

Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco

TERRITORIO Y
DESARROLLO
EN LA ARGENTINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL



ESCUELA DE
GOBIERNO

Territorio y desarrollo en la Argentina

**Las brechas estructurales de desarrollo
en la provincia del Chaco**



Este documento fue preparado por Anahí Amar, Asistente de Asuntos Económicos, y Analía Erbes, Consultora, de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, en el marco de las actividades del acta número 1 del convenio de cooperación técnica entre la CEPAL y la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Se contó con la colaboración de Daniel Vega, Asistente de Investigación, e Ian Hulskamp, Consultor, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y de Gregorio Luis Miranda, Ignacio Agustín Ossola y Karina Marianela Pérez, Investigadores de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, así como con la supervisión general de Martín Abeles, Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y Mirta Merlo, Directora de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/73

LC/BUE/TS.2017/4

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00688

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia del Chaco.....	9
A. El enfoque de brechas estructurales.....	9
B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial.....	11
II. Caracterización de la provincia.....	17
A. Geográfico-espacial	17
B. Socio-demográfica	20
C. Productiva	24
III. Las restricciones al desarrollo en el Chaco desde la perspectiva de las brechas estructurales.....	33
A. Brecha de ingresos	34
B. Brecha de desigualdad	37
C. Brecha de empleo	39
D. Pobreza.....	44
E. Brecha de educación	46
F. Brecha de salud	49
G. Brecha de productividad	52
H. Brecha de infraestructura.....	54
I. Brecha del medioambiente	57
IV. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en el Chaco y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia.....	59
A. La coevolución entre las brechas.....	60
B. Desafíos y oportunidades a futuro	66
1. Mejorar las condiciones productivas para potenciar el desarrollo provincial	67
2. Promover la convergencia de las condiciones laborales, los salarios y la cobertura de salud provinciales con las nacionales	68
C. Mejorar las condiciones medioambientales de la provincia para garantizar una estructura productiva sostenible y sustentable en el tiempo	69
Bibliografía.....	71
Anexo.....	73

Cuadros

Cuadro 1	Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque de brechas estructurales de desarrollo en el Chaco	14
Cuadro 2	Evolución de la brecha de ingresos, por indicador	35
Cuadro 3	Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad	38
Cuadro 4	Evolución de los indicadores que describen la brecha del empleo	41
Cuadro 5	Evolución de los indicadores que describen la brecha del empleo, por microrregiones	43
Cuadro 6	Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza	45
Cuadro 7	Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación	48
Cuadro 8	Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud	50
Cuadro 9	Evolución de los indicadores que describen la brecha de productividad	53
Cuadro 10	Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura	56
Cuadro 11	Síntesis de resultados: situación de la provincia del Chaco con respecto al promedio nacional en las distintas brechas estructurales del desarrollo	60
Cuadro 12	Indicadores de brechas estructurales en el Chaco, según su situación actual y evolución reciente	62
Cuadro 13	Síntesis de resultados: situación de las microrregiones de la provincia del Chaco con respecto al promedio provincial	64
Cuadro A.1	Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia del Chaco	74

Gráficos

Gráfico 1	Chaco: evolución de la participación del PBG, 1993-2013	25
Gráfico 2	Chaco: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2013	30
Gráfico 3	Indicadores que describen la brecha de ingresos respecto del promedio nacional	35
Gráfico 4	Ingresos salariales nominales promedio de la ocupación principal, por microrregiones, con respecto al promedio provincial, 2013	36
Gráfico 5	Chaco: Indicador que describe la brecha de desigualdad	39
Gráfico 6	Chaco: Indicadores que describen la brecha de empleo	42
Gráfico 7	Chaco: Indicadores que describen la brecha de pobreza	46
Gráfico 8	Chaco: Indicadores que describen la brecha de educación	47
Gráfico 9	Chaco: Indicadores que describen la brecha de salud	51
Gráfico 10	Chaco: Indicadores que describen la brecha de productividad	53
Gráfico 11	Chaco: Indicadores que describen la brecha de infraestructura	56
Gráfico 12	Chaco: Indicadores que describen la brecha del medioambiente	58

Mapas

Mapa 1	Ubicación de la provincia del Chaco en el territorio argentino	18
Mapa 2	División departamental de la provincia del Chaco	19
Mapa 3	Regionalización de la provincia del Chaco y perfil productivo regional	20
Mapa 4	Densidad demográfica de la provincia del Chaco, por departamentos, 2010	22
Mapa 5	Distribución de actividades productivas de la provincia del Chaco	28
Mapa 6	Distribución de la superficie sembrada y desmontadoras de algodón según su capacidad, 2014-2015	29

Resumen

El presente documento identifica y analiza las principales brechas estructurales de desarrollo de la provincia del Chaco. Se basa en el enfoque elaborado por la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL (CEPAL, 2012b), adaptado para el análisis de las restricciones al desarrollo de las provincias argentinas (CEPAL, 2016).

Este enfoque reconoce el carácter multidimensional e indivisible de los procesos de desarrollo, así como las heterogeneidades que emergen de las diferencias económico-productivas, sociales y geográficas al interior de cada país, y permite trascender el indicador de ingreso per cápita como eje de la clasificación del nivel de desarrollo de los distintos países o regiones.

Luego de una caracterización geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva de la provincia del Chaco, este documento analiza las nueve brechas contempladas en la metodología (ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, productividad, infraestructura, medioambiente) a partir de las cuales se estudia a la provincia en perspectiva nacional y de su región de pertenencia específica. A ello se añade una serie de matices que reflejan las heterogeneidades al interior del territorio provincial entre ocho microrregiones que aglomeran a diversos departamentos.

A partir del análisis integrado de los resultados observados, el documento sugiere ciertas áreas de intervención estratégica —mejoramiento de las condiciones para la producción y la generación de empleo de calidad así como el impulso a actividades productivas sostenibles y ambientalmente sustentables— para la agenda de políticas públicas de la provincia del Chaco.

Introducción

El objetivo del presente documento es identificar las brechas estructurales de desarrollo de la provincia del Chaco en el contexto de la realidad nacional. Dichas brechas surgen, *prima facie*, de la comparación de esta provincia con respecto al promedio de la Argentina en su conjunto, pero es necesario comprenderlas como el resultado de un proceso de integración de esta jurisdicción que es relativamente reciente y que, en varios períodos de su joven historia, ha atravesado diferentes situaciones de postergación, especialmente en el amplio contexto de las políticas nacionales.

Al igual que Formosa y Misiones, la provincia del Chaco fue declarada como tal a mediados del siglo XX. Previo a ello, desde la instalación de los primeros colonos a comienzos de 1878 su carácter administrativo fue el de territorio nacional, con nulo grado de autonomía para la toma de decisiones. La política nacional aplicada al territorio se abocaba al cuidado y protección de las fronteras nacionales. En este contexto, el Chaco era un territorio escasamente poblado que, aunque se consideraba parte de la Argentina desde la presidencia de Sarmiento, solía quedar relegado en las políticas y programas orientados a promover el desarrollo nacional.

Tanto la instalación de las colonias en el siglo XIX, como el carácter de provincia que adquiere este territorio en 1951, fueron dos momentos que implicaron profundas transformaciones socio-económicas en el Chaco. En el primero de los casos, porque la creación de los asentamientos requirió no solamente resolver los conflictos transfronterizos, sino también disipar las guerras intestinas que se desataban con los pueblos originarios ante cada nuevo intento de instalación. En el segundo momento, porque la declaración de estado provincial le otorgó a este territorio mayor autonomía para definir los destinos económicos de su población.

A partir de ese momento, de manera más sistemática la configuración económica de la provincia se articuló en torno a la producción algodonera, actividad de la que participaban no solamente los “colonos” sino también los integrantes de las comunidades originarias. Esta actividad, hasta la llegada más reciente de la soja y de otras producciones agrícolas, constituyó el eje de la organización económica y social de la Provincia. Como consecuencia de ello, la actividad industrial chaqueña está fuertemente concentrada en la producción de hilados y textiles y, en conjunto con la producción forestal y de taninos, explica gran parte de la riqueza de este territorio. El resultado de este proceso es un desarrollo provincial fuertemente articulado en torno a estas actividades que, si bien se encuentran menos concentradas geográficamente que en otras provincias argentinas, han redundado en un patrón de heterogeneidad productiva, de infraestructura y de instalación de la población.

En este contexto, un enfoque centrado en las diferencias de ingresos entre Chaco y otras provincias argentinas, e incluso al interior de la misma provincia, resulta insuficiente para dar cuenta de las principales limitaciones al desarrollo que enfrenta este territorio, en el contexto particular de su reciente desarrollo histórico e institucional. El enfoque de brechas estructurales definido por la CEPAL representa una alternativa a la metodología anterior, en tanto define, identifica y caracteriza a las brechas como un marco de referencia para analizar de manera multidimensional los problemas de desarrollo provinciales.

Para lograr este objetivo resulta necesario construir un conjunto de indicadores que se deriva del análisis y de la integración de distintas fuentes de información. Aunque la perspectiva que se adopta en este trabajo es principalmente provincial, en la medida en que la información lo permitió, se avanzó en la identificación de especificidades al interior de la provincia. Al mismo tiempo, los resultados alcanzados son contextualizados tanto en el marco de la dinámica del desarrollo del Noreste argentino y del Norte Grande, como de la Argentina en su conjunto. Esto último permite comprender con mayor exactitud cuáles de los factores que condicionan el desarrollo de la provincia son específicos y cuáles se derivan de las características generales de la dinámica de desarrollo nacional o regional.

El texto que se presenta a continuación se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se describe el enfoque analítico de las brechas de desarrollo y su adaptación para el análisis de las restricciones al desarrollo en la provincia del Chaco. En el segundo se presentan las principales características de esta provincia en función de sus rasgos geográfico-espaciales, socio-demográficos y, especialmente, productivos. En el tercer capítulo se presentan y analizan los indicadores construidos a la luz de información que permite comparar el comportamiento del Chaco con respecto al Noreste Argentino y al “Norte Grande”¹. Lo anterior se complementa con el análisis de algunas diferencias intraprovinciales que surgen de la construcción de indicadores específicos a partir de información aportada por la Escuela de Gobierno del Chaco sobre la base de relevamientos realizados por organismos oficiales provinciales. Finalmente, en el último capítulo se presenta, por un lado, un análisis de las interacciones entre las brechas identificadas para comprender las sinergias existentes entre las mismas y, por el otro, algunos de los desafíos y oportunidades advertidos en la provincia en materia de desarrollo.

¹ El Norte Grande Argentino está integrado por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia del Chaco²

Esta sección describe brevemente el enfoque de brechas estructurales de desarrollo propuesto por la CEPAL para dar cuenta de las restricciones al financiamiento de los países de renta media de la región. También presenta la adaptación metodológica realizada para estudiar la realidad sub-nacional de la Argentina, especialmente con la finalidad de comprender las especificidades y heterogeneidades provinciales asociadas a la dinámica de desarrollo a través de la caracterización de las brechas estructurales existentes.

A. El enfoque de brechas estructurales

En el año 2012 la División de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL publicó, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva, el documento “Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”. Esta publicación es el resultado de la revisión de distintos antecedentes generados por la CEPAL con el objetivo de avanzar en dos planos simultáneos. Por un lado, en la elaboración de indicadores que permitieran diagnosticar la situación de cada país de América Latina y el Caribe en términos de sus principales necesidades. Por otro lado, avanzar en la identificación de alternativas de financiamiento que permitan superar las restricciones al desarrollo de los países de renta media (CEPAL, 2012b).

El documento elaborado parte del reconocimiento del carácter limitado del ingreso per cápita como indicador para clasificar a los países según su nivel de desarrollo, al mismo tiempo que cuestiona la relación lineal y directa que suele establecerse entre este último y el nivel de ingresos de cada uno de los países. Este cuestionamiento se sustenta en la existencia de heterogeneidades (aún en el marco de una misma región) en la “distribución” de las restricciones y de las capacidades

² Esta sección sintetiza los principales elementos metodológicos para el análisis de las brechas estructurales a nivel provincial, desarrollados con mayor detalle en CEPAL (2016).

potenciales y reales existentes en los distintos países para enfrentar los desafíos que impone la superación de las brechas (CEPAL, 2012a). En un contexto con tales heterogeneidades, una clasificación sustentada exclusivamente en los niveles de ingreso per cápita no hace más que encubrir necesidades y vulnerabilidades específicas que se asocian con particularidades socio-políticas, económicas y productivas.

Como alternativa a lo anterior, desde el enfoque de las brechas estructurales se sostiene que el desarrollo “es un concepto amplio y multifacético, que supone no sólo mejorar los niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos, que aborden la desigualdad social y productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe (...)” (CEPAL, 2012a:18). A partir de esta conceptualización, el abordaje se asienta en un desarrollo metodológico que parte de la identificación individual realizada por cada uno de los países, de distintos aspectos que dan cuenta de los principales desafíos en materia de desarrollo.

Estas cuestiones se plantean en términos de brechas, las cuales se entienden como los “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). Así, las brechas estructurales representan la diferencia entre la situación actual y la tendencia evolutiva evidenciada en determinadas áreas clave del desarrollo (ingresos, salud, educación, pobreza, etc.), y las necesidades mínimas que deben cubrirse en esas mismas áreas con el objetivo de que el proceso de desarrollo sea sostenible e inclusivo.

En este contexto, las actividades más relevantes vinculadas con el planteo metodológico del enfoque se asocian con la identificación y recopilación de información relevante para la descripción y evaluación de cada brecha, de manera tal que al final del análisis pueda determinarse cuáles de las identificadas son las más relevantes en tanto limitantes del desarrollo en cada país.

La construcción teórica de este abordaje toma como punto de partida el marco de análisis propuesto por Hausmann y otros (2008, citado en Pardo Beltrán, 2014 y Kaldewei, 2015) para el “diagnóstico del crecimiento”, el cual constituye un instrumento para identificar restricciones y factores limitantes al crecimiento económico, al mismo tiempo que permite priorizar las políticas asociadas a la superación de estas limitaciones (Kaldewei, 2015). Desde esta perspectiva, sostenida también por el abordaje de las brechas de desarrollo, la necesidad de identificar individualmente y priorizar los factores limitantes se deriva de la existencia de heterogeneidades entre los países, de la escasez de recursos disponibles para atender a esas limitaciones, y de las interrelaciones que existen entre los distintos factores condicionantes del crecimiento. Este último argumento impide establecer una solución óptima que abarque todos los condicionantes identificados, en tanto la intervención orientada a la resolución de uno de ellos puede impactar agravando las restricciones impuestas por otros.

El enfoque desarrollado por la CEPAL para analizar las posibilidades que tienen los países de la región de acceder a financiamiento considera las siguientes brechas estructurales: ingreso, ahorro e inversión, productividad e innovación, fiscalidad, infraestructura, desigualdad, pobreza, educación, salud, género y medioambiente. Partiendo de esta identificación, las actividades más relevantes vinculadas con el planteo metodológico del enfoque de las brechas estructurales se asocian con la identificación y recopilación de información relevante para la descripción y evaluación de cada brecha, de manera tal que al final del análisis pueda determinarse cuáles de las identificadas son las más relevantes en tanto limitantes del desarrollo en cada país.

Para cada una de las brechas anteriores el enfoque considera indicadores que permiten medir, de manera aproximada, los desafíos presentes. En general, cada una de las brechas se asocia con un indicador, aunque en trabajos más recientes (Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2015) se amplía la cantidad de indicadores utilizados con el objetivo de mejorar la captación de las distintas dimensiones que se asocian con cada brecha y, de esta manera, perfeccionar la definición y caracterización de las mismas.

Si bien en términos metodológicos se identifican distintos elementos que permiten evaluar cada una de las brechas, los análisis empíricos realizados tienden a concentrarse en un grupo más acotado de indicadores, lo cual no excluye la posibilidad de incluir otras dimensiones relevantes para especificar el

análisis de cada uno de los países. Este recorte se relaciona, principalmente, con el acceso a información disponible que, en principio, garantice la comparabilidad entre los países involucrados en los estudios y el seguimiento y evaluación de las brechas en los horizontes temporales más extensos posibles. En este sentido, se trata de un abordaje que permite realizar un análisis tanto transversal como temporal. La medición de las brechas puede describirse a partir de cambios porcentuales y/o medidas de tendencia o de dispersión, dependiendo del tipo de indicador considerado y, aunque los indicadores permiten una aproximación a la brecha, dada la complejidad de esta, es altamente probable que no permitan agotar su comprensión y completar su análisis (Pardo Beltrán, 2014).

Tanto en el nivel de construcción metodológica, como en la aplicación empírica del abordaje desarrollado, es importante mencionar la fuerte interrelación que existe tanto entre las brechas identificadas (Pardo Beltrán, 2014), como entre las dimensiones que definen a cada una de estas. En términos agregados, por ejemplo, desiguales posibilidades de acceso de la población a la salud, a la educación y a la infraestructura (entre otras cuestiones) se traducen en condiciones de vida, indicadores de pobreza y niveles de ingreso también diferentes. A su vez, a nivel más agregado, los ingresos generales o per cápita condicionan los niveles de ahorro e inversión, de desarrollo de infraestructura y de sostenibilidad fiscal, y limitan las posibilidades de complejizar la estructura productiva a partir de procesos innovativos que incrementen los niveles generalizados de productividad.

Como complemento a este diagnóstico, el enfoque requiere que cada país evalúe la forma y medida en la que la cooperación internacional puede contribuir a superar las restricciones actuales vinculadas a cada una de las brechas. A su vez, la aplicación de este enfoque requiere la apertura de procesos de diálogo político a distintos niveles, tanto para establecer los planes y programas que permitan superar las brechas existentes, como para avanzar en el acceso al financiamiento y en su distribución al interior de cada economía.

B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial

La existencia de fuertes heterogeneidades provinciales, que se manifiestan en términos productivos pero también en otras dimensiones del análisis económico y social, es el principal elemento que permite justificar la relevancia de aplicar el enfoque de brechas estructurales al análisis de los procesos de desarrollo de las provincias argentinas. Esta aplicación se orienta a profundizar la identificación, caracterización y cuantificación de las heterogeneidades, con el objetivo de describir las especificidades provinciales en términos de restricciones al desarrollo.

En tanto se parte del enfoque original, esta propuesta de estudio sobre brechas estructurales comparte la visión multidimensional del desarrollo y destaca la importancia de un análisis “multifacético y flexible” (Kaldewei, 2015: 25), que supere el determinismo macroeconómico. Esto se logra a partir de la incorporación de la estructura productiva y social y de la institucionalidad como factores que, de manera subyacente, condicionan las oportunidades de desarrollo de las distintas regiones.

En términos metodológicos, esta propuesta considera gran parte de las brechas retomadas por el enfoque original. Sin embargo, especifica la evaluación de las brechas a partir de la utilización de una mayor cantidad de indicadores para aproximar distintas dimensiones asociadas con las brechas. En este sentido, el abordaje regional no es una alternativa a la perspectiva desarrollada anteriormente por la CEPAL para la comparación entre países, sino que la complementa, profundizando en algunos aspectos del desarrollo que son particularmente relevantes para el caso de la Argentina en general, y para explicar las heterogeneidades provinciales en particular. Aunque un abordaje de estas características seguramente no agota el estudio de las especificidades —dado que estas pueden “saltar” niveles de agregación y expresarse recién a partir de micro heterogeneidades—, realiza una importante contribución en términos de complejidad metodológica, conceptual e incluso empírica para problematizar, cuantificar e intervenir en la dinámica del desarrollo.

La identificación de las brechas en este análisis respeta los criterios definidos en el enfoque original —básicamente, las dimensiones consideradas deben representar limitaciones para el desarrollo (Pardo Beltrán, 2014)—, y también se conservan de este los principales lineamientos en lo referido a la metodología para la aproximación empírica a las brechas. Así, cada una de las brechas identificadas como restricciones para el desarrollo se evalúa en tanto objetivo o meta que es deseable alcanzar en pos de lograr mayores niveles de desarrollo provincial.

A su vez, se consideraron entre uno y cuatro indicadores que permiten aproximar el comportamiento de la brecha. La cantidad de indicadores seleccionados depende de la disponibilidad de información, de la complejidad de la brecha abordada y de la bondad de los indicadores para aportar el conjunto de información relevante. Dichos indicadores se traducen en variables continuas que dan cuenta de la situación de la provincia en relación con cada una de las brechas en un momento específico en el tiempo. En general, los datos utilizados refieren a 2014, pero existen algunas excepciones que se asocian fundamentalmente con la fuente de información, especialmente cuando se trabaja con datos censales o con relevamientos esporádicos realizados sobre temáticas específicas. En la medida de lo posible, se complementa esta información con la evolución de los indicadores asociados a cada una de las dimensiones retomadas en un período acotado de tiempo que permita dar cuenta de la reducción/ampliación de la brecha a través del tiempo, más allá de su descripción más reciente.

Como punto de partida para la medición de las brechas se consideró la comparación del comportamiento de los indicadores provinciales con respecto al nivel promedio nacional. En la medida de lo posible se considera relevante contextualizar la información obtenida en función de las dinámicas geográficas específicas en las cuales está inserta cada una de las provincias, justamente atendiendo a las fuertes heterogeneidades que existen al interior del país. Se analizan también referencias nacionales en los niveles máximos y mínimos que permiten complementar el análisis. También resulta deseable evaluar cada brecha en su interacción con otras, especialmente en aquellos casos en los que es posible identificar retroalimentaciones y determinantes comunes. La brecha se evalúa considerando cambios porcentuales, variaciones absolutas, medidas de tendencia y medidas de dispersión (Pardo Beltrán, 2014) y, siempre que la información lo permita, el análisis transversal puede complementarse con uno temporal que incluye, en general, el período 2004-2014.

Las fuentes de información consideradas para la construcción de estos indicadores son las oficiales, y para la selección de las mismas se consideró fundamentalmente la disponibilidad de datos desagregados a nivel provincial para el período 2004-2014 o, al menos, para algunos de estos años de referencia. En este marco, entre las principales fuentes utilizadas se encuentran las siguientes:

- El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y, en particular, la información derivada de la Encuesta Permanente de Hogares, la cual presenta información desagregada para cada uno de los principales aglomerados urbanos de las provincias argentinas^{3 4}.
- El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en los relevamientos de 2001 y 2010.

³ A partir del 3° trimestre de 2006 se incorporaron al relevamiento de la EPH continua tres aglomerados (San Nicolás-Villa Constitución, Viedma-Carmen de Patagones y Rawson-Trelew), por lo que la cantidad de aglomerados relevados pasó de 28 a 31. Este cambio es relevante a los fines del trabajo propuesto en tanto los totales nacionales a partir de ese momento no son estrictamente comparables con los de trimestres precedentes. En tanto la metodología propuesta para el abordaje de las brechas estructurales considera el dato correspondiente al último año disponible, esta modificación no afectaría el cálculo de la brecha, pero sí puede tener implicancias en términos del análisis dinámico de los indicadores.

⁴ El principal aporte de esa fuente de información radica en su cobertura territorial, la que permite contar con estadísticas sociolaborales de largo plazo para su comparación en los distintos aglomerados urbanos del país, motivo por el cual constituyó una de las fuentes seleccionadas al momento de diseñar la serie de estudios de brechas estructurales de desarrollo para las provincias argentinas. Sin perjuicio de ello, debe mencionarse que en el marco de la emergencia estadística dispuesta por los Decretos 181/15 y 55/16, el INDEC ha dispuesto que las series publicadas luego del primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015, deben ser consideradas con reservas.

- La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- El Ministerio de Economía y, en especial, la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), dependientes de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias de ese Ministerio.
- El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).
- Otras fuentes provinciales y nacionales específicas.

La unidad de análisis de este trabajo es, entonces, la provincia del Chaco y, en la medida en que la información específica lo permite, se avanza en el análisis intra-provincial. Las restricciones analíticas en este último sentido se deben principalmente a la escasa disponibilidad de información desagregada a nivel departamental o de localidades, con excepción de aquellas dimensiones e indicadores que se derivan de la Encuesta Provincial Trimestral de Hogares (EPTHO) y/o de datos censales. Sin embargo, en este último caso es preciso tener en cuenta que el último relevamiento censal de población, hogares y viviendas en la Argentina se realizó en el año 2010 y, transcurridos casi siete años de dicho momento, la información proporcionada puede no ser relevante para analizar la situación actual de las brechas identificadas.

La metodología para el análisis provincial que se retoma en este documento considera las nueve brechas propuestas por la CEPAL (2016) y veintitrés de los veintiséis indicadores asociados a la descripción de las mismas (cuadro 1). La propuesta para abordar las restricciones al desarrollo de las provincias argentinas desde la perspectiva de las brechas estructurales reconoce la relevancia y el aporte realizado por el enfoque original y, sobre esta base, se proponen brechas, dimensiones e indicadores alternativos y complementarios solamente cuando el abordaje original resulta insuficiente para describir la realidad y los desafíos de cada provincia. Así, ocho de estas brechas son conceptualizadas de manera similar al enfoque original, y las principales diferencias en este sentido se relacionan con la cantidad de indicadores que se consideran para su medición. Con excepción de la brecha de desigualdad (que en ambas propuestas analíticas considera la desigualdad de ingresos y utiliza como indicador el coeficiente de Gini), en el resto de las brechas existen especificidades que permiten adaptar y profundizar el enfoque provincial con respecto a la perspectiva nacional.

Las brechas de ingresos, educación, productividad y medioambiente a nivel provincial conservan dimensiones e indicadores retomados en la propuesta original pero incluyen también otros adicionales. La brecha de ingresos analiza tanto el producto por habitante como los ingresos laborales de la población ocupada. Esta última dimensión permite realizar hipótesis relacionadas con la sostenibilidad de los procesos de crecimiento y de la dinámica de inclusión a partir del trabajo. En la brecha de educación no solamente se considera la dimensión cuantitativa, sino también la cualitativa asociada a la promoción efectiva y el índice de desempeño educativo. En la brecha de productividad el producto por ocupado se complementa con la configuración de la canasta exportadora y con la importancia que alcanza el sector industrial en el Producto Bruto Geográfico (PBG), entendiendo que la actividad económica de cada provincia constituye su principal fuente para la generación de ingresos. La brecha medioambiental considera tanto la conservación forestal, como la contaminación ambiental generada por las actividades industriales.

Cuadro 1
Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque de brechas estructurales de desarrollo en el Chaco

Brecha	Dimensiones	ODS	Indicador proxy	Fuente	Método de elaboración
1. Ingresos	1.1. Ingreso per cápita	8.1	1.1.1. PBG por habitante (brecha)	Estimación de PBG CEPAL e INDEC	Último año disponible
	1.2. Ingresos laborales	8.2; 8.3	1.2.1. Ingreso laboral nominal promedio percibido por los asalariados totales	EPH-INDEC	Último año disponible
2. Desigualdad	2.1. Desigualdad de ingresos	10.1; 10.2; 10.3; 10.4	2.1.1. Coeficiente de Gini	EPH-INDEC	Último año disponible
	3.1. Desempleo	8.5; 8.6	3.1.1. Tasa de ocupación	EPH-INDEC	Último año disponible
3. Empleo	3.2. Calidad del empleo	8.3	3.1.2. Tasa de subocupación	EPH-INDEC	Último año disponible
			3.2.1. Tasa de informalidad del empleo	EPH-INDEC	Último año disponible
4. Pobreza	4.1. Condiciones de vida	1.2	3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	EPH-INDEC	Último año disponible
			4.1.1. Porcentaje de población con NBI	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	Último año disponible
5. Educación	5.1. Cobertura	4.1	5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	EPH-INDEC	Último año disponible
	5.2. Calidad educativa	4.1; 4.6	5.1.2. Tasa de promoción efectiva	DINIECE	Último año disponible
6. Salud	6.1. Cobertura	3.8	5.2.1. Bajo desempeño educativo	DINIECE - ONE	Último año disponible
			6.1.1. Tasa de cobertura de salud	EPH-INDEC	Último año disponible
	6.2. Impacto	3.1	6.2.1. Tasa de mortalidad materna	DEIS	Último año disponible
			6.2.2. Tasa de mortalidad infantil	DEIS	Último año disponible
7. Productividad	7.1. Estructura productiva	3.2	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	INDEC: Serie de análisis demográfico	Último año disponible
			8.2	7.1.1. Grado de industrialización	Estimación de PBG CEPAL
8. Infraestructura	8.1. Infraestructura Social	9.2	7.1.2. Complejidad de las exportaciones	INDEC	Último año disponible
			4.a	8.1.1. Infraestructura educativa	INDEC y DINIECE
	3.c	8.1.2. Infraestructura en salud	INDEC y SISA	Último año disponible	
	9.c	8.2.1. Conexiones a internet	INDEC	Último año disponible	
9. Medioambiente	8.3. Infraestructura terrestre	9.1	8.3.1. Tasa de densidad caminera	Consejo Federal Vial e INDEC	Último año disponible
	9.1. Deforestación	15.1; 15.2; 15.3	9.1.1. Tasa de pérdida de bosques nativos	Secretaría de Medioambiente	Último año disponible
	9.2. Contaminación ambiental	12.4	9.2.1. Estimación de emisión de gases de efecto invernadero	Secretaría de Medioambiente/Estimación de PBG CEPAL	Último año disponible

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la metodología desarrollada para el análisis provincial.

Por su parte, las brechas de pobreza, salud e infraestructura son retomadas —al igual que en el enfoque original— pero se utilizan para su medición indicadores diferentes. En relación con la pobreza se optó por una medición que considere tanto la importancia de las necesidades básicas insatisfechas, como la insuficiencia de ingresos para acceder a condiciones de vida elementales. La brecha de salud incluye una dimensión asociada con la cobertura, pero también considera una dimensión e indicadores de resultados que permiten dar cuenta de la incidencia de las políticas desarrolladas en materia sanitaria. En cuanto a la brecha de infraestructura, se tienen en cuenta indicadores a través de los cuales es posible mensurar las dimensiones infraestructura social, de comunicaciones y terrestre. Se incorpora a las anteriores una brecha adicional que es la de empleo que, a partir de sus dos dimensiones (cantidad y calidad), da cuenta de la dinámica del mercado laboral y complementa a la brecha de ingresos en cuanto al análisis de los procesos de inclusión que se derivan de mayores niveles de empleo y una mayor calidad del trabajo.

Por falta de información desagregada a nivel provincial se excluyen de este análisis los indicadores de pobreza por ingresos, productividad y densidad ferroviaria a los centros urbanos de consumo masivo. Se decidió excluir la pobreza por ingresos en el ejercicio que se presenta a continuación dada la ausencia (al momento del cierre de este documento) de una estimación oficial a nivel nacional. Algo similar ocurre en torno a la medición de la productividad, y aún cuando fuera posible estimar una medida de productividad global a partir del producto por ocupado, las diferencias intersectoriales al interior de cada provincia harían que este indicador fuera escasamente representativo. Por su parte, en lo que respecta a la densidad ferroviaria, no existen datos desagregados a nivel de las provincias que den cuenta de la existencia y estado actual de las redes ferroviarias que conectan a las personas y a la producción con los grandes centros urbanos nacionales de consumo y con los puertos que permiten la salida exportadora de los bienes y servicios producidos en cada jurisdicción.

Cabe esperar que un diagnóstico basado en esta metodología de análisis contribuya a determinar cuáles son y en qué parte del territorio se ubican las áreas de intervención que deberían incorporarse en una agenda de políticas públicas. Asimismo, el diagnóstico servirá no solo para afianzar o redireccionar la orientación de las políticas aplicadas por el gobierno provincial, sino que también dotará a la provincia de un respaldo conceptual y cuantitativo sólido para fundamentar su estrategia de captación de financiamiento para el desarrollo económico y social.

En este contexto, en la siguiente sección se caracteriza brevemente a la provincia del Chaco, para luego avanzar en la descripción de cada una de las brechas estructurales de desarrollo, a la luz de las especificidades que presenta esta jurisdicción.

II. Caracterización de la provincia

En esta sección se presentan las principales características de la provincia del Chaco a partir de tres ejes principales: el geográfico-espacial, el socio-demográfico y el productivo. En el primero, un aspecto que resulta importante destacar es la amplia división administrativa y agroecológica de la provincia. En particular, esta última puede asociarse con la diversidad de los rasgos naturales y productivos del Chaco donde el eje está puesto en la producción algodonera (aún hoy, ante el avance de la soja). Esto es así porque las distintas actividades involucradas en la cadena funcionan como un eje de articulación social y de construcción de la identidad colectiva. Esta actividad se complementa con la producción de cereales, oleaginosas, ganado y, principalmente, productos forestales. La producción textil y la de madera constituyen el eje de los sectores de transformación. En términos socio-demográficos, se destacan las diferencias en términos de densidad de población entre departamentos o municipios, aunque es posible encontrar departamentos o municipios con elevados niveles de concentración de la población en distintos puntos de la provincia, separados entre sí. Pese a la importancia que tuvieron los pueblos originarios en los momentos iniciales del desarrollo de la provincia, la importancia actual de estas comunidades es menor que en otras jurisdicciones del norte argentino.

A. Geográfico-espacial

Chaco es la 12va provincia argentina en términos de extensión territorial, con 99.633 km². Se ubica al noreste del país (mapa 1) y, junto con Misiones, Corrientes y Formosa, integra a la región del mismo nombre. También forma parte del Norte Grande, da cuenta de casi el 12% de ese territorio y es la cuarta provincia en cuanto a extensión en esta macrorregión.

Mapa 1
Ubicación de la provincia del Chaco en el territorio argentino



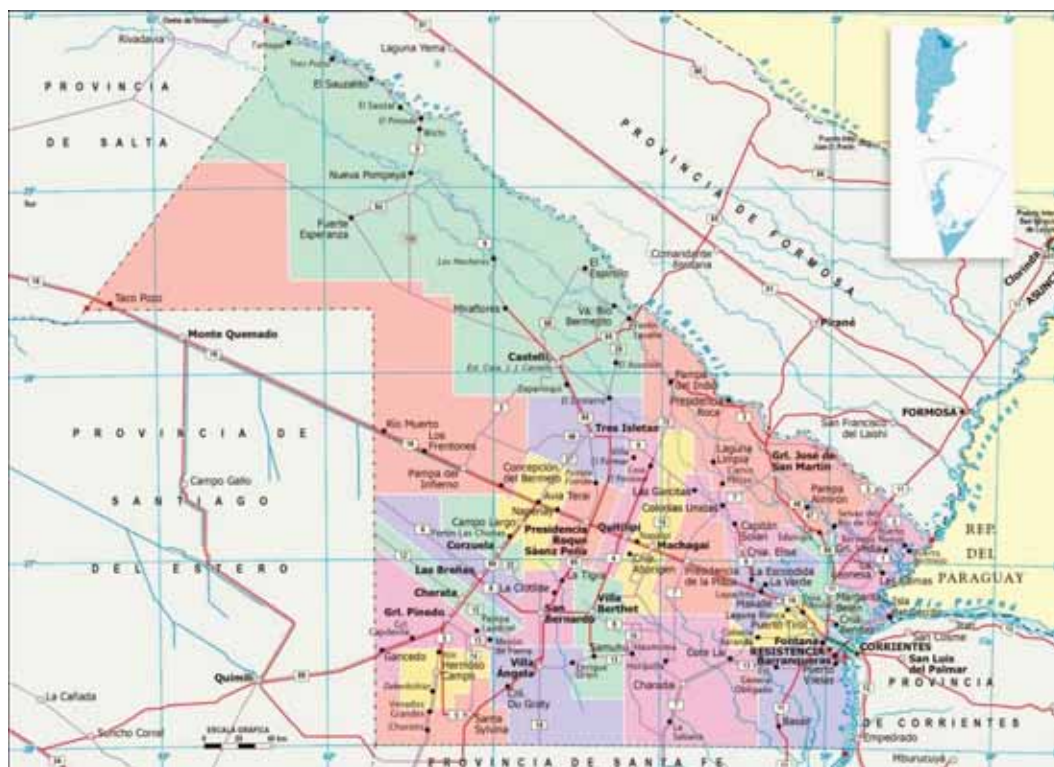
Fuente: Ministerio de Educación, Argentina.

Limita al oeste con las provincias de Salta y Santiago del Estero, al sur con Santa Fe, al este con Corrientes y la República del Paraguay, y al norte con Formosa. La división administrativa de la provincia permite identificar 25 departamentos y 69 municipios (mapa 2), y la capital provincial es la ciudad de Resistencia, ubicada al este del territorio, en el departamento de San Fernando.

Los departamentos de mayor extensión se ubican preponderantemente al norte y al sudeste de la provincia, mientras que las localizaciones más reducidas se ubican en el centro y centro-este de Chaco. Dos departamentos del Chaco, General Güemes y Almirante Brown, ubicados al noroeste y oeste respectivamente, dan cuenta de poco más del 43% de la superficie de la provincia. Le siguen en importancia los departamentos de Libertador General José de San Martín (8%) y Tapenagá (6%), por lo que solamente cuatro jurisdicciones concentran el 57% del territorio. Como contrapartida, 11 departamentos representan menos del 17% de la extensión chaqueña; Libertad y General Belgrano son los más pequeños.

En el marco del “Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados”, en el año 2003 la provincia del Chaco fue dividida en ocho microrregiones que integran a los diferentes departamentos, con el objetivo principal de promover la articulación de acciones entre gobiernos locales. Estas microrregiones son i) UMDESPOCH (Unión de los Municipios del Sudeste Chaqueño, que nuclea a los departamentos de O'Higgins, F. J. Santa María de Oro, Mayor L. J. Fontana y San Lorenzo); ii) CENTRO CHAQUEÑA (San Lorenzo, 25 de Mayo, Pres. de la Plaza, Sargento Cabral y Quitilipi); iii) ORIENTAL CHAQUEÑA (Tapenagá, 1° de Mayo, General Donovan, Libertad, Bermejo y San Fernando); iv) SUDOESTE II (Chacabuco, General Belgrano, 9 de Julio, 2 de Abril y 12 de Octubre); v) IMPENETRABLE (General Güemes y Maipú); vi) NORTE (Libertador General San Martín y Sargento Cabral); vii) CENTRO OESTE (Independencia, Almirante Brown y Comandante Fernández); viii) METROPOLITANA (San Fernando) (Bonfanti, 2014).

Mapa 2
División departamental de la provincia del Chaco



Fuente: Instituto Geográfico Militar, Argentina (2015).

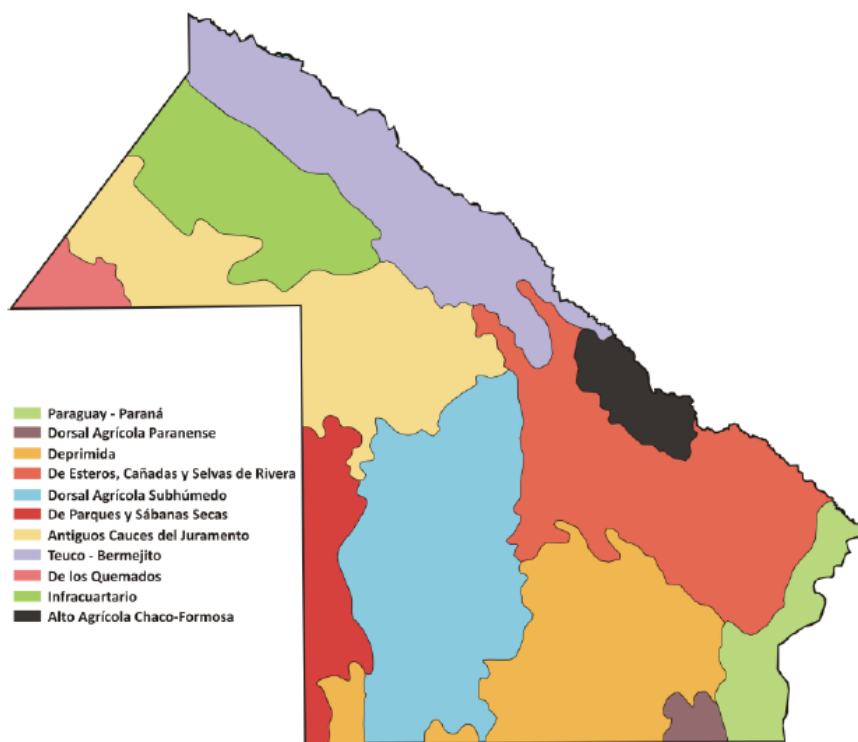
En términos agroecológicos, la provincia se divide en once subregiones (mapa 3) que comparten características naturales y que dan lugar al desarrollo diferenciado de actividades productivas. A continuación se describen estas subregiones y sus principales rasgos distintivos (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2013; Departamento de Información Económica y Social, 2009).

Al norte del Chaco, en el límite con la provincia de Formosa y de oeste a este se extienden, respectivamente, las regiones de Teuco-Bermejito (Subregión VIII), Alto Agrícola Chaco Formosa (Subregión XI) y Esteros Cañadas y Selvas de Rivera (Subregión IV). La primera es una región de espacios fluviales en las que existieron pastizales que el sobrepastoreo transformó en peladares con arbustos aislados. La subregión IV se caracteriza por ser la zona con mayor diversidad de vegetación, al mismo tiempo que en los lugares más altos predomina la agricultura. Por su parte, la región De los Quemados presenta características similares a la región de Teuco-Bermejito con presencia de bosques de madera dura.

En todo el extremo este de la provincia se extiende la subregión I Paraná Paraguay, en el límite con Corrientes y con la República del Paraguay. En este caso, predominan los pajonales, embalsados y los bosques altos, en el marco de una llanura aluvial de meandros.

Al oeste, en el límite con la provincia de Salta, además de la mencionada subregión de Teuco-Bermejito, se emplazan hacia el centro del Chaco las subregiones de Infracuartario (Subregión X) y Antiguos Cauces del Juramento (Subregión VII). Ambas son subregiones forestales. La primera es una llanura muy plana en la que pueden identificarse especies leñosas y otras originarias del Chaco de Bolivia y Paraguay. La segunda es una zona de llanura aluvial donde la vegetación característica es semiárida. En el extremo sur de esta zona se desarrolla la Subregión De los Quemados (IX), en la cual predominan las sabanas con bosques en los que pueden observarse especies tales como ceibo y tatané.

Mapa 3
Regionalización de la provincia del Chaco y perfil productivo regional



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Desde el límite con Santiago del Estero hacia el centro del Chaco se extienden la región ya descrita de Antiguos Cauces del Juramento y la región de Parques y Sábanas Secas (Subregión VI). En este último caso, lo que predomina es una zona de sabana semiárida con bosques de madera dura.

Finalmente, desde el límite sur de la provincia hacia el centro de la misma se desarrollan las últimas tres zonas ecológicas definidas. Estas son la Dorsal Agrícola Subhúmedo (Subregión V), la Deprimida (Subregión III) y la Dorsal Agrícola Paranaense (Subregión II). En estas dos últimas lo que predomina es la presencia de pastizales, aunque en la Subregión II estos se combinan con bosques altos y en la Subregión III con bosques de madera dura. Por su parte, en la Subregión V los pajonales conviven con bosques espesos.

B. Socio-demográfica

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, la provincia del Chaco contaba en ese año con poco más de un 1.050.000 habitantes. Esto representaba poco más del 2,6% del total de la población argentina, el 12,8% de los habitantes del Norte Grande y el 28,7% de los pobladores del Noreste argentino (NEA). En particular, se trata de la provincia que ocupa el segundo lugar en términos de cantidad de habitantes en esta región. La población rural⁵ alcanzaba, también en el año

⁵ Los datos que provee el INDEC en relación con la población urbana y rural adoptan como criterio para la definición el tamaño demográfico de las poblaciones consideradas: poblaciones con dos mil habitantes o más. Este criterio, si bien es el más difundido por las estadísticas nacionales dada su fortaleza para establecer comparaciones nacionales e internacionales, posee algunas limitaciones que condicionan su utilización en tanto, por ejemplo, la

2010, una participación mayor en el Chaco que en el promedio de la Argentina (15% vs 9%), pero esta proporción era menor que para el promedio del Norte Grande, donde los habitantes en localidades de menos de dos mil pobladores daban cuenta de aproximadamente el 19% del total. En el contexto del NEA, el Chaco se destaca por la mayor importancia relativa de la población urbana frente a las otras tres provincias que integran esta zona geográfica. Como en otras provincias del Norte Grande y del NEA, la población rural se caracteriza por su gran dispersión y, en el caso particular del Chaco, se observa que del total de la población rural, en 2010, solamente el 21% estaba agrupado.

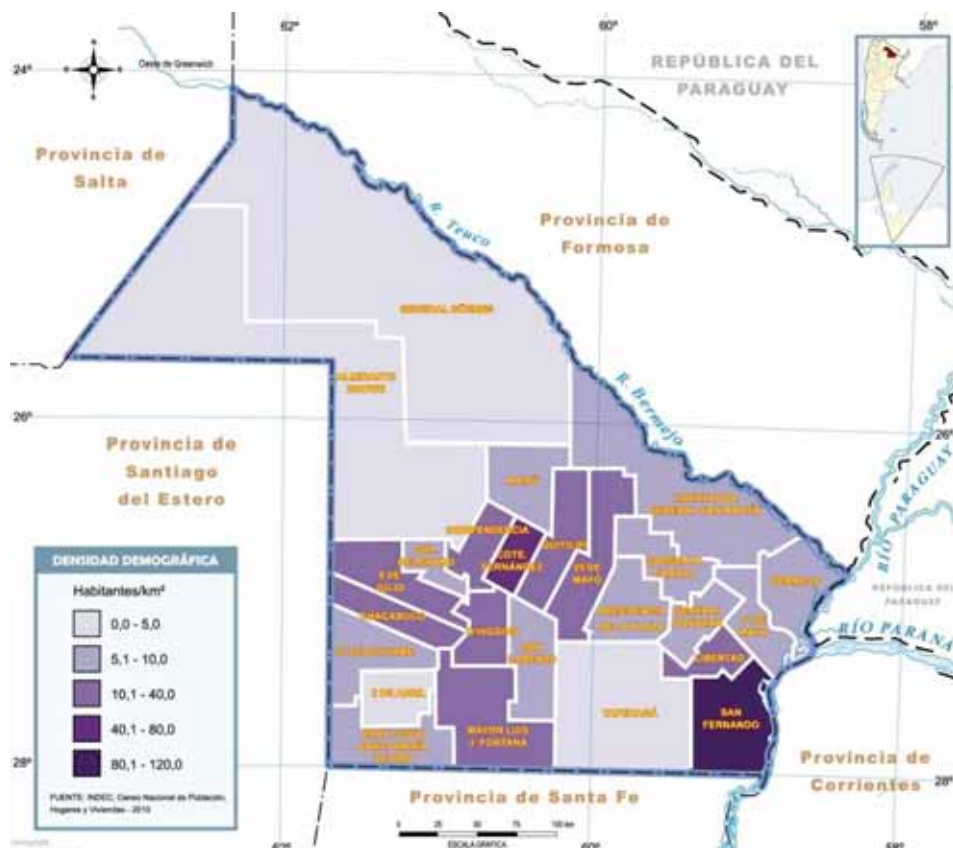
A diferencia de lo que se observa en otras provincias del Norte Argentino, en el Chaco la concentración de la población se da en un grupo reducido de departamentos pero estos están distribuidos en distintos extremos de la provincia. Así, se observa que en 2010 el 37% de los habitantes del Chaco residían en el departamento de San Fernando, al sudeste, que es donde se encuentra localizada la capital provincial, Resistencia. Muy lejos en importancia, le seguían los departamentos de Comandante Fernández (9,2%) —en el centro de la provincia—; General Güemes (6,4%) y Libertador General San Martín (5,6%) —en la frontera con Formosa— y Mayor Luis Fontana (5,2%) —en el centro sur de la provincia—, respectivamente. En conjunto, estas jurisdicciones que representaban casi el 43% del territorio, albergaban al 63% de la población. En el otro extremo, los departamentos menos poblados son Tapenagá (0,4%); 2 de Abril (0,7%) y 1° de Mayo (1%), que de manera conjunta solamente explican el 2% de la población de la provincia, aunque dan cuenta de más del 9% del territorio.

La descripción anterior pone en evidencia heterogeneidades en términos de densidad demográfica que se reflejan en el mapa 4. En 2010, la cantidad de habitantes por km² era similar en el Chaco (10,6) que en el conjunto de la Argentina, pero se encontraba por debajo de lo observado para el promedio del NEA: 12,7hab./km². Las diferencias departamentales muestran que 15 de las 25 jurisdicciones administrativas de la provincia alcanzaron en 2010 valores de densidad demográfica inferiores al promedio provincial. Las diez jurisdicciones restantes superan la media de la provincia y alcanzan valores más extremos que los observados en el grupo anterior.

En este marco, los departamentos con mayor densidad relativa superan ampliamente estos valores y se encuentran ubicados al sudeste (San Fernando, con 112 hab./km²) y en el centro del Chaco (Comandante Fernández, con 64,6 hab./km²). Se trata de las dos jurisdicciones que tenían, en el año 2010, mayor cantidad de habitantes. En el otro extremo, Tapenagá y Almirante Brown son los departamentos con menor densidad relativa, con 0,7 hab./km² y 2 hab./km², respectivamente. Si bien Tapenagá es un departamento que se caracteriza por su relativamente escasa cantidad de habitantes, no es el caso de Almirante Brown y menos aún de General Güemes, que cuenta con poco más del 6% de la población del Chaco y posee una densidad de sólo 2,6 hab./km².

complejidad de los servicios ofrecidos en las ciudades depende no solamente de la cantidad de habitantes, sino también del grado de desarrollo del país que alberga a esa ciudad. En este marco, y aunque debido a restricciones de información no se adopta en este documento, siguiendo a Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez (1991: 16-22) el criterio de tamaño demográfico para definir una ciudad (o lo que es lo mismo, lo urbano) debería complementarse con otros, entre los cuales se destacan: i) la densidad, que da cuenta del grado de concentración de la población; ii) las formas o aspectos morfológicos y el tipo de utilización del espacio en la construcción del proceso de urbanización; iii) el tipo de actividades que realizan los habitantes (industriales, comerciales y de servicios, en detrimento de agrícolas y otras primarias); iv) el modo de vida de la población en términos de trabajo, ocio, esparcimiento y consumos culturales; v) la intensidad de las interrelaciones, que se define tanto a partir del desarrollo de las actividades económicas que se realizan, como de las actividades de ocio y esparcimiento, y vi) la existencia de espacios no sólo para la generación de innovaciones, sino fundamentalmente para su difusión y propagación a través de todo el tejido productivo y social.

Mapa 4
Densidad demográfica de la provincia del Chaco, por departamentos, 2010



Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación, sobre la base de información proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas - 2010.

Entre 2001 y 2010 la población provincial creció apenas por encima de un 7%. Este crecimiento fue inferior al observado para el promedio nacional (10,6%), y también quedó por debajo de lo observado en los casos del NEA (9,3%) y del Norte Grande (9,8%). En este marco, entre las provincias del NEA, solamente Corrientes experimentó una tasa de crecimiento de la población menor a la del Chaco entre 2001 y 2010. Entre 1991-2001 la cantidad de habitantes del Chaco se había incrementado en un 17,2%.

En términos de los departamentos, este crecimiento de la población se dio respetando las proporcionalidades preexistentes, motivo por el cual la estructura entre los dos últimos relevamientos censales no experimentó reconfiguraciones significativas. Sin embargo, existen algunas especificidades que resulta ilustrativo mencionar.

Una cuestión importante en este sentido es que las diferencias entre departamentos que se observan entre 1991 y 2001 son mayores que las existentes entre 2001 y 2010. En el primero de los períodos mencionados, en cuatro de los departamentos de la provincia se evidenciaron descensos en la cantidad de habitantes, aunque con distinta magnitud en cada uno de los casos: 14,5% acumulado en Fray Justo Santa María de Oro; 6,9% en O'Higgins; 1,2% en 2 de Abril y 0,7% en Maipú. En el otro extremo, en otros tres se observaron incrementos en la cantidad de población superiores al 30% entre puntas del período: 42,2% en General Güemes; 40,9% en Almirante Brown y 30,9% en 1° de Mayo. Si bien en ambos casos se trata de porcentajes de variación significativos, estos no fueron suficientes para afectar la estructura de distribución agregada de la población en la provincia.

Entre 2001 y 2010, el descenso en la cantidad de habitantes solamente se dio en el departamento de Tapenagá: la reducción en la cantidad de pobladores solamente alcanzó al 2,2% en 2010 con respecto a 2001. En el resto de los casos se evidenció un crecimiento de la población que fue particularmente importante en los casos de Almirante Brown (17,2%); General Belgrano (14,5%); 1° de Mayo (13%); Fray Justo Santa María de Oro (12,8%) y Libertad (12,3%). Si bien algunas de estas jurisdicciones muestran una mayor tasa de crecimiento poblacional en ambos períodos considerados, los porcentajes mencionados muestran la mayor importancia del aumento demográfico entre 1991 y 2001, tanto en el nivel general de la provincia, como de la mayor parte de los departamentos que la integran.

La distribución de la población provincial por sexo guarda relación con lo evidenciado a nivel nacional y también de las zonas geográficas a las que pertenece la provincia: la participación de hombres y mujeres es semejante, con una leve preponderancia de estas últimas. Sin embargo, es interesante destacar que en 14 de los 25 departamentos de la provincia se observa una participación apenas superior de los hombres dentro de la población total. En este contexto, se destacan fundamentalmente los departamentos de Tapenagá, Fray Justo Santa María de Oro, Sargento Cabral y Almirante Brown. En el otro extremo, la presencia de mujeres es apenas más relevante en los departamentos de San Fernando, Comandante Fernández, Mayor Luis Fontana y Chacabuco. Como en otras dimensiones analizadas anteriormente, en este caso también coexisten en áreas geográficas similares de la provincia (por ejemplo, en el sur de la misma) departamentos que se encuentran entre los que tienen los mayores y los menores índices de masculinidad de la población.

En lo que respecta a la edad, los datos del Censo 2010 ponen en evidencia una estructura demográfica que se diferencia de lo observado para el promedio nacional, pero que guarda estrecha relación con el comportamiento diferenciado de otras provincias que integran el Norte Grande. En particular, se destaca la menor incidencia de la población que se encuentra en edad de trabajar sobre el total, la mayor presencia de niños y la menor importancia que adquieren los pobladores de 65 años o más de edad. En este sentido, puede considerarse que el Chaco muestra una desventaja relativa frente a otras provincias argentinas en las que el segmento donde se concentra predominantemente la población con aptitud para trabajar alcanza una proporción aún mayor.

Así, si bien en 2010 el rango etario predominante era el de los 15 a 64 años, con casi el 61% de los habitantes de la provincia, la participación de este segmento estaba por debajo del promedio nacional, donde este grupo representaba al 64% del total. Por su parte, los grupos extremos también difieren con respecto a la media de la Argentina. El segmento de menores de 14 años representaba el 32% de los habitantes en 2010 frente al 25,5% en el promedio nacional, mientras que los mayores de 65 años daban cuenta de casi el 7% en el Chaco y del 10% en el conjunto de la Argentina.

Al interior de la provincia se observan algunas diferencias importantes entre departamentos. En particular, en las jurisdicciones del noroeste de la provincia sobresale la presencia de los menores de 14 años, mientras que en el sudeste, específicamente en el departamento de San Fernando, lo que se destaca es la mayor importancia relativa que adquiere la población del segmento intermedio (66% del total) y la menor relevancia relativa del rango que abarca a la población de menos de 14 años (27%). Estos resultados están asociados con las oportunidades laborales que ofrece particularmente esta jurisdicción, la cual constituye, como ya se mencionó, el asiento de la capital provincial.

La incidencia de los pueblos originarios en el total de la población del Chaco es menor que en otras provincias del Norte Argentino, aunque superior al promedio nacional del 2,4% de los habitantes totales. Así, en esta provincia la población originaria alcanzaba al 3,9% del total en 2010, y solamente era superada por Formosa en el contexto del Noreste argentino. En este marco, se destaca la presencia de la comunidad Toba (más del 74% de la población originaria), seguida muy lejos por los Wichi y los Mocoví. Mientras que los Tobas alcanzan una presencia significativa en las poblaciones urbanas, las restantes comunidades tienen una mayor presencia relativa en poblaciones rurales. En términos de estructura por sexo y edad, se reproduce el patrón provincial aunque con algunos rasgos acentuados. Entre ellos, es la menor presencia relativa de la población originaria en el estrato de 15 a 64 años, y la mayor presencia de los menores de 14 años con respecto al comportamiento promedio del Chaco.

La participación de los pobladores nacidos en el extranjero es muy inferior a lo observado en el promedio nacional: 0,6% frente al 4,5% en el promedio nacional. Bermejo era, en el año 2010, el departamento en el que la población migratoria representaba a una mayor proporción relativa de su población, con el 2,3% del total. En el otro extremo, se ubicaban los departamentos de Fray Justo Santa María de Oro y 12 de Octubre, donde este grupo poblacional daba cuenta solamente del 0,1% de la población total. En términos de origen, la población migrante provenía fundamentalmente de países limítrofes, seguido por países europeos, aunque muy lejos del grupo anterior. En particular, el 72% de los migrantes totales procedían de países lindantes con la Argentina.

El correlato de la reducida importancia que adquieren los migrantes internos es la relevancia de la población nacida en la Argentina que habita en el Chaco: 96,1%. Entre estos, una proporción muy elevada, cercana al 92%, nació en la misma provincia, mientras que el resto proviene de otras localizaciones. Entre estas, se destacan las provincias de Buenos Aires, de Corrientes y de Santa Fe como las principales jurisdicciones de las cuales provienen los habitantes del Chaco que siendo argentinos, no nacieron en esta provincia.

C. Productiva

En el año 2013, el PBG del Chaco representaba el 1,2% del PBI nacional (CEPAL, 2016)⁶. A lo largo de los 20 años que se extienden entre 1993 y 2013 la provincia no evidenció modificaciones sustantivas en su participación relativa dentro del PBG, ya que entre puntas del período la reducción observada fue de solamente 0,1 pp. El máximo valor alcanzado en el aporte al PBI nacional fue de 1,3 (entre 1993 y 1996, fundamentalmente), mientras que el mínimo nunca estuvo por debajo de 1,1%. Según datos presentados por la DINREP (2014), entre 1993 y 2010 el PBG de la provincia experimentó un aumento acumulado del 98,5%, crecimiento que superó al acumulado del PBI nacional para el mismo período (78,5%), todo esto también evaluado a precios constantes de 1993. En este contexto, y según la misma fuente, el mejor desempeño promedio anual del Chaco se observa entre 2003 y 2010, período en el que la tasa de crecimiento promedio del PBG provincial fue cercana al 7,5%.

Con este desempeño la provincia no logra, sin embargo, alcanzar el lugar de predominio que ocupan Corrientes y Misiones en el conjunto del NEA. Así, el PBG del Chaco representaba en 2013, y según estimaciones de la CEPAL (2016) el 26% del PBG del NEA y solamente el 11% del PBG del Norte Grande. La importancia relativa de la provincia en el marco de estas zonas geográficas muestra una tendencia levemente decreciente a lo largo de todo el período que se extiende entre 1993 y 2013, en tanto en el primero de estos años, el PBG del Chaco daba cuenta del 27,7% del PBG del NEA y del 11,6% del PBG del Norte Grande (gráfico 1).

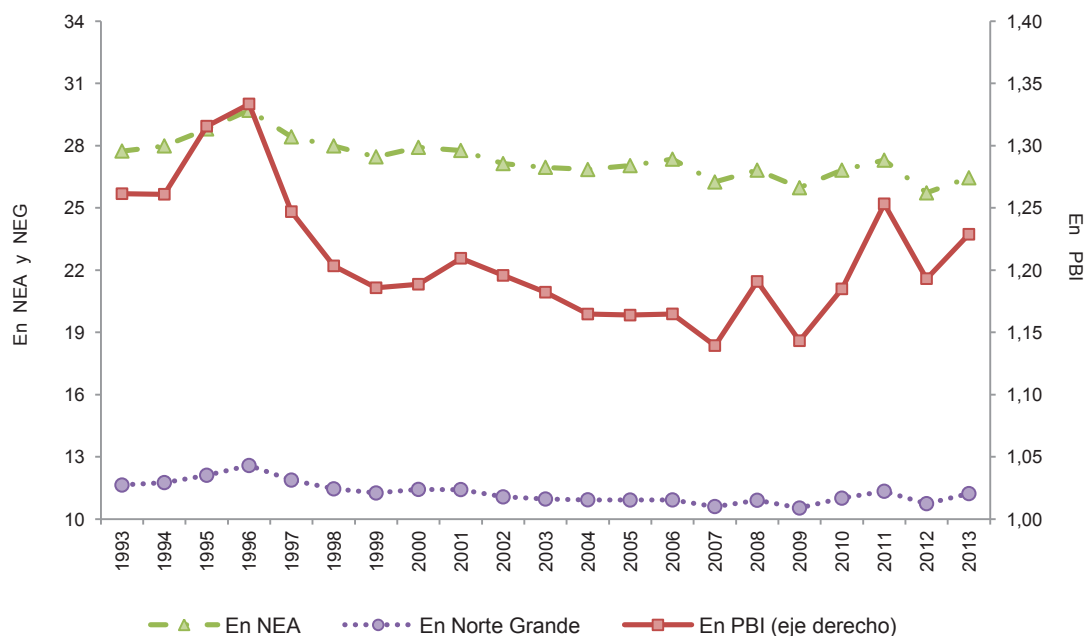
La estructura sectorial del PBG chaqueño muestra un claro predominio de las actividades terciarias, que dan cuenta del 71,2% de lo generado por la provincia en 2013, de acuerdo a las estimaciones realizadas por la CEPAL (2016). Complementariamente, el sector secundario daba cuenta del 17,6% del producto y el sector primario del 11,4% restante. Entre 1993 y 2013, la evolución de los distintos agregados muestra una tendencia que refuerza la existencia de una estructura basada en servicios, donde la actividad primaria muestra, entre puntas del período, una retracción de 2,6 pp.: pasó del 14% en 1993 al 11,4% mencionado en 2013. En este contexto, es importante señalar que estas participaciones relativas de los agregados sectoriales han evidenciado algunas oscilaciones a lo largo de todo el período mencionado, pero especialmente entre 2003 y 2013. A modo de ejemplo, se destaca que en 2006 la participación del sector primario superó el 19%, especialmente en detrimento del sector servicios.

⁶ Para el mismo año y también según estimaciones de la CEPAL, cuatro provincias daban cuenta del 74% del PBI, medido a valores constantes de 1993. Estas eran, en orden de importancia, Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Con respecto al conjunto de la economía nacional, esta estructura difiere considerablemente, especialmente en el grado de primarización de la economía. La participación del sector primario en el Chaco en 2013 prácticamente duplicaba a la del promedio nacional (11,2% vs. 6,2%), al mismo tiempo que también era considerablemente menor la incidencia de las actividades industriales en la generación de valor agregado (26,8% en el promedio nacional frente al 17,6 en el Chaco). La menor dispersión relativa se observa en el caso del sector servicios, donde la diferencia entre el promedio nacional y el Chaco solamente era de 4 pp.

El análisis al interior de los agregados sectoriales muestra que, para 2013, existe una fuerte concentración en un grupo reducido de actividades en cada uno de ellos. Este comportamiento es particularmente importante en los casos del sector primario y los servicios, mientras que en el sector secundario puede observarse una mayor diversificación relativa.

Gráfico 1
Chaco: evolución de la participación del PBG, 1993-2013
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2016).

La producción primaria está prácticamente explicada en su totalidad por la agricultura, ganadería, caza y silvicultura. En ausencia de actividades relevantes vinculadas con la pesca, le sigue en importancia la explotación de minas y canteras, aunque con una proporción muy marginal sobre el total del PBG (0,1%).

La producción agrícola de la provincia está representada fundamentalmente por la producción de algodón, un cultivo industrial⁷ en cuya producción el Chaco adquiere una importancia significativa

⁷ Según el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013), se entiende por “cultivos industriales” a aquellos cuyo producto final no admite consumo directo o para el que su transformación resulta mucho más provechosa. En general se trata de especies destinadas a obtener productos de uso no alimenticio y, entre los más relevantes en el marco de la estructura productiva argentina, se encuentran el azúcar, el algodón, el té, la yerba mate y el tabaco.

a nivel nacional, más allá de que se observa una tendencia relativamente reciente a la pérdida de participación: en 2014, casi el 48% del algodón argentino era producido en esta provincia⁸. Se trata de una actividad que se destaca no solamente por su importancia económica, sino que también reviste relevancia en términos sociales y de integración, dado que más del 60% de la producción se genera en establecimientos minifundistas (DINREP, 2014).

La soja, incorporada en el conjunto agrícola del Chaco a mediados de la década del ochenta, cobró importancia en la segunda mitad de la década de los noventa con la aprobación del paquete tecnológico de soja transgénica, siembra directa y agroquímicos. Desde fines de esa década hasta la actualidad, la soja ha constituido el principal cultivo de la provincia. Según datos del Ministerio de Agricultura de la Nación correspondientes a la campaña 2013-2014, la soja representaba casi el 40% de la producción agrícola chaqueña y, al mismo tiempo, lo producido por esta provincia representaba, para el mismo año, el 94% del total de soja del NEA. Aunque la importancia del Chaco para la producción nacional (2,6% de la producción de la Argentina) es menor a la evidenciada a nivel provincial y regional, se ubica como la segunda provincia con mayor producción de este cultivo fuera de la pampa húmeda, luego de Santiago del Estero (5 %).

Otras producciones agrícolas relevantes en la estructura agrícola de la provincia son el girasol y el sorgo, con participaciones en el total nacional que alcanzan al 8% y 14%, respectivamente.

Las actividades forestales también son importantes en el marco de la economía provincial. El Chaco forma parte de la región Parque Chaqueño, de la cual se extrajo en el año 2013 el 94,9% de la madera de bosque nativo del país. Esta región involucra a doce provincias, de las cuales el Chaco constituye una de las principales en el marco de la producción forestal primaria, en tanto representó, para ese mismo año, el 71,5% de la producción total de la región. En particular, en el vasto monte nativo de la provincia pueden encontrarse maderas tales como el algarrobo y guayaibí, principalmente utilizados para la confección de muebles; el quebracho colorado, recurso para la industria del tanino, y el quebracho blanco que se utiliza mayormente para producir carbón.

Los troncos extraídos se clasifican en rollo (para la transformación en madera dimensionadas), rollizos (utilizados en la industria del tanino), leña (se transforma luego en carbón o se comercializa directamente como leña) y postes. En este sentido, es importante destacar que la producción forestal primaria del Chaco da cuenta, a nivel nacional, del 70% de la leña proveniente de bosques nativos, del 56% de los rollizos y del 24% de los postes, ambos productos también extraídos de bosques naturales. A su vez, la provincia se destaca por aportar el 84% del total nacional de la producción de tanino y el 71% de la producción de carbón vegetal (Dirección Nacional de Desarrollo Regional-DNDR y Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial-DNDS, 2015).

Por último, en lo que respecta a la producción pecuaria, sobresale el ganado bovino con una participación del 5% del total nacional de cabezas de ganado producidas en 2014. También es importante la producción caprina que, en el mismo año, daba cuenta de poco más del 11% del total de cabezas producidas en la Argentina (DNDR-DNDS, 2015).

Entre las actividades del sector terciario también se observa una fuerte concentración. En particular, sobresalen las actividades de comercio mayorista y minorista, con el 17% del PBG total de la provincia. Le siguen en importancia la administración pública y defensa (13,2%) y transporte, almacenaje y comunicaciones (10,4%). Así, del 71% del PBG que se explica por el sector servicios, poco más del 40% se concentra en las tres actividades mencionadas. Hoteles y restaurantes e intermediación financiera son las actividades de servicios que explican una menor proporción del PBG de la provincia: 0,9% y 1,2%, respectivamente.

Como se mencionó, el sector secundario es el que muestra una mayor diversificación relativa. La actividad de mayor relevancia es la construcción, con el 7,7% del PBG provincial total. Le sigue en

⁸ Participación que en las décadas anteriores fue, por períodos prolongados, superior al 60%.

importancia la actividad industrial (5,9%) y, en menor medida, el suministro de electricidad, gas y agua (3,8%).

Dentro de las actividades industriales, una de las más representativas de la provincia es la producción algodonera-textil. Las actividades industriales asociadas a esta cadena en la provincia se asocian con los primeros eslabones, en particular con el desmote e hilado del algodón. El Chaco concentra el 38% del total nacional de esta actividad, a través del procesamiento de gran parte de la materia prima que se produce localmente (DINREP, 2014).

También sobresale entre las principales actividades manufactureras la foresto-industria, que comprende la industrialización de la madera a través de procesos mecánicos o termoquímicos. Entre los procesos mecánicos se reúnen la actividad de los aserraderos, la producción de muebles y aberturas, de pisos y parquet y de materiales utilizados en la construcción. Por otro lado, los procesos termoquímicos incluyen a la producción de tanino, furfural y carbón (carbón vegetal, briquetas y carbón activado).

Considerando los volúmenes producidos por la industria forestal para los años 2013 y 2014, el aserrío se encuentra en el primer lugar. Sin embargo, por generar una mayor agregación de valor, la producción de las carpinterías tiene un peso mayor en la economía. Este eslabón, que empezó a cobrar protagonismo en la década de 1980, es actualmente el más rentable desde la visión económica, y por lo tanto el más difundido.

Los principales complejos que explican la dinámica productiva de la provincia son también los que dan cuenta del mayor volumen provincial de exportaciones. En 2014, según datos del INDEC, el Chaco daba cuenta del 0,6% de las exportaciones nacionales, con un coeficiente de ventas externas sobre PBG del 9,8% que la ubicaba como la segunda provincia exportadora del NEA después de Misiones. Según datos de la Cámara Argentina de Comercio en relación a los perfiles exportadores de 2015, este valor fue inferior al promedio del Noreste (6%) y también a la media del Norte Grande argentino (16,9%).

En términos generales, las exportaciones de la provincia se encuentran fuertemente concentradas en la venta de productos primarios, los cuales explicaban en 2014 el 81% de las ventas externas totales. Por su parte, las MOA daban cuenta de un 18% adicional, dejando un lugar muy marginal para otros productos incluidos en el grupo de las MOI. Entre 2003 y 2014, las exportaciones provinciales experimentaron un notable crecimiento que implicó que las mismas más que se duplicaran (102%). Estos resultados, sin embargo, no lograron modificar la situación relativamente marginal de la provincia en el contexto de la inserción internacional argentina. Los mercados internacionales tienen una baja incidencia en el desempeño de la economía chaqueña.

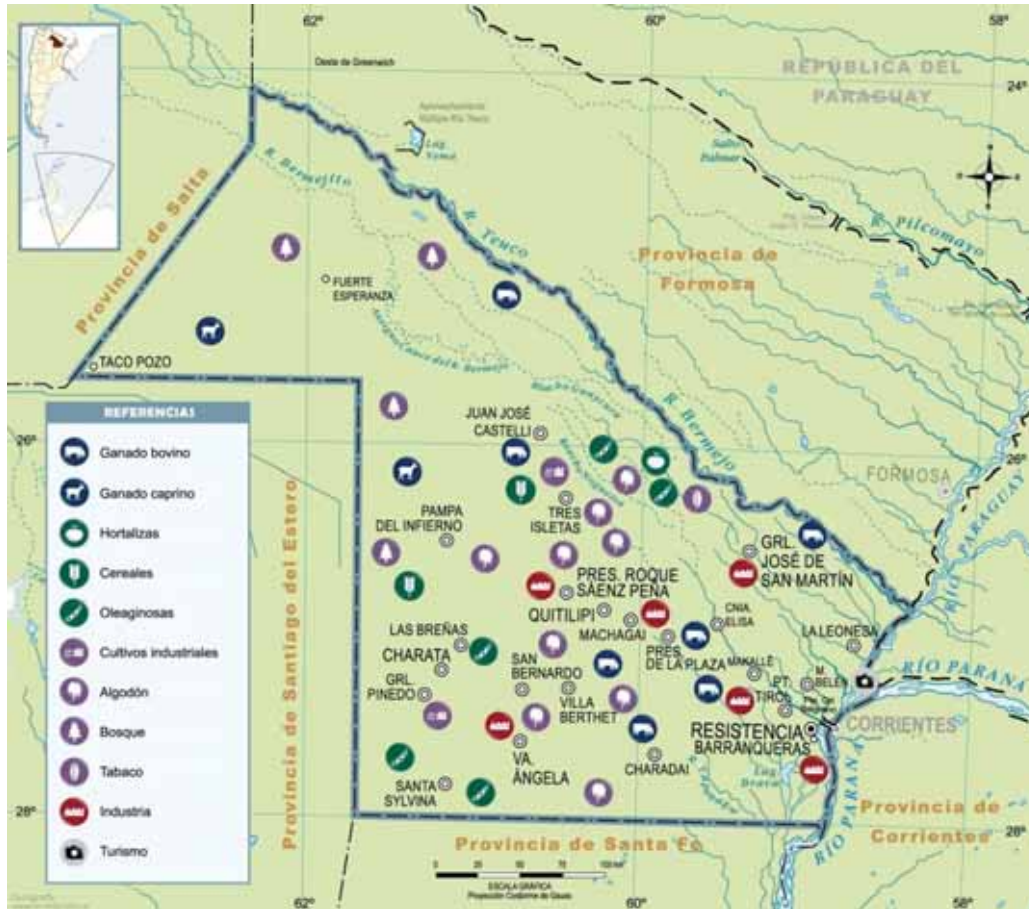
En 2014, cuatro complejos productivos explicaban la totalidad de las exportaciones del Chaco. En orden de importancia, se trata de la producción cerealera (38%), la oleaginosa (26%), la forestal (21%) y la algodonera (14%). Entre 2003 y 2014 se observan variaciones interanuales en la importancia relativa de los distintos complejos: en particular, interesa destacar la importancia del complejo forestal en los años 2006 y 2009 y el incremento entre puntas del período que se observa en la relevancia de la exportación de algodón. En cuanto a la concentración de las exportaciones provinciales, uno de los primeros elementos que surgen es que diez bienes dan cuenta de casi el 95% de las exportaciones del Chaco. Los cuatro primeros representan el 78%. En este marco, el 27% de las exportaciones corresponden a granos de maíz, el 24% a soja, el 15% a tanino y el 12% a fibras de algodón.

Por su parte, el análisis sobre los destinos de las exportaciones chaqueñas pone en evidencia, para 2014 y según el INDEC, una mayor diversificación relativa frente a lo observado en términos de productos. Aún cuando China concentra poco más de un quinto de las exportaciones de la provincia (22% del total), queda reservado un 46% para el resto del mundo, mientras que la Unión Europea absorbe un 10% de las ventas externas de la provincia. Regionalmente, el mercado más importante para las exportaciones de esta provincia es el chileno (5% del total), seguido por el de Brasil (3%). Mientras que hacia la Unión Europea se destinan principalmente productos forestales, hacia China se

embarcan preponderantemente bienes de complejo oleaginoso (soja) y hacia Indonesia (que aglutina el 5% de las exportaciones) se dirigen predominantemente fibras de algodón.

Al igual que en otras provincias del NEA y el Norte Grande Argentino, un rasgo que define a esta provincia es la heterogeneidad productiva que existe en su interior. Sin embargo, es importante destacar que, en este caso, la evidencia sobre esta distribución desigual es menos contundente que en otros casos, tales como Formosa y Jujuy (mapa 5).

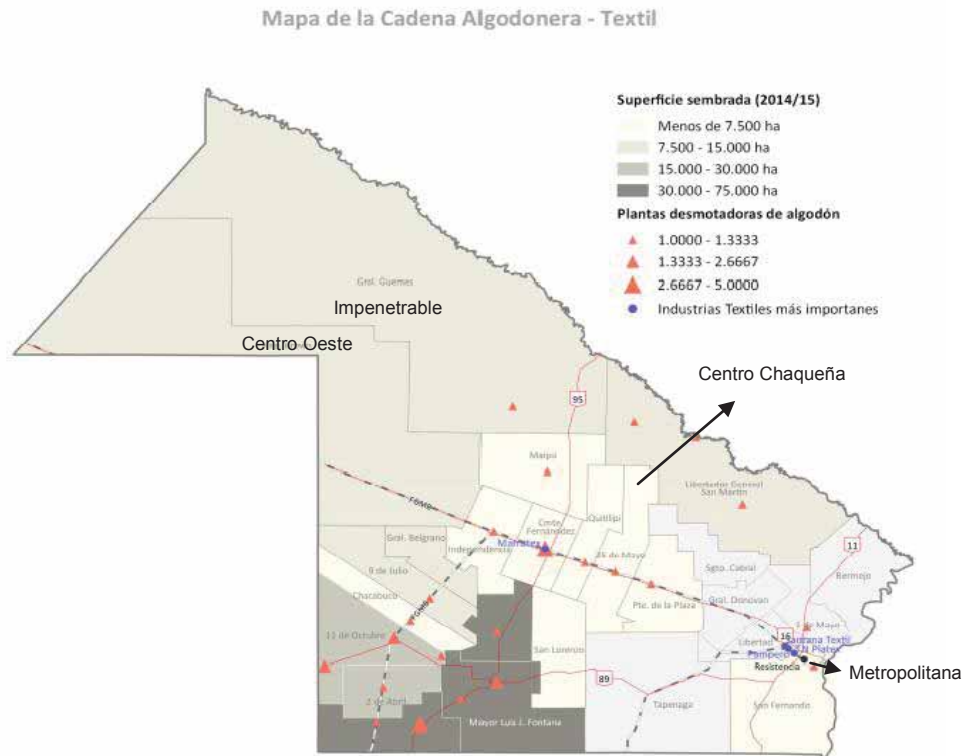
Mapa 5
Distribución de actividades productivas de la provincia del Chaco



Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación.

La mayor cantidad y diversidad de actividades productivas de la provincia se desarrollan en el centro y sudeste de la misma. La producción de algodón y de fibras abarca una franja que se extiende en diagonal a lo ancho de la provincia. Incluye los departamentos de O'Higgins, Comandante Luis Fontana y Fray Justo Santa María de Oro. La zona algodonera en el Chaco abarca las jurisdicciones del centro de la provincia y, en especial, aquellas que integran la región Centro Oeste y la región UMDESOCH, en la cual hacia 2014 se concentraba el 60% de la producción y donde se ubican las desmotadoras de mayor capacidad (mapa 6).

Mapa 6
Distribución de la superficie sembrada y desmontadoras de algodón
según su capacidad, 2014-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

La producción de oleaginosas (especialmente soja y girasol) se extiende a lo largo de toda la franja que define el límite de esta provincia con Santiago del Estero, mientras que la producción de cereales se alterna con la producción de algodón. En el sudeste de la provincia (San Fernando, por ejemplo) las actividades industriales están relacionadas con la faena de ganado bovino que se cría tanto en esta zona (Tapenagá y Libertador General San Martín) como en algunos departamentos del noroeste del Chaco (General Güemes y Almirante Brown) (mapa 5).

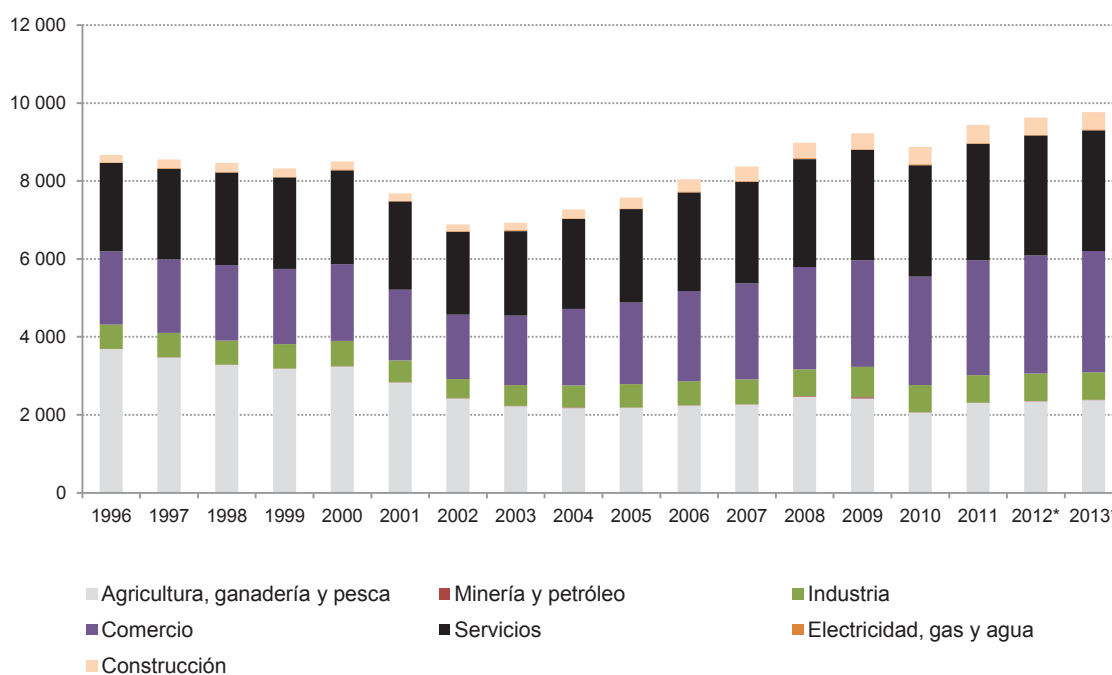
Las actividades vinculadas a lo forestal se concentran en distintas jurisdicciones de la provincia (mapa 5). En este marco, un rasgo que es importante mencionar es que las actividades productivamente más complejas tienden a localizarse en las cercanías de la microrregión Metropolitana, que constituye el centro más urbanizado de la provincia. Por el contrario, la explotación primaria del monte nativo y los procesos de transformación más simples (carbón) se concentran en las regiones más alejadas del principal centro urbano.

Así, según información relevada por el Consejo Económico y social de la provincia del Chaco (CONES), el 80% de los establecimientos de la cadena productiva forestal para el año 2013 se ubicaban en tres microrregiones: la región Centro Chaqueña (departamentos Quitilipi, 25 de Mayo y Pcia. de la Plaza) con el 46% de los locales; la región Centro Oeste (departamentos Almirante Brown, Independencia y Comandante Fernández) con el 23%, y la región Impenetrable (departamentos General Güemes y Maipú) con el 11%. La extracción de productos forestales (leña, rollizos y postes) se concentraba en el noroeste de la provincia, en los departamentos de General Güemes y Almirante Brown, donde se encuentra la mayor proporción de masa boscosa de la provincia. En lo que respecta a los productos de la foresto industria, la producción de carbón vegetal tiene lugar preponderantemente en los departamentos Almirante Brown, Maipú y Comandante Fernández. La producción de los aserraderos

y carpinterías, que transforman la madera en muebles y aberturas, se focaliza especialmente en los departamentos Quitilipi, 25 de Mayo, Pcia. de la Plaza (región Centro Chaqueña). Por su parte, la producción de tanino, tan relevante en el contexto nacional, se lleva a cabo fundamentalmente en los departamentos de General Donovan y Libertad, cerca de la capital provincial.

A partir de los datos que se presentan en el gráfico 2 es posible complementar el análisis de la estructura sectorial con un análisis de la estructura económica en función de los agentes que se desarrollan en ella. Este gráfico se construye a partir de los datos proporcionados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS, para el período 1996-2013. Entre puntas de este período, la cantidad de empresas registradas totales en la provincia del Chaco se incrementó en un 12,7%, pero si se toma 2004-2013, la variación positiva fue de algo más del 34%. En este contexto, se observan tanto diferencias sectoriales como en el tamaño de las firmas.

Gráfico 2
Chaco: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial- MTEySS.

Por un lado, en lo que respecta al perfil sectorial, se observa que entre 2004 y 2013 se reduce la cantidad de empresas mineras (-22%) y de las vinculadas a la administración de electricidad, gas y agua (-10%) —ambas de bajo peso relativo en el número total de firmas en el momento inicial—, mientras que se incrementa la cantidad de firmas en todos los sectores restantes. En particular, se destaca la importancia del crecimiento en el número de firmas dedicadas a las actividades de la construcción (96%) y comerciales (58%). Menos significativos son los aumentos en industria, servicios y actividades primarias.

Pese a las diferencias en estas evoluciones, es importante destacar que la estructura económica de la provincia en términos de la cantidad de empresas privadas registradas por sector no sufrió variaciones significativas entre 2004 y 2013, aunque con algunas excepciones. En particular, en este caso, se destaca la reducción de la cantidad de firmas del sector primario (del 30% al 24% entre

puntas del período) y el incremento entre las empresas comerciales (del 27% al 32%). En el caso de las actividades primarias, la disminución en la cantidad de firmas resulta compatible con el fenómeno del avance de la producción sojera (desarrollada en grandes latifundios) por sobre la producción algodonera (caracterizada por desarrollarse preponderantemente en minifundios), lo cual es una tendencia observada en todo el país pero adquiere particular importancia en el caso de la provincia del Chaco⁹. En el resto de los sectores las variaciones en las participaciones relativas son poco relevantes.

En lo que respecta al tamaño de las empresas, en 2013 el 67% de las privadas registradas en la provincia del Chaco eran micro, y le seguían en importancia las pequeñas, con un 19%. Aunque con diferencias, en industria, comercio y servicios se respetaba el patrón de predominio de las empresas de menor tamaño relativo. Entre estos sectores, era en industria donde las grandes empresas adquirían una mayor participación relativa, con un 17% del total.

⁹ Provincia que desde mediados de los años noventa verificó una continua pérdida de participación en la producción nacional de algodón: pasó de producir, en promedio, el 40% del total nacional en esa década, al 21% en el lapso 2000-2006.

III. Las restricciones al desarrollo en el Chaco desde la perspectiva de las brechas estructurales

A partir de las contribuciones presentadas en las secciones precedentes, en lo que resta de este documento se analiza la situación del Chaco en función de sus principales restricciones estructurales al desarrollo. Para ello, tal como se mencionó, se considera como referencia fundamentalmente el posicionamiento de los distintos indicadores de la provincia con respecto al promedio nacional y se complementa este análisis con la situación relativa frente al noreste argentino y el Norte Grande.

El análisis de las restricciones al desarrollo en el Chaco considera las nueve brechas estructurales planteadas en la metodología, cada una de las cuales se aproxima, en sus distintas dimensiones, a partir de indicadores que fueron construidos con información proveniente de diferentes organismos públicos. La información que se presenta en los gráficos y en los cuadros del cuerpo del documento, así como el cuadro A1 del anexo, constituyen el punto de partida para la caracterización de la provincia en términos de sus principales limitantes al desarrollo. Pese a la amplitud del análisis presentado, es posible sostener que el mismo no es de ninguna manera completo con respecto a la situación actual y perspectiva reciente de la provincia en lo que respecta a las brechas estructurales al desarrollo. Es por esto que, en relación con algunas de las brechas analizadas (en particular, ingresos, empleo, educación e infraestructura), se presentan también indicadores que son complementarios a los seleccionados y que actúan como condicionantes para la reducción de cada una de esas brechas estructurales.

A su vez, se retoman en esta sección un conjunto de indicadores construidos principalmente a partir de la Encuesta Provincial Trimestral a Hogares (EPTHO)¹⁰, los cuales complementan el análisis anterior y permiten dar cuenta de las desigualdades existentes al interior de la provincia. Si bien esta información desagregada no es comparable con los datos obtenidos para el país, el Noreste y el Norte Grande Argentino, es relevante para sostener que la situación del Chaco con respecto a cada uno de los agregados anteriores en las distintas brechas y dimensiones, se reproduce heterogéneamente al interior de las distintas regiones de la provincia.

¹⁰ La EPTHO se lleva a cabo desde 2008 por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia y abarca a la población urbana del territorio provincial. Por lo tanto, aunque tampoco incluye la población dispersa que reside en poblados de menor tamaño, es más abarcativa que la EPH en tanto incluye a otros aglomerados urbanos además de Gran Resistencia. La EPTHO aplicó para todas las regiones consideradas y con mínimos ajustes el cuestionario empleado en la jurisdicción principal por la Encuesta Permanente de Hogares. Sin embargo, a diferencia de esta, no se cuenta con la variable pondera, por lo que los resultados obtenidos son indicativos.

A. Brecha de ingresos

La brecha de ingresos permite evaluar la situación de cada provincia en materia de generación de valor a partir del desarrollo de sus actividades productivas, al mismo tiempo que considera la evolución de los ingresos laborales de los trabajadores. En función de ello, se consideran dos indicadores para aproximar esta dimensión.

El primero de ellos es el ingreso per cápita que mide la diferencia que existe entre el valor del producto bruto geográfico por habitante a precios constantes de 1993 de cada provincia con respecto al promedio nacional. El segundo indicador de esta brecha se relaciona con el ingreso laboral nominal promedio percibido por los asalariados totales (registrados y no registrados, empleados tanto en el sector público como en el sector privado), en concepto de su ocupación principal. En este caso, la brecha se mide a partir de la relación proporcional entre estos ingresos a nivel provincial y en el promedio nacional. En ambos casos, mayores proporciones con respecto a los promedios nacionales y/o del área geográfica a la que pertenece la provincia darían cuenta de una dinámica más virtuosa de desarrollo.

Para el análisis de esta dimensión se consideró información proveniente de la estimación del PBG realizada por la CEPAL para el año 2013¹¹ y de los ingresos nominales correspondientes a la ocupación principal de cada trabajador que se derivan de la EPH para el año 2014. Los resultados para la provincia del Chaco, en relación con el total nacional y las zonas geográficas de las cuales forma parte esta provincia se presentan en el cuadro 2 y en el gráfico 3.

Una de las principales conclusiones que surge del análisis de la información asociada a la brecha de ingresos es que, si bien la provincia sostiene tanto con respecto al total nacional como al NEA y el Norte Grande, una importante diferencia en términos de ingresos per cápita e ingresos laborales, ha mostrado en la década 2004-2014 un comportamiento positivo que le ha permitido reducir esta brecha global. La dinámica positiva observada en los ingresos per cápita es aún más importante en la dimensión de ingresos laborales nominales, especialmente en el caso de los trabajadores registrados del sector privado. En este marco, la EPTHO muestra algunas diferencias significativas entre las distintas microrregiones que forman parte de la provincia. Entre otras cuestiones, se destaca el comportamiento de las regiones con desempeños relativos extremos en relación con esta dimensión. Así, la situación más reciente de cada una de las regiones que están mejor (UMDESOCH) o peor (NORTE) posicionadas frente al promedio provincial no se ha modificado significativamente a través del tiempo y, por el contrario, se observa un deterioro sostenido en las microrregiones con menores ingresos que tiende a profundizar la heterogeneidad al interior de la provincia. Como se verá más adelante, esto impacta directamente en la existencia y magnitud de otras brechas analizadas en este documento.

La brecha de ingresos per cápita del Chaco con respecto al total nacional se redujo, entre 2004 y 2013, en 2,9 pp. Esta dinámica coloca a la provincia en una mejor posición relativa en el contexto del Norte Grande, aún cuando su desempeño evolutivo fue levemente inferior al observado en el marco del NEA (cuadro 2). Como resultado, en 2013, el PBG per cápita en el Chaco representaba el 46,6% del PBI per cápita nacional, mientras que en 2004 este valor no alcanzaba al 44%. En el marco del NEA y del Norte Grande, este valor sigue siendo reducido (gráfico 3).

¹¹ La última revisión disponible sobre este cálculo corresponde a diciembre de 2016. En este sentido, el promedio nacional y los correspondientes al NOA, al NEA y al Norte Grande pueden diferir levemente de aquellos presentados en trabajos anteriores, en particular del publicado para la provincia de Tucumán.

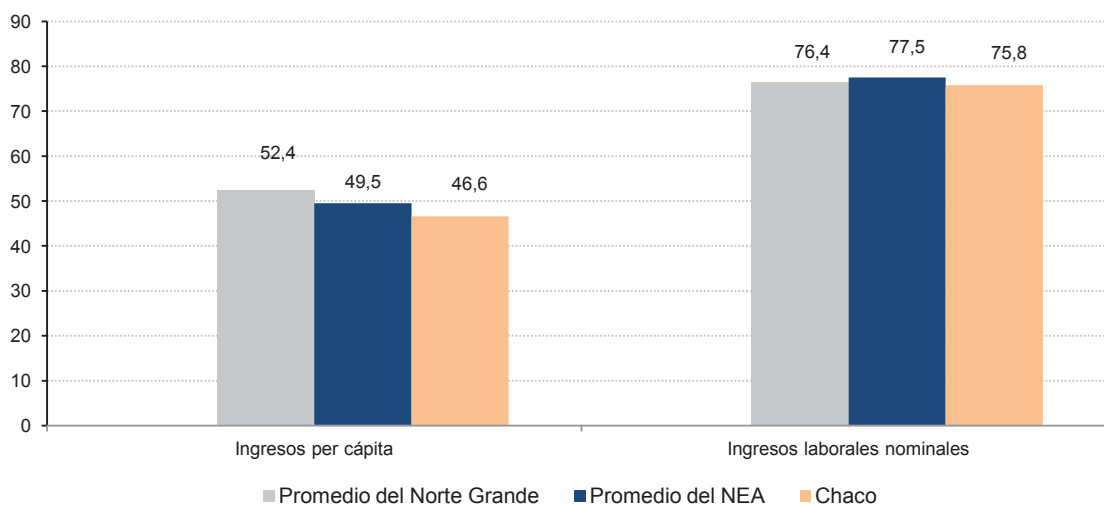
Cuadro 2
Evolución de la brecha de ingresos, por indicador
(Variaciones en puntos porcentuales)

Jurisdicción	Indicadores	
	1.1. Ingreso per cápita (2004-2013)	1.2. Ingresos laborales nominales (2004-2014)
Promedio del Norte Grande	-1,2	-9,3
Promedio del NEA	-3,0	-10,5
Chaco	-2,9	-11,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Cuando se consideran los ingresos laborales nominales de los asalariados plenos, los resultados de la dinámica son mejores que en el caso anterior, aún cuando la provincia evidencia importantes restricciones al desarrollo derivadas de las características de su estructura productiva y del empleo. En particular, mientras que en promedio el Norte Grande y el NEA redujeron la brecha de ingresos laborales con respecto al promedio nacional en 9,3 y 10,5 pp., respectivamente, el Chaco lo hizo en 11,9 pp. (cuadro 2). Este comportamiento, sin embargo, no fue suficiente para alcanzar una mejor situación relativa frente a otras provincias de las zonas geográficas consideradas. Así, mientras que los ingresos de un asalariado chaqueño representaban, en 2014, casi el 76% de los ingresos obtenidos por un asalariado promedio a nivel nacional, esta proporción era levemente superior tanto en el Norte Grande (76,4%) como en el NEA (77,5%) (gráfico 3).

Gráfico 3
Indicadores que describen la brecha de ingresos respecto del promedio nacional
(Ingresos per cápita e ingresos laborales nominales como porcentajes del promedio nacional)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

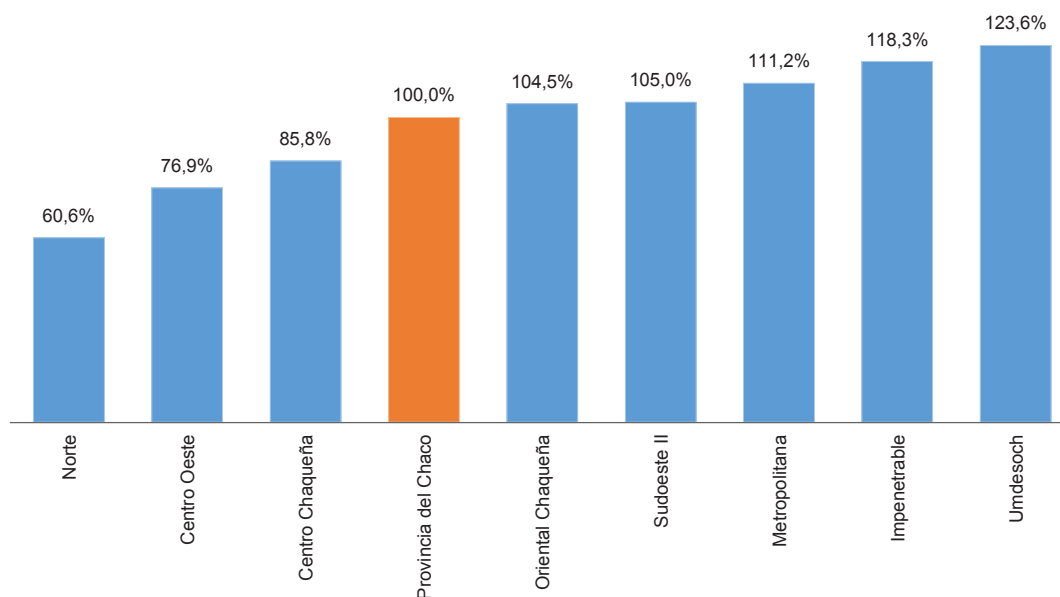
Los resultados sobre los asalariados totales pueden complementarse con aquellos derivados del análisis sobre los trabajadores registrados en el sector privado. En este caso, según datos del OEDE-MTEySS, la tasa de crecimiento promedio anual entre 2004 y 2014 de las remuneraciones de este grupo de ocupados en el Chaco fue levemente superior a lo observado para el promedio nacional (25,4% frente al 26,5% de la provincia). Esta evolución es incluso superior a la observada en el NEA y el Norte Grande, donde la misma tasa de crecimiento rondó el 26% en ambos casos. De manera similar a lo

observado en relación con los indicadores que definen a la brecha de ingresos, el buen desempeño de la provincia no es aún suficiente para revertir el atraso relativo con respecto al total nacional. Así, mientras que en promedio en 2004 los ingresos de un trabajador registrado en el Chaco representaban el 68% de los percibidos por un trabajador registrado promedio a nivel nacional, esa relación era del 74% en 2014.

Los datos sobre ingresos de la ocupación principal derivados de la EPTHO aportan una caracterización adicional de la situación de los trabajadores de la provincia que permite establecer importantes diferencias entre las distintas microrregiones. En el gráfico 4 se presenta, para cada una de estas microrregiones, el salario nominal promedio de la actividad principal con respecto al ingreso medio provincial, para el año 2013. Esta información muestra importantes diferencias entre microrregiones donde, en los extremos, la proporción de ingresos de la región con peor situación relativa (Norte) es solamente la mitad de la proporción de los ingresos promedio de la microrregión en mejor posición relativa (UMDESPOCH). Así, mientras que en la región Norte los ingresos promedio de la ocupación principal son un 40% inferiores al promedio provincial, en la región de UMDESPOCH son superiores casi en 24%.

De dicho gráfico surge también que, de las ocho microrregiones, tres presentan ingresos inferiores al promedio provincial y en los cinco casos restantes estos están por encima de la media de la provincia. Entre ambos grupos se observa una dispersión importante que ronda los 20 pp.

Gráfico 4
Ingresos salariales nominales promedio de la ocupación principal,
por microrregiones, con respecto al promedio provincial, 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

La información derivada de la EPTHO aporta también indicios interesantes en términos dinámicos, en tanto es posible especificar la situación de las microrregiones entre 2011 y 2013. En particular, al analizar los datos correspondientes para 2011, 2012 y 2013 se observa que son las mismas tres microrregiones (Norte, Centro Oeste y Centro Chaqueña) las que contaban, en cada uno de esos años, con menores ingresos relativos al promedio provincial. En todos los años considerados, las otras cinco regiones estaban por encima de la media de la provincia. Pese a esto, es importante

destacar algunas variaciones relativas al interior de cada uno de estos grupos. Así, entre las microrregiones de menores ingresos, la región Norte muestra un deterioro relativo que la lleva a ocupar la situación más desventajosa dentro de la provincia, al mismo tiempo que ocurre lo contrario con Centro Oeste y Centro Chaqueña. Estas dos microrregiones evidencian reducciones sistemáticas en las diferencias de ingresos con respecto al promedio provincial, aunque sin alcanzar valores que les permitieran dar cuenta de un cierre definitivo de la brecha respecto al promedio provincial.

En el otro extremo, la región de UMDESCH se mantuvo, en los tres años analizados, como aquella con mejor desempeño relativo frente al promedio provincial, aunque con porcentajes que se redujeron leve pero sistemáticamente entre 2011 y 2013: de 125% a poco más de 123%. Las subregiones Oriental Chaqueña y Sudoeste II muestran también una tendencia hacia la baja de los ingresos con respecto al promedio provincial, aún cuando en términos nominales los salarios evidencian una dinámica creciente. Como contrapartida, el salario promedio de la microrregión Metropolitana se reposicionó positivamente a través de una mejora sostenida en la relación entre su salario promedio y la media provincial (pasó de 103% a 111% entre 2011 y 2013), mientras que la subregión Impenetrable muestra un incremento entre puntas de 2 pp., después de una leve disminución en 2012.

Los resultados anteriores en términos de salarios a nivel de microrregiones no pueden asociarse específicamente con un patrón de desarrollo geográfico y/o productivo. Esta conclusión se deriva del análisis conjunto entre lo descrito anteriormente y el mapa 5, que muestra la distribución de actividades productivas en la provincia del Chaco. Así, por ejemplo, tanto en la microrregión de UMDESCH como del Norte, existen niveles similares de diversificación productiva, con presencia de actividades industriales que, *a priori*, suelen considerarse, como dinamizadoras de la actividad económica y de los niveles de ingreso. En el caso particular de esta provincia la evidencia analizada no solamente no permite reservar este rol a la producción industrial, sino que la presencia diferencial de algunas producciones primarias —oleaginosas, algodón y forestal— resultan ser las actividades que caracterizan a los patrones productivos de las regiones con mayores salarios relativos.

B. Brecha de desigualdad

La brecha de desigualdad sintetiza la magnitud de las inequidades distributivas que se derivan de los elevados niveles de concentración de la propiedad y de los ingresos, así como también de la fuerte heterogeneidad productiva (Pardo Beltrán, 2014) entre las provincias argentinas. Esta dimensión se evalúa a través del coeficiente de Gini, el cual remite a la concentración en los ingresos. Así, un valor más cercano a cero corresponde a mayores niveles de equidad en términos absolutos, pero también en términos relativos cuando se compara el valor obtenido en relación con los promedios nacional y/o de regiones geográficas subnacionales.

Los datos utilizados corresponden a la EPH del INDEC y la evaluación de la brecha se realizó a partir de la información para el año 2014. En términos generales, es importante destacar que, en relación con esta brecha, la provincia no solamente muestra en 2014 una buena situación relativa con respecto al promedio nacional sino que, además, evidenció en los diez años anteriores un comportamiento tendiente a reducir los niveles de desigualdad distributiva¹² (cuadro 3 y gráfico 5) que, incluso, superó a lo observado para los promedios nacional y de las zonas geográficas a las que pertenece el Chaco. Al interior de la provincia, la situación de las diferentes microrregiones presenta,

¹² En este contexto, especialmente en el caso de las provincias del norte argentino, es importante destacar la contribución de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la reducción de la desigualdad, de la pobreza y de la indigencia. En particular, trabajos realizados en el marco de distintas organizaciones (Bustos, Giblio y Villafañe, 2012; UCA, 2013; Salvia, Tuñón y Poy, 2015, entre otros) señalan el efecto positivo de esta transferencia sobre estos indicadores especialmente en las provincias más pobres de La Argentina que se localizan en el Norte del país. Sin embargo, mientras que en el Noreste el impacto ha sido homogéneo, en el Noroeste se observa una mayor diversidad en la incidencia de la AUH sobre los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad.

al igual que en la brecha anterior, importantes heterogeneidades. En relación con lo anterior, son las zonas geográficas que tienen menores niveles de ingresos salariales las que muestran mejores niveles en los coeficientes asociados a la distribución del ingreso, mientras que las regiones en las que los ingresos superan al promedio provincial, el patrón distributivo da cuenta de mayores niveles de concentración relativa.

Mientras que entre 2004 y 2014 el coeficiente de Gini a nivel nacional se redujo en un 17%, un valor que se ubica entre el promedio del NEA y del Norte Grande, en el caso del Chaco la caída acumulada fue de casi el 20% (cuadro 3). En este marco, para el año 2014, el índice de desigualdad en la distribución de los ingresos era menor en esta provincia (0,388) que en el promedio nacional (0,396). Esta situación relativa en términos distributivos era aún mejor frente a los promedios de las zonas geográficas a las que pertenece el Chaco, tal como se evidencia en el gráfico 5. Como consecuencia de ello, es posible sostener que esta provincia se ubica entre las provincias del NEA y del Norte Grande con mejor desempeño relativo en este indicador y, por lo tanto, en la brecha de desigualdad.

Cuadro 3
Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad
(Tasa de variación acumulada)

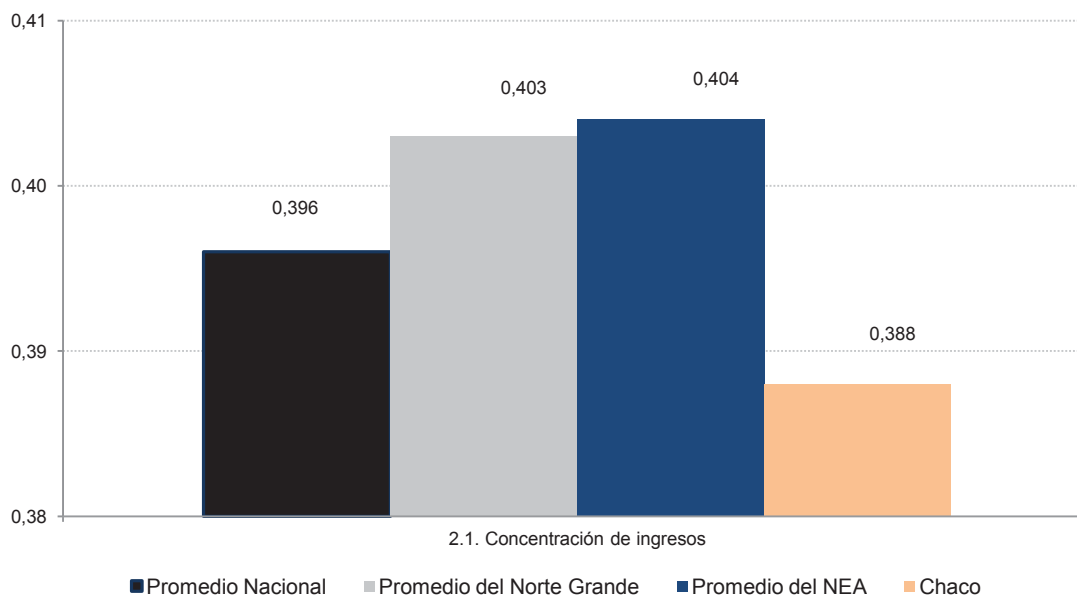
Jurisdicción	Indicador 2.1. Concentración de ingresos (2004-2014)
Promedio nacional	-17,1
Promedio del Norte Grande	-17,9
Promedio del NEA	-16,5
Chaco	-19,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Nuevamente, los datos correspondientes a la EPTHO permiten diferenciar el comportamiento a nivel de microrregiones¹³. El análisis sobre los dos primeros trimestres de 2013, que son los últimos datos disponibles, muestra que son las regiones Metropolitana, Oriental Chaqueña y NORTE las que evidencian menores niveles de desigualdad relativa, con valores del coeficiente de Gini que alcanzan valores de 0,37 en el primero de los casos y 0,38 en los dos restantes. En el otro extremo, la subregión de Impenetrable es la que muestra mayores niveles de desigualdad, con un valor del indicador para 2013 de 0,55.

¹³ De este relevamiento surge un valor del coeficiente de Gini promedio para la provincia del Chaco de 0,43 para el año 2013, 0,44 para 2012 y 0,47 para 2011. Estos valores difieren de los calculados a partir de la EPH (INDEC), dadas las diferencias en las muestras consideradas en ambos relevamientos. En particular, en el caso de la EPTHO, para el cálculo del Gini provincial se comparó el ingreso del total de la muestra extraída de la EPTHO, mientras que para el Gini de cada Microrregión se tomó solamente la sub muestra de la EPTHO para cada región. El Gini de cada microrregión permite comparar la desigualdad entre las distintas regiones de la provincia. Por último, es importante señalar que en el armado del indicador, al no contar con la variable de ponderación (PONDERA), se supone una misma ponderación para todos los individuos.

Gráfico 5
Chaco: indicador que describe la brecha de desigualdad, 2014
(Coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Entre 2011 y 2013, Oriental Chaqueña y Metropolitana se mantienen como las microrregiones con menores niveles de desigualdad, alternando entre sí la mejor situación relativa. Impenetrable, por su parte, es la microrregión más desigual en los tres años evaluados, prácticamente sin variaciones significativas en el valor del coeficiente de Gini. En un contexto de mejora generalizada de este indicador a nivel provincial, la microrregión Norte fue la que evidenció una reducción más significativa de los niveles de desigualdad.

Los niveles de desigualdad muestran una relación negativa o inversa con los niveles de ingresos salariales de las microrregiones. Así, por ejemplo, es interesante notar que la subregión Norte, que es la que tuvo una mejora más significativa en los niveles de desigualdad, es sin embargo, la que presenta mayores diferencias de salarios nominales de la ocupación principal con respecto al promedio provincial. De esta manera, la reducción de la desigualdad se da en un contexto de bajos niveles de ingresos relativos. A su vez, subregiones con altos ingresos salariales relativos muestran indicadores de desigualdad más elevados, por lo que es posible sostener que estos mayores ingresos están concentrados en un conjunto reducido de habitantes de esas regiones. El caso paradigmático en este sentido es la microrregión de Impenetrable donde los elevados niveles de salario promedio conviven con el mayor indicador de desigualdad a nivel provincial.

C. Brecha de empleo

En el análisis de la brecha de empleo confluyen distintos indicadores que, considerados de manera conjunta, aportan distintos elementos para describir la situación del mercado laboral en cada una de las provincias, así como también las características de la inclusión social de la población a partir del trabajo. En particular, se consideran cuatro indicadores para la descripción de esta brecha, dos relacionados con su dimensión cuantitativa y dos con su dimensión cualitativa.

En términos cuantitativos, el primer indicador que se considera es la tasa de empleo, que mide la proporción de ocupados entre la población total mayor de 18 años al momento del relevamiento. La

contracara de este indicador es la tasa de desocupación, esto es, la proporción de desempleados (personas que no tienen empleo pero lo buscan activamente) sobre la población total de los mayores de 18 años en la provincia. El segundo indicador es la tasa de subocupación, que es la proporción de personas dentro de los ocupados de la provincia, que desearían trabajar una cantidad mayor de horas. En el caso particular de la Argentina, esta tasa se define como la proporción de personas que trabajan menos de 35 horas semanales y desearían trabajar más. Así, mientras que la tasa de ocupación muestra una relación positiva con los niveles de inclusión a partir del trabajo, la tasa de subocupación muestra una relación inversa.

Cualitativamente, la brecha de empleo se analiza a partir de los indicadores de informalidad de los asalariados y la proporción de ocupados en sectores de baja productividad. La tasa de informalidad de los asalariados mide la proporción de la población ocupada mayor de 18 años que no está registrada en la seguridad social. Por lo tanto, se trata de un indicador que refleja una situación de vulnerabilidad de la población que no se limita a las carencias presentes en términos de acceso a derechos (vacaciones, obra social, indemnización regulada, etc.), sino también a futuro, a partir de las restricciones para acceder al beneficio jubilatorio en la vejez. El indicador de ocupados en sectores de baja productividad se mide como la proporción de trabajadores que se desempeñan en actividades en las cuales independientemente de la forma de inserción laboral (empleado-empleador, en el sector público o privado) y del nivel de calificación de la tarea (calificado-no calificado) se observan elevados niveles de informalidad. En términos generales, estas actividades se asocian con el desarrollo de tareas en microempresas¹⁴, el servicio doméstico y los trabajadores independientes sin calificación. Si bien estos dos indicadores parecieran evaluar, *a priori*, las mismas cuestiones asociadas a la brecha de empleo (especialmente por la fuerte relación que tiende a observarse entre los niveles de ocupación en sectores de baja productividad y de informalidad en el empleo), cada uno de ellos mira aspectos específicos de la dimensión cualitativa de esta brecha. Mientras que el indicador de informalidad de los asalariados se asocia principalmente con el registro de los trabajadores asalariados y el acceso a beneficios en el presente y a la cobertura de seguridad social en el futuro, el indicador de ocupados en sectores de baja productividad permite dar cuenta de la calidad del empleo (y de la brecha) en relación con las características de la estructura productiva. Tanto en el caso de la tasa de informalidad de los asalariados, como en el de los ocupados en sectores de baja productividad, mayores proporciones sobre los grupos ocupacionales considerados reflejan menores niveles de desarrollo en términos de la brecha estructural de empleo.

El análisis de los indicadores que permiten una aproximación cuantitativa a la brecha de empleo muestra un comportamiento ambiguo que se contrapone a la evolución positiva evidenciada a partir de los indicadores cualitativos (tanto en relación al promedio nacional como a las medias del NEA y el Norte Grande), todo esto considerado desde una perspectiva dinámica entre los diez años que se extienden entre 2004 y 2014. En este marco, los resultados observados permiten señalar la existencia de importantes progresos en la reducción de la brecha –especialmente en el plano de la informalidad laboral y de la ocupación en sectores de baja productividad– que, sin embargo, fueron insuficientes para alcanzar un cierre completo de la misma. Como consecuencia, en 2014, la provincia del Chaco evidenciaba una tasa de ocupación menor que los promedios considerados, una tasa de informalidad de los asalariados similar a los promedios regionales pero superior a la media nacional y una participación de los ocupados en sectores de baja productividad que era similar al promedio nacional e inferior a las

¹⁴ La inclusión de las microempresas en este agregado responde fundamentalmente a características de la estructura productiva argentina, compartidas parcialmente por el conjunto de los países de América Latina. En particular, históricamente las microempresas se asociaron con actividades comerciales y de servicios de reducida productividad y con escasa capacidad de generar empleo calificado y registrado. Actualmente, la emergencia de este estrato de firmas en actividades con valor agregado y que demandan empleo calificado, pone en cuestión la definición anterior. Sin embargo, su relevancia en la estructura productiva argentina es aún reducida y, por esto, se toma la decisión metodológica de incluir a las microempresas dentro del grupo de actividades de baja productividad, aunque reconociendo la heterogeneidad que comienza a manifestarse al interior de ese agregado.

medias regionales. Solamente la tasa de subocupación, tras una disminución importante entre 2004 y 2014, se destacaba por su reducido nivel relativo frente a todos los agregados considerados.

La heterogeneidad intraprovincial se destaca nuevamente como un rasgo significativo de esta brecha. Los datos vinculados con la brecha de empleo a nivel de microrregiones en la provincia del Chaco permiten corroborar la fuerte relación positiva que existe entre niveles de ocupación e ingresos. Así, las microrregiones que presentan mayores niveles de ingresos son también las que cuentan con mayores niveles relativos en la tasa de ocupación, en el contexto ya mencionado de retraso relativo de la provincia con respecto al total nacional y del NEA y Norte Grande. Sin embargo, la existencia de elevados niveles relativos de la tasa de subocupación en estas regiones, genera algunas dudas con respecto a la calidad del empleo de las ocupaciones existentes. En algunas subregiones, especialmente en UMDESOCH y Centro Chaqueña, la mayor tasa de ocupación convive con niveles también altos de informalidad de los asalariados y de ocupados en sectores de baja productividad, lo cual refuerza la idea anterior de escasa calidad en los puestos de trabajo generados. En parte, esta heterogeneidad al interior de la provincia pueden explicarse por algunas diferencias productivas, tal como se desarrollará más adelante.

Un primer aspecto a destacar en esta dirección es que, durante el período 2004-2014, en el Chaco se evidenció una mejora de la mayor parte de los indicadores vinculados con la brecha de empleo. Con excepción del caso de la tasa de ocupación, en el resto de los casos esto denota un comportamiento positivo tendiente a la reducción de esta brecha. La tasa de ocupación se destaca en el Chaco por su desempeño negativo durante el período de referencia. En particular, mientras que este nivel se incrementó en promedio para el conjunto de la Argentina en 1,8 pp., en el Chaco se observó un descenso que casi triplicó a ese valor: 4,9 pp. Este comportamiento también fue negativo en el contexto del NEA y el Norte Grande, en tanto estas zonas geográficas evidenciaron una dinámica más cercana a la del promedio de la Argentina. En lo que respecta a la tasa de subocupación se observa exactamente lo contrario: la reducción en el Chaco fue casi el doble de la observada para el promedio nacional entre 2004 y 2014 (11 pp. frente a 5,5 pp.), y esta caída también fue superior a la que experimentaron, en promedio, el NEA y el Norte Grande (7,9 y 6,5 pp., respectivamente) (cuadro 4).

Cuadro 4
Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo
(Variaciones en puntos porcentuales)

Jurisdicción	Indicadores			
	3.1. Tasa de ocupación (2004-2014)	3.2. Tasa de subocupación (2004-2014)	3.3. Tasa de informalidad de los asalariados (2004-2014)	3.4. Ocupados en sectores de baja productividad (2004-2014)
Promedio nacional	+1,8	-5,5	-14,1	-4,7
Promedio del Norte Grande	+2,5	-6,5	-14,9	-2,5
Promedio del NEA	+1,2	-7,9	-17,8	-3,1
Chaco	-4,9	-11,1	-19,0	-7,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

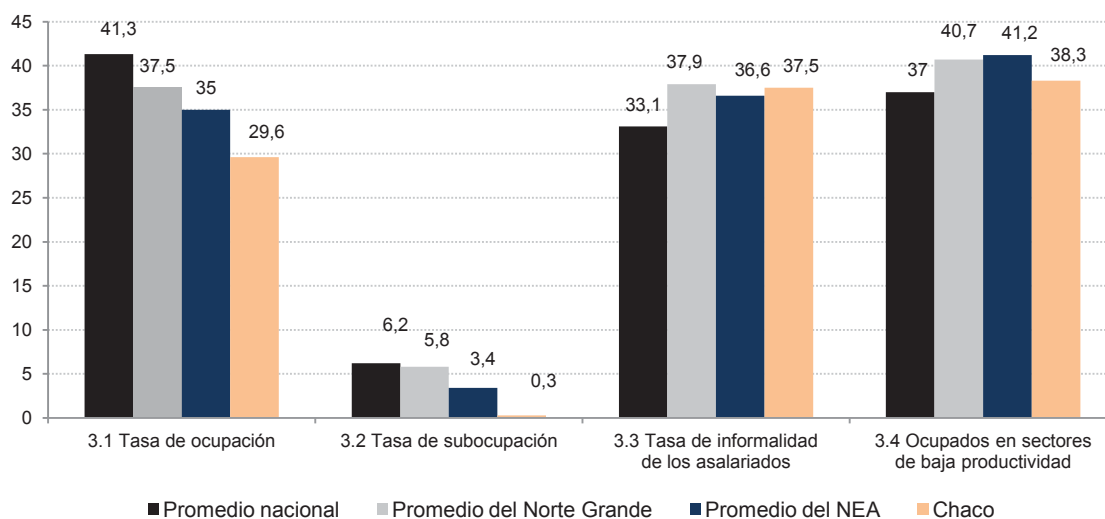
Como resultado de las evoluciones anteriores, en 2014, la tasa de ocupación del Chaco no solamente era mucho menor a la del promedio nacional (poco menos del 30% frente a poco más del 41%), sino también inferior a la del promedio del NEA y del Norte Grande. La tasa de subocupación, por su parte, era muy inferior al promedio nacional (0,3% frente al 6% en el promedio nacional) y también a la del NEA y del Norte Grande (gráfico 6), por lo que el Chaco se ubicaba, para ese año, entre las provincias con menor tasa de subocupación relativa.

En términos cualitativos, la evolución evidenciada entre 2004 y 2014 permitió que el Chaco se acercara a los valores alcanzados por el promedio nacional, especialmente en el caso del indicador

de ocupados en sectores de baja productividad. Mientras que en el período considerado la proporción de ocupados en actividades vinculadas a los sectores de menor productividad de la economía chaqueña se redujo en 7 pp., en el promedio nacional esta caída fue del 4,7 pp. En el NEA y el Norte Grande esta reducción fue aún menor (cuadro 4), motivo por lo que se explica la reducción de la brecha de esta provincia con respecto a estas zonas geográficas. Como correlato, en 2014, la diferencia entre el promedio nacional y el promedio del Chaco era solamente de 1 pp. (37% y 38,3%, respectivamente), mientras que la distancia respecto al NEA y el Norte Grande era superior que en el caso anterior.

Por su parte, cuando se considera la tasa de informalidad de los asalariados, los resultados son similares a los del caso anterior, aunque con diferencias más pronunciadas, especialmente con respecto al total nacional. En efecto, en este caso, la situación de la provincia en 2014 se asemejaba más a la de las zonas geográficas a las que pertenece, con valores para Chaco, NEA y Norte Grande que oscilaban entre el 36% y el 38%, cuando en el promedio nacional apenas alcanzaba al 33% (gráfico 6). Sin embargo, entre 2004 y 2014 la reducción de la tasa de informalidad de los asalariados fue, en el Chaco (19 pp.), superior a la observada en los restantes casos (cuadro 4), motivo por el cual la provincia pudo avanzar hacia la reducción de la brecha, aún cuando la existencia de esta es todavía significativa.

Gráfico 6
Chaco: indicadores que describen la brecha de empleo, 2014
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Aunque con diferencias en términos de los valores nominales, los resultados de la EPTHO asociados con un conjunto más amplio de aglomerados urbanos del Chaco ratifican el desempeño de la provincia descrito a partir de la información suministrada por la EPH. A su vez, el análisis por microrregiones que hace posible esta fuente de información pone en evidencia la existencia de importantes diferencias intraprovinciales en lo que respecta a los indicadores que describen a la brecha de empleo entre 2011 y 2013.

En primer lugar, en lo que respecta a los indicadores cuantitativos, se observa una tendencia decreciente de la tasa de ocupación que alcanza a 1,7 pp. entre 2011 y 2013. A su vez, mientras que en 2011 eran cinco las microrregiones que estaban por debajo del promedio provincial en este indicador, en 2013 dos de ellas lograron colocarse por encima de la misma. Las microrregiones de Norte, Impenetrable y Oriental Chaqueña son las que muestran menores tasas de ocupación en los mayores

de 18 años en 2013 y, particularmente las dos primeras, son las que han sostenido esta condición en los tres años analizados. Tal como se analizó en secciones precedentes, este desempeño en términos de empleo puede complementarse con otros indicadores negativos en las mismas zonas geográficas: salario promedio y desigualdad en la microrregión de Norte y desigualdad en Impenetrable. En el otro extremo, Metropolitana y UMDESCH son las dos regiones en las que se observa una situación ventajosa con respecto al promedio nacional en los tres años analizados, aunque en el caso particular de Metropolitana se observa una tendencia sostenida entre 2011 y 2013 hacia la reducción en la proporción de ocupados (cuadro 5).

Los niveles más altos de subocupación en las microrregiones de la provincia se complementan con elevados niveles en las tasas de ocupación. Así, en un contexto de caída de la tasa promedio de subocupación en el Chaco, UMDESCH, que es la región con mayor tasa de ocupación, se presenta, en los tres años analizados, como la segunda subregión en importancia en términos de la tasa de subocupación duplicando los valores alcanzados por el promedio provincial. Incluso, entre 2011 y 2012 se observa un desempeño negativo de este indicador en un contexto en el que el promedio y varias de las microrregiones evidenciaban un comportamiento positivo. Solamente supera a la anterior la subregión Centro Chaqueña. Por su parte, la reducción más significativa entre puntas del período es la lograda por la subregión Norte, que alcanzó en 2013 0% de subocupación, aunque con niveles muy reducidos en la tasa de ocupación (cuadro 5).

Cuadro 5
Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo, por microrregiones
(En porcentaje)

Microrregiones	Indicadores			
	Tasa de ocupación (2013)	Tasa de subocupación (2013)	Tasa de informalidad de los asalariados (2013)	Ocupados en sectores de baja productividad (2013)
UMDESCH	36,2	12,8	62,9	57,3
Metropolitana	31,7	1,8	39,7	39,8
Centro Chaqueña	33,7	16,4	68,4	57,5
Centro Oeste	31,9	4,6	56,9	64,8
Sudeste II	34,4	1,0	61,2	57,9
Impenetrable	29,5	9,0	51,2	49,3
Oriental Chaqueña	29,9	10,7	47,0	49,7
Norte	21,3	0,0	63,3	34,4
Promedio Provincial	31,6	6,4	53,9	52,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

En lo que respecta a los indicadores cualitativos se observan, al igual que en el plano anterior, diferencias de comportamientos entre las microrregiones consideradas. Así, mientras que la región Metropolitana es la que logró tener en 2013 una menor proporción relativa de asalariados que no efectúan aportes al sistema de seguridad social, la región Centro Chaqueña se posicionó en el extremo opuesto. Ambos valores extremos se diferencian significativamente del promedio alcanzado por la provincia en su conjunto. El ordenamiento que se observa en relación con este indicador en 2013 se diferencia levemente con respecto del observado en 2011, aunque es importante destacar que: i) en ambos momentos, eran las subregiones Metropolitana, Oriental Chaqueña e Impenetrable las que presentaban niveles de informalidad inferiores al promedio provincial, y ii) las regiones que dan cuenta de los valores extremos no solamente se mantienen, sino que ratifican su posición entre 2011 y 2013: en la subregión Metropolitana se observa una reducción de la tasa de informalidad de 2 pp.,

mientras que en la subregión Centro Chaqueña se verifica un incremento de 1 pp. entre puntas del período (cuadro 5).

Las microrregiones de Norte y Centro Oeste —las dos de menor ingreso salarial promedio— son las que dan cuenta de la menor y de la mayor proporción de ocupados en sectores de baja productividad, respectivamente (cuadro 5). Sin embargo, a diferencia del indicador anterior, en este caso se presentan mayores diferencias en el ordenamiento de las microrregiones, lo cual se deriva de los importantes avances realizados por la subregión Norte (reducción de 6 pp.) y especialmente por la región de Impenetrable (reducción de 13 pp.). Especialmente en este último caso, este comportamiento implicó que esta región pasara de tener un valor del indicador que la colocaba como el segundo más alto en 2011, a otro que la posicionaba como la tercera más baja, por debajo del promedio provincial.

Una parte importante de lo que sucede con los indicadores cualitativos de la brecha de empleo en cada una de las microrregiones puede relacionarse con su perfil productivo. Así, por ejemplo, la importancia de la tasa de informalidad es particularmente alta en las microrregiones que muestran una mayor presencia de la industria entre sus actividades económicas principales (Centro Chaqueña, Norte), mientras que la proporción de ocupados en sectores de baja productividad es especialmente elevada entre las zonas geográficas donde prevalecen la producción forestal y de ganado caprino (Centro Oeste). En parte, y tal como se desarrollará en la sección 4.2, esto puede asociarse con la idiosincrasia de la industria forestal que, siendo una de las principales actividades de transformación en la provincia, evidencia importantes niveles de informalidad que incluyen, aproximadamente, a dos tercios de la ocupación, dada la precariedad generalizada que verifica. Por su parte, en las zonas caracterizadas por el desarrollo agropecuario asociado a la producción de cereales y oleaginosas no puede identificarse un patrón claro en términos de calidad del empleo, en tanto conviven regiones con mejores y peores niveles en los indicadores de informalidad y ocupación en sectores de baja productividad.

Los datos presentados en el cuadro 5 permiten realizar un análisis conjunto de los distintos indicadores que describen la brecha de empleo, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de las microrregiones. En este contexto, resulta importante mencionar que la región Metropolitana es la que evidencia una mejor situación relativa en función de los últimos datos disponibles, con una situación positiva en todos los indicadores analizados. En el otro extremo, se ubican las subregiones de UMDESOCH y Centro Chaqueño, donde el único indicador positivo entre los considerados es la tasa de ocupación. Este resultado es particularmente interesante en el caso de la primera de estas regiones, en tanto se trata de una de las localizaciones en las que se observa, para 2013, un mejor comportamiento relativo en el indicador de ingresos.

En una situación intermedia se ubican el resto de las regiones, con comportamientos que conjugan indicadores positivos y negativos en los aspectos cuantitativo y cualitativo. Así, i) las subregiones de Centro Oeste y Sudeste II muestran una situación positiva en los indicadores cuantitativos pero desventajosa con respecto al promedio provincial en los indicadores cualitativos; ii) las subregiones de Impenetrable y Oeste Chaqueño se ubican en una situación exactamente opuesta a la anterior; iii) en la subregión Norte se conjugan un buen desempeño en la tasa de subocupación y en la proporción de ocupados en sectores de baja productividad, con reducidos niveles de ocupación y una elevada tasa de informalidad de los asalariados.

D. Pobreza

La brecha de pobreza considera dos dimensiones: la de las condiciones de vida de la población y la de pobreza por ingresos. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas permite obtener una medida de la importancia de ciertas condiciones estructurales no monetarias que inciden en la calidad de vida de la población, desde una perspectiva multidimensional. En particular, considera condiciones de privación relacionadas con la vivienda, la infraestructura sanitaria, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia. Por su parte, la pobreza por ingresos da cuenta del porcentaje

de personas que habitan en un hogar cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza. Esta última se asocia con un valor monetario que define el límite de ingresos que le permite a los habitantes de un hogar satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, educación, salud, etc.) consideradas esenciales.

A priori, menores niveles en el índice de NBI (menor proporción de la población en condiciones de algún tipo de privación) y menores niveles en la tasa de pobreza por ingresos se traduce en mayores niveles de desarrollo relativo en las provincias. Sin embargo, en la aproximación empírica a esta brecha solamente se considera la primera de estas dimensiones, dadas las limitaciones de información que existen para medir la pobreza por ingresos en el período considerado. Así, si bien el indicador de NBI no reemplaza a las tasas de pobreza e indigencia, guarda estrecha relación con la evolución de las anteriores y, en este sentido, es un buen proxy para la medición de esta brecha.

La brecha de pobreza, entonces, se aproxima a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que se construyó a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. El último dato disponible para la construcción de este indicador corresponde, a diferencia de la mayoría de los utilizados en este documento, al año 2010 y, para mirar la evolución, se toma el relevamiento censal que remite al año 2001 (gráfico 7 y cuadro 6). En términos generales, los resultados encontrados muestran que la evolución positiva de la provincia durante la década analizada no fue suficiente para reducir la brecha de pobreza que, en 2010, casi duplicaba a lo observado para el conjunto de la Argentina. Si bien entre 2011 y 2013 los resultados derivados de la EPTHO no muestran diferencias en el promedio provincial de personas con NBI, sí se destacan reordenamientos regionales en los que subyace la mejora sustantiva en la situación relativa de algunas microrregiones (Centro Chaqueña) y la profundización del comportamiento crítico de otras (Impenetrable) en lo que respecta a este indicador.

También en este caso Chaco evidenció un comportamiento sumamente positivo a lo largo de la década que se extiende entre 2001 y 2010: cuando para el conjunto de la Argentina la reducción en la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas rondó los 5 pp., en el caso del Chaco, este descenso estuvo en torno a los 10 pp. Este valor se encontraba más cerca de lo experimentado por el NEA y el Norte Grande (cuadro 6), aunque también fue superior a lo observado en esas zonas.

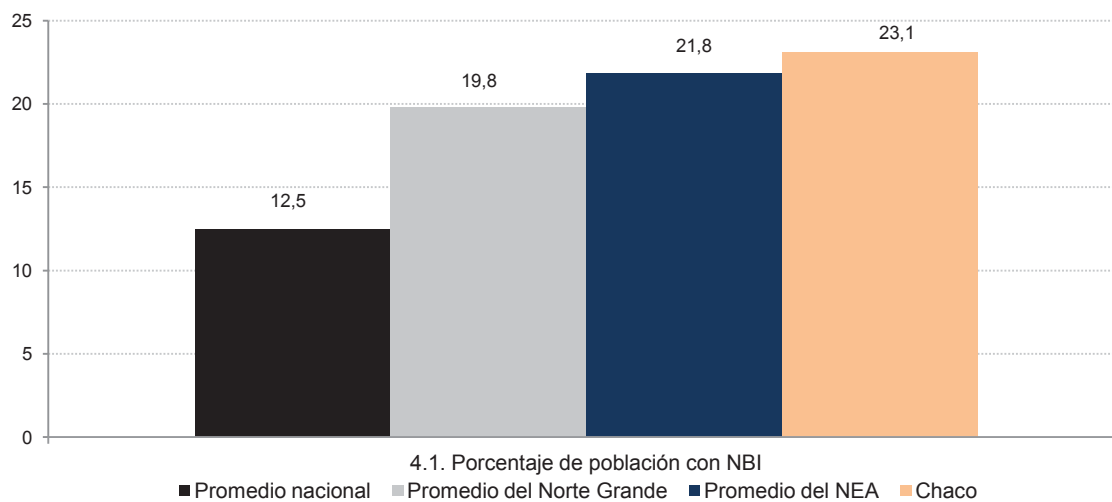
No obstante lo anterior, en 2010 la situación del Chaco seguía siendo crítica, como se mencionó, y la proporción de su población con NBI era casi del doble a la alcanzada en el promedio nacional, era 1 pp. superior que la del conjunto del NEA y poco más de 3 pp. más alta que en el Norte Grande. En este contexto, resulta evidente que, pese a los esfuerzos realizados, queda pendiente un gran trabajo en la provincia en pos del cierre de esta brecha.

Cuadro 6
Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza
(Variaciones en puntos porcentuales)

Jurisdicción	Indicador
	4.1. Porcentaje de población con NBI (2001-2010)
Promedio nacional	-5,2
Promedio del Norte Grande	-8,2
Promedio del NEA	-8,8
Chaco	-9,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Gráfico 7
Chaco: Indicadores que describen la brecha de pobreza, 2010
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

El relevamiento asociado a la EPTHO permite obtener resultados diferenciados asociados a esta brecha al interior de la provincia. A diferencia de otros indicadores, especialmente los asociados con la brecha de empleo, donde se venía observando una mejora sistemática de los valores alcanzados por los centros urbanos de la provincia, en este caso los datos ponen de manifiesto una situación idéntica entre 2011 y 2013: la proporción de personas con NBI alcanzaba a poco más del 18% en ambos momentos. En este marco, sin embargo, es importante mencionar la existencia de reordenamientos que se asocian fundamentalmente con avances significativos realizados por algunas microrregiones en la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de su población. En particular se destacan los casos de las regiones Centro Chaqueña y UMDESCH que en 2011 poseían niveles de población con necesidades básicas insatisfechas por encima del promedio provincial y, en 2013, lograron ubicarse, respectivamente, 4,3 y 3,7 pp. por debajo de la media provincial. En este contexto, la subregión Centro Chaqueña, con una proporción del 13,7% de su población con NBI era la que mostraba una mejor situación relativa en 2013, mientras que la subregión de Impenetrable se ubicaba en el extremo opuesto. Este último caso sobresale especialmente porque, mientras que en 2011 la distancia con respecto al promedio provincial era de solamente 3 pp. (18,3% frente a 21,4%), el deterioro observado hacia 2013 acrecentó esa diferencia hasta llevarla a más de 9 pp.: 18% en el promedio provincial frente al 27,3% de esta microrregión.

E. Brecha de educación

La brecha de educación permite identificar la raíz de restricciones al desarrollo que se asocian con diferentes posibilidades de acceso a condiciones productivas, de empleo y, en última instancia, de inclusión social. En este sentido, la reducción de esta brecha permite pensar en una mejor incorporación de la innovación que impacta en la productividad económica (CEPAL, 2012a) y en la reducción de las heterogeneidades propias de países como la Argentina. La medición de esta brecha requiere considerar indicadores vinculados con la cobertura y con la calidad de la educación (Pardo Beltrán, 2014). En esta aplicación del enfoque al análisis de las provincias argentinas, se consideran tres indicadores, dos vinculados con la dimensión de cobertura —indicador de años de escolaridad y tasa de promoción efectiva— y uno con la dimensión de calidad educativa —alumnos con bajo desempeño educativo—.

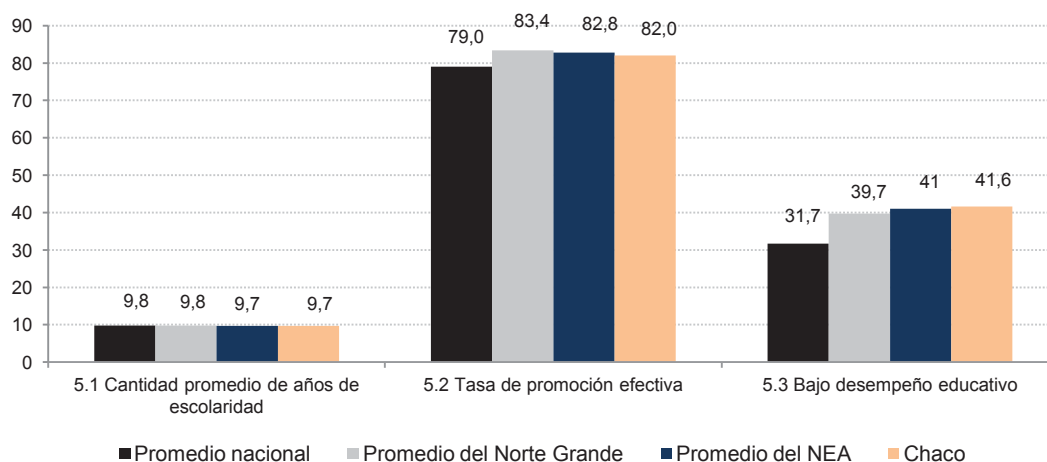
El indicador de años de escolaridad toma en cuenta la cantidad promedio de años de asistencia escolar con los que cuenta la población de una provincia. Por su parte, la tasa de promoción efectiva toma la proporción de alumnos que se matriculan en el año siguiente al ciclo lectivo vigente, en este caso, cursando el 11° y matriculados en el 12°, dado que este constituye el último año de escolaridad obligatoria. En este sentido, este indicador da cuenta también de la continuidad del proceso educativo y de su eficiencia en la retención de estudiantes. Ambos indicadores se relacionan positivamente con los niveles de desarrollo y negativamente con la reducción de la brecha de educación: mayores niveles en estos indicadores indican reducciones en la brecha de educación que conducen a lograr un acceso más igualitario de la población a oportunidades laborales que redunden en una mejor calidad de vida.

Por su parte, el indicador de alumnos con bajo desempeño educativo toma en cuenta la proporción de estudiantes de 6° año que rindieron exámenes en lengua y matemática y obtuvieron una reducida calificación relativa. A diferencia de los anteriores, la relación entre este indicador y la reducción de la brecha es positiva: cuanto menor es la proporción de alumnos con bajo desempeño educativo, menor es la brecha de educación medida a través de este indicador de calidad educativa.

La información relacionada con el primero de estos indicadores proviene de la EPH del INDEC, mientras que para la construcción de los dos restantes se utilizó como fuente la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación¹⁵. Los datos relacionados con la cantidad de años de escolaridad refieren al año 2014 (con referencias posibles también a 2004), mientras que los vinculados con la tasa de promoción efectiva remiten al período 2004-2012 y con el bajo desempeño educativo a 2005-2010.

En materia de educación, la provincia del Chaco muestra un buen desempeño relativo, tanto en términos evolutivos como para el último año para el que se cuenta con información disponible. La dinámica de los indicadores muestra una mejora significativa en todos los indicadores considerados, lo que redundó en valores similares o mejores que los observados para el promedio nacional en cantidad de años de escolaridad y en la tasa de promoción efectiva (cuadro 7 y gráfico 8).

Gráfico 8
Chaco: indicadores que describen la brecha de educación, último año disponible^a
(Años de escolaridad y porcentajes de promoción y desempeño)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

^a Cantidad promedio de años de escolaridad, 2014; Tasa de promoción efectiva, 2012; Bajo desempeño educativo, 2010.

¹⁵ En particular, la información acerca del desempeño educativo se obtuvo a partir de los resultados de los operativos nacional des de evaluación (ONE).

En el caso del indicador de bajo desempeño educativo, las mejoras logradas entre 2005 y 2010, aunque son importantes, no fueron suficientes para cerrar de manera significativa la brecha existente en la provincia con respecto al promedio nacional. A nivel de microrregiones, también en relación con esta brecha se observan importantes diferencias intraprovinciales. En un contexto en el que, entre 2011 y 2013, la cantidad promedio provincial de años de escolaridad se incrementó levemente¹⁶, algunas regiones acompañaron con mayor énfasis la dinámica provincial (Centro Oeste) mientras que otras ampliaron la brecha a partir del deterioro observado en relación con este indicador (Norte). En lo que respecta a la tasa de promoción efectiva, un aspecto que se destaca a nivel provincial es la fuerte diferencia que existe cuando se considera este indicador para el nivel primario o el secundario. Sobre esta base, los datos para 2016 dan cuenta de desempeños regionales que solamente en el caso de Impenetrable y, en menor medida, en Centro Oeste son significativamente diferentes del promedio provincial.

En 2014, la cantidad promedio de años de escolaridad en el Chaco era similar al conjunto del NEA y del Norte Grande y levemente inferior a lo observado para el promedio de la Argentina (gráfico 8). Entre 2004 y 2014 el crecimiento observado en esta provincia fue también similar al NEA pero superior a las zonas geográficas restantes (cuadro 7), lo cual permitió un avance significativo que dejó a la provincia cerca del cierre de brecha relativa evaluada a partir de este indicador cuantitativo.

La tasa de promoción efectiva se incrementó en el Chaco en 9 pp., mientras que en el promedio de la Argentina, del NEA y del Norte Grande lo hizo en una medida que rondó los 6 pp. (cuadro 7). Nuevamente, este mejor comportamiento relativo frente al resto de las jurisdicciones consideradas permitió que la provincia cerrara la brecha con respecto al promedio nacional, aunque es importante destacar que aún se mantiene una pequeña desventaja relativa del Chaco con respecto al NEA y al Norte Grande. La diferencia con respecto a estas jurisdicciones (alrededor de 1 pp.) es menor que con respecto al promedio nacional (3 pp.) (gráfico 8).

Cuadro 7
Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación
(Variación en años (escolaridad) y en puntos porcentuales (promoción y desempeño))

Jurisdicción	Indicadores		
	5.1. Cantidad promedio de años de escolaridad (2004-2014)	5.2. Tasa de promoción efectiva (2004-2012)	5.3. Bajo desempeño educativo (2005-2010)
Promedio nacional	+0,7	+6,3	-3,4
Promedio del Norte Grande	+1,0	+5,5	-3,4
Promedio del NEA	+1,2	+6,4	-3,9
Chaco	+1,2	+9,0	-8,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Finalmente, el indicador que da cuenta del desempeño educativo es el que, a pesar de su comportamiento positivo entre 2005 y 2010, muestra una situación claramente desventajosa de la provincia del Chaco en materia de educación. La proporción de estudiantes que obtuvieron un bajo desempeño en los exámenes estandarizados se redujo en 8 pp. entre puntas del período considerado, cuando para las zonas geográficas agregadas esta disminución estuvo entre los 3 y los 4 pp. Aún así, para el año 2010, Chaco seguía evidenciando una magnitud de este indicador (42%) que superaba ampliamente al valor obtenido en el promedio nacional (32%) e incluso en el promedio del NEA y del Norte Grande, donde los valores se ubicaron en torno al 39% (gráfico 8).

¹⁶ Es un indicador que, al contemplar a toda la población independientemente de la edad, presenta poca variabilidad en el tiempo, aún cuando se consideran períodos relativamente prolongados.

De acuerdo a la EPTHO, entre 2011 y 2013 la cantidad de años de escolaridad promedio en la provincia se incrementó levemente, y pasó de 7,4 a 7,6 años. Este comportamiento se dio de manera desigual en las distintas regiones, e incluso implicó leves disminuciones en algunas de las microrregiones consideradas. El caso más significativo en esta dirección es el de la región Norte, donde la cantidad de años de escolaridad se redujo de 6,9 a 6,3. Por su parte, la región de mayor crecimiento en relación con este indicador fue la de Centro Oeste, que pasó de 6,6 años a 7,2. Como consecuencia de estos comportamientos, en 2013 la región Metropolitana era la que contaba con una mayor cantidad de años de escolaridad en su población (8,9) mientras que la región Norte era la que contaba con una menor cantidad de años relativa.

A partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación de la provincia del Chaco es posible evaluar las diferencias regionales en términos de la tasa de promoción efectiva para el año 2016. En este marco, un primer aspecto a considerar son las fuertes diferencias existentes entre el total correspondiente a la educación primaria y a la educación secundaria. Mientras que en el primero de estos casos la tasa de promoción efectiva es muy elevada y presenta escasas diferencias entre las regiones, la heterogeneidad se incrementa cuando se considera el nivel secundario. Esta conclusión es consistente con lo hallado en el análisis para el país, la provincia del Chaco en su conjunto y las distintas regiones geográficas a la que esta pertenece.

Así, en el nivel primario común la tasa de promoción efectiva supera el 94% en todas las microrregiones, siendo Impenetrable la subregión en la que se alcanza este valor mínimo. El valor máximo se logra en la subregión Metropolitana, con una tasa del 98%. Por su parte, cuando el análisis se realiza sobre la educación secundaria común, lo primero que se observa es una reducción de la tasa de promoción efectiva que supera en todos los casos los 13 pp. con respecto a los valores obtenidos sobre el nivel primario. Impenetrable sigue siendo la región que evidencia el extremo inferior en torno a este indicador (con 68%), mientras que los valores más altos son alcanzados por las regiones de UMDESCH y Oriental Chaqueña, con un 81% en ambos casos.

F. Brecha de salud

La brecha de salud evalúa las restricciones existentes para que la población pueda acceder al cuidado de la salud, de manera tal que sea posible reducir los costos vinculados con la enfermedad (CEPAL, 2012a; CEPAL, 2010), especialmente en los segmentos de mayor riesgo y vulnerabilidad.

En el caso particular de este análisis, se consideran cuatro indicadores: la tasa de cobertura de salud, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna y la esperanza de vida al nacer. La tasa de cobertura de salud mide la proporción de la población total de una provincia que cuenta con cobertura médica, independientemente que esta se alcance a través de su pago directo o de descuento de su remuneración. En este caso, la relación con la brecha de salud es inversa, en tanto esta se reduce cuando la tasa de cobertura se acrecienta.

Mientras que la tasa de mortalidad infantil evalúa la probabilidad de que un recién nacido muera antes de cumplir un año de vida, la tasa de mortalidad materna considera la probabilidad de que una mujer fallezca durante el embarazo o dentro de los 42 días subsiguientes al parto como consecuencia de complicaciones derivadas del embarazo. En ambos casos, existe una relación directa entre el comportamiento de estos indicadores y la reducción de la brecha. Así, cuando aumenta alguna de estas tasas, se incrementa también la brecha en salud evaluada a partir de las mismas. Por su parte, el indicador de esperanza de vida al nacer resulta de la estimación de la cantidad de años que se espera que viva un recién nacido, dado un conjunto de condiciones y situaciones que conducen a explicar la tasa de mortalidad específicas por sexo y edad. Mayores niveles en el indicador de esperanza de vida al nacer (mayor cantidad de años de vida) indican una menor brecha relativa y, por lo tanto, menores restricciones al desarrollo provincial.

Las fuentes de información utilizadas para dar cuenta de esta brecha difieren en términos de los indicadores. En primer lugar, la tasa de cobertura de salud se obtiene de la EPH-INDEC, y el último año para el cual se dispone de esta información es 2014. En segundo lugar, para las tasas de mortalidad materna y mortalidad infantil se consideraron datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud, específicamente del último año disponible que es 2013. Finalmente, los datos sobre la esperanza de vida al nacer surgen de la Serie de Análisis Demográfico, también publicado por el INDEC, en base a datos del Censo de Población 2010. En este último caso, la referencia temporal comparativa es el período censal anterior (2001).

Al igual que en otros casos, la evolución de los indicadores que permiten dar cuenta de la brecha en salud muestran un mejor comportamiento que los resultados asociados al último año disponible. Así, las mejoras dinámicas se observan en todos los indicadores considerados, aunque esto no se traduce en la situación más reciente de cada uno de los mismos. En particular, la provincia aún muestra retrasos relativos en la tasa de cobertura y en las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, lo cual impide hablar de un cierre de la brecha de salud. Del análisis por microrregiones surge la existencia de muy fuertes desigualdades al interior de la provincia, especialmente en torno a la tasa de cobertura, donde la región con mayor nivel (Oriental Chaqueña) duplica la tasa de la de menor nivel (Norte). En este resultado subyace una dinámica también diferencial entre las regiones entre 2011 y 2013. Las diferencias regionales son menores en el caso de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, pero también en estos casos se pone en evidencia la necesidad de esfuerzos más profundos en algunas regiones que permitan reducir no solamente las diferencias frente al promedio provincial, sino una mejora de la provincia en su conjunto frente a la media nacional o (en algunos indicadores) de las zonas geográficas a las que pertenece el Chaco.

La tasa de cobertura de salud en el Chaco era, en 2014, la menor de la Argentina (51%) y, a su vez, el incremento entre 2004 y 2014 fue de solamente 5 pp. Ante este contexto, la provincia no solamente mostraba la existencia de una gran brecha con respecto al promedio nacional, sino que además la evolución reciente aporta escasos indicios sobre su reducción relativa. Esta situación se pone en evidencia al considerar que, para el promedio de la Argentina, la tasa de cobertura de salud en 2014 fue cercana al 69%, con un incremento de más de 11 pp. entre 2004 y este último año. Algo similar ocurre con el promedio del NEA y del Norte Grande donde, si bien se observan tasas de cobertura menores en 2014, la evolución muestra un desempeño aún mejor que el promedio nacional (cuadro 8 y gráfico 9).

Cuadro 8
Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud
(Variaciones en puntos porcentuales)

Jurisdicción	Indicadores			
	6.1. Tasa de cobertura de salud (2004-2014)	6.2. Tasa de mortalidad infantil (2004-2013)	6.3. Tasa de mortalidad materna (2004-2013)	6.4. Esperanza de vida al nacer (2001-2010)
Promedio nacional	+11,2	-3,6	-0,8	+1,7
Promedio del Norte Grande	+12,8	-6,7	-2,9	+2,7
Promedio del NEA	+15,2	-7,8	-2,2	+2,6
Chaco	+4,9	-9,7	-2,1	+3,0

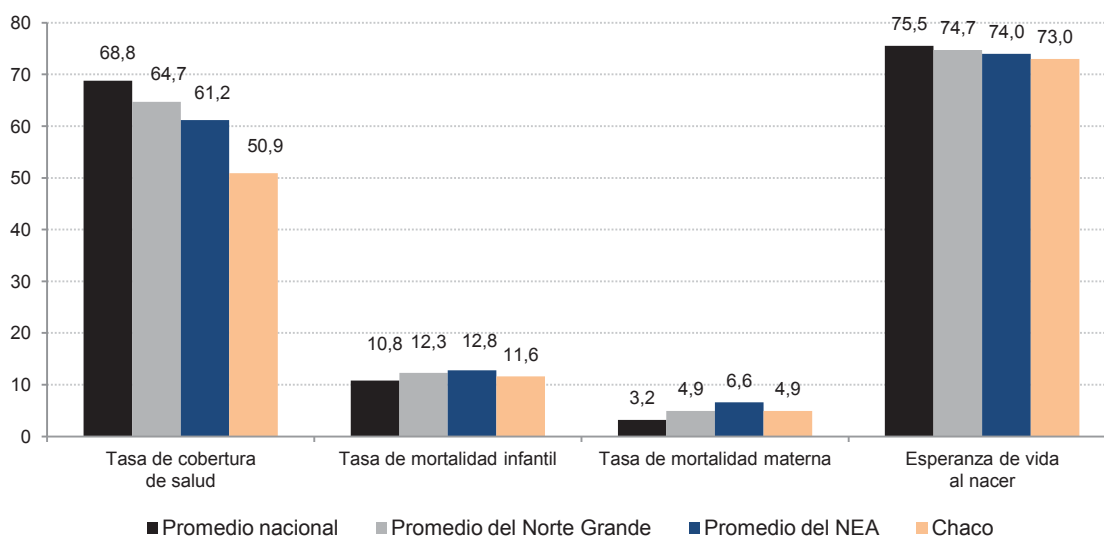
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Las tasas de mortalidad materna y mortalidad infantil muestran un comportamiento semejante entre sí. Entre 2004 y 2013 ambos indicadores tuvieron una mejora en la provincia del Chaco que superó a lo observado en el promedio nacional: las reducciones alcanzadas prácticamente triplicaron a las disminuciones experimentadas para el conjunto de la Argentina. En lo que respecta a la tasa de mortalidad infantil, la mejora en este indicador fue incluso mayor en el Chaco que en el NEA y en el

Norte Grande, colocando a esta provincia entre las que tuvieron una mejor dinámica relativa. Por su parte, en el caso de la mortalidad materna, la evolución presentó cierto rezago con respecto a las zonas geográficas de referencia, con mejoras que estuvieron por debajo del promedio agregado (cuadro 8).

Como resultado de lo anterior, la tasa de mortalidad materna en esta provincia era en 2013 de casi 5 por mil, valor que estaba por encima del promedio nacional, por debajo del NEA y era similar a lo encontrado para el Norte Grande. La tasa de mortalidad materna, se hallaba en una situación similar: con 11,6 defunciones cada mil niños nacidos vivos, este indicador en el Chaco era superior a la media argentina pero inferior al promedio obtenido por las zonas geográficas a las que pertenece la provincia (gráfico 9).

Gráfico 9
Chaco: indicadores que describen la brecha de salud, último año disponible^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

^a Tasa de cobertura de salud: año 2014; Tasas de mortalidad infantil y materna: año 2013; Esperanza de vida al nacer: año 2010.

La evaluación de la brecha de salud se completa con el análisis de la esperanza de vida al nacer. En este caso, para el año 2010, el valor alcanzado por este indicador era de 73 años, valor que se encuentra por debajo del promedio nacional, del NEA y del Norte Grande. Esta situación relativa desfavorable de la provincia se sostiene aún en un contexto en el que el Chaco muestra una evolución entre 2001 y 2010 que superó lo observado en los agregados anteriores, incluso duplicando las tasas alcanzadas por el conjunto de la Argentina. Así, mientras que entre puntas del período en el Chaco se incrementó en 3 la cantidad de años que se espera que viva una persona en el marco de determinadas condiciones de vida, en el promedio nacional este incremento fue de 1,7 y en el NEA y el Norte Grande se ubicó en torno a los 2,6 años.

Los datos derivados de la EPTHO ponen de manifiesto la existencia de diferencias en la tasa de cobertura de salud entre regiones que rondan, en los extremos (Norte y Oriental Chaqueña), los 30 pp., para el año 2013, en un contexto en el que la proporción de población que accede a cobertura sanitaria en la provincia se incrementó entre 2011 y 2013 en 0,6 pp., en promedio. Este no fue suficiente, sin embargo, para evitar el retraso relativo de algunas regiones que, o bien decrecieron, o bien experimentaron una expansión de los planes de salud menor a lo observado para el conjunto de la provincia. En particular, la región Norte es la que mejor ilustra esta situación, en tanto entre estos años redujo su tasa de cobertura en más de 5 pp. (desde 34,7% a 29,2%). Una situación completamente diferente transitó la región Oriental Chaqueña, donde el aumento que se observa en 2013 con respecto

a 2011, de poco más de 5 pp., la posicionó como la subregión con mayor tasa de cobertura de salud en la provincia del Chaco en 2013 (59%).

Complementariamente, a partir de datos aportados por el Ministerio de Salud provincial, fue posible verificar que las reducciones de las tasas de mortalidad materna se produjeron de manera desigual entre las distintas regiones de la provincia, mientras que el indicador de mortalidad infantil muestra valores similares entre 2011 y 2015. En lo que respecta al indicador de mortalidad materna, se observa que en dos regiones no existieron variaciones entre puntas del período (UMDESOCH y Oriental Chaqueña); en dos se observan incrementos significativos (Centro Chaqueña e Impenetrable), y en las cuatro restantes (Sudoeste II, Norte, Centro Oeste y Metropolitana) se observan disminuciones que son las que contribuyen a explicar el comportamiento favorable promedio de la provincia. En este contexto, Sudoeste II es la subregión que evidencia un menor valor del indicador (4,3 cada mil) y Centro Chaqueña el mayor (20,2 cada mil).

Por su parte, el indicador de mortalidad infantil evidenció entre esos mismos años un menor dinamismo relativo que llevó a que no existieran diferencias entre puntas del período, a pesar de pequeñas variaciones intermedias. Solamente en dos subregiones (Centro Chaqueña e Impenetrable) se observa una caída en la cantidad de defunciones por cada 1000 niños nacidos vivos (de 1 pp. y 7 pp., respectivamente), mientras que en las restantes seis regiones se registraron aumentos de variada importancia. Como resultado de este proceso, en 2015 la subregión NORTE era la que contaba con una menor tasa de mortalidad infantil relativa (8,8 por mil), mientras que en la región CENTRO OESTE se registraba el nivel más elevado de la misma (15,1 por mil).

G. Brecha de productividad

La brecha de productividad da cuenta de la complejidad y diversificación de las actividades que generan y agregan valor al interior de cada una de las provincias. En este caso, para dar cuenta de esta complejidad, se analizan tres indicadores: el grado de industrialización de la estructura productiva, el grado de complejidad de las exportaciones y el nivel de productividad agregado de la economía provincial.

El grado de industrialización es un indicador utilizado con frecuencia para aproximar la complejidad y el nivel de agregación de valor de las economías, en este caso de las unidades productivas provinciales. Se obtiene contabilizando la proporción del PBG que se deriva de la transformación de bienes (manufactura), la construcción y la producción de electricidad, gas y agua. En segundo lugar, el indicador de complejidad de las exportaciones posee una lógica similar al anterior, pero en este caso lo que se evalúan son las ventas externas de la provincia. En este sentido, mayores niveles de complejidad en las exportaciones se asocian con una mayor proporción de manufacturas de origen industrial (MOI) en el total exportado, en tanto se considera que es este grupo de productos el que posee una mayor agregación de valor y, a su vez, es el que tiene mayores oportunidades de diferenciar precios en los mercados internacionales. En tercer lugar, la productividad de la economía es una medida de la capacidad de una economía (en este caso las provincias) para generar bienes y servicios en función de los recursos productivos con los que cuenta. Mayores niveles de productividad implican una menor utilización de factores productivos por unidad de producto generado y, en este caso particular, significa una mayor cantidad de producto por unidad de trabajo empleada.

Los tres indicadores considerados en relación con esta dimensión evidencian una relación inversa con las brechas estructurales que limitan los procesos de desarrollo. De esta manera, cuanto mayor es el grado de industrialización de la economía, la participación de las MOI en las ventas externas provinciales (complejidad de las exportaciones) y la productividad por ocupado, menor es la brecha de productividad, esto es, menores son las limitaciones derivadas de la estructura productiva que enfrenta esa provincia para alcanzar niveles deseables de desarrollo.

Dada la existencia de restricciones de información para dar cuenta del indicador de productividad, el análisis de esta brecha se circunscribe al grado de industrialización y a la complejidad de las exportaciones. En el primero de estos casos, los datos corresponden a estimaciones

de la CEPAL para el período 1993-2013, mientras que en el segundo se toma información proveniente del INDEC, especialmente del origen provincial de las exportaciones hasta 2014.

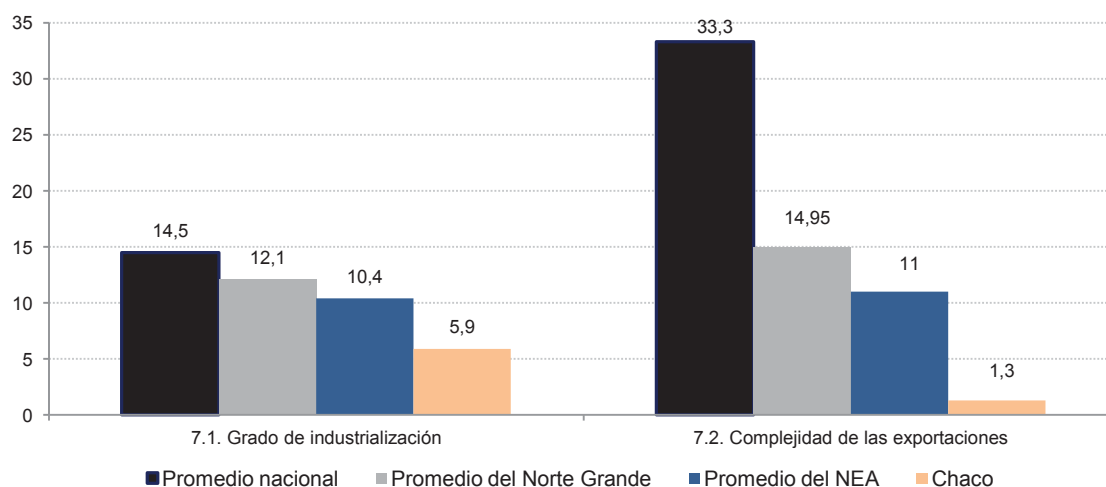
El análisis de los indicadores utilizados para dar cuenta de la brecha de productividad pone en evidencia el retraso relativo de la provincia en términos productivos, lo cual impacta directamente, como se mencionó, sobre las posibilidades de generar empleos en cantidad y calidad deseable y de incrementar los niveles de ingresos salariales y especialmente per cápita entre el conjunto de la población chaqueña. En particular, del cuadro 9 y el gráfico 10 se deriva la existencia de una importante brecha de la provincia: la participación de la industria en la actividad económica local y de las MOI en las exportaciones provinciales eran, en 2013 y 2014, muy inferiores frente al promedio nacional y, complementariamente, muestran una reducción neta desde 2004, cuando para el conjunto de la Argentina, en promedio, se han incrementado. El retraso relativo de la provincia en estos indicadores no solamente se observa frente al promedio nacional, sino que la desventaja también es evidente en el contexto de sus zonas geográficas de pertenencia, especialmente en lo que respecta al último dato disponible. A su vez, también es importante mencionar el elevado nivel de concentración de la actividad industrial en el territorio chaqueño (en el centro y sur de la provincia, especialmente en el sudeste), lo cual agrega el agravante de las diferencias intraprovinciales a una estructura productiva ya de por sí caracterizada por escasos niveles de industrialización relativos.

Cuadro 9
Evolución de los indicadores que describen la brecha de productividad
(Variaciones en puntos porcentuales)

Jurisdicción	Indicadores	
	7.1. Grado de industrialización (2004-2013)	7.2. Complejidad de las exportaciones (2004-2014)
Promedio nacional	+0,2	+5,5
Promedio del Norte Grande	-0,04	-0,05
Promedio del NEA	-1,1	-2,7
Chaco	-2,0	-2,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Gráfico 10
Chaco: indicadores que describen la brecha de productividad, último año disponible^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

^a Grado de industrialización: año 2013; Complejidad de las exportaciones: año 2014.

Entre 2004 y 2013, la participación del sector industrial en el conjunto de la economía chaqueña se redujo en 2 pp., mientras que en el promedio nacional se incrementó, aunque modestamente. El comportamiento del Chaco fue similar al observado en el NEA, donde en promedio la importancia relativa de la industria también se redujo, aunque en una magnitud menor, mientras que en el conjunto del Norte Grande se mantuvo relativamente constante (cuadro 9). En consecuencia, en 2013, casi el 6% del PBG de la provincia se explicaba por el sector industrial, mientras que en el conjunto de la Argentina esta proporción era del 14,5%. En el NEA y el Norte Grande la participación relativa era también menor que el promedio nacional, pero superaban ampliamente (duplicaban) al valor observado para la provincia del Chaco (gráfico 10).

Las restricciones anteriores se potencian al considerar la importancia que adquieren las manufacturas de origen industrial en las exportaciones chaqueñas. En 2014 la proporción de MOI en las ventas externas argentinas era de un tercio, pero en el contexto de la economía del Chaco solamente alcanzaba al 1,3% (gráfico 10). En el promedio del NEA y del Norte Grande la participación era mucho mayor que esta provincia (11% y 15%, respectivamente), pero estos valores se mantenían rezagados con respecto al promedio nacional. Esta situación es el resultado de una tendencia decreciente de más de 2,5 pp. en la participación de las MOI en las exportaciones provinciales entre 2004 y 2014, en un contexto en el que este grupo aumentó su presencia relativa en 5,5 pp. en el promedio nacional. La evolución de este indicador en el Chaco es semejante a la observada en todo el NEA, en tanto que en el Norte Grande también existieron caídas, pero estas fueron menos significativas que en el caso del Chaco (cuadro 9).

H. Brecha de infraestructura

La brecha de infraestructura se relaciona con aquellas limitaciones que se derivan de la insuficiencia de inversiones en capital físico destinado tanto al desarrollo económico-productivo, como social (CEPAL, 2012a; CEPAL, 2010). En este caso, se consideran las restricciones derivadas de la falta de infraestructura en tres áreas: transporte terrestre, comunicaciones e infraestructura social.

En lo que respecta al transporte terrestre, se consideran dos indicadores: el de densidad caminera, que representa la longitud de la red vial total (rutas nacionales y provinciales) de una provincia en relación con su superficie total, y el de densidad ferroviaria hacia centros urbanos y puertos que permitan la salida de la producción provincial hacia el exterior. En este sentido, ambos indicadores no solamente consideran la circulación y el acceso de la población, sino también de los bienes y servicios que se ofrecen desde la provincia. Por su parte, las comunicaciones se aproximan a través del indicador de conexiones a internet, donde lo que se toma en cuenta es la cantidad de conexiones de banda ancha cada cien habitantes. Finalmente, los indicadores de infraestructura social que se consideran son dos y refieren a salud y educación. En ambos casos, lo que se mide es la cantidad de establecimientos hospitalarios y establecimientos educativos, respectivamente, con los que cuenta la provincia, por cada diez mil habitantes. Una mayor cantidad de establecimientos implica, a priori, mayor accesibilidad de la población a la salud y la educación y, en este sentido, una cercanía mayor a la igualdad de oportunidades referida en las brechas asociadas a la dimensión de infraestructura social¹⁷.

En los cinco indicadores mencionados, las relaciones que se establecen con la existencia y magnitud de la brecha de infraestructura es inversa: a medida que se incrementa el nivel alcanzado por cada uno de estos indicadores, se observa una reducción de la brecha vinculada con este aspecto de las restricciones al desarrollo.

¹⁷ Complementariamente sería deseable una medida que dé cuenta de la distancia promedio a los establecimientos educativos y hospitalarios, lo cual haría posible tener una mejor aproximación del acceso de la población a estos servicios. Sin embargo, la ausencia de información provincial en este sentido, limita la calidad del análisis de esta brecha.

Dada la disponibilidad de información, el análisis cuantitativo de la brecha de infraestructura en el Chaco se realizó a partir de cuatro indicadores que son los que permiten garantizar la comparabilidad con el resto de las provincias. Así, esta brecha en la provincia se evaluó a partir de la infraestructura educativa, la infraestructura en salud, las conexiones a internet y la densidad caminera. Las fuentes de información utilizadas para la construcción de estos indicadores incluyen, respectivamente, a la DINIECE, al Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA), a la Encuesta a Proveedores de Acceso a Internet del INDEC y al Consejo Federal de Inversiones. A diferencia de otras brechas, en este caso solamente dos de los aspectos considerados (conexiones a internet e infraestructura educativa) admiten comparaciones temporales (en infraestructura educativa entre 2004 y 2013, y en conexiones a internet entre 2008 y 2013); para los otros dos casos no es posible seguir la evolución a través del tiempo.

En materia de infraestructura, el mayor rezago relativo de la provincia se asocia a la conectividad a través de internet. En el resto de los casos, Chaco alcanza, para el último año de referencia, valores similares o superiores a los evidenciados para el promedio nacional, aunque con algunos retrasos con respecto al conjunto de las zonas geográficas a las que pertenece la provincia. En particular, la cantidad de escuelas y de hospitales cada 10.000 habitantes mostraba valores superiores al promedio nacional y del NEA en el último año de referencia y la situación de la provincia también era positiva en relación con la tasa de densidad caminera. Como consecuencia de esto, las principales restricciones asociadas a la brecha de infraestructura pueden relacionarse a la existencia de conexiones a internet, mientras que el desarrollo de importantes obras de infraestructura, tales como gasoductos, un acueducto, una hidrovía y otras obras relacionadas con el la reactivación del Belgrano Cargas podrían ejercer un efecto compensador cuando se dimensiona esta brecha en términos cualitativos. Los resultados anteriores asociados a la infraestructura social muestran algunas diferencias importantes entre regiones, donde la cantidad de escuelas y establecimientos hospitalarios cada 10.000 habitantes en las regiones con mejores indicadores tiende a ser el doble que en las regiones con una situación menos favorecida.

La infraestructura social en la provincia muestra valores superiores a los registrados en el promedio nacional, tanto cuando se considera salud como educación. La cantidad de escuelas cada 10.000 habitantes era de algo más de 14 en el Chaco en 2013, mientras que para el promedio nacional este valor alcanzaba a diez en el mismo año. El valor provincial de este indicador era apenas superior a lo observado para el promedio del NEA y del Norte Grande (gráfico 11). Entre 2004 y 2013 los incrementos en la cantidad de escuelas cada 10.000 habitantes fueron similares a nivel nacional y en el Chaco y, en este marco, el valor más destacable es el del promedio del NEA, donde el aumento se acercó a una escuela en esos diez años (cuadro 10). Este resultado da cuenta de un buen desempeño provincial en particular, y del norte argentino en general con respecto a este indicador. Para que el análisis sea completo es preciso tener presente que las jurisdicciones que presentan una mayor dispersión poblacional deben poner a disposición una cantidad de establecimientos mayor de manera tal que sea posible tener una cobertura territorial adecuada de los servicios sociales. Esta característica contribuye a explicar, en parte, los valores elevados en este grupo de indicadores.

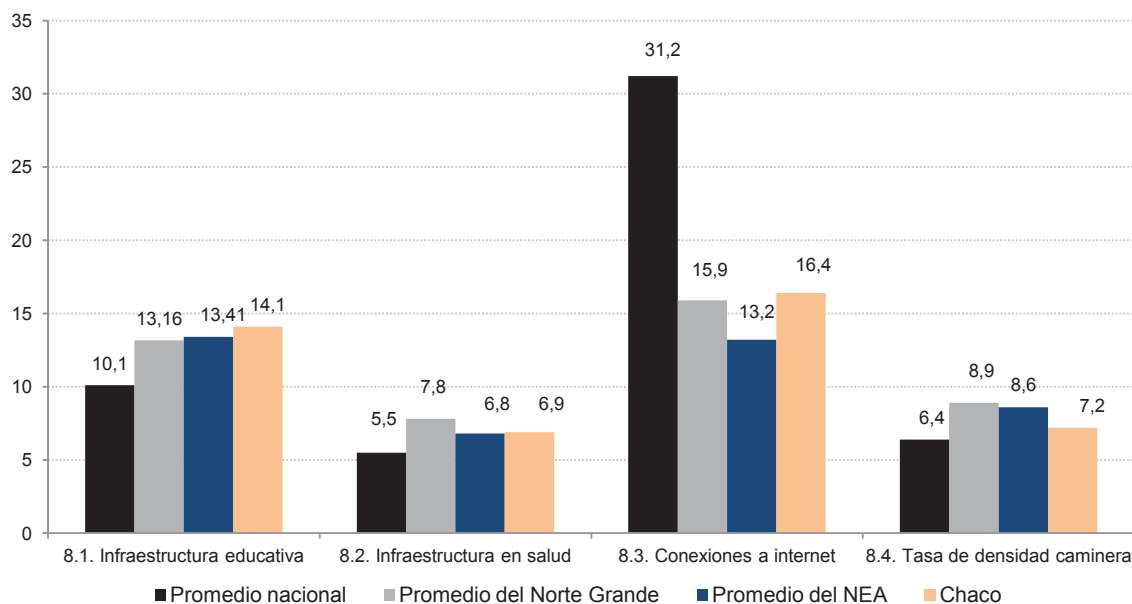
Algo similar a esto último ocurre cuando se considera la cantidad de establecimientos hospitalarios cada 10.000 habitantes. En este caso, el valor alcanzado por el Chaco en 2014 era de casi siete hospitales, valor similar al del NEA, superior al promedio nacional (5,5) pero inferior a la media del Norte Grande (casi 8) (gráfico 11).

En lo que respecta a la infraestructura de transporte terrestre, Chaco evidenciaba en 2014 una tasa de densidad caminera superior a la observada para la totalidad de La Argentina (7 vs. 6 km. de rutas cada 100 km² de superficie provincial), pero era inferior a lo alcanzado por el NEA y el Norte Grande, donde se alcanzaban, para el mismo año, valores cercanos a 9 (gráfico 11).

La conectividad vía internet es donde la provincia muestra un mayor rezago relativo en materia de infraestructura, aún cuando se observa una evolución muy positiva entre 2008 y 2013 en términos de la cantidad de conexiones a internet cada 100 habitantes. En 2013 la cantidad de conexiones a internet en el Chaco era la mitad del promedio nacional (16 frente a 31), aunque se

evidenciaba una mejor situación relativa que en el NEA y en el Norte Grande (gráfico 11). Entre puntas del período considerado, en la provincia se observó un importante incremento en la cantidad de conexiones que incluso superó al promedio nacional y a la media de las zonas geográficas consideradas (cuadro 10). Sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para que la provincia pudiera avanzar en el cierre de la brecha de infraestructura evaluada a partir de este indicador.

Gráfico 11
Chaco: indicadores que describen la brecha de infraestructura, último año disponible^{a b}



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

^a Infraestructura educativa y conexiones de internet: año 2013; Infraestructura en salud y densidad caminera: año 2014

^b Escuelas cada 10.000 hab.; Hospitales cada 10.000 hab.; Conexiones de banda ancha cada 100 hab.; y kilómetros de ruta cada 100 km² de superficie provincial.

Cuadro 10
Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura
(Variación en la cantidad de establecimientos y tasa de crecimiento promedio anual)

Jurisdicción	Indicadores	
	8.1. Infraestructura educativa (2004-2013)	8.3. Conexiones a internet (2008-2013)
Promedio nacional	+0,7	+34,0
Promedio del Norte Grande	+0,6	+42,1
Promedio del NEA	+1,0	+42,4
Chaco	+0,6	+50,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Complementariamente, los datos derivados de los Anuarios de Educación para el año 2013 y de Salud para el año 2016 permiten dar cuenta de las diferencias intraprovinciales en la provisión de

estos servicios esenciales. En este sentido, algunas microrregiones (Centro Oeste y Metropolitana) cuentan con una cantidad de establecimientos educativos menor a la evidenciada para el promedio provincial. En el otro extremo, en la región de Impenetrable existe una cantidad de establecimientos educativos cada 10.000 habitantes bastante más importante que en el promedio provincial. Estas diferencias confirman que los valores para este tipo de indicadores están incididos por la mayor o menor presencia de poblaciones dispersas en cada territorio considerado.

En lo que respecta a infraestructura en salud, se observa que existe una fuerte heterogeneidad entre regiones. Así, mientras en las regiones Oriental Chaqueña o en Impenetrable la cantidad de hospitales cada 10.000 habitantes supera a la cantidad promedio en la provincia, lo contrario ocurre en las demás, particularmente en UMDESCH.

I. Brecha del medioambiente

La brecha medioambiental apunta a mensurar el impacto del proceso de desarrollo sobre el medioambiente y a dar cuenta de los esfuerzos necesarios para avanzar en la sostenibilidad ambiental de la dinámica económica y productiva. Para el análisis que se propone en este documento y dada la disponibilidad de información, esta brecha se aproxima con dos indicadores: la tasa de pérdida de bosques nativos y la estimación de emisión de gases de efecto invernadero.

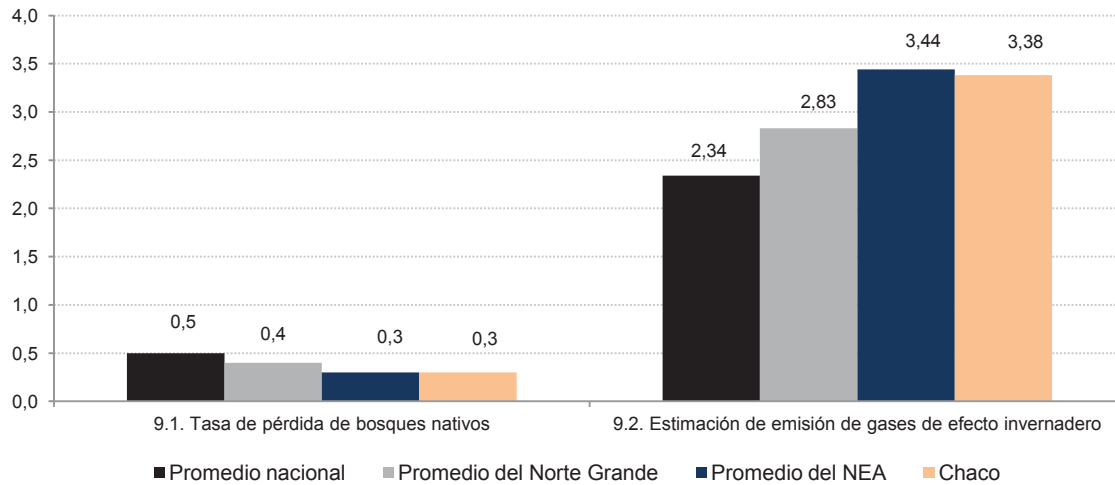
Mientras que la primera se evalúa a partir del porcentaje de pérdida anual de tierras forestales, la segunda relaciona la importancia de la provincia en la emisión de gases de efecto invernadero asociada a procesos industriales con su relevancia en la estructura industrial (participación de la provincia en el PBI industrial nacional). En este marco, una caída en la tasa de pérdida de bosques y un resultado del cociente entre la participación en la emisión de gases y la participación en la estructura industrial menor que uno, implican una reducción de la brecha del medioambiente y, en este sentido, un paso hacia la mayor sostenibilidad ambiental del crecimiento económico. La información de base para esta construcción proviene de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de estimaciones del PBG para cada provincia realizadas por la CEPAL.

Antes de avanzar en los resultados encontrados es necesario realizar algunas salvedades con relación a su alcance. La primera de ellas radica en que, dada la disponibilidad de información, el indicador considerado para medir la pérdida de tierras forestales es insuficiente para efectuar una descripción completa de la situación estructural de la provincia en esta dimensión, en tanto provee información de la evolución en períodos específicos y relativamente recientes en el tiempo, sin brindar mayor detalle sobre la pérdida absoluta de bosques respecto de su situación original. Por ello el análisis, en este caso, se acotará a los rasgos de la evolución reciente. La segunda salvedad refiere al indicador de emisión de gases, que si bien tiene la virtud de brindar información sobre la posición relativa de la provincia con respecto a las demás, al restringirse al fenómeno de las emisiones en procesos industriales, su relevancia para el análisis de la sostenibilidad ambiental de los procesos productivos en la provincia del Chaco en sentido amplio es limitada en la medida que los procesos industriales tienen una participación muy acotada en su estructura productiva.

Así, en lo relacionado con la pérdida de bosques nativos para los años para los que se cuenta con observaciones, las diferencias del Chaco con respecto a la media nacional, y especialmente frente al Norte Grande y el NEA, no son muy significativas y la situación de la provincia parece ser menos crítica que en otras jurisdicciones argentinas. Esto es así para la variación entre 2013 y 2014, y para los cambios de este período con respecto a lo observado puntualmente entre 2006 y 2007 (gráfico 12). Como fue advertido, estos resultados informan sobre la pérdida de bosques nativos de un año al otro en dos puntos del tiempo diferentes, pero de ningún modo reflejan el grado de avance de la deforestación en la provincia. Por su parte, con relación a la emisión de gases asociada a procesos industriales el indicador muestra que la participación de la provincia en el año 2012 era más de tres veces superior a su participación en la producción industrial nacional (gráfico 12).

En definitiva, a partir de los indicadores contemplados para la medición de esta brecha, la provincia pareciera haber evolucionado más favorablemente en el período reciente que el conjunto de las provincias argentinas en lo que respecta al grado de deforestación, en tanto se posiciona desfavorablemente en lo que respecta a la emisión de gases de efecto invernadero. Aunque, como fue advertido, estos resultados puntuales son insuficientes para dar un cuadro completo de la situación medioambiental en Chaco, sobre la que deberá profundizarse en la medida que se cuente con más y mejor información en la materia.

Gráfico 12
Chaco: indicadores que describen la brecha del medioambiente, 2013/2014 vs 2006/2007 y 2012
(En porcentaje y cociente)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

IV. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en el Chaco y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia

En las secciones precedentes se realizó una caracterización de la provincia del Chaco que abarca las dimensiones geográfico-espacial, socio-demográfica y productiva y se describieron las principales restricciones al desarrollo que enfrenta la provincia en términos de sus brechas estructurales. Esta perspectiva permitió identificar indicadores asociados a cada una de las dimensiones que constituyen limitaciones para el desarrollo provincial, tomando como referencia el comportamiento nacional. A su vez, en el marco de esta lógica comparativa, también se tuvo en cuenta el desempeño relativo al norte argentino, en particular a las regiones del Noreste (NEA) y al Norte Grande, que son las áreas geográficas principales a las que pertenece el Chaco.

La presente sección se construye en torno a dos objetivos principales. El primero busca establecer las relaciones entre las dimensiones e indicadores que dan cuenta de las distintas brechas, a partir del análisis conjunto sobre la situación más actual y la evolución reciente (2004-2014), en ambos casos en relación al promedio nacional. El segundo objetivo parte del análisis anterior y se centra en la identificación de áreas de intervención específicas que, a partir de su impacto en el conjunto de la estructura productiva y social, puedan contribuir a reducir las brechas existentes y dinamizar los procesos de desarrollo en la provincia. Es importante mencionar que la reducción de estas brechas estructurales constituye un mecanismo fundamental para que la provincia pueda avanzar en la reducción de la desigualdad y en la promoción del desarrollo sostenible, dos metas cuyo logro se ha planteado con renovada fuerza en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (CEPAL, 2016). En muchos casos, el trabajo sobre los 17 objetivos y sobre sus metas específicas supone reducir varias de las brechas estructurales que se abordan en este documento, por lo que es posible sostener la complementariedad de los esfuerzos para avanzar en ambas direcciones.

El análisis realizado muestra un buen comportamiento evolutivo de la provincia entre 2004 y 2014 que le ha permitido reducir considerablemente las brechas existentes. Esto no implica una superación completa de las restricciones, sino un acercamiento que pone en evidencia a través de indicadores concretos los esfuerzos realizados durante este período. Aún cuando el Chaco comparte rasgos estructurales e idiosincrásicos con otras provincias del norte argentino, es posible sostener que

su evolución se destaca considerablemente por sobre lo observado en otras jurisdicciones de esta zona geográfica. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que, con excepción de la brecha de productividad, de infraestructura y de medioambiente, en el resto de los casos predomina una dinámica positiva.

A. La coevolución entre las brechas

En el cuadro 11 se presenta una síntesis de la situación del Chaco con respecto a las brechas de desarrollo, teniendo en cuenta las dimensiones y los indicadores considerados. Se incluye tanto la información correspondiente al último año disponible, como la evolución reciente de los indicadores retomados, lo cual permite establecer un conjunto de conclusiones generales relacionadas con cada una de las brechas. Así:

Cuadro 11
Síntesis de resultados: situación de la provincia del Chaco con respecto al promedio nacional en las distintas brechas estructurales del desarrollo

Brecha	Indicadores <i>Proxy</i>	Brechas en Chaco con respecto al promedio nacional	
		Último año disponible	Evolución período de referencia
1. Ingresos	1.1. Ingresos per cápita	Desfavorable	Positiva
	1.2. Ingresos laborales nominales	Desfavorable	Positiva
2. Desigualdad	2.1. Concentración de ingresos	Favorable	Positiva
	3.1. Tasa de ocupación	Desfavorable	Negativa
3. Empleo	3.2. Tasa de subocupación	Favorable	Positiva
	3.3. Tasa de informalidad de los asalariados	Desfavorable	Positiva
	3.4. Ocupados en sectores de baja productividad	Desfavorable	Positiva
4. Pobreza	4.1. Porcentaje de población con NBI	Desfavorable	Positiva
	5.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	Desfavorable	Positiva
5. Educación	5.2. Tasa de promoción efectiva	Favorable	Positiva
	5.3. Bajo desempeño educativo	Desfavorable	Positiva
	6.1. Tasa de cobertura de salud	Desfavorable	Negativa
6. Salud	6.2. Tasa de mortalidad infantil	Desfavorable	Positiva
	6.3. Tasa de mortalidad materna	Desfavorable	Positiva
	6.4. Esperanza de vida al nacer	Desfavorable	Positiva
	7.1. Grado de industrialización	Desfavorable	Negativa
7. Productividad	7.2. Complejidad de las exportaciones	Desfavorable	Negativa
	8.1. Infraestructura educativa	Favorable	Negativa
8. Infraestructura	8.2. Infraestructura en salud	Favorable	s/d
	8.3. Conexiones a internet	Desfavorable	Positiva
	8.4. Tasa de densidad caminera	Favorable	s/d
	9.1. Tasa de pérdida de bosques nativos	Favorable	Negativa
9. Medioambiente	9.2. Estimación de emisión de gases de efecto invernadero	Desfavorable	s/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

- La **brecha de ingresos** muestra que, pese a los avances realizados entre 2004 y 2013/2014 en materia de ingresos per cápita y laborales, respectivamente, la situación del Chaco sigue siendo de atraso relativo, con una distancia con respecto al promedio nacional que requiere un amplio trabajo sobre las condiciones estructurales de la economía provincial para que esta situación pueda ser mejorada. En este marco, la tendencia conjunta de ambos indicadores señala la existencia de una importante brecha en materia de ingresos.
- Como en otras provincias del norte argentino, la reducción de las restricciones asociadas con la **brecha de desigualdad** es uno de los grandes logros del Chaco. En este contexto, no solamente se destaca una situación reciente favorable, sino un avance entre 2004 y 2014 que alienta la percepción sobre la posibilidad de nuevos avances en esta dirección.
- Con excepción de la tasa de ocupación que muestra una restricción importante de la economía chaqueña en términos de su capacidad para generar puestos de trabajo, el resto de los indicadores asociados a la **brecha de empleo** dan cuenta de avances significativos entre 2004 y 2014. Sin embargo, este comportamiento no fue suficiente para cerrar la brecha en esta materia con respecto al promedio nacional, por lo que en el área laboral se siguen evidenciando importantes limitaciones para la puesta en marcha de un proceso de desarrollo sostenible en la provincia con inclusión a partir del trabajo.
- Si bien se observan importantes restricciones en la **brecha de pobreza** que se vinculan con situaciones de pobreza estructural, la evolución reciente muestra la importancia de las acciones realizadas para el cierre de esta brecha.
- La **brecha de educación** muestra una dinámica positiva entre puntas del período considerado, pero aún se sostienen restricciones importantes en esta materia, especialmente en lo que respecta a la cantidad de años de escolaridad y a los niveles de desempeño educativo.
- Algo similar ocurre en relación con la **brecha de salud**. En este caso, la compleja situación asociada con todos los indicadores se contrapone con una evolución que, de sostenerse en el tiempo, contribuiría significativamente a la reducción de esta brecha. En este contexto, es particularmente atendible la tasa de cobertura de salud, en tanto su dinámica y situación reciente muestran una mayor complejidad relativa.
- La **brecha de productividad** es la que muestra un contexto provincial más complejo. En este caso, los indicadores no solamente dan cuenta de una reducida importancia del sector industrial en la estructura productiva y exportadora provincial, sino que el desempeño entre 2004 y 2013-2014 da cuenta de las dificultades provinciales para generar procesos de cambios productivos que conduzcan a aumentar el valor agregado de producción y las ventas externas.
- En lo vinculado con la **brecha de infraestructura**, la provincia muestra una buena situación relativa, con excepción de la cantidad de conexiones a internet. Las inversiones y las acciones desarrolladas permiten hablar de un cierre de la brecha, al menos en términos de los indicadores considerados en este documento. Sin embargo, es necesario destacar que en términos dinámicos, la sostenibilidad de este desempeño es ambigua, dado que, por ejemplo, la cantidad de escuelas por cantidad de habitantes se ha estancado y viene creciendo menos que el promedio nacional en los últimos años.
- Finalmente, los indicadores asociados con la **brecha medioambiental** no permiten hacer una lectura acabada y completa de la situación de la provincia en este aspecto. La tasa de pérdida de bosques nativos para la provincia se presenta favorable en el plano nacional para los momentos puntuales observados. En tanto, el indicador de emisión de gases de efecto invernadero a partir de procesos industriales se presenta desfavorable, aunque como fue advertido, es insuficiente para dar cuenta del total de emisiones en la provincia.

Cuadro 12
Indicadores de brechas estructurales en el Chaco, según su situación actual y evolución reciente

		Evolución	
		Negativa	Positiva
Último año disponible	Mejor posicionamiento que el promedio nacional	<p>Infraestructura educativa (8.1)</p> <p>INDICADORES DE BRECHAS CON POSICIONAMIENTO INTERMEDIO: (-)</p>	<p>Concentración del ingreso (2.1) Tasa de subocupación (3.2) Tasa de promoción efectiva (5.2)</p> <p>INDICADORES DE BRECHAS CON MEJOR POSICIONAMIENTO RELATIVO</p>
	Peor posicionamiento que el promedio nacional	<p>Tasa de ocupación (3.1) Tasa de cobertura de salud (6.1) Grado de industrialización (7.1) Grado de complejidad de las exportaciones (7.2)</p> <p>INDICADORES DE BRECHAS CON PEOR POSICIONAMIENTO RELATIVO</p>	<p>Ingreso por habitante (1.1) Ingresos laborales nominales (1.2) Tasa de informalidad de los asalariados (3.3) Ocupados en sectores de baja productividad (3.4) Porcentaje de población con NBI (4.1) Cantidad promedio de años de escolaridad (5.1) Bajo desempeño educativo (5.3) Tasa de mortalidad infantil (6.2) Esperanza de vida al nacer (6.4) Tasa de mortalidad materna (6.3) Conexiones a internet (8.3)</p> <p>INDICADORES DE BRECHAS CON POSICIONAMIENTO INTERMEDIO: (+)</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

Nota: se excluyen de este cuadro los siguientes indicadores de brechas estructurales, dado que no se cuenta con datos referidos a la evolución reciente: infraestructura en salud (8,2), tasa de densidad caminera (8,4) y emisión de gases de efecto invernadero (9,2). Asimismo se excluye la tasa de pérdida de bosques nativos por su limitación para reflejar la situación de la provincia en perspectiva nacional.

Del cuadro 12 que complementa la evolución reciente con la situación actual surgen cuatro grupos en los que pueden clasificarse las brechas descritas para la provincia del Chaco. El primer grupo (arriba a la derecha) está integrado por los indicadores que muestran una mejor situación relativa con respecto al promedio nacional, tanto en el último año disponible como en la evolución reciente. Como consecuencia, se trata de un grupo en el que no sólo la brecha no existe o se ha cerrado sino que, a su vez, se observa una evolución que permitiría sostener la posibilidad de avanzar en la obtención de mayores objetivos que la equiparación con el promedio nacional. En el Chaco este cuadrante está representado por el indicador de concentración del ingreso, que da cuenta de menores niveles de desigualdad¹⁸; la tasa de subocupación y la tasa de promoción efectiva.

El segundo grupo (abajo a la izquierda) se ubica en el extremo opuesto al anterior. Se trata de los indicadores en los que se observa un comportamiento negativo con respecto al promedio nacional, tanto en el último año registrado como en el período de evolución reciente. Se trata de brechas que no solamente son amplias actualmente sino que, a su vez, la dinámica pone en evidencia una tendencia hacia su profundización en relación con lo acontecido en el contexto nacional. En el Chaco este cuadrante está fuertemente asociado a las restricciones productivas (grado de industrialización y complejidad de las exportaciones), lo cual se traduce también en limitaciones en la brecha de empleo, especialmente vinculadas a la tasa de ocupación. Se suma también a este grupo la tasa de cobertura de salud (brecha de salud).

Entre los dos extremos anteriores se ubican dos grupos intermedios que poseen características distintas. Mientras que el primero de estos grupos intermedios muestra una tendencia hacia la superación de las brechas involucradas pese a los magros resultados actuales (abajo, a la derecha), el segundo se asocia con una situación actual positiva pero con una dinámica poco virtuosa en los años recientes (arriba, a la izquierda). Por un lado, se encuentra el conjunto de indicadores en los que existe actualmente una gran diferencia respecto al promedio nacional, pero en lo que se observa, al mismo tiempo, una evolución positiva que, de mantenerse, tendería en el mediano/largo plazo a subsanar esa distancia. Se trata del cuadrante que reúne a una mayor cantidad de indicadores en la provincia del Chaco, lo cual pone de manifiesto los esfuerzos realizados para superar las restricciones al desarrollo durante los primeros 15 años de la década de los 2000. En particular se incluyen indicadores que dan cuenta de las brechas de ingresos (ambos), empleo (calidad), pobreza, educación (años de escolaridad y desempeño educativo), salud (mortalidad materna e infantil y esperanza de vida al nacer) e infraestructura (conectividad a internet). Por otro lado, en la agrupación contrapuesta, se ubica el indicador que si bien se encuentra en una situación favorable con respecto al promedio nacional, muestra una tendencia al empeoramiento de esa situación. Se trata particularmente de un indicador asociados a la brecha de infraestructura (específicamente en materia educativa).

La configuración de las distintas brechas y la situación de la provincia con respecto al promedio nacional es el resultado de una multiplicidad de factores que, incluso, se interrelacionan. Este documento no se centra en la búsqueda de los determinantes de las brechas sino fundamentalmente en su identificación y caracterización. Sin embargo, es importante analizar algunas relaciones y comportamientos comunes que podrían estar retroalimentando el estado y la evolución relacionada con algunas brechas en particular.

Tal como se mencionó en el transcurso de la tercera sección de este documento, las brechas estructurales al desarrollo que persisten en el Chaco tienen manifestaciones particulares en las distintas microrregiones de la provincia. Los datos aportados por las estadísticas provinciales, en particular aquellos derivados de la EPTHO, permiten realizar un análisis similar al realizado hasta aquí considerando los distintos indicadores para los que fue posible estimar las diferencias intraprovinciales en las brechas.

¹⁸ Sin embargo, en este último caso, cabe complementar este resultado con los niveles de ingreso per cápita y laborales, en tanto la reducción de las diferencias distributivas puede estar encubriendo una “homogenización hacia la baja” en los niveles de ingresos del conjunto de la población de la provincia.

Cuadro 13
Síntesis de resultados: situación de las microrregiones de la provincia del Chaco
con respecto al promedio provincial

Brecha	Indicadores Proxy	Microrregiones de la provincia del Chaco							
		UMESOCH	METROPOLITANA	CENTRO CHAQUEÑA	CENTRO OESTE	SUDOESTE II	IMPENETRABLE	ORIENTAL CHAQUEÑA	NORTE
Ingresos	Salarios nominales de la actividad principal	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Favorable	Desfavorable
Desigualdad	Concentración de ingresos	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Favorable
	Tasa de ocupación	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable
	Tasa de subocupación	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable
Empleo	Tasa de informalidad de los asalariados	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Desfavorable
	Ocupados en sectores de baja productividad	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Favorable
Pobreza	Porcentaje de población con NBI	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable
	Pobreza por ingresos	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable
Educación	Cantidad promedio de años de escolaridad	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable
	Tasa de promoción efectiva	Favorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable
	Tasa de cobertura de salud	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Desfavorable	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable
	Tasa de mortalidad materna	Favorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Favorable
Infraestructura	Infraestructura educativa	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
	Infraestructura en salud	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Favorable	Desfavorable

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.

El cuadro 13 sintetiza esos resultados en términos similares a los utilizados en el cuadro 12 para dar cuenta de la situación actual de la provincia con respecto a la media nacional, aunque es necesario destacar que en este caso se admite una doble lectura. Por un lado, es posible identificar aquellas dimensiones que constituyen limitaciones más generalizadas al desarrollo en el territorio chaqueño, en tanto afectan a una mayor cantidad de microrregiones. Por otro lado, la lectura a partir de las columnas permite reconocer las microrregiones que evidencian mayores restricciones al desarrollo, a partir de la existencia de una cantidad significativa de restricciones en relación a distintas brechas y sus dimensiones.

Al tomar a las brechas y sus dimensiones como unidad de análisis, el cuadro 13 pone en evidencia la existencia de tres cuestiones clave que requieren ser atendidas, en tanto resultan ser una problemática en el nivel general y al interior de la provincia. Estas son la tasa de cobertura de salud, la cantidad de años de escolaridad y los niveles de informalidad laboral.

Mientras que puede establecerse una estrecha relación entre la primera y la última de estas problemáticas (los trabajadores no registrados en la seguridad social no cuentan, en general, con una cobertura de salud que les permita acceder a un servicio de salud completo y adecuado), los bajos niveles en términos de años de escolaridad pueden vincularse, parcialmente, con los elevados niveles de informalidad laboral. Otro factor que puede estar mediando esta última relación es el grado de complejidad de las actividades productivas, así como también la tendencia histórica hacia el desarrollo de ciertas actividades en contexto de subregistro o no registro de los trabajadores (producciones primarias y actividades industriales en establecimientos pequeños).

Otra cuestión que podría relacionarse tanto con la informalidad laboral como con el resto de los indicadores de la brecha de empleo es la tasa de mortalidad infantil (superior a la observada a nivel nacional y con diferencias importantes entre microrregiones) que aparecería como resultado de las características del mercado de trabajo que limitan (sea por falta de inserción en el mercado laboral o por una inserción precaria) tanto los ingresos de los hogares y la satisfacción de sus necesidades básicas, como la tasa de cobertura de salud. Asimismo, más allá de la buena posición relativa que la provincia muestra en lo relativo a la infraestructura sanitaria, algunos resultados aún rezagados de Chaco —en particular de algunas regiones— en la brecha de salud podrían reflejar alguna dificultad para acceder satisfactoriamente a los servicios brindados.

En algunos casos las comparaciones al interior de la provincia muestran que las distintas regiones se aproximan al promedio provincial. Este es el caso, por ejemplo, de los indicadores de desigualdad y de salarios nominales de la ocupación principal, que reflejan una relativamente baja heterogeneidad entre microrregiones. Sin embargo, estos dos indicadores requieren ser analizados con más cuidado para poder establecer un comportamiento virtuoso o la inexistencia/cierre de la brecha. En particular, y tal como se sostuvo en las secciones 3.1 a 3.4, estos análisis parecen sostener que el cierre de la brecha se produce a expensas de un deterioro en el nivel general de los ingresos, en tanto la eliminación de las diferencias entre regiones se produce en el contexto de una “homogeneización hacia la baja” de las condiciones salariales de acceso a las necesidades básicas de la población.

Por su parte, el análisis a partir de las columnas del Cuadro 13 pone de manifiesto las condiciones y oportunidades diferenciales de las microrregiones en las que se divide la provincia del Chaco para encarar procesos de desarrollo a partir de la superación de restricciones estructurales. Las subregiones Metropolitana y, en menor medida, la Oriental Chaqueña, son las que podrían ubicarse en esta mejor situación relativa y, por lo tanto, con más posibilidades de cerrar las brechas existentes con respecto a la situación nacional. De todos modos, la primera de estas regiones presenta una posición relativa más desafiante con respecto a lo que ocurre en el resto de la provincia en la brecha de infraestructura (tanto en salud como en educación), mientras que la región Oriental Chaqueña sostiene una situación algo desventajosa con respecto al nivel general de la provincia en los indicadores cuantitativos de empleo (tasas de ocupación y subocupación) y años de escolaridad.

En el resto de las microrregiones persiste un importante número de restricciones al desarrollo, y los indicadores positivos que se obtienen en relación con algunas dimensiones, no son suficientes, a

partir de las interrelaciones que generan, para traccionar dinámicas virtuosas en esas regiones. La ruptura de estas cadenas de debilidades no solamente requiere la retroalimentación entre dimensiones y brechas, sino también la interacción entre regiones de manera tal que pueda potenciarse el desarrollo a partir de sinergias productivas que alcancen a toda la provincia o bien fomenten vínculos interprovinciales con las jurisdicciones de cercanía preponderantes en cada caso.

B. Desafíos y oportunidades a futuro

Como se sostuvo en distintos pasajes de este documento, el análisis realizado a partir del enfoque de brechas estructurales del desarrollo permite sostener que, en el caso particular de la provincia del Chaco, la evolución de varios de los indicadores retomados muestra una tendencia hacia la reducción de varias de las principales limitantes al desarrollo provincial. Sin embargo, siguen existiendo diferencias con respecto al promedio nacional que reflejan la persistencia de las brechas aún en presencia de avances muy relevantes que permitan encarar un sendero de desarrollo con mayor sustentabilidad económica, social y ambiental.

A partir de las interrelaciones planteadas en la sección anterior, surgen algunos indicios sobre los principales desafíos que enfrenta la provincia en términos de restricciones al desarrollo. En el caso particular de esta provincia, dada la evolución positiva observada en la mayor parte de los indicadores entre 2004 y 2014, un criterio para seleccionar las áreas más inmediatas de actuación puede ser precisamente el comportamiento menos dinámico frente a lo ocurrido en el promedio nacional. En este marco, la complejización y articulación de la estructura productiva, las políticas de empleo sobre la base anterior y el mejor acceso a la salud podrían considerarse áreas prioritarias de trabajo en la provincia.

En este punto es preciso realizar dos aclaraciones fundamentales. En primer lugar, la necesidad de profundizar las acciones sobre la reducción/eliminación de estas brechas no implica, bajo ninguna perspectiva, desconocer el trabajo realizado y los avances logrados que, solamente de manera parcial, han sido recogidos en este documento. A su vez, la referencia a las brechas en su conjunto no anula la existencia de heterogeneidades en el comportamiento de los indicadores que se utilizan para describir cada una de las brechas. Por este motivo, es posible que solamente sea necesario trabajar sobre algunas de las dimensiones, en lugar de actuar sobre las brechas en su conjunto.

En segundo lugar, la selección de estas brechas como ejes de desafíos y oportunidades a futuro no significa que en las restantes áreas que se presentan en este estudio las limitaciones de la provincia estén saldadas. La selección anterior responde a un criterio práctico en el que se conjugan la evidencia de restricciones aportada a partir del último dato puntual disponible, y la potencialidad de estas áreas para resolver no solamente las limitaciones en cuestión, sino también las vinculadas con otras brechas. En este sentido, aunque no es el objetivo principal del análisis que se presenta en este documento, la justificación para la selección de estas brechas se apoya parcialmente en su relación en tanto condicionante de la dinámica de otras.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, se desarrollan a continuación algunas consideraciones preliminares sobre las áreas que requieren, de manera más inmediata, la implementación de políticas públicas orientadas a la reducción de la brecha, no sólo por su comportamiento reciente, sino también por la tendencia que han evidenciado en los últimos años. Como se adelantó en párrafos anteriores, y tal como se deriva de la sección 4.1, las dimensiones que requieren un accionar más inmediato se relacionan con la brecha de productividad (grado de industrialización en la producción y en las exportaciones), con la brecha de empleo (tasa de ocupación) y con la brecha de salud (tasa de cobertura).

1. Mejorar las condiciones productivas para potenciar el desarrollo provincial

Tal como se señala en diferentes tramos del documento, tanto la complejidad de las exportaciones como el grado de industrialización ponen de relieve un rezago de la provincia en términos productivos, no sólo en el último año relevado sino a lo largo de todo el período en consideración. En consecuencia, en el período 2004-2014 se observa una ampliación de la brecha de productividad, la cual históricamente se mantuvo abierta pero más recientemente muestra indicadores muy por debajo de la media nacional. Un factor importante a la hora de considerar las razones de la importancia de esta brecha es la dificultad para revertir la fuerte primarización y tercerización que ha caracterizado a la economía provincial en toda su historia. La gran mayoría de las producciones primarias chaqueñas —el tanino en primera instancia, luego el algodón, el auge del algarrobo y más recientemente de la soja— no se ha producido en el marco de una integración con industrias manufactureras locales que generen valor en origen mediante el desarrollo de capacidades locales. Esta debilidad, a su vez, condicionó la posibilidad de generar empleo de calidad y de mejorar los salarios locales de modo que estos pudieran contribuir a motorizar la producción, al mismo tiempo que contribuyó a la consolidación de un perfil productivo que podría considerarse (excepto por contadas excepciones, fundamentalmente en la cadena taninera y algodonera, pero de escasa repercusión económica, impacto laboral casi inexistente y acotada influencia geográfica) de carácter netamente primario.

Las características del desarrollo manufacturero a nivel nacional —mayormente concentrado alrededor de las grandes urbes—, la lejanía de la provincia del Chaco de los puertos de Rosario y Buenos Aires y la gran concentración de la producción por parte de los acopiadores locales, posiblemente hayan sido obstáculos más que estímulos para el desarrollo de una industria manufacturera provincial orientada a agregar valor en origen a las materias primas chaqueñas, aun cuando la provincia se constituye como una importante (o incluso, en determinados períodos, la principal) productora de algunas de ellas a nivel nacional (algodón o tanino, por ejemplo).

El caso más evidente tal vez sea el del algodón: aun cuando la provincia provee alrededor del 40% de la producción nacional de algodón¹⁹, la participación de la jurisdicción en la agregación de valor de la cadena industrial textil nacional es inferior, dado que no se ha avanzado en un mayor desarrollo de la cadena algodonera-textil en la provincia. La fuerte presencia histórica de las actividades de la industria textil en las grandes ciudades nacionales —que son a su vez los principales centros de consumo— consolidó el rol de la provincia como abastecedora de fibra de algodón desmotado a grandes establecimientos alejados del territorio chaqueño. Algo similar ocurrió con el tanino, producción que, si bien ha decaído con el paso del tiempo en el contexto local, llegó a representar gran parte de la producción primaria del Chaco. Aún en los momentos de mayor producción, la concentración de curtiembres en la región pampeana condujo a que este producto solamente pudiera venderse con una escasa agregación de valor.

Las posibilidades de que se revierta esa circunstancia concreta en la que la “brecha de productividad” es amplia y ha tendido a ensancharse están sujetas, por un lado, a generar una serie de condiciones vinculadas al desarrollo de infraestructura, capacidad de transporte y logística y provisión energética que hagan viable la producción y su tránsito dentro y fuera de la provincia. Por otro lado, se requiere de incentivos concretos que promuevan la agregación de valor en origen en sectores específicos. Es decir, una política industrial más contundente.

Con respecto a lo primero, la posibilidad de mejorar la situación de la provincia frente a la brecha de productividad muestra una fuerte interrelación con el avance de la integración del mercado del Chaco con el resto del país. En este sentido, se destaca la importancia que adquieren las obras sobre la Autovía Presidencia Roque Sáenz Peña-Resistencia-Formosa (en ejecución), el Puente ferro Automotor Chaco-Corrientes, la Hidrovía Paraná-Paraguay (planificada), el reacondicionamiento del puerto de

¹⁹ Dicha participación fue del 48% en la campaña 2013/14, 38% en la 2014/15 y 39% en la 2015/16.

Barranqueras (en curso) y el ferrocarril Belgrano Cargas (iniciado). Todas estas obras de infraestructura, finalizadas, en curso o planificadas, tienden a favorecer tanto la articulación como la complejización de la estructura productiva. A su vez, también constituyen un requerimiento importante para avanzar en la complejización del perfil productivo y exportador de la provincia, la generación de espacios productivos específicos donde las empresas puedan contar con el acceso necesario a recursos productivos y, al mismo tiempo, en la convivencia con otras firmas, puedan explotar los beneficios derivados de las economías de cercanía o aglomeración en el marco de complementariedad productiva. Si bien en los últimos años se ha incrementado la cantidad de parques industriales en todo el territorio, lo cual genera estas condiciones, seguir avanzando en esta dirección es una tarea central para la reducción de la brecha de productividad. De todos modos, estas medidas, para ser efectivas, deben articularse con el conjunto de iniciativas contempladas por la política de transformación productiva.

Con relación a lo segundo y vinculado con lo anterior, ha habido avances en términos de generación de políticas de fomento productivo, aunque estas son todavía incipientes y aisladas y han apuntado principalmente al sector terciario. Es el caso de los convenios para la radicación de compañías dedicadas al tele-mercadeo que aseguran la creación de puestos de trabajo en zonas urbanas. En esa línea se inscriben también los convenios con industrias textiles para que estas se radiquen en la provincia.

2. Promover la convergencia de las condiciones laborales, los salarios y la cobertura de salud provinciales con las nacionales

En concordancia con el punto anterior, se ha puesto en evidencia la imperiosa necesidad de mejorar las condiciones de empleo de la provincia, con foco principalmente en elevar la tasa de ocupación y mitigar las formas precarias de empleo que tienen lugar en el marco de una elevada informalidad laboral. En particular, el análisis realizado en la sección 3.3 pone de manifiesto el retaso relativo de la provincia con respecto a la tasa de ocupación, no solamente en el período más reciente, sino también en la evolución de los últimos años. En una situación completamente opuesta se encuentran los niveles de subocupación, donde el Chaco muestra una situación actual y una tendencia positiva vinculada con su reducción. En lo que respecta a la calidad del empleo, las mejoras observadas en los últimos años no son aún suficientes para lograr un cierre de la brecha.

Los desafíos que se presentan en el plano laboral no son ajenos a las características de la estructura productiva, sumamente concentrada en los sectores primario y terciario. La precariedad de las ocupaciones en estos sectores ha sido una importante preocupación histórica tanto de la academia como de los hacedores de política en todo el país, dada la relevancia que adquiere este fenómeno: a nivel nacional se estima que más del 50% del empleo en el sector primario se encuentra en condiciones de precariedad.

En el Chaco, la mayor importancia relativa de estos sectores potencia el impacto de esta problemática relacionada con el empleo: las incipientes cadenas industriales son netamente de corte primario, dado que se encuentran fundamentalmente dedicadas a producir derivados del algodón o a la foresto-industria. Así, si bien las características del fenómeno vuelven difícil un cálculo a ciencia cierta, se estima que aproximadamente uno de cada tres empleos de la industria forestal se encuentra en condiciones de informalidad (y por lo tanto a condiciones de empleo precarias).

Un elemento no desdeñable en este sentido es la importancia de la industria del mueble en el Chaco, lo que la transforma en una de las principales actividades generadoras de empleo genuino. Sin embargo, algunas de sus características representan limitaciones a la hora de sostener los niveles de ocupación. En particular se destacan el carácter estacional de la producción de muebles con madera nativa y la atomización de la industria, con presencia de numerosos establecimientos muy pequeños sujetos a estrangulamientos financieros que impiden, en épocas de merma de la actividad, mantener el empleo. Lo anterior genera una constante destrucción y generación de nuevos establecimientos que truncan la estabilidad de los trabajadores, con todas las consecuencias de la intermitencia en la fuente de trabajo.

Una mayor intervención del Estado provincial en torno a esta problemática está en proceso de implementación y difusión, y tiene como principal objetivo mejorar la formalización y la estabilidad en este eslabón (producción de muebles) de la cadena foresto-industrial. Con la confección de un “convenio de corresponsabilidad gremial”, el estado provincial generó una herramienta que reduce las cargas financieras para las empresas, sobre todo en temporadas de merma de la producción. En este contexto, se espera lograr no solamente una mayor estabilidad laboral para el sector, sino también un aumento considerable en la formalización de los trabajadores. Esto, de ser exitoso, tendría un fuerte impacto, fundamentalmente en la reducción de las brechas de empleo pero también contribuiría a la reducción de la brecha de salud. De aumentar la tasa de formalidad laboral y la estabilidad en el empleo se garantizaría para el trabajador y su familia el acceso al sistema de protección social y cobertura médica (obras sociales) y sanitaria, principalmente en el interior de la provincia, donde se agudiza esta problemática²⁰.

En el mismo sentido, la provincia ha tenido iniciativas que apuntan a elevar el nivel de empleo entre los jóvenes en zonas urbanas. En este marco se inscribe, por ejemplo, la mencionada firma de convenios con una serie de firmas de tele-mercadeo a partir de la cual varias empresas se han instalado en la provincia a cambio de un compromiso del Estado de asumir parte de los costos laborales y brindar diferentes beneficios fiscales.

Más allá de estas intervenciones del Estado provincial y teniendo en cuenta el peso que el empleo público tiene en la provincia (en las ciudades más pobladas del Chaco el empleo público explica aproximadamente del 60% del empleo total) recobra importancia la necesidad de intervenciones que alteren la estructura de la producción en la provincia promoviendo sectores más proclives a la generación de empleos de calidad que no requieran de la subvención estatal. Es en este sentido que el cierre de la brecha de empleo no puede pensarse dissociado de las acciones orientadas a mejorar la brecha de productividad, con implicancias directas en los niveles de industrialización y en la complejización de la inserción externa de la provincia a partir de actividades con mayor valor agregado.

C. Mejorar las condiciones medioambientales de la provincia para garantizar una estructura productiva sostenible y sustentable en el tiempo

En lo que concierne al medioambiente, la pérdida de bosques nativos constituye un tema complejo en la provincia del Chaco²¹, en tanto involucra a la tradición productiva de la provincia, en la que la actividad forestal tiene un rol preponderante. Sin perjuicio de ello, la provincia viene realizando importantes esfuerzos para minimizar los impactos negativos sobre el medioambiente.

En los últimos años, y luego de un largo litigio con un particular, la provincia logró expropiar una propiedad de importantes dimensiones, con una densidad de bosque nativo considerable, y transformarlo en una reserva natural. "La Fidelidad" (reserva mencionada anteriormente) nace a partir de la preocupación de las autoridades por la pérdida de bosques nativos en la provincia en los últimos decenios. Esta iniciativa se suma a algunos programas de reconversión productiva del sector forestal

²⁰ Lo anterior se articula con otras acciones orientadas a paliar la problemática de sanidad y a mejorar el acceso a la salud. En particular, la provincia ha establecido como prioridad en su plan estratégico territorial, publicado en 2013, la construcción de acueductos menores y un segundo acueducto central para solucionar el histórico problema de abastecimiento de agua, sobre todo en las localidades alejadas de la capital provincial. Además, se ha propuesto ampliar el número de conexiones domiciliarias de agua potable mejorando, de esta manera, uno de los principales factores de sanidad hogareña.

²¹ La importancia de las cuestiones medioambientales y las restricciones que estas generan para lograr una estructura productiva sustentable en el tiempo se sostiene en esta provincia más allá de las limitaciones mencionadas en relación con los indicadores planteados en este documento para dar cuenta de la problemática.

que dan cuenta de que la provincia tiene una agenda activa en la materia, que tiene como objetivo reducir paulatinamente la brecha medioambiental.

El programa Vetanoble, surgido como instrumento derivado de la investigación realizada por el Consejo Económico y Social de la provincia, tiene un doble objeto, uno productivo y otro medioambiental. Por un lado el programa, a través de asesoramiento y financiamiento a los productores, intenta tecnificar y adaptar la industria del mueble a las nuevas exigencias del mercado para generar una mayor inserción de la producción chaqueña en nuevos mercados. Por otro lado, fomenta la utilización de maderas nativas de manera más eficiente, a través de la fabricación de tableros y la reducción de los desperdicios. Este programa logró tener una gran penetración en la industria, más allá de que la búsqueda de productividad y rentabilidad en la industria del mueble no deja de estar en contradicción con los objetivos medioambientales de preservación de los bosques nativos.

En este sentido, un paliativo para esta contradicción sería el fomento de materias primas alternativas, tales como otras especies maderables no nativas económicamente rentables para la reforestación (como el pino, por ejemplo). Pero esta posibilidad tiene limitantes estructurales en la provincia, dado que ese tipo de plantaciones alternativas competirían en algunas regiones por recursos (fundamentalmente hídricos) directamente con el consumo humano. De todos modos, son alternativas que no deben desecharse dada la necesidad de reducir la brecha existente en cuestiones medioambientales y de generar incentivos para la reconversión productiva de la actividad foresto industrial. Este proceso sin dudas es de largo plazo, pero se vislumbra como una de las pocas alternativas sostenibles en el tiempo para mantener la tasa de pérdida de bosques nativos controlada sin que ello repercuta negativamente en la producción y el nivel de ocupación.

Bibliografía

- Bonfanti, F. (2014), “De las Microrregiones a las Unidades de Desarrollo Territorial como estrategia de desarrollo local en el Chaco. Perspectivas y proyección regional de las áreas Centro Chaqueña e Impenetrable”, Tesis de Maestría en Gobierno y Economía Política, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Gobierno.
- Cámara Argentina de Comercio (2015), *Perfiles exportadores provinciales 2015*, Observatorio de Comercio Exterior, Buenos Aires.
- CEPAL (2010), “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Documento del Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia: Naciones Unidas.
- _____ (2012a), “Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo”, Documento del Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, Naciones Unidas.
- _____ (2012b), *Los países de Renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2016), “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas”, *Documento de proyecto*, CEPAL Oficina Buenos Aires.
- Departamento de Información Económica y Social (2009), *Características de las sub-zonas RIAN*, 1º Edición, Laboratorio de Teledetección, Provincia de Chaco-INTA.
- Dirección Nacional de Desarrollo Regional/Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial – DNDR-DNDS (2013), “Complejos exportadores regionales”, *Informe Anual 2012*, Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Económica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dirección Nacional de Planificación Regional/Dirección Nacional de Planificación Sectorial (2016), “Informes Productivos Provinciales Chaco”, Año 1, N°6, Septiembre 2016, Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Económica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias–DINREP (2015), “Indicador de Desarrollo Relativo Provincial (IDERP). Resultados Regionales. Evolución en el período 2004-2013”, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Desarrollo Regional/Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial–DNDR-DNDS (2015), “Chaco. Ficha provincial”, Subsecretaría de Planificación Económica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2014), “Chaco”. Informes Sintéticos de Caracterización Socio-Productiva. Buenos Aires: Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría

- de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/ InformesSinteticos.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/InformesSinteticos.php). Última visita: febrero 2016.
- Heredia, Mariana (Coord.) (2016), “Informe sobre las desigualdades sociales por regiones en la provincia del Chaco”, Escuela de Gobierno, Provincia del Chaco.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013), “¿Qué son los cultivos industriales?”, Buenos Aires, Argentina: INTA. Recuperado de <http://inta.gov33b.ar/documentos/bfque-son-los-cultivos-industriales>.
- Kaldewei, C. (2015), “Las brechas estructurales en los países de renta media: consideraciones para un diagnóstico a nivel de país”, *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013), “Estrategia provincial el sector agroalimentario. Chaco” Unidad para el Cambio Rural, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales. Gobierno del Pueblo de la Provincia de Chaco.
- Pardo Beltrán, Edgar (2014), ““Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de brechas estructurales. El caso de América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento para el desarrollo*, 252. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Subsecretaría de Planificación Económica (2015), “Fichas provinciales”. Información Regional y Provincial. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm. Última visita: febrero de 2016.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2012), “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo”. *Serie Financiamiento para el desarrollo*, 241. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M. (1991), “Los procesos de urbanización dese una perspectiva geográfica”, en *Los procesos de urbanización*, Colección Espacios y Sociedades, Serie General N° 13. Madrid: Editorial Síntesis.

Anexo

Cuadro A.1
Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia del Chaco
(Último dato disponible)

Brecha	Indicador <i>Proxy</i>	Nacional			Promedio del Norte Grande	Promedio del NEA	Chaco
		Promedio	Menor brecha	Mayor brecha			
1. Ingresos	1.1. Ingresos per cápita	100	318,6	41,1	52,4	49,5	46,6
	1.2. Ingresos laborales nominales	100	195,2	61,6	76,4	77,5	75,8
2. Desigualdad	2.1. Concentración de ingresos	0,396	0,356	0,437	0,403	0,404	0,388
	3.1. Tasa de ocupación	41,3	49,5	29,6	37,5	35,0	29,6
3. Empleo	3.2. Tasa de subocupación	6,2	0,3	11,9	5,8	3,4	0,3
	3.3. Tasa de informalidad de los asalariados	33,1	9,3	45,7	37,9	36,6	37,5
	3.4. Ocupados en sectores de baja productividad	37,0	19,8	51	40,7	41,2	38,3
4. Pobreza	4.1. Porcentaje de población con NBI	12,5	5,7	25,2	19,8	21,8	23,1
	5.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	9,8	12	9,2	9,8	9,7	9,7
5. Educación	5.2. Tasa de promoción efectiva	79,0	92,4	75,2	83,4	82,7	82,0
	5.3. Bajo desempeño educativo	31,7	14,7	48,5	39,7	40,8	41,6
	6.1. Tasa de mortalidad infantil	10,8	7,7	14,9	12,3	12,8	11,6
6. Salud	6.2. Tasa de mortalidad materna	3,2	0	11,2	4,9	6,6	4,9
	6.3. Tasa de cobertura de salud	68,8	93,9	50,9	65,6	61,2	50,9
	6.4. Esperanza de vida al nacer	75,5	77,4	73	74,7	75,1	73
7. Producción	7.1. Grado de industrialización	24,5	41,7	3,5	12,5	10,4	5,9
	7.2. Complejidad de las exportaciones	33,3	84,3	0,4	14,95	11,0	1,3
8. Infraestructura	8.1. Infraestructura educativa	10,1	18,5	5,22	13,16	13,4	14,1
	8.2. Infraestructura en salud	5,5	11,8	3,76	7,8	6,8	6,9
	8.3. Conexiones a internet	31,2	129,63	6,1	15,9	13,2	16,4
	8.4. Tasa de densidad caminera	6,4	100	0,14	8,9	8,6	7,2
9. Medioambiente	9.1. Tasa de pérdida de bosques nativos	0,5	0	0,95	0,4	0,3	0,35
	9.2. Estimación de emisión de gases de efecto invernadero	2,33	0,07	6,21	2,83	3,44	3,38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada.



En este documento se lleva a cabo un análisis integral de la situación de la provincia del Chaco (Argentina) en materia de ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, productividad, infraestructura y medioambiente. Se sitúa la provincia en perspectiva frente a la región específica a la que pertenece y a la totalidad de la nación y se identifican heterogeneidades dentro del propio territorio provincial. A partir de los resultados observados, se sugieren ciertas áreas de intervención estratégica para la agenda de políticas públicas de la provincia: el mejoramiento de las condiciones para la producción, la generación de empleo de calidad y el impulso de actividades productivas sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental.

Para ello, se utiliza un enfoque de brechas estructurales de desarrollo elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y adaptado para el análisis de las restricciones al desarrollo de las provincias argentinas. Este enfoque permite trascender el indicador de ingreso per cápita como eje de la clasificación del nivel de desarrollo de los distintos países o regiones, y reconoce el carácter multidimensional e indivisible de los procesos de desarrollo, así como las heterogeneidades que emergen de las diferencias económico-productivas, sociales y geográficas que existen en el interior de cada país. En este caso en particular se incorporan los diferentes matices de las ocho microrregiones que integran la provincia.