentralizada donde al individuo le resulta difícil situarse habida cuenta de un esquema “inmenso, múltiple, fragmentado y a veces inaprensible” del espacio (Albet i Mas, 2002). La primera conclusión a la que podemos arribar en este contexto es que ya no contaremos con una única definición exhaustiva de región y de regionalización. A su vez, que estos conceptos dejan de estar regidos únicamente por las unidades de análisis dadas por los países o provincias puesto que nuevos actores son considerados como los procesos de globalización y desregulación y la explosión de singularidades independientes dentro de los territorios nacionales (Albet i Mas, 2002). En este contexto, las regiones están reconfigurándose dado que las fronteras hoy son volátiles y debe observarse que no solamente en tanto los límites físicos de la geografía, sino que también por el modo en que las comunidades se constituyen<sup>35</sup>, a partir de un sentido de

---

<sup>35</sup> Debe mencionarse como los procesos culturales que tienen impacto en las identidades que adquieren las comunidades, y que son susceptibles de ser considerados como elementos que configuran una región, son desiguales. Es decir, estos procesos culturales generarán también regiones ricas y otras pobres, ya que no todos sus habitantes tendrán igual acceso u oportunidades (Albet i Mas, 2002).

identidad que es cada vez más amplio donde juegan tanto aspectos tangibles como “simbólicos, imaginados e intangibles” (Albet i Mas, 2002).

Entendemos que el interés por el estudio de las regiones ya no se basa en su componente estático, sino como indica Albet i Mas en “el estudio de su formación y transformación”. Las regiones dejan de ser consideradas “espacios delimitados” y son vistas como “la combinación única, singular e interdependiente de procesos internos y externos, creando dinámicas translocales y transregionales” (Albet i Mas, 2002: 48). Por lo tanto, el eje de interés lo pondremos en el proceso de construcción donde la “combinación de poderes, conocimientos y espacialidades” y donde fenómenos “reales e imaginados, económicos y sociales” incide en la configuración de una determinada región.

Como consecuencia de lo descrito al momento, podemos afirmar que hoy la región no tiene límites por lo que adquiere relevancia el estudio de “cómo los procesos y estructuras económicas y sociales globales (...) producen, reproducen y transforman cada lugar, cada región, en una combinación múltiple y compleja de procesos singulares e irrepetibles. Así, el énfasis radica, más que en la misma región, en su proceso de configuración histórica y geográfica” (Albet i Mas, 2002: 46). Por lo tanto, consideraremos a la región, no desde una perspectiva taxonómica, sino como un cuerpo vivo que evoluciona y en ello se transforma a partir de una serie de sucesos sociales que se dan durante su historia (Albet i Mas, 2002).

### Clasificaciones de la región del Noreste Argentino (NEA)<sup>36</sup>

Como se ha mencionado, la región no es un componente estático, sino que en ella se juegan múltiples factores vinculados a los procesos que le dan vida y la configuran como tal. Como indicamos, “La región geográfica, que es una combinatoria de elementos dotada de una forma y de un sentido propio, se distingue de otras regiones por una discontinuidad que no impide estrechas relaciones de interdependencia. [...] Estas consideraciones nos conducen a proponer la siguiente definición: la región es una unidad de base cuya estructura no toma toda su significación sino en el establecimiento del sistema de interrelaciones e interdependencias que organiza el conjunto espacial al que ella está integrada.” (Isnard, 1981: 80) “En el enfoque regional, la unidad de observación, análisis e intervención se estructura a partir de la

---

<sup>36</sup> Respecto de las clasificaciones, debe mencionarse que dependiendo el mapa conceptual del investigador éstas pueden variar. Lo mismo sucede con las definiciones de los conceptos ya que de acuerdo a las variables “acción social” y “orden del cambio social”, se pueden identificar cuatro ejes que representan cuatro tradiciones como formas de interpretar la realidad: durkheniana-sistémica, elección racional, del orden conflictivo e interpretativista o hermenéutica.” Es decir, que comprender “los filtros ideológicos” (Ozlak y O’Donnell, 1984) que se encuentran subyacentes a las clasificaciones y definiciones forman parte de la cuestión misma. Tal es así que difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social sobre el cual se está trabajando. Durkheim señala que “el esquema de la clasificación no es un producto espontáneo del entendimiento abstracto, sino que resulta de una elaboración en la que participan todo tipo de elementos extraños (Durkheim, 1996: 30 y 31). Es decir, en el proceso de clasificación inciden “otras leyes que las del puro entendimiento” en donde “los sentimientos” tienen una participación en el proceso. A su vez, señala que las clasificaciones tienen una “finalidad completamente especulativa” puesto que “su objeto no es el de facilitar la acción, sino hacer comprensibles, convertir en inteligibles las relaciones que existen entre los seres” (Durkheim, 1996: 96).



integración de los elementos espacio-temporales: el entorno físico y geográfico, y la dimensión histórica” (Isnard, 1981: 80).

Por lo tanto, la manera en la cual comprendemos, e interpelamos, el territorio es susceptible de ser analizado de múltiples maneras. En consecuencia, se evalúa conducente con los objetivos de investigación hacer un repaso de distintas formas en las cuales el territorio del NEA puede ser clasificado. La intención no es ser exhaustivo en la identificación de clasificaciones, sino demostrar la multiplicidad de formas que denotan parte de la complejidad del objeto de estudio.

En lo que refiere a las distintas clasificaciones, sería igualmente válido estudiar la región según el Producto Bruto Geográfico o según el nivel de asistencia del gobierno nacional, entre muchas otras alternativas clásicas, como también algunas de tipo innovadora. La diferencia específica estará dada por la ideología y motivo que impulse el estudio en cuestión.

El estudio de las clasificaciones del territorio surge en 1940 en el texto *Una Nueva Argentina* de Alejandro Bunge. “El autor habla allí de tres grandes zonas a las que denomina I, II y III, y que son demarcadas tomando como referencia la Capital –que pertenece a la Zona I- a partir de la cual se trazan dos arcos, con radios de 500 y 1000km respectivamente. Los registros considerados para caracterizar a estas tres zonas son de tipo demográfico y económico, verificándose una concentración de la población y recursos en la Zona I, que disminuye en la Zona II y se hace exigua en la Zona III” (Cao, Rubins y Vaca, 2003).

En cuanto a las clasificaciones más recientes, se pueden encontrar tres tipos claramente diferenciadas:

“1. Clasificaciones globales de provincias, (son aquellos casos en los que se tiende a categorizar los desequilibrios interprovinciales como un todo).

2. Clasificaciones o agrupamientos parciales, (casos en los que las categorías propuestas responden o priorizan alguna dimensión particular).

3. Agrupamientos de provincias en regiones, (las que se basan en la proximidad geográfica y/o similitudes en el desarrollo histórico y económico)” (Cao, Rubins y Vaca, 2003).

En cuanto a las **clasificaciones globales**, es relevante el estudio de los trabajos de Horacio Núñez Miñana (1972), Alejandro Rofman (1975), Aldo Ferrer (1963) y los trabajos realizados por el PNUD –clasificación a partir del Índice de Desarrollo Humano Ampliado-.

La clasificación de Núñez Miñana intenta medir “los niveles regionales de desarrollo” y por ello utiliza indicadores de “la actividad económica (riqueza, ingresos, etc.) con relación a la población de cada área”. De esta forma clasificó a las provincias en “avanzadas”, “especiales”, “intermedias” y “rezagadas”. La totalidad de las provincias del NEA se ubican en la categoría de rezagadas.

En cuanto a la clasificación de Alejandro Rofman en “*Marco Económico Social y Político Administrativo de las Diferenciaciones Regionales*”, identifica la coexistencia de regiones avanzadas con otras atrasadas según “el grado de penetración de las formas capitalistas de producción y organización”. El análisis es según las siguientes variables: Desarrollo de los procesos productivos (dotación de equipo por hombre ocupado), Penetración del capitalismo en todos los niveles de la actividad productiva, Incidencia de la mano de obra entrenada dentro del empleo total, Dotación de infraestructura económica y social, Posibilidad de generación de excedente social, Diversificación del mercado interno, Niveles de ingreso global y Fortaleza del aparato estatal. La clasificación distingue entre “regiones-provincias que pueden considerarse avanzadas en su desarrollo capitalista” y las “regiones-provincias

que tienen un atraso relativo en el desarrollo capitalista”, donde se ubican las provincias que componen el NEA.

En tanto la clasificación de Aldo Ferrer en “*La economía argentina*”, el análisis es en tanto el paradigma centro-periferia. “Centrando su análisis en el tipo de relaciones que se forjaron entre la zona industrializada (el Gran Buenos aires y la región Pampeana) y el resto del país, el autor sostiene que se organizó dentro del territorio una relación centro-periferia donde esta última se especializó en la producción y exportación de productos primarios a la zona industrializada” (Cao, Rubins y Vaca, 2003: 6 y 7). La clasificación tiene por resultado “provincias dinámicas”, “provincias que lograron cierto dinamismo interno a partir de su vinculación con la zona industrializada” –dentro de la cual se encuentra la Provincia de Chaco-, y “provincias estancadas” –donde se encuentra la Provincia de Corrientes-.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó un índice de desarrollo humano ampliado para estudiar la heterogeneidad entre las provincias argentinas. A diferencia del tradicional Índice de Desarrollo Humano (IDH) se agregan indicadores como tasa de empleo y subempleo, y más indicadores vinculados a los logros educacionales, entre otros. La clasificación tiene tres agrupamientos: nivel de desarrollo humano alto, medio y bajo. La totalidad de las provincias del NEA se ubican en la categoría desarrollo humano bajo.

El PNUD también elaboró un estudio a partir del grado de competitividad de las provincias, estudiando las siguientes dimensiones: capacidad exportadora e inserción internacional, recursos humanos y progreso técnico, capacidad de atracción de inversiones, tejido institucional del sistema financiero, infraestructura y, por último, recursos naturales. En esta clasificación las provincias del NEA se enmarcan en la categoría “economías con un marcado retraso productivo y empresarial, con un IDHA bajo”, con la excepción de la provincia de

Misiones que es considerada “economía de desarrollo intermedio con severas rigideces, con IDHA bajo”.

En cuanto a las **clasificaciones parciales**, se distinguen las siguientes:

El Programa de Investigación Acerca del Movimiento de la Sociedad Argentina (Carreras y otros, 1994), toma dos aspectos de investigación “por un lado, en el análisis de la población como grupos sociales que se posicionan frente a las fuerzas sociales productivas, y por otro, en la función que desempeñan en la producción. Para esto se define en cuatro grupos: a) Gran Burguesía, b) Pequeña Burguesía acomodada o Pequeños Propietarios Acomodados, c) Pequeña Burguesía Pobre, o Pequeños Propietarios Pobres, d) Proletariado. En base a estos parámetros el NEA se caracteriza por el alto peso de la población agrícola (...) existe un alto peso del empleo público y de la pequeña burguesía pobre salvo para el caso de La Pampa (...) se ha considerado a la economía como de “pequeña producción mercantil, principalmente el campo”.

Otra clasificación es la elaborada por Gatto, y Quintar en “*Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola*” (1985). “Se sostiene que la división regional de la actividad agrícola no es neutra respecto de los niveles de ingreso y calidad de vida de la población, los diferentes cultivos provinciales y las formas predominantes de producción e inserción en la agricultura nacional se asocian en alto grado con los diferentes niveles relativos de pobreza rural” (Cao, Rubins y Vaca, 2003: 12 y 13). El NEA es clasificado como de base productiva agrícola no pampeana especializada (Misiones), especializada mixta (Chaco) y sin especialización (Corrientes, Santiago del Estero y Formosa)

Una última clasificación refiere al trabajo de Esteso y Capraro quienes analizan las relaciones entre el Gobierno Central y las Provincias (1989). Esencialmente lo que realizan es un estudio de la división del trabajo en nuestro país. El NEA, y únicamente la Provincia de Misiones, tiene participación en lo que se clasifica como “espacios productivos especializados” los cuales “fueron creados al calor de la promoción sectorial, y su importancia depende del tipo de industrias que se localizan y el papel que ellas juegan en el proceso de acumulación a escala nacional” (Cao, Rubins y Vaca, 2003: 14). La clasificación hace referencia al rol que la provincia tiene en el procesamiento en el núcleo de la celulosa y el papel.

El último tipo de clasificación responde a las **agrupaciones regionales** que “se construyen en virtud de diferentes ítems como puede ser la proximidad y similitud geográfica, similitud en el desarrollo histórico (...), en el tipo de especialización agrícola (como por ejemplo en el caso las provincias de la Pampa Húmeda), etc.” (Cao, Rubins y Vaca, 2003: 16).

La regionalización tradicional divide al país en cinco regiones, ubicando a la Provincia de Corrientes bajo la denominación empleada durante el trabajo: Región del Noreste.

Por último, si se analizan las regiones que tienen estatus legal ya que cuentan con la aprobación de las Legislaturas Provinciales las provincias del NEA se enmarcan dentro del denominado “Norte Grande”.

Tipo de Clasificación	Autor de la clasificación	Denominación recibida
<b>Clasificaciones Globales</b>	Núñez Miñana	Provincias rezagadas
	Rofman	Región con atraso relativo en el desarrollo capitalista
	Aldo Ferrer	Provincias estancadas (Corrientes)
	PNUD	Provincias con Desarrollo Humano Bajo

		Economías con un marcado retraso productivo y empresarial (exceptúa el caso de Misiones)
<b>Clasificaciones Parciales</b>	Programa de Investigación Acerca del Movimiento de la Sociedad Argentina	Provincias con pequeña producción mercantil, principalmente de campo
	Gatto y Quintar	Base productiva agrícola no pampeana especializada (Misiones), especializada mixta (Chaco), sin especialización (Corrientes y Formosa)
	Estero y Capraro	Espacio productivo especializado (aplica para el caso de Misiones únicamente)
<b>Clasificaciones Regionales</b>	Regionalización tradicional	Noreste Argentino (NEA)
	Legislaturas Provinciales	Norte Grande

Fuente: elaboración propia en base a Cao, Rubins y Vaca (2003).

### Capítulo 3: Desarrollo regional como disciplina

Observaremos al desarrollo regional como disciplina por dos motivos. El primero refiere a que, si aceptamos la problemática de las asimetrías regionales, es necesario contar con un método de trabajo que nos permita abordar la problemática. Es decir, como primer punto destacamos el hecho de que en el estudio de las regiones la cuestión metodológica, en tanto herramienta para la construcción de conocimiento regional, es fundamental (De Jong, 2008). Más aún en un contexto en donde el desarrollo regional es sujeto de construcciones culturales e históricas donde la “subjetividad subdesarrollada” y la “jugada colonialista” pueden reforzar determinados aspectos y así alterar –positiva o negativamente- la mirada sobre determinados espacios.

En segundo lugar, se parte de la premisa de que el concepto “región” suele referirse a un todo, a un conjunto de elementos que funcionan de modo interdependiente e interrelacionado, y que en consecuencia puede considerarse difuso y por ello difícil de “apropiar mediante el conocimiento” (De Jong, 2008). Ambos motivos nos llevan a interpelarnos respecto de cómo definir los aspectos específicos de una región, y con esto se hace mención tanto a los físicos, sociales, económicos, como también a “los criterios que definen los espacios que deben estar incluidos en una región y aquellos que deben estar excluidos” (De Jong, 2008). Estas observaciones preliminares no sólo nos exigen trabajar de manera rigurosa sobre el fenómeno regional, sino también a estructurar el desarrollo conceptual y empírico de la tesis entorno a un método de trabajo que comprenda la complejidad de nuestro objeto de estudio.

La planificación, como disciplina, tuvo su auge al finalizar la segunda guerra mundial (1945) y hasta la década del '70, donde la adopción de la ideología neoliberal llevó a una comprensión de que la libertad de los mercados sería la plataforma y herramienta de coordinación de conflictos por lo que la planificación por parte del Estado se comenzó a juzgar como innecesaria, y hasta contraproducente<sup>37</sup>.

La planificación se caracterizó por ser de tipo “centralizada” y, podría decirse, “rígida” (De Jong, 2008). El autor reconoce distintos enfoques que predominaron en el desarrollo conceptual tanto a nivel estatal como de los centros académicos. En suma, este desarrollo a partir del hecho de que los trabajos teorizaron particularmente sobre “qué cosas y qué métodos debían considerarse para una planificación efectiva, en general alrededor de la crítica y el diseño de las políticas macroeconómicas a adoptarse, pero no se acercaban a las

---

<sup>37</sup> Entre algunos autores que han trabajado este tema se encuentran: Cao (2001), Cao (2003), Cao-Rubins (1998), Cao-Vaca (2006), Cao-Rubins-Vaca (2003), Rofman-Romero (1997) y Vaca (2003).

condiciones concretas de reproducción del capital en las empresas, antes y ahora la base de la generación de riqueza” (De Jong, 2008: 56).

Algunos de los enfoques adoptados fueron: (1) modelo francés “aménagement du territoire” “más que un marco teórico metodológico, es la expresión generalizada sobre cómo toda acción social que implique alguna transformación territorial requiere acciones coordinadas para evitar que ciertas decisiones resulten contraproducentes en sus efectos sobre otras” (De Jong, 2008: 56); (2) teoría polos de desarrollo, que puede resumirse con la siguiente frase de F. Perroux “la amarga verdad es esta: el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía (...) La economía nacional se nos presenta como una combinación de sistemas relativamente activos (industrias motrices, polos de industrias y actividades [espacialmente] aglomeradas) y de industrias relativamente pasivas (industrias relacionadas, regiones dependientes de polos geográficamente aglomerados). Lo primero induce los fenómenos de crecimiento sobre lo segundo”. (Perroux, 1973: 10) . De Jong en su tesis doctoral destaca el impacto que esta teoría tuvo en nuestro país, puesto que hacia 1970 una serie de decretos presidenciales constituyeron polos de desarrollo que, en esencia, contaba con marcos que buscaban promover las inversiones, pero no contaban con una mirada integral del desarrollo por lo que no han sido políticas que puedan destacarse por sus logros. El autor asocia el fracaso de las políticas a partir de tres hechos (a) la región fue considerada como un simple escenario en donde las acciones planificadas se implementaban, (b) el análisis económico no considero el accionar de, por ejemplo, actores productivos y empresas, (c) no se contó con un marco metodológico riguroso para estudiar la región en tanto objeto que se deseada transformar.



Los aportes de Alejandro Rofman deben ser explícitamente mencionados por su esfuerzo para definir un marco conceptual<sup>38</sup> que permita identificar una unidad regional, y por la influencia que tuvo en el desarrollo de la disciplina en Argentina. El autor considera que hay una serie de “características peculiares” de una región. A saber: (a) nivel del sistema productivo: los atributos a considerarse aquí son variados, pero puede afirmarse que “considera a las formaciones sociales regionales como sub-espacios y sub-sociedades de la formación social nacional (como si pusiese un límite político entre ellas) y de la formación social mundial, es decir, con determinados grados de autonomía cuando en realidad unas no se explican sin las otras y constituyen un todo indivisible” (De Jong, 2008: 65); (b) niveles de clases sociales que considera se organizan entorno a las formas de producción dominante y subordinados (De Jong, 2008) y (c) nivel de la estructura jurídico-institucional que se manifiesta como “una superestructura que emerge del sistema productivo” (De Jong, 2008).

Así, podemos analizar cómo surge un concepto integrador –el de formación social- que “implica un modo de producción (es decir los rasgos sobresalientes que permiten indagar sobre el comportamiento de la base material de la sociedad y el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas) con su correspondiente superestructura (el conjunto de comportamientos ideológicos –conciencia social-, así como la concepción de la estructura interna y definiciones y alcances del funcionamiento jurídico-institucional indispensable para conservar determinado modo de producción” (De Jong, 2008: 67).

---

<sup>38</sup> Aunque no una metodología concreta para ser aplicada en términos de lograr una transformación social.

#### **Capítulo 4: Planificación regional en América Latina y Argentina**

El contexto de posguerra puso, en los países en desarrollo, el acento en las “dificultades estructurales [de] la reproducción del excedente capitalista” y no únicamente en las intervenciones del Estado, que era la perspectiva reinante en los países desarrollados (De Jong, 2008). Por lo tanto, el cuestionamiento que primó entre las décadas '50, '60 y '70 en América Latina era aquel que debatía respecto de “los mecanismos de reproducción del capital (...), en su relación con modos de producción pre-capitalistas, en el tipo de tecnología necesaria, en el tipo de innovación tecnológica requerida, en la modalidad de explotación de los recursos naturales y de las políticas económicas que trabajen una práctica concreta de eliminación de los vicios de la reproducción el excedente capitalista en la periferia del sistema” (De Jong, 2008: 69).

Si bien la agenda de discusión fue clara, los métodos aplicados para planificar en términos regionales no lo fueron del todo. La planificación es más que la organización de acciones orientadas a fomentar una actividad productiva. Se trata de inducir a los actores/agentes productivos e institucionales a emprender determinados comportamientos y acciones que hagan posible el funcionamiento del conjunto. Además, la planificación no generó una masa crítica de conocimiento suficiente como para respaldar sustantivamente el proceso de toma de decisión (De Jong, 2008). En consecuencia, no se trató de un problema por parte de quienes planificaban en términos de haber sido “utópicos o economicistas” sino que la raíz del inconveniente estuvo vinculada al “tipo de conocimiento económico necesario” (De Jong, 2008). A su vez, debe destacarse que el enfoque de planificación preponderante en la época era rígido. Este formalismo no permitió la flexibilidad que el objeto de estudio en transformación requería.

En Argentina, tanto el concepto de territorio como la necesidad de implementar políticas estatales sobre este para así lograr mayor equidad en el desarrollo de las regiones y provincias se puede encontrar a partir del primer gobierno peronista (De Jong, 2008). Ejemplos claros de la práctica planificadora fueron los Planes Quinquenales diseñados por la Oficina Técnica en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Además, en este periodo se crearon y/o potenciaron organismos públicos que generaban información sectorial relevante como, por ejemplo, la Dirección General de Minería. Es significativo mencionar que la planificación también se dio por fuera del Estado nacional puesto que el sector privado también sistematizó información relevante para el estudio y mejor comprensión del país.

El periodo de mayor desarrollo fue entre la segunda mitad de la década del '50 y la década del '60 donde organizaciones como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) generaron importantes aportes respecto del desarrollo regional aplicado (De Jong, 2008). De todos modos, los documentos elaborados por estos organismos no escapan a la crítica general mencionado en el marco latinoamericano. Es decir, el material generado era tenía también una perspectiva centralista y un desarrollo rígido que no necesariamente se podía vincular con el proceso de toma de decisiones (De Jong, 2008).

Políticamente, en este periodo tuvo lugar la ideología “desarrollista” siendo su principal referente el Presidente Arturo Frondizi, y sus seguidores Oscar Allende y Rogelio Frigerio. Esencialmente consideraban que el capital extranjero era fundamental para lograr el desarrollo nacional puesto que facilitaba el aumento de las inversiones y la adopción de nuevas tecnologías. El equilibrio regional propuesto encontraba un punto de equilibrio entre el desarrollo de base agropecuaria se complementaba con el desarrollo industrial (De Jong, 2008).

La impronta planificadora, desde el Estado central, se prolongó hasta la interrupción del sistema democrático en 1976. Debe mencionarse que con el regreso de la democracia (1983) no se retomó en interés por la política planificadora del Estado (De Jong, 2008).



Universidad de  
**San Andrés**

#### **Parte IV: Las brechas estructurales de desarrollo como herramienta para operacionalizar el concepto desarrollo**

En función de las preguntas de investigación indagaremos respecto de los métodos de trabajo que nos permiten intervenir o, al menos, entender respecto del fenómeno de las asimetrías regionales. En consecuencia, profundizaremos en torno a los marcos teóricos y métodos que nos permitan, desde un enfoque flexible que se adapte al tema de estudio en transformación que abordamos, indagar respecto de cómo estudiar las brechas estructurales que se dan al interior de una jurisdicción de nivel sub-nacional.

Para este análisis hacemos propio el concepto de Abel Albet I Mas (2002) en relación a que el interés del estudio regional –y provincial- no se encuentra en una dimensión estática que equivocadamente –o reducidamente- intenta dar explicaciones, sino que lo que interesa comprender del fenómeno es su componente dinámico. En otras palabras, entendemos que la región –y las provincias- son constructos que evolucionan por lo que el marco teórico, y su consecuente metodología, debe adaptarse al hecho de que la unidad de análisis –Provincia de Corrientes para el caso de esta investigación- se encuentra en formación y transformación constante.

Por lo tanto, en esta sección nos cuestionaremos, ¿Qué son las brechas estructurales de desarrollo, y cómo pueden analizarse?, ¿Qué relación tienen éstas con los “Diagnósticos del Desarrollo” y el “Diagnóstico del Crecimiento”? y ¿Cuál es la conveniencia de la utilización de este marco teórico y metodología?

#### **Capítulo 1: “Diagnóstico del desarrollo”**

Las brechas estructurales de desarrollo se basan en el “Diagnóstico del Desarrollo” elaborado por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL). Este consiste en un

conjunto de indicadores que permiten identificar las principales necesidades para alcanzar el desarrollo. Es decir, el enfoque tiene un abordaje integral y multidimensional puesto que no considera que el nivel de ingreso per cápita sea una medida suficiente para conocer las restricciones y desafíos del desarrollo. Por lo tanto, la CEPAL reconoce que los retos del desarrollo son superiores al crecimiento económico por lo que se requiere, además, de una corrección de desequilibrios, la consolidación de la participación social y una transformación estructural. En otras palabras, es un marco teórico comprensivo de que el estudio regional es dinámico y que, en consecuencia, el marco de análisis del fenómeno debe ser flexible.

El “diagnóstico del desarrollo” se presenta, en términos de Roig (2008), como un “modo de desarrollo” ya que no busca imponer un modelo particular donde se proyectan formas deseadas de institucionalizar el conflicto. A su vez, por su enfoque multidimensional, evita caer en simplificaciones analíticas que podrían dar lugar a “subjetividades subdesarrolladas”<sup>39</sup> donde se priorizan conceptos vinculados a la pasividad, ignorancia o pobreza de las regiones y/o provincias.

El “Diagnóstico del Desarrollo” se elabora como reacción al criterio de asignación de recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) guiada por los principios establecidos en la Cumbre del Milenio a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Se hace referencia a la expresión utilizada por Escobar (2007).

<sup>40</sup> Según el portal [onu.org](http://onu.org), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son el resultado de un compromiso que en el año 2000 hicieron 191 jefes de Estado y de Gobierno para trabajar a favor de:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

La visión adoptada asignaba los recursos bajo el criterio excluyente del ingreso per cápita de las naciones puesto que la agenda dominante tendía a que se concentrasen los recursos en el combate de la pobreza absoluta<sup>41</sup>. Ello fue en desmedro de los denominados países de renta media<sup>42</sup>, y debe destacarse que la mayoría de los países de la región latinoamericana son clasificados como de renta media, entre ellos la República Argentina. Los datos reflejan un marcado descenso de la asistencia oficial para el desarrollo en los países de nuestra región<sup>43</sup>.

- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

<sup>41</sup> De acuerdo a estudios de la CEPAL, el 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países de renta media (CEPAL, 2012).

<sup>42</sup> El Banco Mundial clasifica a los países por nivel de ingreso en 4 grupos: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. Cada primero de julio se actualiza la clasificación. El umbral de cada clasificación –valores actualizados en 2017- son:

- Ingreso bajo: INB per cápita (USD corrientes) 1005 o menos;
- Ingreso mediano bajo: INB per cápita (USD corrientes) entre 1006 y 3955;
- Ingreso mediano alto: INB per cápita (USD corrientes) entre 3.956 y 12.235;
- Ingreso alto: INB per cápita (USD corrientes) 12.235 o más.

En el sitio oficial <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519> se identifica a la Argentina, y los países de la región, como de renta media.

<sup>43</sup> “En 1990, los países de renta media recibían en promedio una mayor porción de la asistencia oficial que los países de menores ingresos (55% y 45% del total de los flujos de AOD respectivamente). En 2010, la participación de los países de renta media se redujo significativamente, ya que recibieron la mitad de la AOD destinada a los países de bajos ingresos y menos desarrollados” (CEPAL, 2012: 12). Además, debe señalarse que “la participación de América Latina y el Caribe, que en los años sesenta se situaba en el 14% del total de la AOD, representa en la actualidad el 8% del total. De la misma manera, en términos del INB regional, la AOD

A partir de dos ideas fuerza, la CEPAL cuestionó significativamente el enfoque de asignación de recursos. La primera, indicaba que los países de renta media, para lograr el desarrollo, deben superar más aspectos que los vinculados a la brecha de ingresos. En consecuencia, focalizarse únicamente en esa dimensión sería un error, o al menos una simplificación. En segundo lugar, el organismo internacional destacó que los países de renta media –o incluso aquellos de baja o alta renta- no son homogéneos. Por lo que asumir el análisis a partir de un indicador que excluye las particularidades de las necesidades tanto económicas como sociales de los países es, también, un reduccionismo y, por ello, un error. Además, debe reconocerse que un aumento en los niveles de ingreso no significa una mejora en otras brechas que también afectan al desarrollo como educación, salud o infraestructura. “Utilizar el nivel de ingreso como criterio de clasificación de países constituye un enfoque limitado y, en ciertos aspectos, reduccionista, ya que dentro de los grupos se uniformizan países cuyas realidades económicas y sociales son muy –y en ocasiones radicalmente- distintas y marcadamente heterogéneas en cuanto a los retos del desarrollo” (CEPAL, 2012: 18).

En este marco, y este argumento es otro de los motivos por los que se selecciona el marco teórico que proporciona las brechas estructurales de desarrollo, es que CEPAL propuso no sólo revisar la noción misma de desarrollo, sino que propone uno de características más amplias.

“El concepto de desarrollo se extiende más allá del aumento del ingreso medio por habitante. Es un concepto amplio y multifacético, que supone no solo mejorar los niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento

---

dirigida a América Latina y el Caribe pasó de representar más del 1% en los sesenta a un 0,4% en los noventa y un 0,22% en la actualidad” (CEPAL, 2012: 37).



sostenibles e inclusivos, que aborden la desigualdad social y productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media. También implica propiciar las condiciones para crear y establecer sistemas políticos, económicos y sociales que promuevan el respeto, la diversidad, la dignidad humana y la igualdad” (CEPAL, 2012: 18).

Es así que se elabora un marco teórico que refleja la complejidad que países como Argentina enfrentan para equilibrar las asimetrías regionales. Una característica es que hay múltiples maneras de clasificar a los países, ya que la priorización de distintas brechas implicaría la posibilidad de diversas clasificaciones. Es decir, el peso relativo de cada brecha/dimensión/indicador no es igual en todos los países por lo que en algunos será más relevante que en otros y por ello el ordenamiento variará. Es decir que el “diagnóstico del desarrollo” comprende que éste es fruto de una historia y cultura particular en donde cada brecha detenta un rol que variará según país, región o provincia que se analice. Por lo que, como indica Rist (2002), el desarrollo no debe ser entendido como una idea que automáticamente logre adhesiones unánimes, sino que debe contextualizarse en un marco determinado. Más aún se entiende que para que el desarrollo “sea alcanzado” (en los términos expuestos por Rist, 2002) no deben plantearse acciones y resultados homogéneos que busquen que “el desarrollado” modifique cuestiones estructurales para alcanzar el “estatus de desarrollado” (en los términos expuestos por Roig, 2008), sino que indaga en la búsqueda de medidas que sean más comprensivas. En consecuencia, puede mencionarse que no se presentará la desigualdad de poder indicada por Lins Ribeiro (2006) puesto que el marco teórico excluye la lógica de actores activos (“desarrolladores”) y otros pasivos

(“desarrollados”), donde los segundos deben modificar aspectos estructurales para alcanzar los objetivos definidos de manera *top-down* por los primeros.

En síntesis, la visión ampliada del desarrollo y el marco teórico propuesto considera que el desarrollo tiene las siguientes características:

(1) “el crecimiento económico –aumento en el ingreso per cápita o PIB – es importante, pero no el único elemento a tener en cuenta dentro del análisis del desarrollo. Este crecimiento ha de ser sostenido (con actividad económica continua y ciclos moderados en amplitud y frecuencia), incluyente (que incorpore y beneficie también a los más desfavorecidos), y sostenible (que tenga en cuenta las restricciones productivas, financieras, de recursos naturales y la preservación del medio ambiente). Segunda, hay heterogeneidades estructurales de todo tipo y nivel, tanto al interior de los países como también entre ellos (o grupos de ellos), que limitan el desarrollo y las cuales hay que enfrentar (...) Tercera, la visión ampliada del desarrollo considera la posibilidad de interacción dinámica, muchas veces no lineal, entre sus diferentes aspectos. Problemas como la incidencia de la pobreza, la distribución del ingreso o la criminalidad, pueden ser causa y consecuencia del crecimiento económico, entre otras razones.” (Pardo Beltrán, 2014: 11 y 12)

## **Capítulo 2: “Diagnóstico del Crecimiento”**

Además de responder a una agenda que definía al desarrollo de una manera parcial y que no consideraba los principales limitantes y restricciones que éste encuentra en los países de renta media, el marco teórico encuentra inspiración en el “Diagnóstico del Crecimiento” realizado

por Hausmann, Rodrik y Velasco en 2005. El objetivo de los autores fue “establecer un marco unificado para el análisis y la formulación de políticas prioritarias de crecimiento (...) se concentra en la identificación de las principales restricciones al crecimiento en cada caso particular (...) En consecuencia, es posible establecer prioridades de políticas concretas teniendo en cuenta las oportunidades y restricciones particulares de cada caso” (Pardo Beltrán, 2014: 17).

Algunas notas destacadas de la metodología propuesta es que considera:

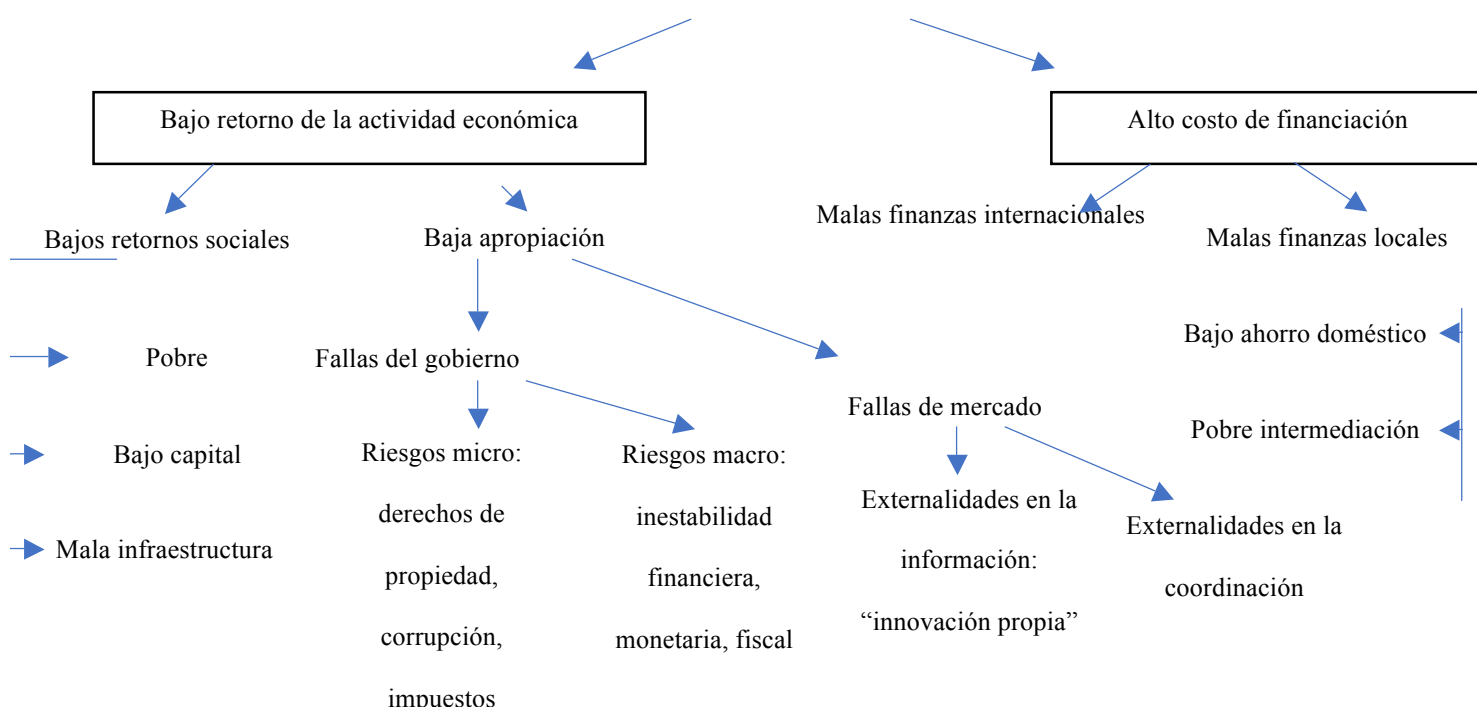
“el aumento de las tasas de crecimiento económico [como] el principal reto que enfrentan los países en desarrollo (...) [Segundo, considera que] es contra productivo aplicar una misma estrategia de crecimiento en todos y cada uno de los casos dado que las oportunidades, restricciones y condiciones no son idénticas. [Tercero,] es mejor recomendar a los gobiernos y autoridades económicas estrategias con prioridades basadas en las restricciones que más obstaculizan el crecimiento dados unos recursos limitados, que a entregarles una lista larga de reformas a llevar a cabo sin ningún tipo de jerarquización previa que indique su importancia relativa para el crecimiento económico. [Es decir,] el impacto global de las reformas es mucho mayor cuando dentro de ellas se incluyen políticas dirigidas a enfrentar las restricciones más fuertes al crecimiento teniendo en cuenta la disponibilidad de los factores de producción (capital, trabajo y tierra), los recursos complementarios (capital humano e infraestructura), la financiación y un marco institucional adecuado” (Pardo Beltrán, 2014: 17).

Además,

“resaltan la importancia de las interrelaciones entre los diferentes factores que influyen el resultado final (...) Junto con la escasez de recursos, que impide una reforma simultánea en todas las áreas, estas interrelaciones impiden una solución óptima ya que cualquier reforma parcial tendría efectos secundarios, en la mayoría inesperados. Es en este sentido que el “Diagnóstico del Crecimiento” constituye un problema del segundo-mejor (second-best problema)” (CEPAL, 2015: 22).

El método propuesto para definir el diagnóstico supone la elaboración de un árbol de decisión.

### Problema: Bajos niveles de Inversión y empresariado



Fuente: Pardo Beltrán, 2014: 18.

Del análisis, se desprenden dos posibilidades que pueden explicar el bajo crecimiento económico: “Bajo retorno de la actividad económica, por un lado; alto costo de financiación, por el otro” (Pardo Beltrán, 2014: 17 y 18).

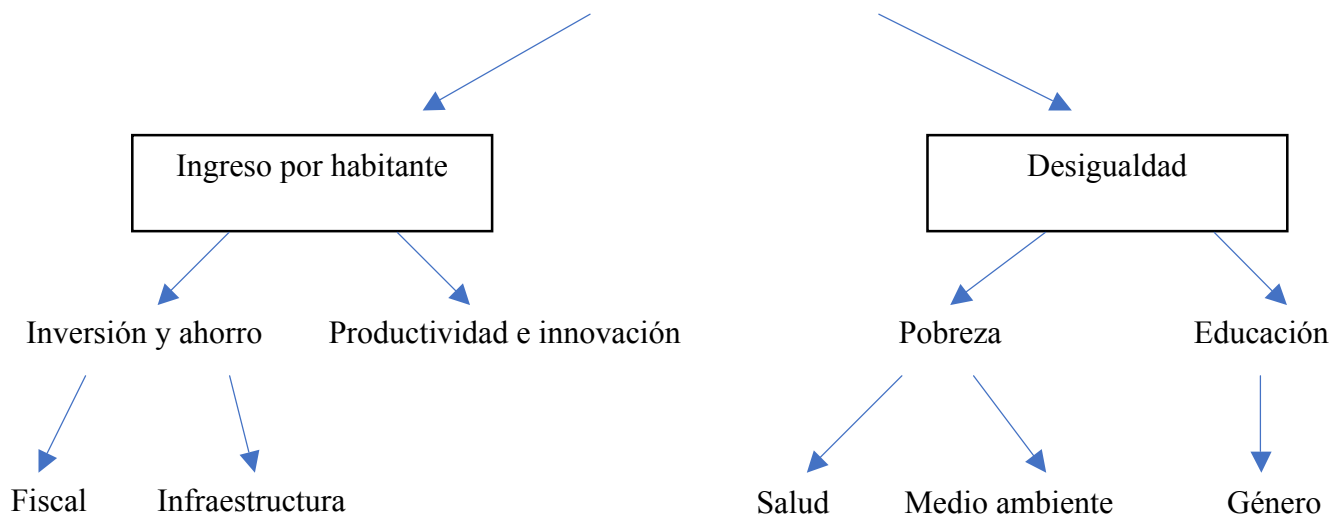
Desde el punto de vista analítico, la metodología de Hausmann y otros supone dos momentos para identificar las restricciones. En el primero, se analizan –e identifican- los aspectos que restringen y limitan el crecimiento. La elección de estos aspectos es prioritaria ya que la reducción o eliminación de éstas supondría un impacto mayor directo en el camino hacia el desarrollo de los países. El segundo momento, se diseñan las medidas de políticas particulares para eliminar/reducir la restricción. La metodología propone “concentrarse en establecer prioridades de política con base en la magnitud del efecto directo de reducir o eliminar las distorsiones (...) Es decir, realizar las reformas que alivian las restricciones más importantes en términos de su impacto directo en el bienestar y el crecimiento” (Pardo Beltrán, 2014: 19).

### **Capítulo 3: “Diagnóstico del Desarrollo” ¿y/o? “Diagnóstico del Crecimiento”**

Es posible identificar una convergencia entre el “Diagnóstico de Desarrollo” y el “Diagnóstico de Crecimiento”, puesto que ambas pueden ser de utilidad para sistematizar ideas y ser una hoja de ruta para analizar y evaluar brechas estructurales que condicionen el desarrollo de los países. Además, ambas metodologías reconocen que no existirían los recursos suficientes para avanzar, de manera simultánea, en un conjunto completo de reformas, por lo que es vital identificar aquellas que son prioritarias.

La convergencia de “los diagnósticos” se expresa, también, en la utilización de un árbol de decisión. El punto de partida del árbol es que el desarrollo no es sostenido, sostenible ni incluyente.

**Problema: Ausencia de desarrollo sostenido, incluyente y sostenible**



Fuente: Pardo Beltrán, 2014: 26

En síntesis, se considera que el “Diagnóstico del Desarrollo” es el enfoque metodológico de mayor profundidad analítica para analizar el problema en cuestión por diversos motivos. El primero, es la utilización de un conjunto de indicadores con el fin de identificar las principales necesidades para alcanzar el desarrollo, en lugar de analizar una única dimensión –ingreso-. Es decir, el marco teórico se presenta como flexible –entendido como lo puesto a “rígido” una de las críticas realizadas a las estrategias de planificación identificadas en el periodo 1950/1976-. A su vez, adhiere al supuesto de que el estudio regional/provincial no es de naturaleza estática, por lo que considera interacciones dinámicas – las cuales no necesariamente se entienden desde una perspectiva lineal- entre las distintas brechas/dimensiones/indicadores. Más aún, plantea que la unidad de análisis es un cuerpo vivo que evoluciona y se transforma<sup>44</sup> ya que afirma la heterogeneidad no sólo hacia el interior de un país, sino también al interior de regiones y provincias. Además, cuenta con la

---

<sup>44</sup> En el sentido expresado por Albet i Mas (2002).

particularidad –en este caso en coincidencia con el “Diagnóstico de Crecimiento”- de generar un marco unificado que permite analizar y formular “políticas prioritarias” facilitando así el estudio de las principales restricciones al crecimiento y, en definitiva, de las asimetrías regionales, pero sin caer en “modelos de desarrollo” que niegan el conflicto y la posibilidad de negociación entre los actores intervinientes. En otras palabras, el “Diagnóstico del Desarrollo” –potenciado por el marco teórico compartido con el “Diagnóstico del Crecimiento”- nos da un marco para mensurar las dificultades que encuentran los países, regiones y/o provincias para alcanzar el desarrollo y así acercar nuestro estudio a responder a nuestra pregunta de investigación: ¿Cómo pueden analizarse las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes?

## **Parte V: Estudio de las brechas estructurales de desarrollo: el caso de la Provincia de Corrientes**

Como se indicó en los capítulos anteriores, la investigación implementa la metodología propuesta por las brechas estructurales de desarrollo de la CEPAL a la Provincia de Corrientes.

El estudio de la presentación de resultados se organiza en dos partes:

(1) Análisis de la caracterización de la Provincia de Corrientes:

- a. Caracterización productiva: el eje está dado por el estudio de la variable empleo;
- b. Caracterización socio-económica: el eje está dado por el estudio de las variables pobreza y desigualdad.

(2) Análisis de las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes

- a. Brecha de desigualdad;
- b. Brecha de pobreza;
- c. Brecha de empleo

### **Capítulo 1: Análisis del caso**

#### **Características conceptuales de la región del NEA**

Partimos de la premisa propuesta por Cristina Valenzuela (2014) de que la región del NEA es un conjunto de provincias que “presentan una realidad compleja” en donde parte de su identidad está dada por ubicarse en oposición a la región pampeana. Es decir que un factor constitutivo del NEA, para su análisis y comprensión, está dado por ser una economía



regional extra-pampeana. Esta diferenciación va más allá de “una posición geográfica en relación con el centro del país” (Valenzuela, 2014: 1) puesto que esa particularidad tiene efectos estructurales en el desarrollo de la región ubicándola en “la condición de periferia complementaria, [con] la potencialidad de recursos y opciones productivas” (Valenzuela, 2014: 2). De esta manera, se observa que en la propia conceptualización del noreste argentino los atributos descriptos en la Parte III, capítulo 2, se encuentran presentes. Es decir que en la regionalización se refuerzan miradas, con atributos tanto positivos como negativos, de determinados espacios y donde se reflejan esquemas de relación de poder. Aún más, puede inferirse a partir de lo descripto por Valenzuela que en la región del NEA aspectos tanto efectivos, como imaginados, y de índole económico como social, inciden en su configuración. Por lo que el modo en el cual se regionaliza es efectivamente un modo en el cual el país se divide –y se auto percibe- a partir de intereses económicos y políticos.

El NEA comienza a tomar entidad propia a partir de la década del '50 cuando se provincializan tres de las cuatro jurisdicciones que la componen: Chaco, Misiones y Formosa. Valenzuela indica que el NEA es una construcción institucional –originada por el Decreto N 1907<sup>45</sup> del año 1967- por lo que no existe “un único NEA histórico, económico o político” lo cual se evidencia en, por ejemplo, sus fallas de coordinación inter-regional. En donde sí existe un patrón común entre las cuatro provincias es en “la limitada capacidad de crear condiciones para gestar un proceso económico dinámico que permita ampliar la oferta de bienes y servicios, mejorar la productividad, generar nuevos puestos de trabajo, incorporar

---

<sup>45</sup> “Se establece la “región del Nordeste Argentino (NEA) en el marco de la ley 16.964 del año anterior, que disponía la creación del Sistema nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo con la finalidad de “planificar el desarrollo integral y armónico del país” (Valenzuela, 2014: 4).

nuevas tecnologías, insertarse en nuevos mercados (...) y dinamizar el tejido empresarial” (Valenzuela, 2014: 10 y 11). No obstante, Valenzuela afirma –y adherimos a ello- que el NEA se presenta como una “región de posibilidades” donde son necesarias políticas que “respeten la idiosincrasia regional” en donde es más significativo atender las particularidades de la región en tanto sus “problemas y potencialidades” que centrar la atención en políticas de corte sectorial.

#### Caracterización de la Provincia de Corrientes

Se aborda el estudio de la provincia con el objeto de cuestionarse los siguientes puntos: (1) variable empleo: (i) ¿Cómo está compuesta la población económicamente activa en la Provincia de Corrientes?, (ii) ¿Cómo es la distribución geográfica del empleo privado en la provincia?, y (iii) ¿Cómo es la clasificación de la mano de obra en la provincia; (2) variable pobreza (i) ¿Cuántos hogares tienen necesidades básicas insatisfechas? y (ii) ¿Qué indicadores pueden ayudarnos a contextualizar la situación de vulnerabilidad social de la provincia?

#### Caracterización productiva

En lo que refiere a la dimensión productiva, el Producto Bruto Geográfico (PBG) de Corrientes representaba aproximadamente el 1,1% del total país de acuerdo a estimaciones de la CEPAL en 2005. Además, según la misma estimación casi el 29% del PBG de la región NEA se generaba en esta provincia.

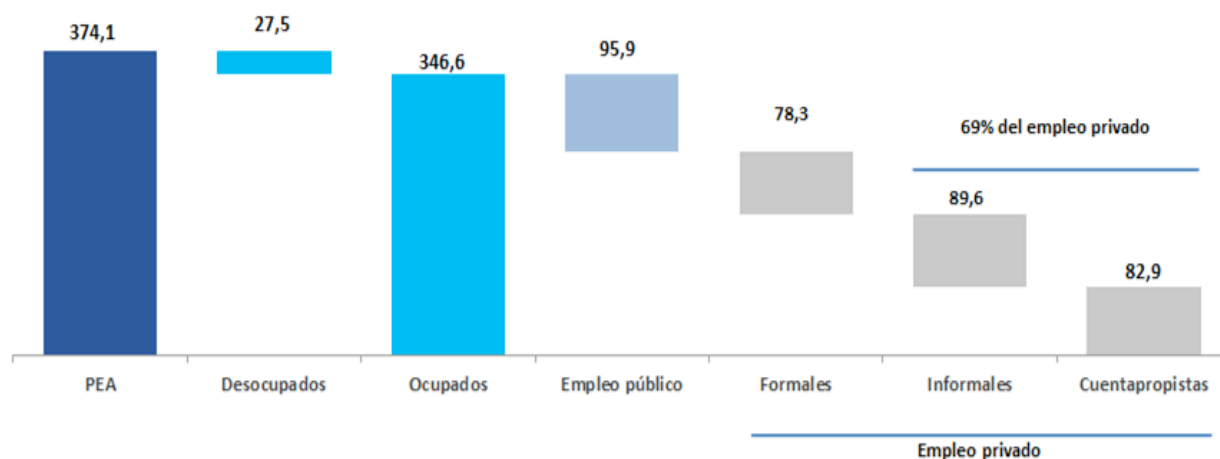
Socio-laboralmente, se destaca una tasa de actividad del 42,4%, una tasa de empleo del 40,2% y una tasa de desocupación del 5,1% de acuerdo a datos de la EPH -2trim 2016-. La tasa de desempleo guarda relación con la nacional (7,3% Corrientes, mientras que la nacional

es del 7,2%). La tasa de actividad es menor: 52%, cuando la nacional se ubica en torno al 57,8%.

El sector privado de la provincia cuenta con 78.326 puestos de trabajo, y el empleo público ocupa a 56.842 personas. Debe mencionarse que, en la composición del empleo, el público es significativamente superior al nacional. Las cifras de Corrientes ascienden a 27,7%, mientras que el nacional es 18,8%<sup>46</sup>.

La tasa de informalidad es superior a la nacional, 49,7% en Corrientes mientras que la nacional es del 44,6%<sup>47</sup>.

### Empleo: Composición de la Población Económicamente Activa en la Provincia de Corrientes



Fuentes: Secretaria de Integración Productiva de la Nación sobre la base de SIPA, INDEC y EPH.

<sup>46</sup> Fuente: Secretaria de Transformación Productiva sobre la base de SIPA, INDEC y EPH.

<sup>47</sup> Fuente: Secretaria de Transformación Productiva sobre la base de SIPA, INDEC y EPH.

En tanto las empresas registradas representan el 1,3% del total nacional (8.800 unidades registradas), con fuerte incidencia de microempresas puesto que representan el 87,6% del total de empresas correntinas, seguidas por pequeñas (10%), medianas (2%) y, por último, grandes (0,4%)<sup>48</sup>. La mayoría de las empresas se encuentran en el sector servicios (48,4%). La densidad de empresas por habitante es sensiblemente menor al promedio nacional<sup>49</sup>.

Si se analizan los sectores de acuerdo a la generación de empleo, en términos porcentuales la realidad de la provincia es la siguiente: comercio (25% del empleo), ganadero (6% del empleo privado registrado provincial, y además representa el 10% del stock bovino nacional), turismo (5% del empleo), maderero (4% del empleo privado registrado provincial, además la provincia exporta el 42% del total de las exportaciones nacionales de este sector), yerbatero (2,8% del empleo privado registrado provincial, además representa el 13% de la producción nacional y la provincia exporta el 8% de las exportaciones nacionales de este producto), arrocero (1% del empleo privado registrado provincial y es el mayor productor a nivel nacional) y, por último, el sector citrícola (0,7% del empleo privado registrado provincial)<sup>50</sup>.

El siguiente mapa refleja la presencia territorial de los sectores indicados en el párrafo anterior:

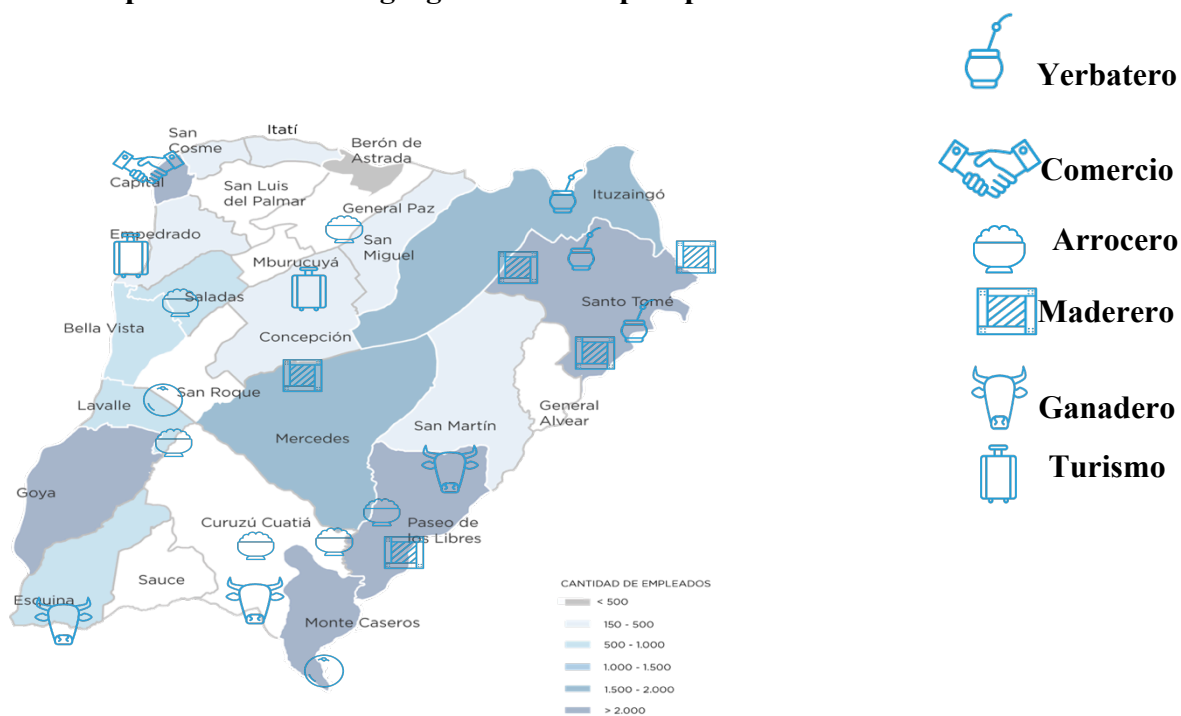
---

<sup>48</sup> Fuente: Secretaria de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de AFIP y SIPA (2015).

<sup>49</sup> Empresas privadas registradas cada 1.000 habitantes: Norte 7,7, Corrientes 8,2 y Total País 15. Fuente: Secretaria de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de AFIP y SIPA (2015).

<sup>50</sup> Fuente: Secretaria de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de AFIP y SIPA (2015).

## Empleo: Distribución geográfica del empleo privado

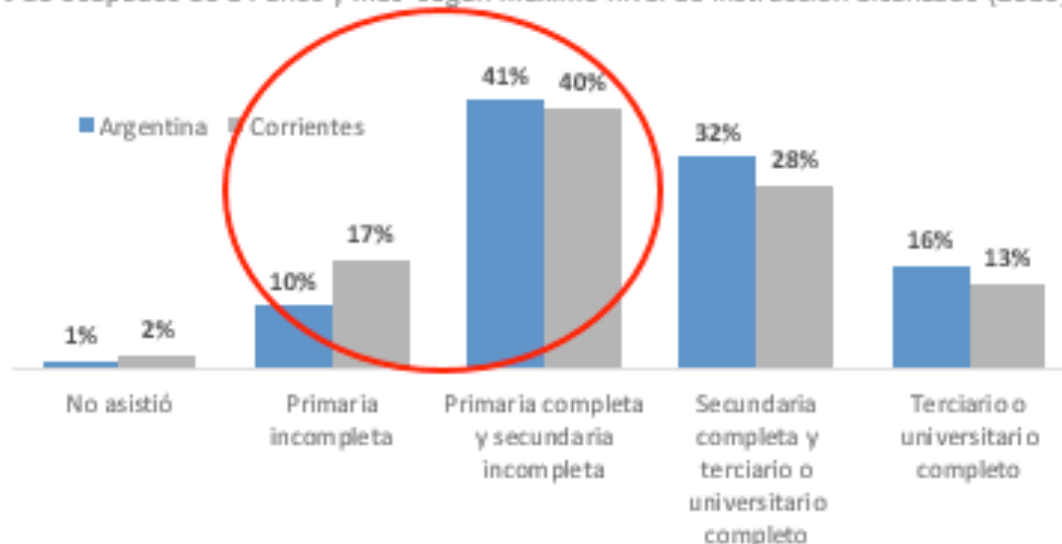


Otro aspecto que debe ser destacado es la calificación de la mano de obra, por el impacto que supone a las condiciones de desarrollo de las PyMES<sup>51</sup>. De acuerdo a datos oficiales, el 57% de los ocupados en la provincia son de baja calificación, cuando esa cifra a nivel nacional es del 51%.

<sup>51</sup> Se menciona el desarrollo de las PyMES por el impacto que éstas tienen en la generación de empleo.

### Calificación de la mano de obra.

% de ocupados de 14 años y más según máximo nivel de instrucción alcanzado (2010)



Fuente: Secretaria de Transformación Productiva de la Nación sobre la base de AFIP y SIPA (2015)

### Caracterización socio-económica

En términos sociales<sup>52</sup>, debe mencionarse que el 15,1% de los hogares registra necesidades básicas insatisfechas (NBI), mientras que en el orden nacional es del 9,1%. Una serie de indicadores nos permiten contextualizar lo que esto significa en términos de calidad de vida en la provincia. En primer lugar, es evidente que Corrientes exhibe deficiencias en acceso a red de gas, energía eléctrica e interconectividad, lo cual afecta a la calidad de vida de sus habitantes. Estadísticamente esta aseveración se fundamenta en el hecho de que el 5,5% de los hogares no tiene acceso a la red eléctrica (versus 2,2% a nivel nacional) y el 99% de los

---

<sup>52</sup> Datos obtenidos de la ficha “Informes Productivos Provinciales” elaborada por la Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Hacienda de la Nación.

hogares no tiene acceso al gas de red (versus 43,9% a nivel nacional). Por el otro lado, en términos educativos, la provincia cuenta con estadísticas superiores al promedio nacional: los años de educación promedio alcanzan 10,7 años. Sin embargo, la tasa de matriculación a nivel secundario se ubica en 77,6%, mientras que la de nivel superior es del 40,2%. En consecuencia, puede afirmarse que Corrientes tiene aún un claro desafío en lo que refiere al fortalecimiento de la educación tanto secundaria, como superior.

En materia sanitaria, se destacan –negativamente- tanto la tasa de mortalidad infantil como la tasa de mortalidad materna puesto que superan al promedio nacional. En el primer indicador, Corrientes tiene un índice de 14,9%, mientras que el nacional es 10,8%. En tanto, la mortalidad materna en Corrientes es del 7,5% más del doble que a nivel nacional (3,2%). A su vez, la esperanza de vida resulta inferior al promedio nacional, siendo de 74,4 años (versus 75,3 a nivel nacional). Otro dato que ejemplifica la precariedad sanitaria de la provincia tiene que ver con el porcentaje de la población cubierta con algún plan de salud. Prácticamente la mitad de la población no tiene ningún tipo de cobertura (48,4%), mientras que este dato a nivel nacional es del 36,1%.

En síntesis, la caracterización elaborada nos permite observar: (1) en relación a la variable empleo, que la provincia cuenta con altos niveles de informalidad, baja densidad de empresas y alta incidencia del empleo público en la composición consolidada del empleo; en cuanto a la (2) la pobreza, observada a partir de Necesidades Básicas Insatisfechas, presenta estadísticas que son peores a la media nacional.

## Capítulo 2: Análisis de las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes

Para el estudio de las brechas estructurales se toma como referencia principal la evolución y comportamiento de los indicadores de Corrientes con respecto al promedio nacional y al noreste argentino.

### (1) Brecha de empleo

El objeto de la presente brecha es medir y describir el mercado laboral de la Provincia de Corrientes. Se consideran dos dimensiones con dos indicadores cada una. La primera es la dimensión del desempleo que incluye dos indicadores de tipo cuantitativo; la segunda es la dimensión referida a la calidad del empleo que incluye el análisis de dos indicadores cualitativos. La finalidad es comprender las características de inclusión social que experimenta la población a partir del trabajo.

Respecto a los indicadores cuantitativos, el primero es la denominada *tasa de empleo*, que indica el porcentaje de la población ocupada con respecto a la población total. En el caso de la información censal se calcula sobre la población de 14 años y más<sup>53</sup>. El segundo indicador es el de la *tasa de subocupación*, que refiere al porcentaje de ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias con respecto a la población económicamente activa<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Definición de tasa de empleo obtenida del glosario del INDEC:

[https://www.indec.gob.ar/textos\\_glosario.asp?id=57](https://www.indec.gob.ar/textos_glosario.asp?id=57)

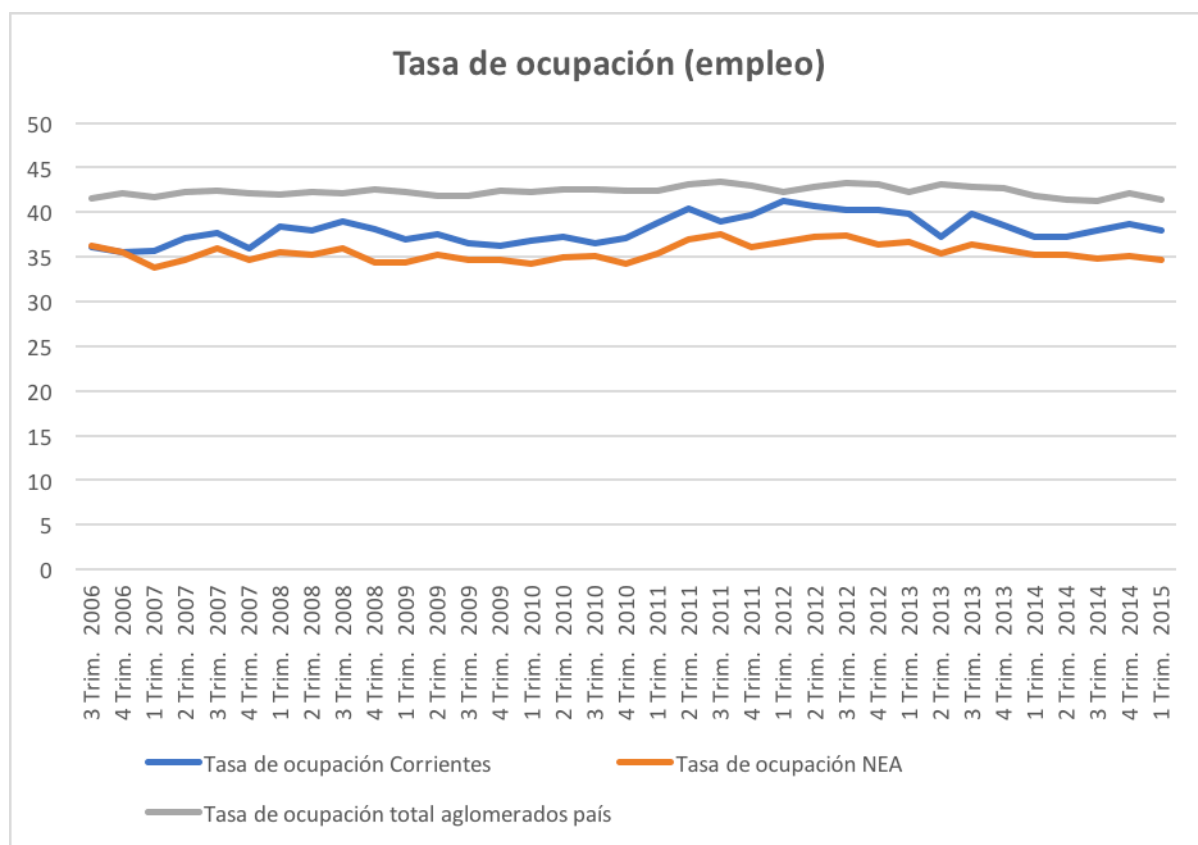
<sup>54</sup> Definición de tasa de subocupación obtenida del glosario del INDEC:

[https://www.indec.gob.ar/textos\\_glosario.asp?id=61](https://www.indec.gob.ar/textos_glosario.asp?id=61)



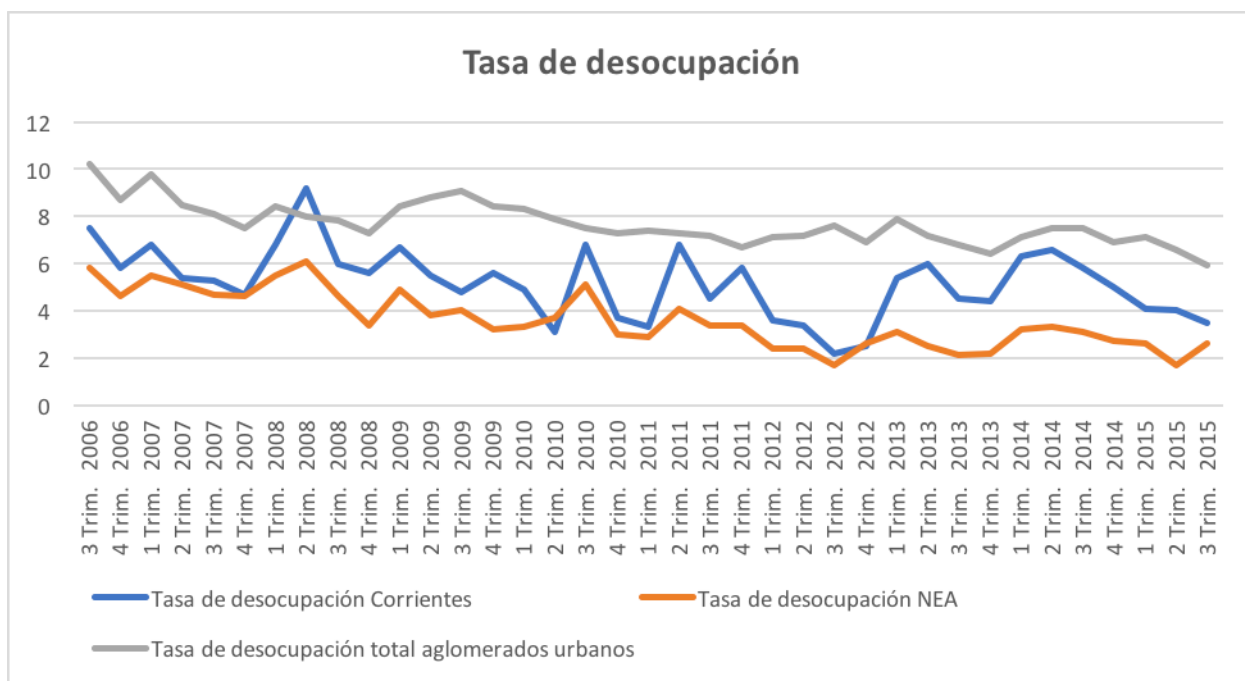
En términos cualitativos, se estudian los indicadores de *informalidad de los asalariados* –es decir, aquellos trabajadores que no se encuentran registrados en la seguridad social- y la proporción de *ocupados en sectores de baja productividad*. Debe aclararse que se considera de baja productividad aquellos sectores en donde se observan altos niveles de informalidad. Los indicadores cualitativos permiten comprender de una manera más acabada las carencias y vulnerabilidades tanto actuales –por ejemplo, no registra los beneficios de una cobertura de salud- como futuras –acceder a los beneficios de la jubilación- de los trabajadores.

En relación a la tasa de empleo, se observan valores debajo del promedio nacional, tanto los referidos a la región del Noreste como a los de Corrientes en particular. Sin embargo, cuando se analiza el periodo 2006-2015, se advierte una mejora en términos de empleo tanto a nivel regional como, y en este caso más marcadamente, a nivel provincial. Es decir, se manifiesta un mayor dinamismo, aunque en comparación con el rendimiento del promedio nacional, aún queda trabajo por hacer. Además, se destaca que en el año 2015 la tasa de empleo de la provincia si bien se ubicaba por debajo de la media nacional (41.4%) tenía una situación positiva en términos relativos con las provincias de la región del NEA ya que Corrientes presentaba una tasa de empleo del 37.9% y la región del 34.7%. Así, la tasa de empleo de Corrientes era más de 3 puntos porcentuales que el promedio regional.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

La tasa de desocupación muestra números favorables para la región, y para la Provincia de Corrientes, en comparación con el promedio nacional. La serie histórica 2006-2015 exhiben tasas de desocupación inferiores a la nacional. En particular en el año 2015, la tasa de desocupación de la provincia era 3.5%, y la nacional más de dos puntos porcentuales más (5.9%). La región tuvo casi un punto porcentual menos que Corrientes (2.6%).

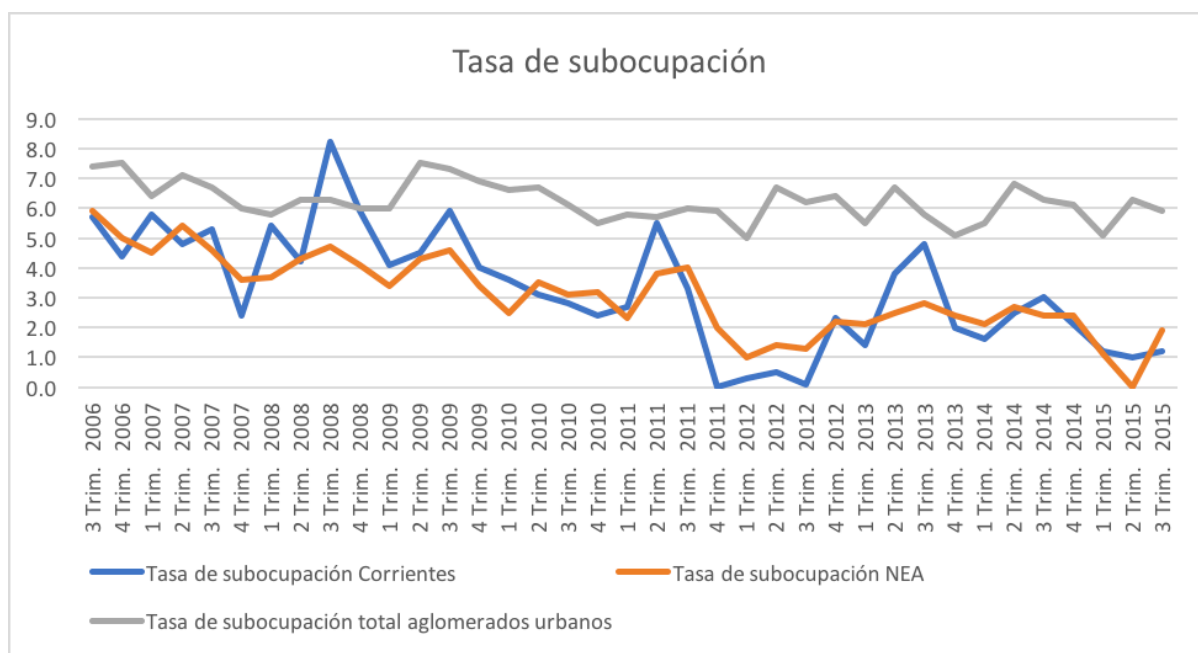


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En relación a la tasa de subocupación, en la serie histórica la Provincia de Corrientes muestra números significativamente más favorables que el promedio nacional, aunque el consolidado regional exhibe porcentajes aún mejores. Para el caso del 2015, Corrientes mostraba que el porcentaje de población con dificultades para lograr ocupaciones plenas era del 1.2%, la región 1.9%, y en el consolidado nacional ese número ascendía a 5.9%. Es interesante destacar como en el último tramo del periodo estudiado el desempeño de la provincia con respecto a la región mejoró llevando a que en el año 2015 la tasa de subocupación sea claramente inferior.

En cuanto a los indicadores cualitativos -tasa de informalidad del empleo y ocupados en sector de baja productividad- se analiza en tanto promedio región NEA y se compara con el promedio nacional y del Norte Grande<sup>55</sup> debido a la falta de datos.

<sup>55</sup> Por Norte Grande se entiende las provincias que componen las regiones del NOA y NEA.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Una dimensión que debe resaltarse es que la informalidad en las tres jurisdicciones analizadas ha disminuido en el periodo 2004-2014. Más aún se destaca que el Norte Grande en su conjunto mostró una mejora superior a la del promedio nacional. Además, el NEA en particular mostró mejoras por encima del promedio del Norte Grande (-17,8 vs -14,9).

En tanto los ocupados en sectores de baja productividad, si bien también se registran mejoras en las tres jurisdicciones estudiadas, debe mencionarse que el promedio nacional ha sido el que mejor comportamiento demostró. No obstante, es significativa la mejora del NEA cuando se lo compara con el promedio del Norte Grande (-3,1 vs -2,5).

Jurisdicción	Tasa de informalidad de los asalariados (2004-2014)	Ocupados en sectores de baja productividad (2004-2014)
Promedio nacional	-14,1	-4,7
Promedio del Norte Grande	-14,9	-2,5
Promedio del NEA	-17,8	-3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en CEPAL, 2017:41.

## (2) Brecha de pobreza<sup>56</sup>

<sup>56</sup> La brecha de pobreza guarda relación con la discusión académica en torno a las diversas formas de medir la pobreza. Se han identificado distintos modos de conceptualizar la pobreza y, en consecuencia, múltiples enfoques con los cuales medirla. Entre los enfoques relevados se encuentran: (1) enfoque de pobreza absoluta en donde “se identifica como pobres a quienes no satisfacen sus necesidades básicas [y desde un enfoque indirecto] se considera pobres a las personas que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer dichas necesidad” (Feres y Villatoro, 2012: 16); (2) enfoque de pobreza relativa “refiere a las condiciones objetivas de privación que afectan a las personas en comparación a los otros miembros de la sociedad. Las personas o familias están en pobreza cuando no tienen los recursos suficientes para participar en las actividades habituales en su sociedad, lo cual hace que estén excluidas del estilo de vida socialmente deseable” (Feres y Villatoro, 2012: 23); (c) pobreza multidimensional propone “que la pobreza, más que implicar un bajo estándar de vida, se expresa en la privación de capacidades, en el no acceso a derechos básicos y en la negación de la ciudadanía” (Feres y Villatoro, 2012: 27). América Latina, y la metodología propuesta en esta investigación, analiza el enfoque multidimensional desde un método bi-dimensional puesto que hay un uso complementario de los métodos de línea de pobreza y NBI. “La métrica monetaria se asocia con la privación en el corto plazo, dada la sensibilidad de los ingresos al ciclo económico, mientras que el enfoque de NBI se relaciona con una pobreza “estructural”, dado que sus indicadores son más estables en el tiempo” (Feres y Villatoro, 2012: 29).

Para el estudio de la brecha se analizan dos dimensiones<sup>57</sup>: *condiciones de vida y pobreza por ingresos*. La primera considera aspectos estructurales no monetarios que impactan directamente en la calidad de vida de la población como, por ejemplo, aspectos de vivienda, el hacinamiento, la infraestructura sanitaria, entre otros. Para ello, se estudiarán las necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>58</sup> de la población que es objeto de estudio.

El segundo indicador refiere a la *pobreza según niveles de ingreso*. En este caso se trata de un valor monetario requerido para satisfacer necesidades tanto alimentarias como no alimentarias. Lo que se medirá es el porcentaje de personas que habitan en un hogar cuyos ingresos se encuentran por debajo de este valor monetario, es decir por debajo de la línea de pobreza.

Desde el enfoque adoptado, a menor necesidades básicas insatisfechas, y menor pobreza supondrá un mayor nivel de desarrollo relativo ya sea de la Provincia de Corrientes, y/o de la región del noreste en su conjunto.

---

<sup>57</sup> Debe aclararse que, si bien la metodología propuesta hace hincapié en las variables e indicadores definidos, el maestrando reconoce que algunos autores sugieren la consideración de más aspectos. Por ejemplo, Alicia Gutiérrez señala que “no basta con describir las condiciones materiales de la pobreza; se impone también rescatar a quienes viven en esas condiciones y el modo en que las perciben, las sienten, las evalúan, las viven y actúan en ellas”. (Gutiérrez, 2007: 23).

<sup>58</sup> “El concepto NBI permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de recursos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales”.

<b>Porcentaje Población NBI</b>			
<b>Jurisdicción</b>	2001	2010	Variación inter censal
<b>Total País</b>	17,7%	12,5%	-23.00%
<b>NEA</b>	30,55%	21,78%	-18.4%
<b>Corrientes</b>	28,5%	19,7%	-25.6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC

En lo que refiere a las necesidades básicas insatisfechas, se evidencia que la variación inter censal fue significativa en las tres jurisdicciones analizadas, aunque el caso de Corrientes se destaca. No obstante, debe mencionarse que los datos para la región y la provincia aún son significativamente más altos que el promedio nacional. Si bien Corrientes se ubica en una mejor posición relativa frente al consolidado NEA (19,7% vs 21,78%) la diferencia con el total nacional (12,5%) es pronunciada. A su vez, debe señalarse que, si bien las tres jurisdicciones mostraron un descenso en el porcentaje de población con NBI, la variación regional fue inferior al promedio nacional (-18,4% vs -23%).

En tanto la pobreza e indigencia, según los datos del primer semestre 2017, se evidencia una situación significativa tanto para Corrientes como para la región noreste. Corrientes presenta prácticamente 7 puntos porcentuales más que la región en lo que refiere a la pobreza, y prácticamente 12 puntos porcentuales más que el promedio nacional. Además, debe mencionarse que Corrientes con respecto a Formosa, Gran Resistencia y Posadas presenta una situación relativa peor tanto en términos de pobreza como indigencia, ya sea medido en tanto porcentaje de hogares o personas.

		Pobreza		Indigencia	
Periodo	Área geográfica	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Primer semestre 2017	Total 31 aglomerados urbanos	20,4%	28,6%	4,5%	6,2%
	NEA	25,3%	33,6%	4,3%	5,8%
	Corrientes	31,8%	40%	7%	9,3%
	Formosa	20,3%	27,8%	2,5%	3,9%
	Gran Resistencia	25,5%	34,7%	3,8%	5,2%
	Posadas	21,4%	29,7%	3,2%	4,2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

### (3) Brecha de desigualdad

El objeto de la brecha de desigualdad es evaluar la magnitud en las inequidades distributivas a través del estudio del Coeficiente de Gini<sup>59</sup> que permite conocer el grado de concentración de la propiedad y de los ingresos. Los valores en el Coeficiente de Gini se evalúan a partir de

---

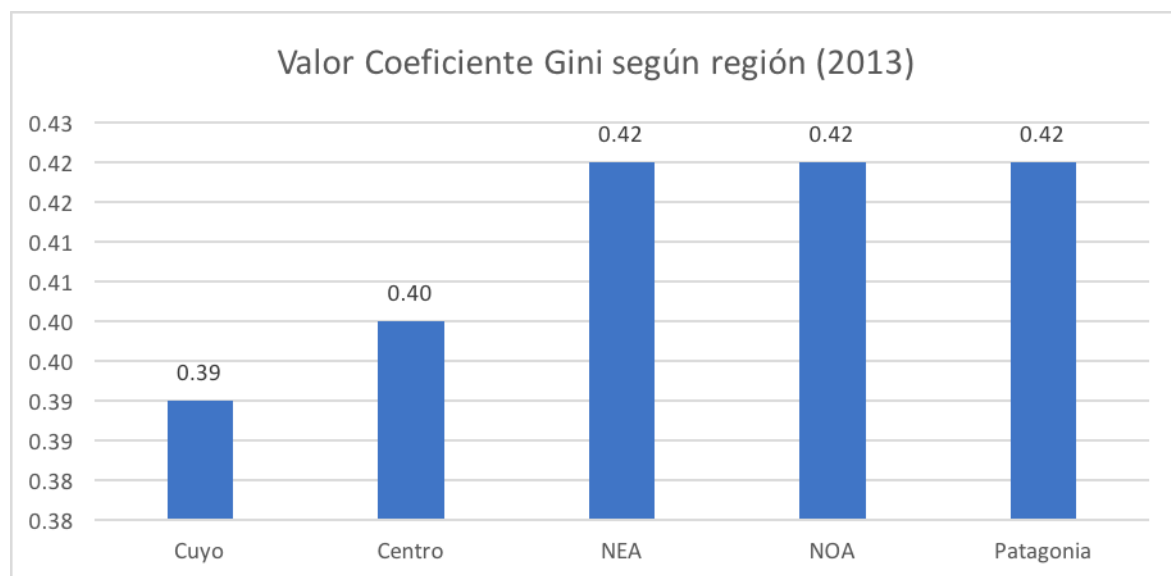
<sup>59</sup> El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que surge de una representación gráfica de la Curva de Lorenz. Ver Glosario INDEC:

[https://www.indec.gob.ar/textos\\_glosario.asp?id=2](https://www.indec.gob.ar/textos_glosario.asp?id=2)



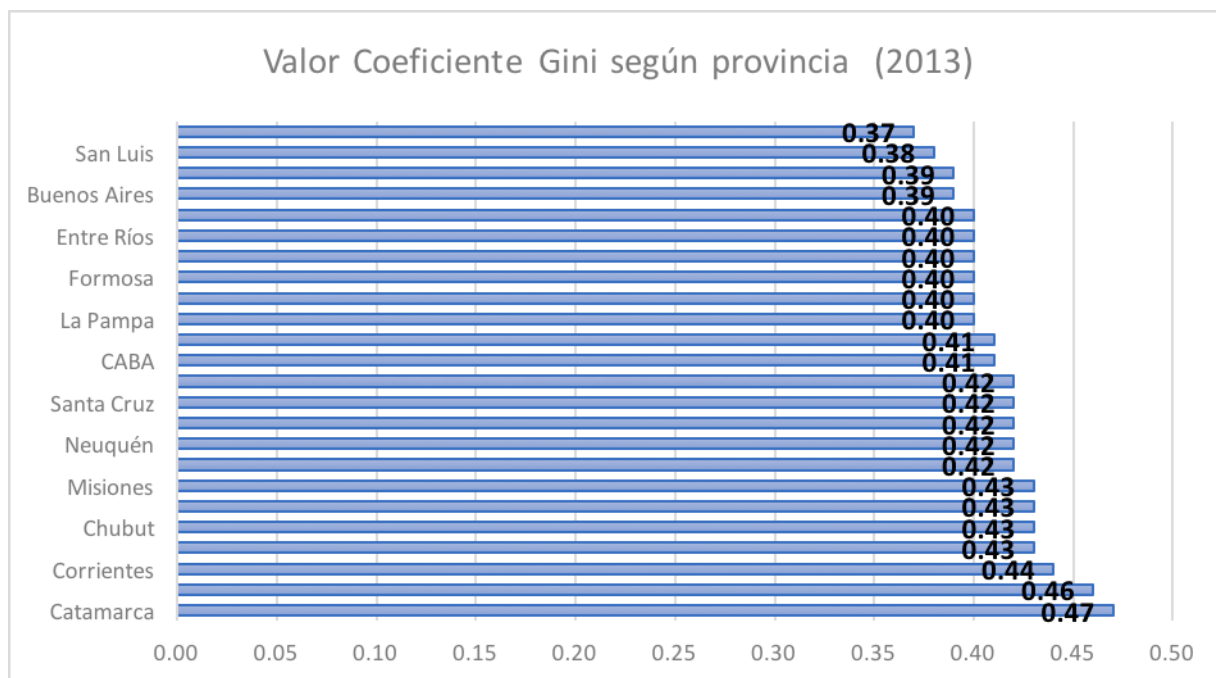
la siguiente manera: mientras que los valores más cercanos a 0 responden a mayores niveles de equidad, los que se alejen de este supondrán, en consecuencia, una mayor inequidad.

Al analizar los datos regionales, se evidencia que el NEA –junto a las regiones del NOA y Patagonia- son las más desiguales del país.

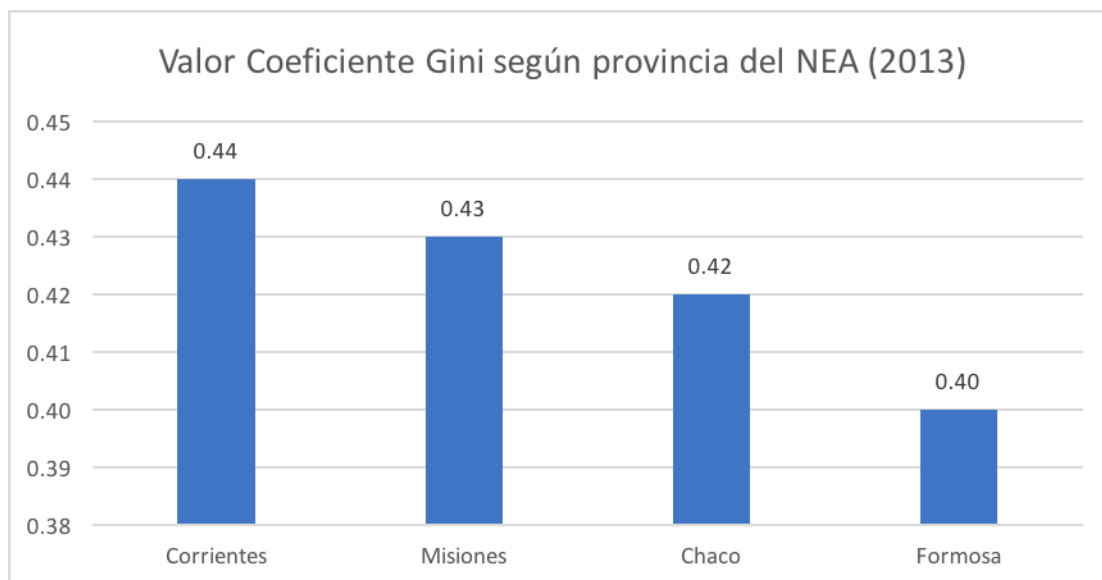


Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación en base a EAUH (2013).

Al analizarse los datos por provincia, el coeficiente de Gini de Corrientes se ubica por encima de las otras provincias de la región. Además, se identifica que los niveles de distribución de ingresos de la provincia se corresponden a los de las jurisdicciones con peor desempeño del país, sólo superada por las Provincias de Río Negro (0.46) y Catamarca (0.47).



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación en base a datos INDEC



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación en base a datos INDEC

## **Parte VI: Reflexiones finales**

La investigación parte del interrogante que se cuestiona qué aspectos económicos e institucionales pueden explicar los desiguales niveles de desarrollo entre las regiones argentinas. La búsqueda de su respuesta se ha enmarcado en el estudio de abordajes económicos e institucionales. Los primeros centran la atención en consideraciones que analizan la estructuración productiva que han adoptado las regiones, o en el modo en el cual éstas se articularon en torno a las estrategias de desarrollo impulsadas por el gobierno central. Mientras que los segundos, encuentran el eje explicativo en las capacidades con las que el propio Estado cuenta para gestionar el desarrollo. A su vez, se ha dado especial tratamiento a la bibliografía que permite identificar un “vínculo dialéctico” en torno a políticas estatales implementadas, estructura productiva y niveles de desarrollo obtenidos. Es a partir de esta última postura, que se ha respondido a la pregunta de investigación que se cuestiona en torno al tipo de vínculo que puede identificarse entre políticas estatales dirigidas a intervenir sobre las asimetrías regionales y las brechas de desarrollo. La investigación trabajó la línea argumental que considera que las asimetrías han podido ser reforzadas –o, por el contrario, morigeradas e incluso reducidas- en función del “vínculo dialéctico” formado por la relación entre las políticas estatales y la estructura productiva. Por lo tanto, se adoptó la postura que señala que la configuración espacial del país ha respondido, en parte, a la agenda de políticas estatales que desde el gobierno nacional se impulsaron a lo largo de la historia. Estas políticas generaron incentivos y marcos que favorecieron –y perjudicaron- a distintas regiones del país.

En cuanto al marco teórico, la investigación abordó el estudio de los antecedentes teóricos y aportes conceptuales desde la perspectiva post-estructuralista. A partir de este enfoque es que se han abordado las nociones “región” y “desarrollo”. De esa manera, se han identificado

características centrales entre las que se destaca el hecho de que no puede comprenderse el estudio del desarrollo –regional- sin el convencimiento de que éste refiere a una construcción cultural e histórica particular. Es así que la construcción de las regiones argentinas, y la subjetividad subyacente en la interpretación de cada una de ellas, es una construcción que responde a acciones –y omisiones- de la historia económica, política y cultural argentina. De este modo, se evidencia la “jugada colonialista” puesto que esta construcción ha utilizado imágenes y conceptos que, desde la “subjetividad subdesarrollada”, han servido para reforzar pre-conceptos respecto de ciertas regiones argentinas, particularmente las del noreste y noroeste argentino. Más aún, se ha evidenciado que al estudiarse las asimetrías regionales no puede obviarse el hecho de la desigualdad de poder donde la estructuración de actores “activos” y “pasivos” es evidente. La historia regional argentina, y la del NEA particularmente, es una materialización concreta en donde áreas periféricas se subordinan al área central en términos políticos y económicos, con su consecuente impacto en el grado de desarrollo relativo alcanzado por cada uno.

Luego, se ha cuestionado sobre los principales enfoques metodológicos para abordar las brechas estructurales de desarrollo. Para su estudio se ha analizado el desarrollo teórico de la CEPAL, por lo que se focalizó la atención en el “Diagnóstico del Desarrollo” y el “Diagnóstico de Crecimiento”. Se ha mencionado que el interés en la utilización de esta metodología reside en la posibilidad de utilizar un conjunto de indicadores que permiten identificar las principales necesidades para alcanzar el desarrollo, en lugar de analizar una única dimensión –ingreso-. Por lo que el abordaje es flexible y considera al estudio regional a partir de sus interacciones dinámicas entre las brechas, dimensiones e indicadores. Es decir, que evalúa a las realidades hacia el interior de los países de manera heterogénea.

A partir de lo analizado, se definió a las brechas estructurales de desarrollo como “cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo”. Y se explicitaron una serie de brechas, dimensiones e indicadores para su estudio, detallado en la sección referida a la metodología.

De esa manera, la tesis ha generado el marco conceptual y analítico para responder a la pregunta de investigación “en el marco de las asimetrías regionales, ¿Cómo pueden analizarse las brechas estructurales de desarrollo en la Provincia de Corrientes?”. Las variables indicadas en la hipótesis –pobreza, desigualdad y empleo- han orientado la respuesta a dicha pregunta de investigación generando de esa manera un estudio pormenorizado respecto de la población económicamente activa, la distribución geográfica de empleo privado, la clasificación de la mano de obra y los aspectos relativos a las necesidades básicas insatisfechas de la provincia, entre otros puntos.

En suma, el trabajo desarrollado ha abordado un tema estructural en Argentina: las asimetrías regionales a partir de una investigación que ha permitido estudiar las asimetrías en la Provincia de Corrientes en relación a las brechas estructurales de desarrollo a principios del S.XXI.

## **Bibliografía**

- Albet i Mas, Abel (2002). “¿Regiones singulares y regiones sin lugares? Reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna”. Boletín de la A.G.E. N32, 2001, págs. 35-52.
- Althusser, L (2008). “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bandieri, Susana (2012). “La noción del “espacio económico” en Carlos Sempat Assadourian y sus posibilidades de uso en historias regionales de lugares y tiempos diferentes”. Simposio “A tres décadas de El sistema de la economía colonial. Mercado Interno, Regiones y Espacio económico de C.S. Assadourian. Reflexiones y avances”, en el marco del III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y las XXIII Jornadas de Historia Económica Argentina”.
- Cao, H (2001). “El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina. Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H (2003). “La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H. y R. Rubins (1996). “La cuestión regional y la conformación del Estado-Nación en la Argentina”. *Cuaderno de Investigación CEPAS*, 2. <http://www.ag.org.ar/cepas.htm>

- Cao, H. y J. Vaca (2006). “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. *Revista eure*, Vol. XXXII, N95, pp 95-111. Santiago de Chile.
- Cao, Horacio; Roxana Rubins y Josefina Vaca (2003). “Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina”, *Cuaderno CEPAS de Investigación*, N14, Buenos Aires: Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad.
- CEPAL (2012). “Los países de Renta Media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016). “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas”, *Documento de proyecto*, Buenos Aires: CEPAL Oficina Buenos Aires.
- CEPAL (2017). Territorio y desarrollo en la argentina”. *Documentos de proyecto*, Buenos Aires: CEPAL Oficina Buenos Aires.
- Daniel, C. (2003). “Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Jong, G. M. de. (2008) Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo regional en la fruticultura del Alto Valle de la Cuenca del Río Negro [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.272/te.272.pdf>

- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias –DINREP (2015), *Indicador de Desarrollo Relativo Provincial (IDERP), Resultados Regionales. Evolución en el período 2004-2013*, Buenos Aires: Subsecretaría de Relaciones con provincias, Ministerio de Economía.
- Durkeim, É., Mauss, M. (1996). “Sobre algunas formas primitivas de clasificación”. Barcelona: Ariel.
- Escobar, Arturo (2007). “La invención del Tercer Mundo”. Fundación Editorial “El perro y la rana”. Venezuela.
- Evans, Peter (1992), publicado en S. HAGGARD y R. KAUFMAN, eds.: *The Politics of Economic Adjustment*, N.J., Princeton University Press.
- Fanelli, José María (2012). “La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos? Siglo Veintiuno editores.
- Ferez, C., Villatoro, P. (2012). “La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico”. Serie estudios estadísticos y prospectivos, CEPAL.
- Gorostegui de Torres, H. (1992). “Argentina: la organización nacional”. Paidós.
- Gutiérrez, A (2007). “Herramientas teórico-metodológicas de un análisis relacional para los estudios de la pobreza”. Artículo seleccionado en la Convocatoria sobre Pobreza y Desarrollo Humano, publicado anticipadamente online el 22 de octubre de 2007 como parte del 2007 Global Theme Issue on Poverty and Human Development, Council of Science Editors (CSE); producido sobre la base de discusiones teórico-metodológicas y de investigaciones realizadas en pobreza urbana desde hace casi veinte años. <http://www.councilscienceeditors.org/globalthemeissue.cfm>.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A., 2005. *Growth Diagnostics*. Copy at <http://www.tinyurl.com/kqodran>



- Isnard, Hildebert: “Une problématique empiriste de la géographie”, en H. Isnard, B. Racine y H. Reimond, *Problématiques de la géographie*, pagina 80, ‘La dialectique géographique’, Presses Universitaires de France, Paris, 1981.
- Kaldewei, Cornelia (2015), “Las brechas estructurales en los países de renta mediana: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país”, Working Paper 258, *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Kosacoff, Bernardo (1993), “La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada”, Documento de trabajo N53. Oficina en Buenos Aires, CEPAL.
- Kulfas, Matías y Schorr Martín (2000), “Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa”, *Realidad Económica* 176 [b].
- Lins Ribeiro, Gustavo (2006). “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, en <http://www.redalyc.org/html/396/39600608/>
- O’Donnell, Guillermo (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Revista Nueva Sociedad* “governabilidad ¿sueño o democracia?” N128. Caracas, Venezuela.
- Oszlak y O’Donnell (1981). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4, 1981.
- Pardo Beltrán, Edgar (2014), “Diagnóstico de desarrollo” en países de renta media a partir de brechas estructurales. El caso de América Latina y el Caribe”, Working Paper 252, *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Perroux, F.: “Nota sobre el concepto de polo de crecimiento”, Cap. I de *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*, Ediciones nueva visión, Buenos Aires, 1973, p 10.

- Rist, Gilbert. “El desarrollo: historia de una creencia occidental”, Los libros de la Catarata, 2002, Madrid, págs. 13-18, 273-284.
- Rofman, Alejandro (1993). “Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural” en “Más allá de la estabilidad”. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1993. (pág. 161 a 189).
- Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1973). “Sistema socioeconómico y estructural regional en la Argentina”, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Rostow, W.W. (1960). “The Stages of Economic Growth. A non-comunist manifesto”. Cambridge University Press, Cambridge.
- Roig, Alexandre (2008). “El desarrollo como conflicto institucionalizado”. Realidad Económica 237.
- Slutzky, Daniel (2014). “Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrados y excluyente”. Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 2014, 572 p.
- Slutzky, Daniel; Brodersohn, Víctor; Valenzuela, Cristina. (2009). Dependencia interna y desarrollo: el caso del Chaco. Editorial Librería de la Paz, Resistencia.
- Snyder, R (2001). “Scaling down: the subnational comparative method”. Studies in Comparative International Development, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, pp. 93–110.
- Vaca, J. (2004). “Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino”. *Territorios*, 5, 10.
- Valenzuela, Cristina (2014). “Principales problemáticas y potencialidades de la región Nordeste”. Geograficando, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía.

**Anexo I**

Brecha\* de población y producto per cápita en países federales de América

País	Brecha Producto	Brecha Población
Argentina	12,6%	136,8%
México	6,1%	20,3%
Brasil	8,9%	114%
Venezuela	s/d	26,1%
EE.UU.	2,0%	68,6%
Canadá	1,8%	84,6%

Fuente: Cao y Vaca (2013, 19) sobre la base de Cao (2007).

\*Brecha: Razón entre provincias (Estados) con mayor y menor registro.

**Anexo II**

<b>Brechas de desarrollo</b>		<b>Indicador utilizado como <i>proxy</i></b>		<b>Fuente</b>	<b>Método de elaboración</b>
1.	Brecha del ingreso por habitante	1.1	PIB per cápita (PPA en dólares)	Banco Mundial	Promedio
2.	Brecha de desigualdad	2.1	Índice de Gini	Banco Mundial	Último año disponible
3.	Brecha de pobreza	3.1	Tasa de pobreza (2 dólares diarios, PPA) (porcentaje de la población)	Banco Mundial	Último año disponible
4.	Brecha de inversión y ahorro	4.1	Formación bruta de capital per cápita (dólares constantes 2000)	Banco Mundial	Promedio
		4.2	Ahorro nacional bruto (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio
5.	Brecha de productividad e innovación	5.1	PIB por trabajador (PPA en dólares)	Heston y otros (2011)	Promedio
		5.2	Artículos en revistas académicas (por millón de habitantes)	Banco Mundial	Promedio
6.	Brecha de infraestructura	6.1	Índice global de rendimiento logístico (1=bajo; 5=alto)	Banco Mundial	
7.	Brecha en educación	7.1	Promedio de años de estudio (personas mayores de 25 años)	Banco Mundial	Promedio
8.	Brecha en salud	8.1	Partos atendidos por personal sanitario (porcentaje del total)	Banco Mundial	Último año disponible
9.	Brecha de fiscalidad	9.1	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio
		9.2	Ingresos públicos (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio
10.	Brecha de género	10.1	Índice de desigualdad de género	PNUD	Último año

					disponible
11.	Brecha medioambiental	11.1	Tasa de variación del área forestal	Banco Mundial	Tasa de variación simple

Fuente: CEPAL, 2012: 25