

Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa

TERRITORIO y
DESARROLLO
EN LA ARGENTINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GOBIERNO
DE FORMOSA

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



www.cepal.org/es/suscripciones

Territorio y desarrollo en la Argentina

**Las brechas estructurales de desarrollo
en la provincia de Formosa**



Este documento fue preparado por Anahí Amar y Analía Erbes, Investigadora y Consultora, respectivamente, 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 Complementaria N°2 entre la CEPAL y el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Formosa, bajo la supervisión general de Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Se contó con la colaboración de Daniel Vega, Soledad Villafañe, Facundo Grimberg y Juan Manuel Campana, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Se agradece también al equipo del Gobierno de la provincia por su valiosa colaboración.

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.2019/12
LC/BUE/TS.2018/2
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2018
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-01001

Esta publicación debe citarse como: CEPAL, "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/12), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

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@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Formosa.....	7
A. El enfoque de brechas estructurales.....	8
B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial.....	10
II. Caracterización de la provincia.....	19
A. Geográfico-espacial	19
B. Socio-demográfica	22
C. Productiva	26
III. Las restricciones al desarrollo en Formosa desde la perspectiva de las brechas estructurales.....	33
A. Brecha de ingresos	33
B. Brecha de desigualdad	36
C. Brecha de empleo	37
D. Brecha de pobreza	40
E. Brecha de educación	42
F. Brecha de salud	46
G. Brecha de producción	49
H. Brecha de infraestructura.....	53
I. Brecha del medioambiente	57
IV. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en Formosa y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia.....	61
A. La coevolución entre las brechas.....	62
B. Desafíos y oportunidades a futuro	69
Bibliografía.....	73
Anexos.....	75
Anexo 1 Metodológico	76
Anexo 2 Estadístico.....	85

Cuadros

Cuadro 1	Comparación entre el desarrollo metodológico del enfoque de brechas aplicado a los países de América Latina y el Caribe y aplicado a las provincias argentinas	11
Cuadro 2	Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque de brechas estructurales de desarrollo a Formosa	15
Cuadro 3	Evolución de los indicadores que describen la brecha de ingresos	35
Cuadro 4	Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad	36
Cuadro 5	Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo	39
Cuadro 6	Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza	41
Cuadro 7	Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación	45
Cuadro 8	Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud	48
Cuadro 9	Evolución de los indicadores que describen la brecha de productividad	52
Cuadro 10	Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura	55
Cuadro 11	Evolución del indicador que describe la brecha del medioambiente	59
Cuadro 12	Síntesis de resultados: situación de la provincia de Formosa con respecto al promedio nacional y al promedio del noreste en las distintas brechas estructurales del desarrollo y sus indicadores	64
Cuadro 13	Indicadores de brechas estructurales en Formosa, según su situación actual y evolución reciente con respecto al promedio nacional	67
Cuadro 14	Indicadores de brechas estructurales en Formosa, según su situación actual y evolución reciente con respecto al promedio del noreste argentino	68
Cuadro A2.1	Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia de Formosa	85

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de la participación del PBG de Formosa, 2004-2016	27
Gráfico 2	Provincia de Formosa: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2015.....	31
Gráfico 3	Indicadores que describen la brecha de ingresos de Formosa respecto del promedio nacional	34
Gráfico 4	Formosa: indicador que describe la brecha de desigualdad	37
Gráfico 5	Formosa: indicadores que describen la brecha de empleo	39
Gráfico 6	Formosa: indicadores que describen la brecha de pobreza	41
Gráfico 7	Formosa: indicadores que describen la brecha de educación	44
Gráfico 8	Formosa: indicadores que describen la brecha de salud	48
Gráfico 9	Formosa: indicadores que describen la brecha de producción	51
Gráfico 10	Formosa: indicadores que describen la brecha de infraestructura	56
Gráfico 11	Formosa: indicadores que describen la brecha del medioambiente	58

Mapas

Mapa 1	Ubicación de la provincia de Formosa en el territorio argentino	20
Mapa 2	División departamental de la provincia de Formosa	21
Mapa 3	Regionalización de la provincia de Formosa y perfil productivo regional	21
Mapa 4	Densidad demográfica de la provincia de Formosa, por departamentos, 2010	24
Mapa 5	Distribución de actividades productivas de la provincia de Formosa	30

Introducción

El objetivo general del presente documento es contribuir a la identificación de las brechas de desarrollo de la provincia de Formosa en el contexto de la realidad nacional de la Argentina. Estas brechas que surgen, *a priori*, de la comparación de esta provincia con el promedio nacional deben ser analizadas y comprendidas como el resultado de un proceso de integración de esta jurisdicción con el resto del país y deben interpretarse en el marco de la joven historia de la provincia, atravesada por largos períodos de marginación.

En el horizonte temporal que se extiende entre la fundación de Villa Formosa en 1879 y su reconocimiento como provincia en 1955, Formosa ha experimentado diversos sucesos que le han otorgado su impronta socio-económica y cultural. Diferentes vicisitudes políticas que alternaron elecciones democráticas, intervenciones federales y gobiernos de facto llevaron a que, hasta 1983, Formosa solo tuviera siete años de vida institucional plena como provincia. Es así que el destino de Formosa fue principalmente el resultado de decisiones de gobiernos nacionales que excluían a este territorio de procesos de asignación de recursos, planes o programas que le dieran a los formoseños mayor autonomía sobre su propio proceso de desarrollo. Sumado a esto, es importante destacar como un elemento relevante de contexto, la situación fronteriza del territorio formoseño. Durante décadas se la consideró como zona de potenciales conflictos bélicos, asignándosele el rol de territorio de retraso al ingreso de fuerzas extranjeras. De esta forma, el no desarrollo ha sido una estrategia geopolítica aplicada a Formosa, que quedó relegada en la asignación de recursos tanto en el campo de la infraestructura social como económica.

En sus orígenes, las actividades productivas de la provincia estuvieron prácticamente acotadas al sector primario, particularmente la ganadería. La excepción fue un incipiente desarrollo de la industria azucarera y, más tarde, de la producción de taninos. La agricultura comienza su desarrollo a mediados del siglo XX con la expansión del cultivo del algodón, que rápidamente adquiere características de monocultivo, al igual que la banana en la zona noreste. Esta incipiente producción se dio en un marco de profundas disparidades en la existencia de infraestructura productiva y social, las cuales reforzaron la construcción de un patrón socio-demográfico en el que el rasgo característico fue la tendencia a la concentración de la población en las zonas relativamente más desarrolladas.

En este marco, es posible sostener una relación entre la dinámica de desarrollo y ciertas características estructurales de la provincia que, aunque enfatizan la dimensión económica, encuentran rápidamente su correlato en la dimensión socio-demográfica. La generación de condiciones para la complejización de la estructura productiva a través de la incorporación de actividades ambientalmente sustentables y con mayor agregación de valor, la inclusión al aparato productivo de los pueblos

indígenas y de las poblaciones migrantes a través de empleos de calidad y del acceso a salud y educación, y una mejora gradual pero sustantiva de las condiciones generales de vida de la población atendiendo a la heterogeneidad socio-productiva regional, constituyen líneas estratégicas para profundizar en el proceso de reparación histórica de esta provincia.

Un enfoque centrado en las diferencias de ingresos entre Formosa 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 y adoptado en este estudio representa una alternativa a la metodología anterior, en tanto define, identifica y caracteriza a las brechas como un marco de referencia para trabajar sobre los problemas de desarrollo provinciales.

En ese sentido, a partir de la integración de distintas fuentes de información, se construyó una serie de indicadores para la medición de esas brechas que tiene como unidad de análisis a las provincias argentinas y, en particular, a la provincia de Formosa. Los resultados alcanzados son contextualizados tanto en el marco de la dinámica social y productiva 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 apartado se describe el enfoque analítico de las brechas de desarrollo propuesto por la CEPAL, su adaptación para el análisis de las restricciones al desarrollo en la provincia de Formosa y las revisiones más recientes realizadas a esta metodología. 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 apartado se presentan y analizan los indicadores construidos a la luz de información que permite comparar el comportamiento de Formosa con respecto al Noreste Argentino y al “Norte Grande”¹ ². Finalmente, en el último apartado se presenta un análisis de las interacciones entre las brechas identificadas para comprender las sinergias existentes entre las mismas en el marco del estímulo o la obstaculización de los procesos de desarrollo y, en función de ello, una selección de aquellas que muestran potencialidad para resolver varias de las limitaciones identificadas de manera simultánea.

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. De esta manera, incluye a las provincias que forman parte del Noroeste y el Noreste argentino.

² Resulta pertinente que el análisis de brechas se realice con respecto al promedio nacional y también en relación al NEA, dado el desarrollo desigual de la región con respecto a la región centro del país. Se estimó conveniente, entonces, realizar la comparación de las brechas de Formosa en relación al NEA para visualizar la brecha relativa de esta provincia con respecto a sus pares del NEA.

I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Formosa³

Este apartado tiene como objetivo principal describir brevemente el enfoque de brechas estructurales de desarrollo propuesto por la CEPAL en el marco de las restricciones al financiamiento que enfrentan los países de renta media de la región. También se presenta en este apartado la adaptación metodológica realizada para estudiar la realidad subnacional 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.

En el año 2016, la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires comenzó a desarrollar una metodología de análisis de las brechas estructurales de desarrollo para las provincias argentinas. Los puntos de partida fueron distintos documentos elaborados por la CEPAL, algunos generales (CEPAL, 2012a; CEPAL, 2010) y otros específicamente abocados al análisis de esta misma cuestión en los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012b; Tezanos Vázquez, 2012; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2015). Se elaboró un documento metodológico, “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas” (CEPAL, 2016a) cuyo objetivo fundamental fue definir las brechas, las dimensiones y los indicadores considerados en el estudio de las restricciones al desarrollo en estas jurisdicciones. A su vez, se definieron allí las principales fuentes de información a utilizar y un horizonte temporal para caracterizar a las brechas (el punto más reciente posible en función de la disponibilidad de información) y su evolución (en torno a los diez últimos años).

Transcurridos dos años de aquel comienzo, con dos documentos provinciales publicados —correspondientes a las provincias de Tucumán (CEPAL, 2017a) y de Chaco (CEPAL, 2017b)—, con dos en desarrollo y otros comprometidos, como resultado del trabajo conjunto con actores locales en las provincias que permitió (y permite) evaluar la relevancia de las brechas, dimensiones e indicadores considerados, se decidió abordar un proceso de revisión metodológica que incluyó tres instancias de trabajo fundamentales. En primer lugar, se avanzó en la actualización de la información necesaria para construir los indicadores y, en la mayoría de los casos, se logró considerar información hasta 2016

³ Este apartado sintetiza los principales elementos metodológicos para el análisis de las brechas estructurales a nivel provincial. En este sentido, se basa principal pero no únicamente en el documento elaborado por CEPAL (2016) que contiene los lineamientos generales para el análisis de las provincias argentinas en términos de brechas estructurales de desarrollo. Para un análisis más detallado sobre estas cuestiones, se sugiere revisar el citado documento.

inclusive (en lugar de 2014, como en los primeros trabajos), por ser el último año con información disponible para la mayoría de los indicadores. En segundo lugar, se revisaron las fuentes de información utilizadas, tanto para los indicadores preexistentes como para la identificación y construcción de otros nuevos. Finalmente, se avanzó en la reconsideración de los indicadores utilizados y la incorporación de nuevos, de manera tal que cada una de las brechas quedara caracterizada de la mejor manera posible con la restricción de la información disponible.

Como consecuencia de esto, el desarrollo metodológico utilizado preserva, en buena medida, los criterios originales e incorpora modificaciones con el fin de mejorar la comprensión e incrementar la profundidad del análisis realizado sobre las restricciones al desarrollo en la provincia de Formosa. Si bien las modificaciones realizadas se recuperan tanto en la sección A como en todo el apartado III, por la relevancia de los cambios realizados se anexa a este documento el detalle de los principales elementos metodológicos considerados en la construcción de los indicadores (anexo 1).

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, 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 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 del grado de desarrollo de los países 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/o la tendencia evolutiva evidenciada en determinadas áreas claves 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 seminal desarrollado por la CEPAL para identificar las brechas de desarrollo existentes en la región independientemente de su ingreso medio y que contribuye a explicar la necesidad de 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 tipificación, 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 al momento de realizar el análisis. 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 entre las brechas identificadas (Pardo Beltrán, 2014), y 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, ya sea 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 país.

B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial

La existencia de fuertes heterogeneidades provinciales, que se manifiestan en materia productiva pero también en otras dimensiones del análisis económico y social, es el principal elemento que justifica 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.

Es importante mencionar que tanto este aporte, como los trabajos pioneros que avanzan en la identificación de brechas estructurales para un importante grupo de las economías de la región, se enmarcan también en la incesante búsqueda de respuestas a los desequilibrios económicos, sociales y ambientales que lleva adelante la comunidad internacional. Es así que guarda una relación directa con los consensos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 (CEPAL, 2016). En muchos casos, el trabajo sobre estos diecisiete objetivos y sus metas específicas supone reducir varias de las brechas estructurales que se abordan en este documento. A su vez, en el caso de las provincias argentinas en particular, avanzar en la reducción de las brechas consideradas en este documento supone un punto de partida para alcanzar los ODS a los que adscribe cada una estas jurisdicciones. En este marco, el enfoque de las brechas estructurales de desarrollo se presenta como una valiosa herramienta analítica para el diseño de acciones concretas que conduzcan al logro de los objetivos propuestos en la Agenda 2030.

En tanto se parte del enfoque original, esta propuesta de estudio de las 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.

La propuesta para el análisis de las provincias argentinas considera ocho de las once brechas propuestas por el enfoque original y las conceptualiza de manera similar. Es así que no constituye una alternativa a la perspectiva desarrollada anteriormente por la CEPAL para la comparación entre países, sino que la complementa al profundizar en algunos aspectos del desarrollo que son particularmente relevantes para el caso de Argentina, en general, y para explicar las heterogeneidades al interior del país, en particular. De esta manera, la propuesta presentada para el análisis provincial reconoce la relevancia y el aporte realizado por el enfoque original y, sobre esa base, propone brechas, dimensiones e indicadores alternativos y complementarios solamente cuando el abordaje original resulta insuficiente para describir la realidad y los desafíos de cada provincia.

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. En este contexto, las principales diferencias con respecto a ese abordaje se asocian con la evaluación de las brechas a partir de la utilización de una mayor cantidad de indicadores que permiten aproximar las distintas dimensiones que las componen. El cuadro 1 presenta una comparación entre ambas perspectivas retomando, para el caso de las provincias argentinas, la propuesta metodológica revisada en 2018.

Cuadro 1
Comparación entre el desarrollo metodológico del enfoque de brechas
aplicado a los países de América Latina y el Caribe y aplicado a las provincias argentinas

Metodología para países de América Latina y el Caribe		Metodología (revisada) para las provincias argentinas		
Brecha	Indicador	Brecha	Dimensión	Indicador
Brecha del ingreso por habitante	PIB per cápita	Brecha de ingresos	Ingreso per cápita Ingresos laborales	PBG per cápita Ingreso nominal promedio de los asalariados totales
Brecha de desigualdad	Índice de Gini	Brecha de desigualdad	Desigualdad de ingresos	Coefficiente de Gini
Brecha de pobreza	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Pobreza por ingresos Condiciones de vida	Porcentaje de los hogares bajo la línea de pobreza Hogares con NBI
Brecha de ahorro e inversión	Formación bruta de capital per cápita Ahorro nacional bruto como porcentaje del PIB	No se calcula por falta de información desagregada a nivel provincial		
Brecha de productividad e innovación	PIB por trabajador	Brecha de producción	Estructura productiva Estructura exportadora	Grado de industrialización Grado de complejidad de la estructura Participación del empleo privado Complejidad de las exportaciones Grado de concentración de las exportaciones
	Artículos en revistas académicas	No se calcula por decisión metodológica		
Brecha de infraestructura	Índice global de rendimiento logístico	Brecha de infraestructura	Social Comunicaciones Terrestre Energética	Educativa En salud Conexiones a internet Densidad caminera Cobertura de la red de gas Cobertura de la red de electricidad

Cuadro 1 (conclusión)

Metodología para países de América Latina y el Caribe		Metodología (revisada) para las provincias argentinas		
Brecha	Indicador	Brecha	Dimensión	Indicador
Brecha de educación	Cantidad promedio de años de estudio en los mayores de 25 años	Brecha de educación	Cobertura	Años de escolaridad
			Retención	Tasa de finalización en el nivel primario
			Calidad educativa	Tasa de permanencia en el nivel secundario
Brecha de salud	Partos atendidos por personal sanitario	Brecha de salud	Cobertura	Bajo desempeño educativo – primaria
			Impacto	Bajo desempeño educativo – secundaria
				Tasa de cobertura de salud
Brecha de fiscalidad	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado Ingresos públicos como porcentaje del PIB	No se calcula por decisión metodológica		Tasa de mortalidad infantil
				Mortalidad materna
				Esperanza de vida al nacer
Brecha de género	Índice de desigualdad de género	No se calcula por falta de información desagregada a nivel provincial		
Brecha medioambiental	Tasa de variación del área forestal	Brecha medioambiental	Contaminación ambiental	Estimación de gases de efecto invernadero
No se considera		Brecha de empleo	Deforestación	Tasa de deforestación
			Nivel de empleo	Tasa de ocupación
				Calidad del empleo
				Tasa de informalidad de los asalariados
				Ocupados en sectores de baja productividad

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tezanos Vazquez (2012), CEPAL (2012b) y CEPAL (2016).

Así, el análisis de las restricciones al desarrollo en Formosa considera nueve brechas estructurales, ocho de las brechas retomadas en el enfoque original más la brecha de empleo. 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 los casos existen especificidades que permiten adaptar y profundizar el enfoque provincial con respecto a la perspectiva original centrada en las diferencias nacionales.

Las brechas de salud e infraestructura son retomadas como en el enfoque original, aunque para su medición se utilizan indicadores diferentes. 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 (tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer). En relación a la brecha de infraestructura, se tienen en cuenta indicadores a través de los cuales es posible mensurar las dimensiones infraestructura social, de comunicaciones, terrestre y energética, con indicadores específicos para cada una de ellas. Como consecuencia, el análisis de la brecha de infraestructura parte de indicadores desagregados, antes que de un índice sintético y global como en el enfoque original.

Por su parte, las brechas de ingresos, pobreza, educación 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 asalariada. 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 a partir de la cantidad de años de escolaridad, sino que también se considera una dimensión de retención de los estudiantes en el sistema educativo, a partir de aproximaciones a la tasa de finalización en el nivel primario y la de permanencia en el nivel secundario, y una dimensión cualitativa que tiene en cuenta el desempeño de los alumnos en la educación primaria y secundaria. La brecha medioambiental considera tanto la conservación forestal, como la contaminación ambiental generada por las actividades productivas realizadas en la provincia, en relación con su PBG. Finalmente, la brecha de pobreza no solamente toma en cuenta la pobreza por ingresos, sino también la satisfacción de necesidades básicas de la población provincial.

La brecha de productividad —denominada brecha de producción en el análisis de las provincias argentinas— no considera el indicador de productividad propuesto en el enfoque original (PIB por trabajador)⁴ sino que se optó por caracterizar esta brecha a partir de los rasgos que definen a la estructura productiva (grado de industrialización, complejidad de la estructura, importancia del empleo privado) y a la estructura exportadora provincial (complejidad y grado de concentración de las exportaciones). Este conjunto más amplio de indicadores se considera bajo el precepto de que la actividad económica de cada provincia constituye su principal fuente para la generación de ingresos.

Por falta de información desagregada a nivel provincial no se consideran, desde esta perspectiva de análisis, las brechas de ahorro e inversión y la de género. En el caso de la brecha de fiscalidad, su exclusión corresponde a una decisión metodológica, dadas las limitaciones que puede presentar para dar cuenta por sí misma de restricciones al desarrollo a nivel provincial en el marco de un sistema nacional en el que convive un esquema de coparticipación impositiva con otros canales de transferencia de recursos entre la nación y las provincias, y en el que el esquema de gastos superpone acciones de la nación y las provincias. Complementariamente, se incorpora a las anteriores una brecha adicional que es la de empleo que, con dos dimensiones (cantidad y calidad), da cuenta de la dinámica del mercado

⁴ El indicador de PIB por trabajador no se considera en el análisis de las brechas estructurales del desarrollo en las provincias argentinas dadas las restricciones de información que impiden obtener un cálculo robusto para cada una de estas jurisdicciones. Complementariamente, aun 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.

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.

Con respecto a la propuesta metodológica presentada en CEPAL (2016), el análisis de las restricciones al desarrollo en Formosa muestra algunas diferencias menores que se detallan a continuación⁵:

- En la brecha de producción se amplía la cantidad de indicadores utilizados en la caracterización (cinco frente a dos), a partir de la mencionada importancia que se le asigna a este aspecto en la generación de ingresos provinciales.
- En la brecha de infraestructura se agrega una dimensión que es la de infraestructura energética, a partir de la cantidad de usuarios conectados a las redes de gas y electricidad. Por su parte, se elimina el indicador de densidad ferroviaria a los centros urbanos de consumo masivo, en tanto 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.
- En la brecha de educación se modifica la población sobre la cual se calcula la cantidad de años de escolaridad (mayores de 24 años, en lugar de la población total), se desagrega el indicador de bajo desempeño educativo en los niveles primario y secundario, se elimina la tasa de promoción efectiva como indicador cualitativo en sí mismo y se agregan dos nuevos indicadores, tasa de finalización en primaria y tasa de permanencia en secundaria, los cuales constituyen estimaciones a partir del indicador descartado.
- En la brecha de medioambiente, la tasa de deforestación se mantiene como indicador, aunque se modifica su forma de cálculo. En la revisión reciente se la evalúa con relación a un stock determinado (sobre la base del relevamiento más antiguo disponible) y no en términos de su evolución anual. Por su parte, el indicador de emisiones de gases de efecto invernadero se retoma sobre el total de las actividades productivas y no solamente sobre las industriales.

Una distinción adicional debe hacerse en relación al criterio de análisis de la brecha de pobreza que se presentará en este documento, el cual diferirá del realizado en los estudios de brechas estructurales previos (los de Tucumán y Chaco). En ellos el análisis de la brecha quedó reservado a la dimensión de las necesidades básicas insatisfechas, dada la carencia de información oficial de pobreza por ingresos. A la hora de analizar la brecha para la provincia de Formosa, se ha vuelto a disponer de información sobre pobreza por ingresos, aunque la información publicada es puntual y no posibilita un análisis evolutivo de esa dimensión. Por su parte, el indicador de necesidades básicas insatisfechas no ha podido ser actualizado a un año posterior al 2010, momento en el que se llevó a cabo el último censo nacional de población, hogares y viviendas⁶. Por ello, en el caso de Formosa, el abordaje más actualizado de la brecha se centrará en la primera dimensión (la de ingresos), en tanto que la de NBI se preservará como una referencia del estado de situación en períodos ya más lejanos en el tiempo (2001 y 2010).

El cuadro 2 sintetiza las brechas, dimensiones e indicadores considerados para el análisis de las brechas estructurales de desarrollo en Formosa. El análisis que se presentará en los apartados III y IV incluye nueve brechas, 20 dimensiones y 31 indicadores.

⁵ Para más detalles sobre la construcción de los indicadores, véase el anexo metodológico con los metadatos correspondientes a los indicadores retomados en este documento.

⁶ Con el objetivo de actualizar la información sobre NBI se realizaron estimaciones que buscaban replicar el cálculo de este indicador a nivel provincial a partir de los datos de la EPH. Sin embargo, los resultados obtenidos no resultaron robustos —dada la falta de representatividad de la encuesta a nivel jurisdiccional—, motivo por el cual se decidió utilizar los datos referidos al año 2010 como los últimos disponibles.

Cuadro 2
Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque
de brechas estructurales de desarrollo a Formosa

Brecha	Dimensiones	ODS	Indicador Proxy	Fuente	Último período disponible
1. Ingresos	1.1. Ingreso per cápita	8.1	1.1.1. PBG por habitante (brecha)	Estimación de PBG CEPAL e INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
	1.2. Ingresos laborales	8.2; 8.3	1.2.1. Ingreso laboral nominal promedio percibido por los asalariados totales	EPH-INDEC	
2. Desigualdad	2.1. Desigualdad de ingresos	10.1; 10.2; 10.3; 10.4	2.1.1. Coeficiente de Gini	EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
3. Empleo	3.1. Nivel de empleo	8.5; 8.6	3.1.1. Tasa de ocupación 3.1.2. Tasa de subocupación	EPH-INDEC EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
	3.2. Calidad del empleo	8.3 8.8	3.2.1. Tasa de informalidad del empleo 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	EPH-INDEC EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
4. Pobreza	4.1. Condiciones de vida	1.2	4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	Año 2010
	4.2. Pobreza por ingresos		4.2.1. Hogares por debajo de la línea de pobreza	INDEC	Año 2015
5. Educación	5.1. Cobertura	4.1	5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
	5.2. Retención	4.1; 4.6	5.2.1. Tasa de finalización en primaria 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria	DINIECE DINIECE	2009 2012
	5.3. Calidad educativa		5.3.1. Bajo desempeño educativo - primaria 5.3.2. Bajo desempeño educativo - secundaria	DINIECE - ONE DINIECE - ONE	2016 2016
6. Salud	6.1. Cobertura	3.8	6.1.1. Tasa de cobertura de salud	EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
	6.2. Impacto	3.1	6.2.1. Tasa de mortalidad materna	DEIS	2015
		3.2	6.2.2. Tasa de mortalidad infantil	DEIS	2015
		3.d	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	INDEC: Estimaciones y proyecciones	2015
7. Producción	7.1. Estructura productiva	8.2	7.1.1. Grado de industrialización	Estimación de PBG CEPAL	2016
			7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	EPH-INDEC	Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17
			7.1.3. Importancia del empleo privado	SIPA - MTEySS	2015
	7.3. Estructura exportadora	9.2 9.2	7.3.1. Complejidad de las exportaciones	INDEC	2016
7.3.2. Concentración de las exportaciones			INDEC	2016	
8. Infraestructura	8.1. Infraestructura Social	4.a 3.c	8.1.1. Infraestructura educativa	INDEC y DINIECE	2016
			8.1.2. Infraestructura en salud	INDEC y SISA	2018
	8.2. Infraestructura de comunicaciones	9.c	8.2.1. Conexiones a internet	INDEC	2016
	8.3. Infraestructura terrestre 8.4. Infraestructura energética	9.1	8.3.1. Tasa de densidad caminera 8.4.1. Cobertura de la red de gas 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad	Consejo Federal Vial e INDEC Ministerio de Energía y Minería Ministerio de Energía y Minería	2016 2016 2015
9. Medioambiente	9.1. Deforestación	15.1; 15.2; 15.3	9.1.1. Tasa de deforestación	Ministerio de Medioambiente	2016
	9.2. Contaminación ambiental	12.4	9.2.1. Emisión de gases de efecto invernadero	Secretaría de Medioamb./Estimación de PBG CEPAL	

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

La identificación de las brechas en el estudio provincial 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 se evalúa en tanto objetivo o meta que es deseable alcanzar para lograr mayores niveles de desarrollo provincial.

Tal como puede observarse se consideró un número variable de indicadores que permiten aproximar el comportamiento de cada 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 2016, 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 sobre cada una de las dimensiones retomadas en un período acotado de tiempo, lo cual permite dar cuenta de la reducción o 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 de las regiones 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 2004-2016.

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 2004-2016 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^{7 8}.

⁷ 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. A partir del segundo trimestre de 2016 se reanuda la disponibilidad de información después de un lapso de revisión que implicó la discontinuidad transitoria de las publicaciones periódicas.

⁸ 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.

- El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en los relevamientos de 2001 y 2010.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- El Ministerio de Hacienda 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 Ministerio de Minería y Energía de la Nación.
- El Ministerio de Salud.
- El Ministerio de Educación.
- El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Otras fuentes provinciales y nacionales específicas.

La unidad de análisis de este trabajo es, entonces, la provincia de Formosa. Si bien también al interior de esta jurisdicción pueden observarse importantes heterogeneidades resulta dificultoso avanzar en un análisis intra-provincial. Esto se debe 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 datos censales. Aun así, en este caso es importante mencionar que el último relevamiento realizado en la Argentina corresponde al año 2010 y, transcurridos ocho años de dicho momento, la información proporcionada puede no ser relevante para analizar la situación actual de las brechas identificadas. Sin embargo, estos datos se utilizan como referencia cuando se trata de la única información disponible para aproximar una brecha o dimensión (i.e., necesidades básicas insatisfechas).

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

En este contexto, en el próximo apartado se caracteriza brevemente a la provincia de Formosa, 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 este apartado se presentan las principales características de la provincia de Formosa a partir de tres ejes principales: el geográfico-espacial, el socio-demográfico y el productivo. Pese a su escasa extensión, la provincia cuenta con distintas regiones agroecológicas que se diferencian por sus características naturales que dan lugar a la existencia de diferentes tipos de producciones. Como consecuencia del perfil productivo que adquiere cada una de estas regiones, se observan también rasgos socio-demográficos que, entre otras cuestiones, incluyen niveles diferenciales de concentración de la población. Las regiones del centro y este de la provincia son las más desarrolladas en términos productivos y son también las que producen los principales bienes a partir de los cuales Formosa logra su articulación con la economía nacional y su inserción exportadora. Asimismo, resulta importante señalar la gran relevancia que adquieren las actividades primarias y de comercio y servicios en la estructura económica de la provincia. Así, mientras que estas últimas sustentan particularmente la dinámica interna de la provincia, el sector primario (especialmente de la mano del petróleo crudo, los productos forestales y el arroz) es el que aporta la oferta exportable de la provincia.

A. Geográfico-espacial

Formosa es la sexta jurisdicción más pequeña de Argentina, y la cuarta de menor superficie en el Norte Grande argentino. La provincia integra el Noreste de Argentina (mapa 1) junto con Misiones, Chaco y Corrientes.

Posee una superficie de 72.066 km², por lo que representa casi un 2,6% del territorio continental argentino. Sus límites geográficos se establecen fundamentalmente a partir de ríos: al norte y al este, el antiguo cauce del Río Pilcomayo, hoy frontera seca, y el Río Paraguay, respectivamente, definen las fronteras de Formosa con la República del Paraguay, mientras que al sur el Río Bermejo determina el límite con la provincia del Chaco. Al oeste limita con Salta. La capital provincial es la ciudad de Formosa, la cual se emplaza en el departamento del mismo nombre al sudeste de la provincia.

Mapa 1
Ubicación de la provincia de Formosa en el territorio argentino



Fuente: Ministerio de Educación, Argentina.

El territorio formoseño se divide en nueve departamentos (mapa 2), 27 municipios y 10 Comisiones de Fomento. Los departamentos del centro de la provincia —Patiño, Bermejo y, en menor medida, Pirané, mencionados en orden desde el noroeste al sudeste— son los de mayor extensión relativa: en conjunto, dan cuenta del 63,5% de la superficie total de la provincia. El departamento de Formosa, sede de la capital provincial, es el que les sigue en importancia (8,6%). Por su parte, los departamentos más pequeños se ubican en ambos extremos del territorio, siendo Pilagás, al este de la provincia, la jurisdicción más reducida (4,2%).

La provincia se divide en ocho zonas —Extremo Oeste, Centro Oeste, Central Norte, Central Sur, Subtropical Norte, Pirané Norte, Pirané Sur y Litoral— (mapa 3) y, a diferencia de lo observado en otras jurisdicciones del norte argentino, estas regiones no tienden a aglutinar varios departamentos sino que, por el contrario, generan una nueva división económico-productiva que se complementa con la administrativo-departamental. Sin embargo, las regiones identificadas se aglutinan en las tres macrozonas que es posible definir en la provincia, en función de las características fisiográficas de su territorio: la zona húmeda al este de la provincia (región del Litoral, Subtropical Norte, Pirané Norte y Pirané Sur), la zona sub-húmeda en el centro (regiones Central Norte, Central Sur y Centro Oeste) y la zona semiárida al oeste (región Extremo Oeste).

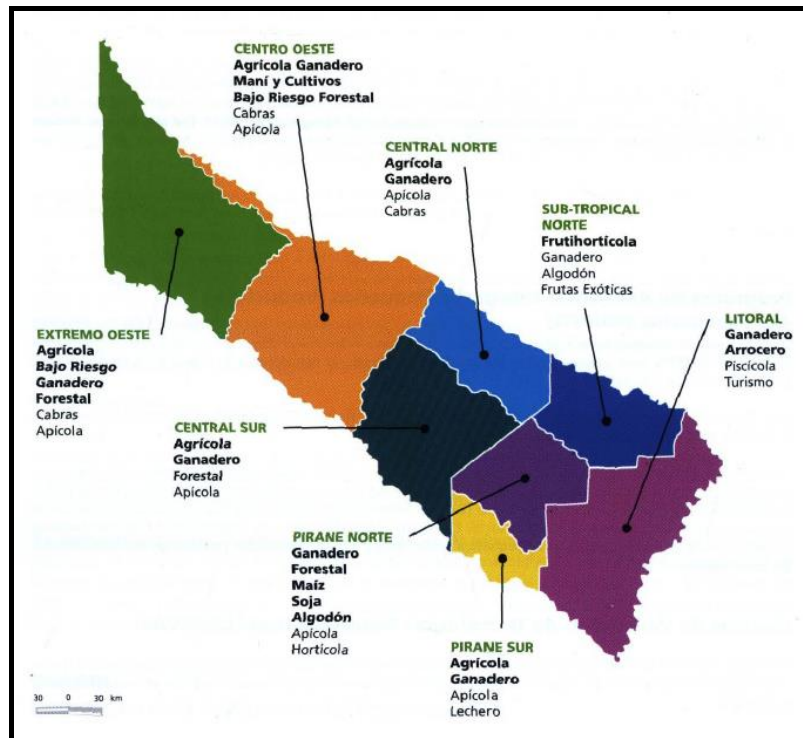
La región de Extremo Oeste abarca el 22% del territorio formoseño. Constituye el límite con la provincia de Salta e incluye la totalidad de los departamentos de Ramón Lista y Matcos, y el noroeste del departamento de Bermejo. Las condiciones del suelo, caracterizadas por el anegamiento, el drenaje lento y los problemas de salinidad, limitan el desarrollo de actividades productivas. Así, la economía de la región se sustenta principalmente en la ganadería extensiva, mayor y menor, apícola y la producción forestal.

Mapa 2
División departamental de la provincia de Formosa



Fuente: Instituto Geográfico Militar, Argentina (2015).

Mapa 3
Regionalización de la provincia de Formosa y perfil productivo regional



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En el centro de la provincia pueden identificarse tres regiones claramente diferenciadas. La región Centro Oeste se extiende por el oeste del departamento Patiño y el norte del departamento Bermejo. Es la segunda región más grande entre las identificadas en la provincia, en tanto abarca al 21,7% del territorio. Sus suelos y clima poseen rasgos semejantes a los evidenciados por la región Extremo Oeste con un desarrollo productivo también similar al de la región anterior, con predominio de la ganadería extensiva, la producción forestal y agricultura. La región Central Norte abarca el noroeste del departamento de Patiño y la región Central Sur incluye el sur de esta misma jurisdicción. Juntas, estas regiones concentran casi el 23% del territorio de la provincia, aunque la región del norte (8,3%) es menos extensa que la del sur (14,3%). El clima predominante, subtropical sub-húmedo, favorece en ambas regiones el desarrollo de la agricultura y la ganadería y, en menor medida, la actividad apícola.

Las regiones de Pirané Norte y de Pirané Sur dan cuenta, respectivamente, del 4% y del 8% de la superficie de la provincia. Ambas regiones se emplazan completamente en el departamento de Pirané, la primera de ellas al norte y la segunda al sur. En estas regiones, las condiciones geológicas y ambientales presentan rasgos comunes entre sí que las diferencian de las otras identificadas. Así, el clima es subtropical sub-húmedo con precipitaciones que son inferiores a las registradas en las zonas más húmedas del extremo este de la provincia. En este marco, el desarrollo de la actividad productiva en Pirané Norte y en Pirané Sur está fuertemente vinculado a la producción agrícola, ganadera y foresto industrial.

La región Subtropical Norte abarca al 8,3% de la superficie de Formosa y se extiende hacia el noroeste de los departamentos de Pilcomayo y de Pilagás. Comparte condiciones climáticas y de suelo con la región Litoral: el clima es subtropical sub-húmedo con elevados niveles de precipitaciones. El desarrollo económico de la región es fuertemente dependiente de la producción de frutas y hortalizas, aunque también tiene lugar la producción algodonera y ganadera.

Finalmente, la región del Litoral es la más desarrollada y con mayores recursos productivos. Es la cuarta en extensión, en tanto abarca el 13% de la superficie de la provincia. Comprende el este del departamento de Pilcomayo e íntegramente a los departamentos de Formosa y Laishí. El clima predominante es subtropical sub-húmedo y, junto con la región anterior, constituye la zona con mayores precipitaciones en la provincia. Productivamente, el rasgo sobresaliente es la mayor diversificación económica relativa, aunque como en el resto de la provincia, lo que prevalece es la actividad agrícola-ganadera.

B. Socio-demográfica

Con 530.162 habitantes en el año 2010, la provincia de Formosa daba cuenta del 1,3% de la población argentina. En términos demográficos, la provincia se caracteriza por un elevado nivel de concentración de la población en torno a la ciudad de Formosa, situada en el departamento del mismo nombre. Otros departamentos del este de la provincia también son importantes en este sentido, pero todos ellos constituyen asiento de poblaciones mucho menores que la ciudad capital. Entre los dos últimos relevamientos censales, la cantidad de habitantes de la provincia creció significativamente, aunque en una proporción menor que el promedio del país. La densidad demográfica es inferior a la media nacional y se constituye como la más reducida en el Noreste argentino. La distribución de la población por sexo no evidencia diferencias significativas con respecto al total nacional, pero ocurre lo contrario en términos de edad, donde la población de menos de 14 años ocupa un lugar mucho más significativo que para el conjunto de las provincias argentinas. La presencia de comunidades de pueblos indígenas en Formosa es mayor que en el promedio nacional, lo cual coloca a esta provincia entre las tres con mayor relevancia de esas poblaciones en el Norte Grande. Por su parte, los inmigrantes representan el 4% del total de los pobladores formoseños y provienen fundamentalmente de países limítrofes. Formosa también es receptora en el marco de procesos de migración internos, donde se destaca la importancia relativa de los flujos procedentes de Chaco y, en menor medida, de otras provincias del Noreste argentino.

Después de Catamarca, Formosa se ubica como la provincia menos poblada del Norte Grande argentino y como la jurisdicción del NEA con menor cantidad de habitantes. La proporción de población rural en Formosa (19%) más que duplica el promedio nacional (9%), al mismo tiempo que se ubica en

el promedio de las provincias que componen el Norte Grande (19%). El nivel de dispersión de la población rural es elevado⁹, dado que solamente el 24% de la población rural está agrupada en torno a poblados específicos.

Un análisis socio-demográfico más detallado de la provincia pone de manifiesto la existencia de dos características principales que están fuertemente vinculadas entre sí: el nivel de concentración de la población y la densidad demográfica de la provincia. En lo que respecta al primero de estos rasgos, un dato sobresaliente es el rol desempeñado por el departamento Formosa y, específicamente por su ciudad capital. En cuatro departamentos —Formosa, Pilcomayo, Patiño y Pirané— que representan casi el 62% de la superficie provincial, se concentra más del 85% de la población. En este marco, solamente en el departamento de Formosa (8,6% del territorio) habitan más de 230 mil personas, lo que constituye el 44,2% de la población total. El resto de las jurisdicciones muestran una menor importancia relativa: Pilcomayo alberga al 16% de la población, Patiño al 12,9% y Pirané al 12,2%. En el otro extremo, en el departamento de Ramón Lista (5,3% de la superficie provincial) reside el 2,3% de los formoseños.

En segundo lugar, en relación con la densidad demográfica, también se observan diferencias entre los distintos departamentos, lo que puede vincularse con la caracterización realizada en el párrafo anterior (mapa 4). El promedio para la provincia de Formosa en el año 2010 arroja un resultado por debajo de la media nacional: 7,4 hab./km² frente a 10,7 hab./km². Este valor es el menor entre las provincias del Noreste argentino, y es el tercero más reducido del Norte Grande. En este contexto, los departamentos con mayor densidad relativa se ubican al este de la provincia: en el departamento de Formosa, la densidad es de 37,8 hab./km², mientras que en el de Pilcomayo este valor alcanza a 15,9 hab./km². Paralelamente, en el extremo oeste de la provincia, en el departamento de Bermejo, se encuentra la jurisdicción con menor densidad demográfica de la provincia, con sólo 1,1 hab./km². En el resto de los departamentos el indicador se encuentra por encima de este último valor, pero por debajo aquel del promedio de la provincia.

El crecimiento poblacional de la provincia (9%) entre 2001 y 2010 también fue inferior al evidenciado para el total del país (10,6%), factor que explica el leve retroceso que experimentó Formosa en dicho período en su participación relativa en el total de habitantes del país. En comparación con el Norte Grande, la cantidad de habitantes se incrementó levemente por debajo al promedio (9% en Formosa frente al 9,6% en la región), y su dinámica vegetativa estuvo por debajo de Misiones, pero por encima de Chaco y Corrientes en el mismo período. El incremento de la cantidad de habitantes en la provincia durante 2001-2010 fue también inferior al evidenciado en esta misma provincia en la década previa (entre 1991 y 2001 la población de Formosa había crecido más del 22%).

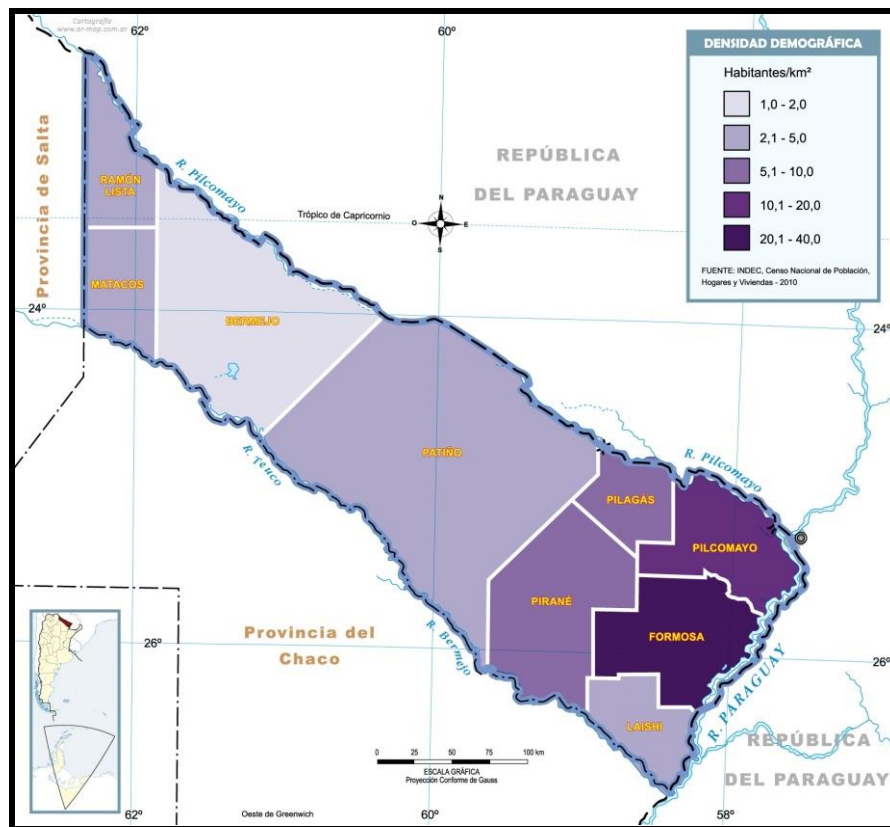
En ambos períodos, se observan comportamientos diferenciados en los departamentos que integran la provincia, aunque es importante destacar que, a través de los años, no se modifica la posición de cada jurisdicción en términos de su importancia relativa como asiento de la población. El rasgo característico en este sentido es el mayor crecimiento relativo de los departamentos que para 1991

⁹ 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 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.

poseían menor cantidad de habitantes, aunque esto no fue suficiente para que relevamientos censales posteriores dejaran de ser las jurisdicciones menos habitadas.

Así, las tasas de crecimiento de la población en los departamentos de Maticos y Ramón Lista fueron de 45% y 64%, respectivamente, entre 1991 y 2001. Entre 2001 y 2010 estas dos jurisdicciones fueron también las que evidenciaron un mayor crecimiento, aunque con tasas menores que en el período anterior: 18% y 25%, respectivamente. En el otro extremo, en este último período, Pirané fue el departamento de menor crecimiento entre los dos últimos relevamientos censales: 0,8%. Formosa, el departamento con mayor cantidad de habitantes en los tres momentos considerados, evidenció una tasa de crecimiento de la población mayor al promedio provincial en cada uno de los períodos: 32% en 1991-2001 y 12% entre 2001 y 2010. La evolución de los niveles de densidad demográfica acompañó, en los distintos períodos, los vaivenes de la población, con tasas de crecimiento en la cantidad de habitantes por km² en cada uno de los departamentos que prácticamente reproduce la dinámica de las tasas de crecimiento de la población en los mismos.

Mapa 4
Densidad demográfica de la provincia de Formosa, por departamentos, 2010



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

Al igual que en otras provincias del Norte Grande, la composición de la población en términos de sexo no varía significativamente del promedio nacional. De acuerdo al Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010, a nivel provincial, la distribución entre hombres y mujeres es prácticamente equitativa, con una leve superioridad de las mujeres. Sin embargo, cuando se analizan los distintos departamentos, se observa que solamente en tres de ellos (Formosa, Pilcomayo y Maticos) la cantidad de mujeres supera a la de los hombres. En este marco, y teniendo en cuenta el resultado promedio, es

importante notar nuevamente la incidencia de estos tres departamentos para explicar la dinámica poblacional, dada la proporción de la población formoseña que albergan. Pilagás, por su parte, es el departamento con una mayor proporción de población masculina: 54% del total.

En lo que respecta a la edad, los datos del mismo Censo muestran que también en este caso la provincia de Formosa se asemeja a las provincias del Norte Grande y se diferencia levemente del promedio nacional. Los resultados permiten extraer dos conclusiones, la primera de ellas asociada a la mayor tasa de natalidad de la población y la segunda vinculada con la menor supervivencia, aun cuando se registran casos de personas con más de 100 años de edad. Las condiciones socio-productivas de cada una de las regiones es un factor a tener en cuenta en la explicación de estos fenómenos, especialmente cuando se consideran las diferencias entre departamentos.

En 2010, poco más del 61,5% de la población se encontraba en el rango etario de 15 a 64 años (frente al 64% en el promedio nacional). En el mismo momento, la proporción de menores de 14 años (31,5%) era superior al promedio nacional (25,5%), mientras que la de mayores de 65 años (7%) era inferior al conjunto de la Argentina (10%). Los dos principales departamentos del este de la provincia, Formosa y Pilcomayo, son los que muestran una menor proporción relativa de niños en su estructura poblacional (29% y 30%, respectivamente), mientras que en todas las jurisdicciones restantes, la proporción de menores de 14 años es superior al promedio provincial. El departamento de Ramón Lista sobresale por alcanzar proporciones extremas en los tres segmentos etarios: alcanza la mayor proporción relativa en la provincia de población de hasta 14 años (46%), mientras que solamente el 52% se encuentra entre 15 y 64 años y poco más del 2% es mayor de 65 años. Pilcomayo es la jurisdicción en la que se evidencia una mayor proporción relativa de población longeva (más del 8%) y Formosa, especialmente por sus características productivas y económicas, es donde se registra una mayor proporción de población que se ubica en el rango de 15 a 64 años.

Dentro del Noreste argentino, Formosa es la provincia que posee la mayor proporción de población que se autorreconoce como perteneciente o descendiente de pueblos indígenas: 6%. Esta participación supera ampliamente a la media nacional (2,4%) y se encuentra cercana a los valores observados en provincias del Noroeste, tales como Jujuy y Salta, donde la importancia de estas comunidades también es significativa. A diferencia de lo observado en otras provincias, en este caso se observa una fuerte presencia relativa de estas comunidades en los principales departamentos (por población y estructura económica) de la provincia. Las comunidades prevaecientes son la Wichí (45%) y la Toba (38%), que habitan tanto regiones urbanas como rurales, aunque con un peso levemente menor en estas últimas. En términos de estructura de la población, se destaca el predominio de la población masculina y de los menores de 14 años. Dentro de estas comunidades, la población de 15 a 64 años representa cerca del 54% del total y la proporción de los mayores de 65 años el 2,4%, lo que representan niveles muy inferiores al promedio provincial.

La presencia mucho más amplia y extendida de población originaria en Formosa respecto del resto de las jurisdicciones provinciales plantea necesidades específicas que, aun con los desafíos que demandan las diferencias culturales, han sido incorporadas en la agenda de políticas públicas. Una cuestión particularmente importante es la incorporación (cuantitativa y cualitativa) de estas poblaciones a los ámbitos educativos y productivos.

La presencia de migrantes en la provincia es significativa pero, en el caso de los migrantes externos, la proporción radicada en la provincia de Formosa (4%) es levemente inferior a lo evidenciado para el promedio nacional (4,5%). Estos pobladores provienen preponderantemente, al igual que en otras provincias del Norte Grande Argentino, de otros países de América, especialmente de los que limitan con la Argentina. Le siguen en importancia regiones de procedencia tales como la Unión Europea, mientras que la importancia relativa de Asia, África y Oceanía es marginal. La población migrante que al año 2010 vivía en la provincia se conformaba en su mayoría de personas llegadas en la década de los noventa (un 78%), mientras que la radicada entre 2002 y 2010 solo alcanzaba al 12%. La estructura poblacional de la comunidad migratoria en Formosa se distancia considerablemente del promedio provincial, especialmente en lo que respecta a la edad. El segmento más relevante es el del rango entre 15 y 64 años (56%), aunque se destaca la fuerte presencia de población con más de 65 años

(39%), participación que supera ampliamente a lo observado para el conjunto de la provincia. Los menores de 14 años, por el contrario, solamente dan cuenta del 5% del total de la población migrante. En el marco de estas características generales, es importante destacar la mayor presencia relativa de comunidades migratorias en el departamento de Pilcomayo, de mayor desarrollo productivo, donde representan al 9% de la población total. En el otro extremo, en el departamento de Matacos, en el año 2010, la población migrante constituía un 0,4% de la población total.

De la población nacida en la Argentina y radicada en Formosa, el 92% es oriundo de la misma provincia. El lugar de procedencia más importante de los migrantes internos es la provincia limítrofe de Chaco (2,4%), y le sigue en importancia la provincia de Buenos Aires (1,3%). Otras provincias del Norte Grande, especialmente Salta y Corrientes, aportaban, en 2010, pobladores a esta provincia, pero en ambos casos representaban menos del 1% del total.

C. Productiva

La estructura sectorial de Formosa muestra una fuerte participación de las actividades comerciales y de servicios, especialmente de aquellos vinculados a la administración pública; y también se destaca la relevancia del sector de la construcción. Por el contrario, las actividades industriales son menos relevantes que en el promedio de la economía nacional, aunque tienen una participación relativa en el PBG que es superior a la del sector primario. El desarrollo de la actividad productiva se encuentra desigualmente distribuido en el territorio formoseño. Las actividades más relevantes en términos de producción y exportaciones se localizan fundamentalmente en la región del Litoral y en algunos departamentos del centro de la provincia; mientras que en el oeste, la economía se sustenta casi en su totalidad en la producción ganadera. En términos de exportaciones, se destaca la participación en las ventas externas de petróleo crudo, productos forestales (especialmente tanino, que constituye el principal bien exportado por la provincia) y arroz. La canasta exportadora se completa con otros productos, pero los mencionados son los que diferencian el perfil exportador de la provincia con respecto a otras jurisdicciones de la Argentina. Finalmente, en términos del tamaño de los agentes se observa un fuerte predominio de empresas micro, con una participación relativa preponderante de estas en la manufactura, el comercio y los servicios. Sectorialmente, se observa un crecimiento de la cantidad de empresas en los últimos 20 años que fue traccionado por los locales comerciales y las empresas de construcción, lo cual es congruente con la importancia que lograron estos dos sectores en la estructura económica reciente de la provincia.

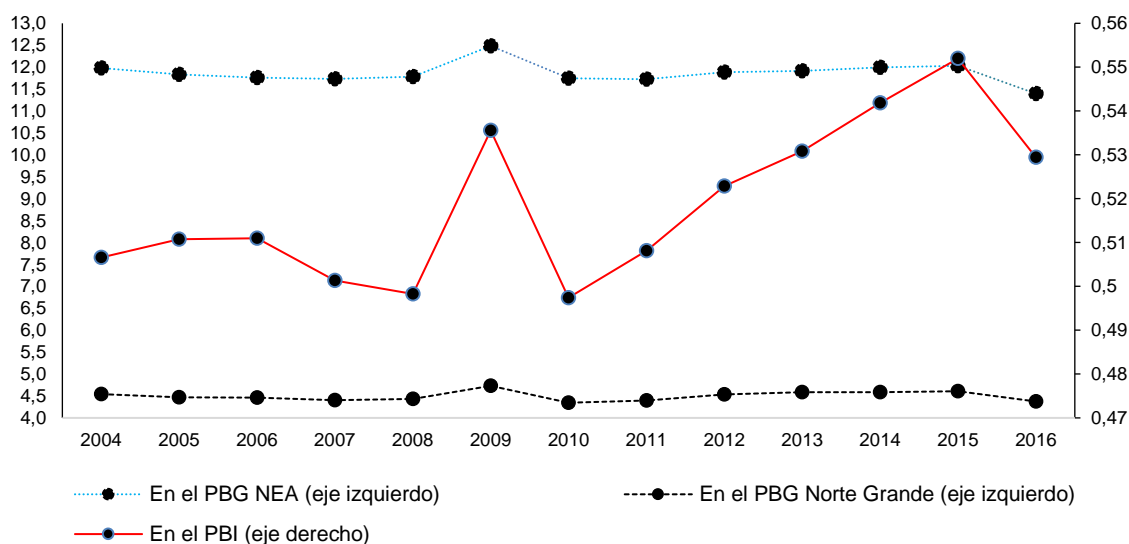
Según estimaciones de la CEPAL, el PBG de Formosa representaba el 0,53% del PBI nacional en 2016, valor que la colocaba entre las provincias con menor participación relativa en el producto generado a nivel nacional y como la economía más pequeña del noreste y del Norte Grande Argentino (CEPAL, 2016)¹⁰. En particular, en el año 2016 esta provincia daba cuenta del 11,4% del PBG del Noreste y, si se considera al Norte Grande como referencia, esta participación se reducía al 4,4%.

Entre 2004 y 2016, Formosa evidenció variaciones marginales en su participación relativa en el PIB nacional que, entre puntas del período, tiene como saldo un incremento del 0,02%. Esto puede explicarse por una tasa de crecimiento de la economía provincial, a precios de 2004, de 6,6 pp. por encima de lo evidenciado para la economía nacional: 52,6% acumulado frente al 46%. Por su parte, cuando se consideran las zonas geográficas de las cuales forma parte la provincia, se observa una pérdida de la participación relativa del PBG de Formosa que se ubicó en torno 0,6 pp. en el caso del NEA y a 0,2 pp. en relación con el Norte Grande (gráfico 1). Nuevamente, esto como consecuencia de una tasa de crecimiento acumulada del PBG provincial inferior a lo observado para el promedio del NEA (60,5%) y el Norte Grande (58,4%).

¹⁰ Para el mismo año y según las estimaciones de CEPAL, las cuatro principales jurisdicciones de la Argentina en términos de su participación en el PBG eran Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, en ese orden. En conjunto, estas cuatro jurisdicciones daban cuenta del 70,5% del PBI, a valores constantes de 2004.

Tanto a nivel nacional como regional, el peso relativo del PBG provincial en el año 2009 muestra un comportamiento disruptivo que se asocia con un crecimiento del producto de Formosa con respecto al año anterior, en un contexto de caída prácticamente generalizada en el resto de las provincias argentinas. Junto con Formosa, las excepciones solamente se dan en Catamarca y en Santa Cruz.

Gráfico 1
Evolución de la participación del PBG de Formosa, 2004-2016
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2018).

Según estimaciones realizadas por la CEPAL (2018), para el año 2016, el 72,4% del valor agregado formoseño era explicado por el sector terciario, el 15,6% por el sector secundario y el 12% restante por el sector primario. La estructura de la economía en términos de sus principales actividades muestra un predominio de la producción terciaria la cual, entre 2004 y 2016, incrementó su participación relativa en algo más de 3 pp. El sector secundario tenía, en 2016, una participación en el promedio provincial inferior a la evidenciada en el promedio nacional (25,6%) y, entre puntas del período analizado, evidenció una tasa de crecimiento acumulada del 45%, superando incluso lo observado a nivel nacional donde dicho incremento fue de algo más del 13%. Como consecuencia de esto, mientras que en el promedio nacional el sector secundario perdió entre 2004 y 2016 2,4 pp. de participación en el total del PBG, en Formosa se evidenció un leve aumento en dicha proporción (0,5). En lo que respecta al sector primario, se observa una caída de la participación relativa tanto en PBG de Formosa como en el PBI nacional entre 2004 y 2016, la cual estuvo cerca de los 3 pp. en ambos casos, con un decrecimiento levemente mayor a nivel nacional.

La desagregación de los grandes sectores pone en evidencia que la actividad productiva de la provincia y sus exportaciones están concentradas en algunas producciones agrícolas particulares, mientras que en la producción de servicios, que es el eje de la agregación de valor en la economía provincial, predominan aquellos de menor productividad relativa. En este marco, lo producido en la provincia representa una proporción significativa de la cantidad de esos bienes a nivel regional (noreste argentino), pero su impacto es mucho menos relevante cuando se considera a la economía en su conjunto.

La producción primaria de la provincia se sustenta fundamentalmente en bienes agrícolas. Los principales complejos productivos se asocian con este tipo de bienes y, en particular, se destaca la importancia de cultivos industriales tales como el algodón, el arroz entre los cereales, de la soja y el

maíz entre las oleaginosas y de las bananas y los cítricos (especialmente el pomelo) en la producción frutihortícola (DINREP, 2012). En un plano de menor relevancia, la actividad ganadera de la provincia está fuertemente asociada a la existencia de ganado bovino y bubalino. Si bien la cantidad de cabezas de ganado es mayor en el primer caso que en el segundo, el impacto sobre la producción nacional se evidencia solamente en relación a la producción de búfalos: en 2009, la existencia de cabezas en Formosa era la mitad del noreste argentino y el 45% del stock nacional.

La producción forestal es también importante, no solamente en lo que respecta a la actividad primaria (rollizos y leña) sino también al aprovechamiento industrial (madera, muebles y tanino). La mayor parte de estas actividades se sustenta en la explotación de especies de bosques nativos, particularmente algarrobo y quebracho.

En esta provincia también se destaca la explotación de gas y petróleo, especialmente en el contexto de la región noreste, dado que es la única jurisdicción de esta región que cuenta con este tipo de recursos naturales. De esta manera, si bien la producción de Formosa no es relevante en términos del total nacional, representa el total de lo generado por la región.

Según estimaciones recientes de la CEPAL la actividad industrial de la provincia representaba, en 2016, el 0,2% de la producción industrial nacional, participación que se ha mantenido constante en los últimos 20 años a pesar del incremento de la participación relativa de estas producciones en la estructura económica provincial. Tal como se mencionó, se trata de un sector que se encuentra en estrecha relación con las principales producciones agrícolas y forestales. También se realizan actividades de faena de ganado vacuno, en función de las existencias de cabezas de este tipo de ganado en la provincia. Las principales ramas desarrolladas son la textil, del cuero, la industria alimenticia y, con un menor peso relativo, la producción de madera y muebles. Es importante mencionar que la dinámica industrial y sus posibilidades de evolución en la provincia de Formosa en particular, y en gran parte del NEA en general, se ve fuertemente condicionada por las fuentes de energía disponibles. En ese sentido, como se verá en el apartado III, la provincia de Formosa no cuenta con tendido de gas, lo que representa una fuerte limitación para avanzar en la complejización de la estructura productiva en general y manufacturera en particular.

En lo que respecta al sector secundario, también es importante destacar el de la construcción, que se encuentra fundamentalmente motorizado por el rubro de la obra pública. Esta actividad tiene una gran importancia dentro de la economía provincial, en tanto representó, en 2016, el 6,7% del PBG en un marco en el que el conjunto de las actividades secundarias representaban el 15,6%.

La producción de servicios, si bien es importante en la estructura económica de la provincia, muestra una fuerte concentración en algunas actividades particulares. Por un lado, se destaca dentro de este agregado la actividad comercial mayorista y minorista y, por otro, sobresale el impacto de los servicios vinculados con la administración pública y defensa, poniendo de manifiesto el rol desempeñado por el sector público provincial y municipal en la economía formoseña. En un nivel similar a la actividad anterior se encuentra la provisión de servicios sociales, personales y de salud. En el otro extremo, es muy reducida la importancia de la intermediación financiera y de actividades vinculadas con el turismo, como hoteles y restaurantes.

La relevancia que adquieren las distintas actividades productivas desarrolladas en la provincia en el contexto de la economía nacional se complementa con la escasa inserción externa de los productos formoseños. La participación de las exportaciones formoseñas en el total de las ventas externas argentinas fue, en 2016, del 0,04%, aunque en algunos productos específicos su importancia es más significativa.

Si bien se observa una relación estrecha entre los destinos de las exportaciones y los distintos productos que constituyen la oferta exportadora de la provincia, este vínculo es menos estrecho que en otras provincias argentinas. Esto permite sostener la existencia de cierto grado de diversificación de los productos exportados en cada uno de los destinos. Entre 2003 y 2016, las exportaciones de la provincia se incrementaron más de un 8% entre puntas del período. Este comportamiento se explica por un crecimiento que superó el 73% entre 2003 y 2014 y que experimentó, entre 2014 y 2016, una caída del 38%. Los dos grandes rubros más importantes de exportación de la provincia son el de bienes primarios

y el de manufacturas de origen agropecuario (MOA). En contraste con el promedio nacional, lo más llamativo es la baja relevancia de las manufacturas de origen industrial (MOI) y la elevada participación de las MOA. En 2016, según datos del INDEC, el 29% de las exportaciones argentinas correspondían a MOI, rubro que alcanzaba a poco más del 5% en Formosa. Por su parte, las MOA daban cuenta de algo más del 40% de las ventas externas del país y 47% de las formoseñas. Nuevamente, es relevante señalar que el tipo de inserción externa de la provincia es inseparable de las restricciones que presenta en el plano energético mencionadas previamente.

El análisis de la canasta exportadora por complejos productivos para el año 2016 muestra una importancia similar de tres complejos: el productor de extractos, curtientes y tintóreos (25%), el cerealero (22%) y el petrolero-petroquímico (23%). En este marco, es importante señalar el notable crecimiento de los dos primeros entre 2003 y 2016, en detrimento de las exportaciones de combustibles: en 2003, los dos primeros explicaban, en conjunto, poco más del 13% de las exportaciones provinciales, mientras que la actividad petrolera representaba cerca del 77% de las ventas externas (y solamente algo más del 16% en 2016). Estos resultados, que *a priori* dan cuenta de una reconfiguración del perfil exportador provincial más tendiente a la diversificación parecen relacionarse, por un lado, con la menor productividad en la extracción de petróleo (frente al envejecimiento de los pozos petroleros y la tendencia al agotamiento de los recursos hidrocarbúricos) pero también con una reorientación del petróleo extraído en la provincia, que pasó de destinarse mayoritariamente al Paraguay a enviarse a la provincia de Salta para su refinación. Más allá de estos cambios, la canasta exportadora de la provincia muestra todavía una fuerte concentración en un grupo acotado de bienes. Los cinco principales productos daban cuenta, en 2016, del 72% de las exportaciones de la provincia, con un peso preponderante de extracto de quebracho (25%), arroz blanco (22%) y petróleo crudo (16%).

Según datos del INDEC para 2016, en lo que respecta a los destinos de exportación, sobresale la importancia individual del Brasil (25%), los Estados Unidos (17%), China (10%), Alemania (4%) y Japón (4%). Las exportaciones de cereales se destinan, principalmente al Brasil, Chile, Cuba y Colombia; las forestales preponderantemente a los Estados Unidos, Japón y Alemania, y las del complejo petrolero-petroquímico predominantemente al Brasil, Estados Unidos y China, en ese orden.

Las actividades que configuran el perfil productivo y exportador de la provincia se encuentran desigualmente distribuidas en toda la extensión del territorio provincial. La región del Litoral, donde se emplaza la capital de Formosa, es la que evidencia una mayor diversificación productiva. En particular, en esta zona es posible identificar actividades relacionadas con las producciones de ganado bovino, oleaginosas, cereales y productos forestales; con la industria manufacturera y con el turismo. En el oeste de la provincia, por su parte, la actividad productiva está mucho más concentrada y se asocia fundamentalmente con la producción de ganado caprino y ovino (mapa 5).

Las regiones subtropical norte y Pirané Norte y Sur muestran perfiles productivos similares a los observados en el Litoral, y se agrega, en este caso, la producción de cultivos industriales. En la zona central, la diversificación también es más importante que en el oeste de la provincia y allí se incorpora la actividad petrolera. Estos rasgos productivos inciden no solamente en el desarrollo de cada una de estas regiones, sino también en la capacidad de las mismas de insertarse en los mercados externos. La descripción anterior pone en evidencia que las zonas del Litoral y Central son precisamente las más dinámicas en este sentido.

Mapa 5
Distribución de actividades productivas de la provincia de Formosa

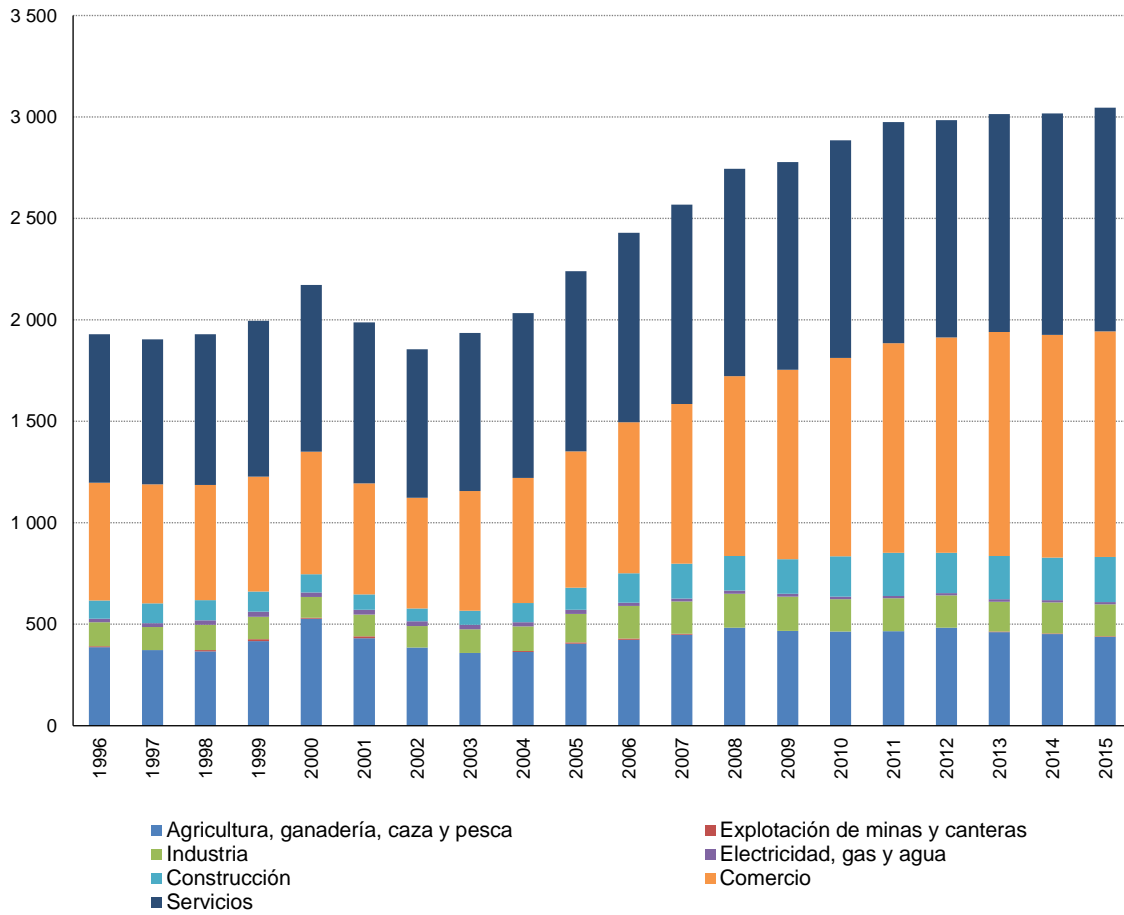


Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación

El análisis anterior puede complementarse con la descripción de la estructura económica de la provincia en términos de los agentes económicos que intervienen en la misma. El gráfico 2 muestra la evolución en la cantidad de empresas registradas en el sector privado para el período 1996-2015. Entre ambos momentos, se observa que la cantidad total de empresas se incrementó en un 57,8%, con una parte significativa de ese crecimiento explicado por el sector de la construcción (149%) y de los locales comerciales (91%). En el otro extremo, los establecimientos abocados a la provisión de servicios públicos (electricidad, gas y agua) fueron los que evidenciaron una mayor reducción relativa (33%). Como resultado, en 2015, la participación de las empresas comerciales y relacionadas a la construcción se había incrementado considerablemente con respecto a 1996: en el primer caso, la participación relativa de las empresas del sector en el total pasó de 30% a 36%, mientras que en el segundo el incremento fue del 4,6% al 7,3%. Como contrapartida, se redujo relativamente la importancia de las empresas dedicadas a la producción primaria e industrial.

En términos del tamaño de firmas, las que prevalecen son las microempresas. Según datos del OEDE (MTEySS), en el año 2015 este grupo daba cuenta de casi dos tercios del total de las empresas de la provincia. El segmento menos numeroso es el de las empresas medianas, con casi el 6% del total. En términos sectoriales, este patrón se reproduce en todos los casos, aunque con algunas acentuaciones. En particular, en comercio, las microempresas dan cuenta de más del 74% del total, mientras que esta actividad llega a acoger a casi el 5% del total de firmas de los segmentos mediano y grande. Por su parte, las empresas grandes están sobrerrepresentadas principalmente entre las actividades de servicios.

Gráfico 2
Provincia de Formosa: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2015



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

III. Las restricciones al desarrollo en Formosa 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 de Formosa en función de sus principales restricciones estructurales al desarrollo. Para ello, tal como se mencionó, se considera como referencia fundamentalmente el comportamiento de los distintos indicadores con respecto al promedio nacional y se complementa este análisis con el posicionamiento relativo frente al Noreste Argentino y al Norte Grande (en adelante, NEA y NG, respectivamente). Se consideran las nueve brechas estructurales planteadas en la metodología, cada una de las cuales se aproxima, en sus distintas dimensiones, a partir de dichos indicadores, elaborados con información proveniente de diferentes organismos públicos.

Para una definición y descripción detallada de los indicadores construidos se sugiere consultar el anexo 1 de este documento, elaborado sobre la base de CEPAL (2016) y sus revisiones más recientes. La información que se presenta en los gráficos y los cuadros (incluido el A2.1 del anexo 2) constituye el punto de partida para la caracterización de la provincia en términos de sus principales limitantes al desarrollo. En el análisis de algunas de las brechas consideradas no solamente se describen las dimensiones y los indicadores definidos en la metodología para su medición, sino que también se retoman algunas variables complementarias que permiten dar cuenta de aspectos que actúan como condicionantes para la reducción de cada una de esas brechas estructurales.

A. Brecha de ingresos

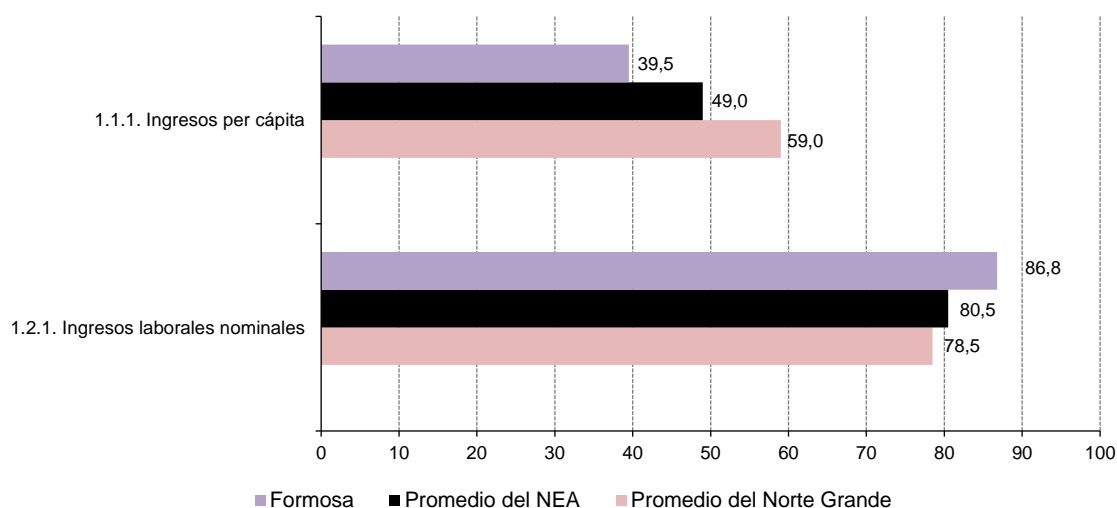
La brecha de ingresos permite evaluar la situación de cada provincia en materia de generación de valor a partir del desarrollo de sus actividades productivas, al mismo tiempo que contempla la evolución de los ingresos laborales de los trabajadores. En función de ello, se consideran dos indicadores para aproximar esta brecha. El primero es el ingreso per cápita, que se utiliza para medir la diferencia que existe entre el valor del producto bruto geográfico por habitante (en adelante, PBG) a precios constantes de 2004 de cada provincia con respecto al promedio nacional. El segundo indicador 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 con respecto al promedio nacional. En ambos casos, mayores proporciones con relación a la media

nacional o al área geográfica a la que pertenece la provincia darían cuenta de una dinámica más virtuosa de estos indicadores.

La información utilizada para el análisis de esta dimensión proviene de la estimación del PBG realizada por la CEPAL para el año 2016¹¹ y de los ingresos nominales correspondientes a la ocupación principal de cada trabajador que se derivan de la EPH para los cuatro trimestres que van desde el segundo de 2016 al primero del 2017¹². Los resultados para Formosa con respecto al total nacional y para las zonas geográficas de las cuales forma parte esta provincia se presentan en el gráfico 3.

En términos generales, la brecha de ingresos en Formosa muestra una evolución positiva a lo largo de todo el período considerado. Sin embargo, aún no es suficiente para cerrar la distancia existente con respecto al promedio nacional en ambos indicadores. En este marco, la dinámica de la provincia entre 2004 y 2016/7 en materia de ingresos permite dar cuenta de una tendencia hacia el cierre de la brecha de ingresos laborales con respecto al promedio nacional que es mucho más clara que el acercamiento a los niveles de ingreso per cápita que se registran para el promedio de Argentina.

Gráfico 3
Indicadores que describen la brecha de ingresos de Formosa respecto del promedio nacional



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

Según estimaciones de la CEPAL, en el año 2016 el PBG por habitante de Formosa representaba el 39,5% del PBI promedio nacional (gráfico 3). Con este resultado Formosa se ubicaba como la provincia con menor PBG per cápita y es importante mencionar también que la relación entre el PBG per cápita de Formosa con respecto al promedio nacional es menor también a la relación alcanzada por el conjunto del NEA (49%) y del Norte Grande (59%) (gráfico 3). Esta posición desventajosa se sostuvo a lo largo de todo el período 2004-2016, aunque con oscilaciones que

¹¹ Tal como se mencionó en el primer apartado del documento, los indicadores utilizados para la caracterización de las brechas estructurales al desarrollo en las provincias argentinas fueron revisados entre 2017 y 2018. En este sentido, el promedio nacional y los correspondientes al NOA, al NEA y al Norte Grande pueden diferir levemente de aquellos presentados en documentos anteriores, en particular aquellos de brechas estructurales de desarrollo para las provincias argentinas de Tucumán y Chaco. La nueva estimación del PBG para 2004-2016 es con base en 2004, lo que altera marginalmente algunos de los indicadores publicados en los anteriores documentos.

¹² Sobre la base de la disponibilidad de información de la EPH, la cual se reanudó para el segundo trimestre de 2016 luego de un lapso de revisión en las estadísticas públicas en el que se discontinuaron transitoriamente las publicaciones periódicas. El mismo criterio se aplicará a todos los indicadores que utilizan como fuente la base trimestral de microdatos de la EPH.

permitieron, en determinados momentos, lograr una leve disminución de la brecha evaluada a partir de este indicador. Así, particularmente entre 2010 y 2015 se observa una reducción sostenida de la brecha que se asocia con un incremento de la proporción del PBG per cápita de Formosa frente al PIB promedio nacional: mientras que en 2010 esta relación era del 36,8%, en 2015 era del 41,1%; en 2016 vuelve a retraerse para ubicarse en el 39,5% mencionado anteriormente. Entre 2004 y 2016 la mejora de este indicador se tradujo en un incremento de 1,4 pp. Si bien este comportamiento es coherente con lo evidenciado para el conjunto del NG y el NEA, no logró alcanzar la dinámica observada en estas regiones, donde las mejoras alcanzaron a 3,3 y 3,9 pp., respectivamente (cuadro 3).

Entre 2004 y 2016-2017 el ingreso nominal promedio de un asalariado en Formosa se incrementó poco más de un 29%, porcentaje muy cercano al observado para el promedio nacional (28%). En este marco, a lo largo del período se observa una reducción de la brecha de ingresos evaluada a partir de este indicador que rondó los 9 pp. frente al promedio nacional. Este desempeño ubicó a Formosa en una mejor posición relativa que el promedio del NEA y del Norte Grande. En promedio, los ingresos laborales de un asalariado pleno de Formosa representaban, en 2016-2017, casi el 87% de los ingresos de un asalariado medio a nivel nacional. Este valor se diferencia significativamente de lo evidenciado en las zonas geográficas mencionadas, donde esta proporción rondó el 80% (gráfico 3). A su vez, si se considera el período 2004-2016/7, se observa que la reducción de la brecha evaluada a partir de los ingresos laborales nominales de los asalariados plenos fue mayor en Formosa que en el promedio del NEA y en el promedio del Norte Grande (cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución de los indicadores que describen la brecha de ingresos
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción		
	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
1.1.1. Ingreso per cápita (2004-2016) ^a	-3,3	-3,9	-1,4
1.2.1. Ingresos laborales nominales (2004-2016/17)	-3,3	-5,4	-9,3

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

^a El indicador será actualizado hasta 2016 cuando finalice el proceso de actualización del PBG, en curso.

La evolución de los ingresos de los trabajadores registrados del sector privado evidencia un comportamiento similar al del conjunto de los asalariados. Así, los datos del OEDE-MTEySS muestran que el incremento promedio anual de los ingresos obtenidos por los trabajadores de este segmento en Formosa (28%) fue mayor al evidenciado por el mismo grupo en el promedio nacional (26,5%), en el Norte Grande (28%) y en el NEA (27%). Tal como se observa también para el conjunto de la Argentina y para las zonas geográficas a las que pertenece la provincia, los ingresos de los trabajadores registrados tienden a ser mayores que los de otros grupos ocupacionales. Así, en el caso de Formosa, este grupo de trabajadores percibía en 2016, en promedio, ingresos que eran un 43% superior al ingreso promedio calculado considerando la totalidad de los trabajadores de la provincia, donde también se incluyen los empleados públicos y los trabajadores asalariados no registrados. Este dato pone de manifiesto dos cuestiones relevantes: por un lado, el importante peso de otras formas de empleo en el total de ocupados provinciales y, por otro, los menores niveles de ingreso que se registran a partir de estas otras modalidades de contratación, cuestión que se retomará en las secciones C y G.

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). Esta dimensión se evalúa a través del coeficiente de Gini, el cual remite a la concentración en los ingresos en cada una de las provincias. 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 con los promedios nacional y/o de regiones geográficas subnacionales.

Los datos utilizados para evaluar esta brecha corresponden a la EPH del INDEC en 2016-2017. Los resultados se presentan en el cuadro 4 y el gráfico 4. El principal rasgo que se destaca en torno a esta brecha es el posicionamiento relativo positivo de la provincia de Formosa con respecto al promedio nacional y a los promedios de las zonas geográficas a las que esta pertenece, las cuales se caracterizan por importantes desigualdades distributivas. En este marco, también es importante destacar la evolución positiva del coeficiente de Gini en la provincia en el período que se extiende entre 2004 y 2016/7.

Cuadro 4
Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad
(Tasa de variación acumulada)

Indicador	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
2.1.1. Concentración de ingresos (2004-2016/2017)	-17,5%	-21,0%	-19,3%	-22,4%

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

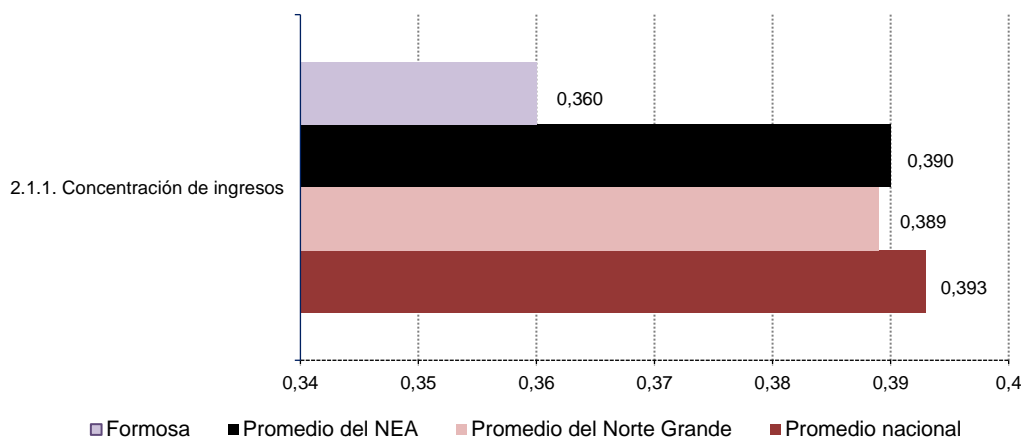
En términos porcentuales, esta provincia evidenció entre 2004 y 2016-2017 una reducción significativa de los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, en tanto en el primero de estos años el valor alcanzado por el coeficiente en la provincia era 0,464. Después de Chaco, Formosa fue la provincia del NEA con mejor desempeño y, en el contexto del Norte Grande, su dinámica positiva quedó más emparejada con el comportamiento de otras provincias, especialmente aquellas que integran el NOA, en tanto en promedio, la reducción porcentual del Coeficiente de Gini entre 2004 y 2016-2017 en esta zona geográfica fue cercana al 22%¹³.

Como resultado de lo anterior, en 2016-2017, Formosa se posicionaba como la segunda provincia del país (después de La Rioja) con mejor desempeño en este indicador y se ubicaba en el grupo de provincias con menor desigualdad relativa. En particular, el valor de 0,36 alcanzado por el coeficiente de Gini se contraponía con los valores cercanos a 0,39 en torno a los cuales rondaba tanto el promedio nacional, como los promedios del NEA y del Norte Grande (gráfico 4). El análisis de estos resultados favorables para la provincia en materia de desigualdad debe, sin embargo, contemplar el

¹³ 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. Una serie de trabajos realizados por diversas instituciones (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. En la misma dirección, es importante considerar el impacto de distintos programas provinciales orientados a objetivos similares. En particular, se destaca, por alcance y continuidad, la relevancia del Programa de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA) que, luego de una etapa inicial concentrada en la provisión de asistencia a los pequeños productores, desde 2004 presenta un enfoque orientado al fortalecimiento y acompañamiento de este mismo grupo, en pos de objetivos que incluyen desde el auto-sostenimiento económico, hasta la obtención de la propiedad de la tierra y la capacitación para la producción.

contexto general de la provincia en materia de ingresos. Como fue mencionado, la tendencia hacia una mejor distribución ocurre con un ingreso medio de la población que se halla aún bastante rezagado. En tanto que, los ingresos laborales, con menor desventaja relativa en el plano nacional, parecen tener un alcance acotado en la provincia lo cual, como se verá a continuación, se relaciona con un bajo grado de participación en el mercado de trabajo.

Gráfico 4
Formosa: indicador que describe la brecha de desigualdad



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

C. Brecha de empleo

En el análisis de la brecha de empleo confluyen distintos indicadores que, considerados de manera conjunta, aportan 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 (nivel de empleo) y dos con su dimensión cualitativa (calidad del empleo).

En términos cuantitativos, el primer indicador que se considera es la tasa de ocupación, que mide la proporción de personas de 18 años o más ocupadas con respecto a la población total al momento del relevamiento¹⁴. 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

¹⁴ Este indicador se diferencia tanto de la tasa de ocupación (ocupados sobre población económicamente activa) como de la tasa de empleo (ocupados sobre la población total) medidas por el INDEC. En este sentido, los resultados asociados con esta brecha pueden diferir de lo publicado por dicho organismo para el mismo período.

acceder al beneficio jubilatorio en la vejez¹⁵. 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 microempresas¹⁶, el servicio doméstico y los trabajadores independientes sin calificación. Si bien estos dos indicadores parecieran evaluar, *a priori*, cuestiones similares (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 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 gráfico 5 y el cuadro 5 presentan los resultados asociados con esta brecha para la provincia de Formosa. A partir del análisis realizado se evidencia la importancia que adquiere la brecha de empleo en la provincia con respecto al promedio nacional. Esto se refleja especialmente en dos de los cuatro indicadores considerados para caracterizar al empleo, la tasa de ocupación y los ocupados en sectores de baja productividad, donde también se observa un atraso relativo en relación con el Norte Grande y el NEA, es decir, con respecto a las dos áreas geográficas inmediatas que integra la provincia de Formosa.

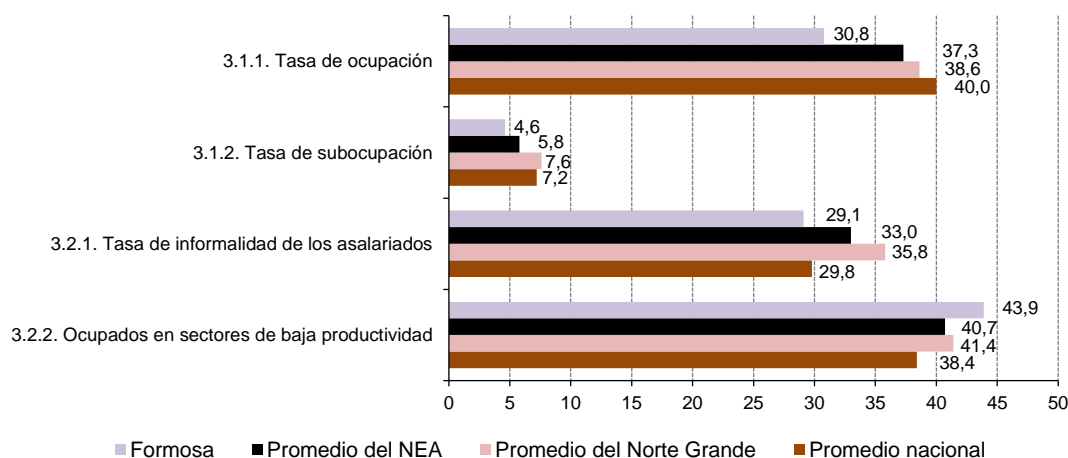
En 2016, la tasa de ocupación no alcanzaba a un tercio de la población de la provincia (31%). Con este resultado, se ubicaba casi 10 pp. por debajo del promedio nacional (40%) y también presentaba una situación desventajosa con respecto a las regiones Norte Grande y NEA a las que pertenece la provincia: 38,6% y 37,3%, respectivamente. En este contexto, Formosa se ubicaba como la provincia argentina con menor tasa de ocupación. La tasa de subocupación para el mismo año mostraba un comportamiento sustancialmente diferente y abarcaba a poco más del 4,5% de la población económicamente activa (PEA). Esta proporción era significativamente menor que en el promedio nacional (7,2%), lo cual evidencia una mejor situación relativa de la provincia, que también superó en ese año al comportamiento promedio del Norte Grande (7,6%) y del NEA (5,8%) (gráfico 5). Después de Corrientes, Formosa es la provincia del NEA que muestra una menor tasa de subocupación horaria y es la 7^o provincia con menor valor en este indicador en el territorio argentino. Sin perjuicio de ello, este resultado se relaciona con la reducida participación en el mercado de trabajo observada en la provincia, que, de acuerdo con información del INDEC, para el año 2016 era la más baja del país¹⁷.

¹⁵ En el marco de las modificaciones efectuadas en el sistema previsional argentino en el año 2017, se estableció el derecho a una jubilación universal a la vejez para mayores de 70 años por un monto equivalente al 80% del haber jubilatorio mínimo. Esto mejora la previsión futura de los trabajadores no registrados en la seguridad social, aunque no la equipara con la de los trabajadores registrados.

¹⁶ 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.

¹⁷ Entre 37,7% y 42,5% en 2016, según el trimestre considerado.

Gráfico 5
Formosa: indicadores que describen la brecha de empleo



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

Entre 2004 y 2016-2017, la evolución de los indicadores anteriores, en particular del primero de ellos, pone de manifiesto no solamente una situación compleja de la brecha de empleo en 2016-2017, sino también una dinámica desventajosa con respecto al promedio nacional. Es especialmente apremiante la evolución de la tasa de ocupación en la provincia dado que se redujo en 2,9 pp. en el período bajo análisis. Este comportamiento contrasta con el crecimiento experimentado por este mismo indicador en el promedio nacional, donde se observa una evolución positiva de 2,3 pp. A su vez, cuando se lo compara con el resto de las provincias de su zona geográfica, la dinámica es aún más compleja, en tanto el conjunto de las provincias del Norte Grande y del NEA experimentaron en ese período un crecimiento cercano a los 3,5 pp., superior incluso al observado en el promedio nacional. En un contexto en el que todas las provincias argentinas redujeron entre 2004 y 2016-2017 la tasa de subocupación, en Formosa la caída fue más acotada que en el promedio nacional y sus regiones de pertenencia (cuadro 5). Este descenso más gradual en la provincia puede relacionarse con los menores niveles de subocupación en el momento inicial.

Cuadro 5
Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción			Formosa
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	
3.1.1. Tasa de ocupación (2004-2016/17)	+2,3	+3,5	+3,5	-2,9
3.1.2. Tasa de subocupación (2004-2016/17)	-4,6	-4,8	-5,7	-3,8
3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados (2004-2016/17)	-16,3	-17,0	-21,3	-23,5
3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad (2004-2016/17)	-3,8	-4,5	-5,8	+4,2

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

Los indicadores vinculados a la calidad del empleo muestran una tendencia contrapuesta entre sí. Por un lado, la tasa de informalidad de los asalariados era levemente más baja en Formosa en 2016-2017 (0,7 pp.) que en el promedio nacional. En términos regionales, el valor alcanzado por este indicador era inferior tanto al promedio del Norte Grande como del NEA (gráfico 5). Una situación diferente se observa al analizar la proporción de ocupados que se desempeñan en los sectores considerados como de baja productividad. En este caso, las diferencias con respecto a la media nacional, pero también con respecto a

las aglomeraciones de pertenencia, son mayores que en el caso anterior. Así, en promedio, para el conjunto de las provincias argentinas, la proporción de ocupados en este tipo de actividades era del 38,4%, mientras que en Formosa este valor era superado en más de 5 pp. (43,9%). Incluso, se observa una situación relativa desfavorable en relación con lo observado para el NEA y el Norte Grande, donde esta proporción se ubicaba en torno al 41% (gráfico 5). Nuevamente en este caso, Formosa se posiciona entre las provincias con una mayor brecha de empleo evaluada a partir de este indicador.

La evolución de la calidad del empleo entre 2004 y 2016-2017 en la provincia también muestra resultados contrapuestos entre estos dos indicadores. Mientras que la caída en la proporción de empleados no registrados en la seguridad social fue superior en más de 7 pp. a la evidenciada por el promedio nacional, lo cual es un rasgo muy positivo, la participación de los ocupados en sectores de baja productividad se incrementó a lo largo de ese mismo período en más de 4 pp., aumento que se vuelve más importante si se considera que en el promedio nacional la caída en la importancia de estos ocupados fue cercana a los 4 pp. (cuadro 5). Este desempeño también es fuertemente negativo con respecto al promedio del NEA y el Norte Grande, por lo que también en términos cualitativos la dinámica positiva evidenciada por algunos indicadores no resulta suficiente para compensar las restricciones existentes en materia de empleo en esta provincia, las cuales no solamente se asocian con su situación actual sino también con limitaciones en el desempeño reciente de su mercado de trabajo.

D. Brecha de 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 (NBI) 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 hogares y personas 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 hogares 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. Aun cuando permiten caracterizar a la brecha de pobreza desde dos perspectivas diferentes, ambos indicadores guardan una estrecha relación entre sí y, en ausencia de información sobre pobreza por ingresos, el indicador de NBI puede ser un buen *proxy* para la medición de esta brecha y viceversa.

La brecha de pobreza, entonces, se aproxima a través de estos dos indicadores. El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se construyó a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda. El último dato disponible corresponde, a diferencia de la mayoría de los utilizados en este documento, al año 2010 y para mirar su evolución se toma el relevamiento censal que remite al año 2001. Por su parte, en lo que respecta a pobreza por ingresos, se toman los datos publicados por el INDEC, en particular el promedio entre el segundo semestre de 2016 y el primer semestre de 2017. Su reciente difusión y la introducción de cambios metodológicos impiden analizar su evolución en el tiempo y la tendencia de esta brecha con respecto al resto de las provincias argentinas.

Los datos para la provincia de Formosa se presentan en el cuadro 6 y en el gráfico 6. Al considerar el indicador de NBI para el período 2001-2010, la provincia muestra una evolución positiva que supera a la del promedio nacional, con una reducción de más de 8 pp. en el porcentaje de los hogares que poseía NBI entre puntas del período. Esta disminución es mayor a la observada para el promedio de Argentina (6 pp.) y se encuentra también entre las cinco provincias argentinas con mejor desempeño dinámico en este indicador. En términos del NEA y el Norte Grande, Formosa se ubica en una situación intermedia y cercana a ambas (cuadro 6).

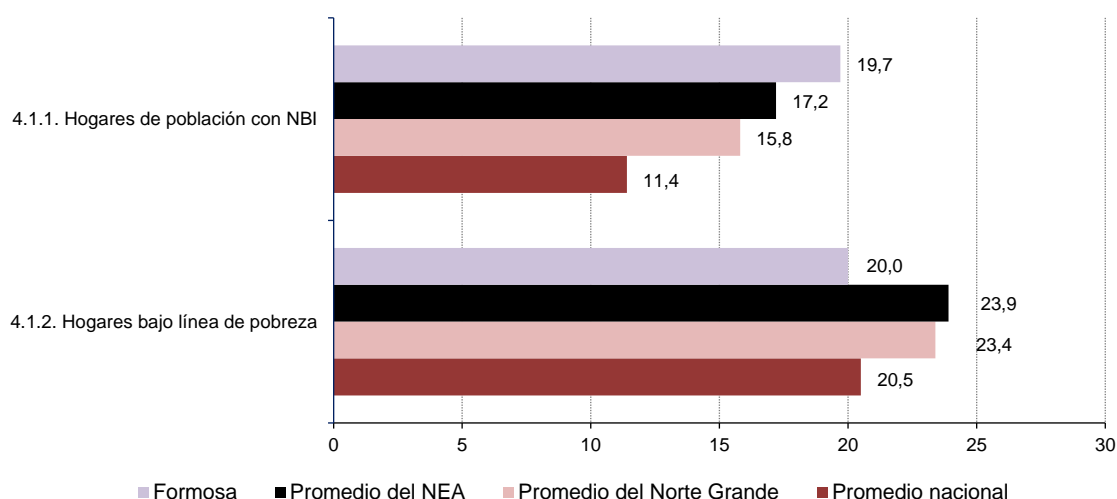
Cuadro 6
Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI (2001-2010)	-6,0	-8,1	-8,6	-8,3

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

Pese al buen desempeño relativo evidenciado por esta provincia, los resultados más recientes en el año 2010 vinculados con esta dimensión de la brecha todavía mostraban una situación desventajosa de Formosa, no solamente con respecto al promedio nacional, sino también frente al Norte Grande y el Noreste argentinos. En ese año casi el 20% de los hogares de la provincia tenía sus necesidades básicas insatisfechas y más del 25% de la población se encontraba en esa situación. Con este valor, Formosa se ubicaba como la provincia más rezagada con respecto a la media de hogares de la Argentina (11,4%) y de las regiones mencionadas (Norte Grande 15,8% y NEA 14,2%) (gráfico 6).

Gráfico 6
Formosa: indicadores que describen la brecha de pobreza



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

Cuando se analiza la pobreza por ingresos se observa que para el lapso que va entre el segundo semestre de 2016 y el primero de 2017¹⁸, el 20% de los hogares urbanos de Formosa tenía ingresos por debajo de lo necesario para acceder a una canasta básica total, colocando a poco más del 28% de la población en esa situación. Esta proporción es similar a la observada para el promedio nacional y, pese al contexto que refleja, coloca a la provincia en un mejor lugar relativo que el promedio del NG y el NEA, donde estas proporciones alcanzaban en el mismo momento al 23,4% y al 23,9% de los hogares, respectivamente (gráfico 6). Vale la pena preguntarse sobre la sostenibilidad de esta coyuntura provincial y las posibilidades de avanzar en reducciones de estos valores, especialmente teniendo en cuenta el marco asociado con la disminución de la tasa de ocupación y con la inserción de un segmento importante de la sociedad formoseña en actividades de baja productividad, tal como se describió en la sección anterior.

¹⁸ Se toma el cálculo realizado semestralmente por el INDEC.

Resultados similares pueden observarse cuando se analiza un indicador complementario al anterior: la tasa de indigencia. También en este caso Formosa logra un mejor desempeño relativo frente al promedio de las provincias del NEA y del NG. Mientras que en Formosa la proporción de hogares que no pueden acceder a una canasta básica alimentaria es del 2,5% (lo cual representa al 3,7% de la población urbana), en el promedio del Norte Grande el ratio se aproxima al 4% de los hogares (más del 5% de las personas) y en el NEA al 3,9% (5,3% de las personas). Es importante mencionar que el desempeño de la provincia también se destaca positivamente con respecto al promedio nacional, donde este porcentaje alcanza a más del 3,5% de los hogares y a más del 4,7% de las personas que viven en zonas urbanas.

E. Brecha de educación

La brecha de educación permite identificar la raíz de las 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 cinco indicadores, uno que refleja el nivel educativo de la población adulta (los años de escolaridad en personas mayores de 24 años), dos indicadores que aproximan la continuidad en el sistema educativo de la población en edad escolar (finalización de la educación primaria y permanencia en la secundaria) y dos referidos a la calidad educativa (bajo desempeño educativo aplicado a los niveles primario y secundario).

El indicador de años de escolaridad toma en cuenta la cantidad promedio de años de asistencia escolar con los que cuenta la población mayor de 24 años, edad hasta la cual el Estado facilita la inserción y permanencia en el sistema educativo a través de distintas políticas, planes y programas de apoyo. En lo que respecta a la continuidad en el sistema educativo, a partir de la tasa de promoción efectiva, que toma en cuenta la proporción de alumnos que se matriculan en el año siguiente al ciclo lectivo vigente, se estimó un *proxy* de la tasa de finalización por cohorte para el nivel primario¹⁹ y, análogamente, uno de la tasa de permanencia por cohorte en el nivel secundario. En ambos casos se trata de indicadores que dan cuenta de la continuidad del proceso educativo y de su eficiencia en la retención de estudiantes. En cuanto a la dimensión cualitativa, se considera el indicador de alumnos con bajo desempeño educativo que arroja la proporción de estudiantes de cada nivel que rindieron las evaluaciones de lengua y matemática y obtuvieron una reducida calificación relativa. En el nivel primario se considera el porcentaje de alumnos de sexto grado con bajo desempeño en las evaluaciones y en el nivel secundario se consideran las evaluaciones realizadas a mitad del ciclo (segundo o tercer año, de acuerdo con la jurisdicción) y en el último año (quinto o sexto año)²⁰. Mientras que en relación con el primero de los indicadores la definición de la brecha es en términos absolutos —cantidad de años de escolaridad en cada jurisdicción frente al promedio nacional—, en el resto de los indicadores se define en términos relativos a lo observado a nivel nacional. De esta manera, lo que se presenta en el gráfico 7 y en el cuadro 7 no son los valores asumidos por los indicadores en cada caso, sino proporciones que reflejan la distancia de estos con respecto al promedio nacional.

Los tres primeros indicadores —años de escolaridad, tasa de finalización en primaria y tasa de permanencia en secundaria— 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

¹⁹ En cada una de las cohortes, este indicador es un *proxy* de la evolución de quienes finalizan el nivel en el tiempo previsto por la normativa. Como consecuencia de ello, el indicador muestra la proporción de estudiantes de cada cohorte que completa el ciclo en el tiempo previsto.

²⁰ Los años de escolaridad totalizan doce entre los dos niveles en todas las jurisdicciones. Sin embargo, en algunas se organizan en seis años de primaria y seis de secundaria y, en otras, en siete años de primaria y cinco de secundaria. Como consecuencia, el doceavo año de educación es en algunos casos el quinto año de la secundaria y en otros el sexto.

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. De esta manera, valores superiores a 100 en los indicadores de continuidad dan cuenta de un mejor desempeño relativo de la provincia o región con respecto al promedio nacional. Por su parte, la relación entre los indicadores de bajo desempeño educativo y la reducción de la brecha es positiva: cuanto menor es la proporción de alumnos incluidos, menor es la brecha de educación medida a través de este indicador de calidad educativa. Como consecuencia, valores mayores a 100 en los indicadores de calidad educativa muestran una situación desfavorable de la provincia o región con respecto al promedio nacional.

La información relacionada con el primero de estos indicadores proviene de la EPH del INDEC, mientras que para la construcción de los restantes se utilizó como fuente la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. En particular, para dar cuenta del desempeño educativo se analizaron los resultados provinciales de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y de las pruebas APRENDER, dependiendo del año considerado. Dada la disponibilidad de información, estos indicadores se obtienen puntualmente para los años 2005, 2010 y 2016^{21 22}. Los datos relacionados con la cantidad de años de escolaridad refieren al año 2016 (con referencias posibles también a 2004); los vinculados con la tasa de finalización del nivel primario toman a las cohortes que inician el ciclo en los años 2004 a 2009²³, y los asociados con la tasa de permanencia en la secundaria abarcan a las cohortes que se inician entre los años 2004 y 2012²⁴.

En términos generales, los resultados ponen de manifiesto limitaciones de la provincia tanto en la dimensión cuantitativa como en lo que respecta a la permanencia en el sistema educativo y al desempeño de los estudiantes, no solamente en relación con el promedio nacional, sino también con las zonas geográficas de pertenencia. De esta manera, existe una brecha de educación en Formosa con respecto al promedio nacional tanto en el acceso de la población al sistema de educación formal, como en su permanencia y de la calidad educativa que conduce a un desempeño de los estudiantes en las áreas básicas de lengua y matemática que se encuentra por debajo del promedio de la Argentina, especialmente al considerar la educación secundaria. Pese a esto, es importante destacar los avances que se han realizado en los últimos años, lo cual se traduce, entre otras cosas, en la reducción de la proporción de estudiantes con bajo desempeño educativo en primaria y secundaria y en el aumento de la tasa de finalización por cohortes en primaria en una medida que supera el desempeño nacional y, por lo tanto, contribuyen a disminuir la brecha de la provincia en educación.

En un marco en el que no se observan diferencias muy significativas entre las distintas jurisdicciones de la Argentina relacionadas con la cantidad de años de escolaridad recibida por los mayores de 24 años, en 2016 Formosa alcanzó un valor promedio de 10,5 años en este indicador, el cual es inferior al promedio nacional, del NEA y del NG (gráfico 7). Complementariamente, cuando se considera a los 18 años como referencia (que es la edad teórica en la que un estudiante en Argentina debería haber completado los 12 años de escolaridad básica previstos) las proporciones obtenidas son similares a las anteriores, y se refleja nuevamente la desventaja de la provincia frente al conjunto de las provincias argentinas.

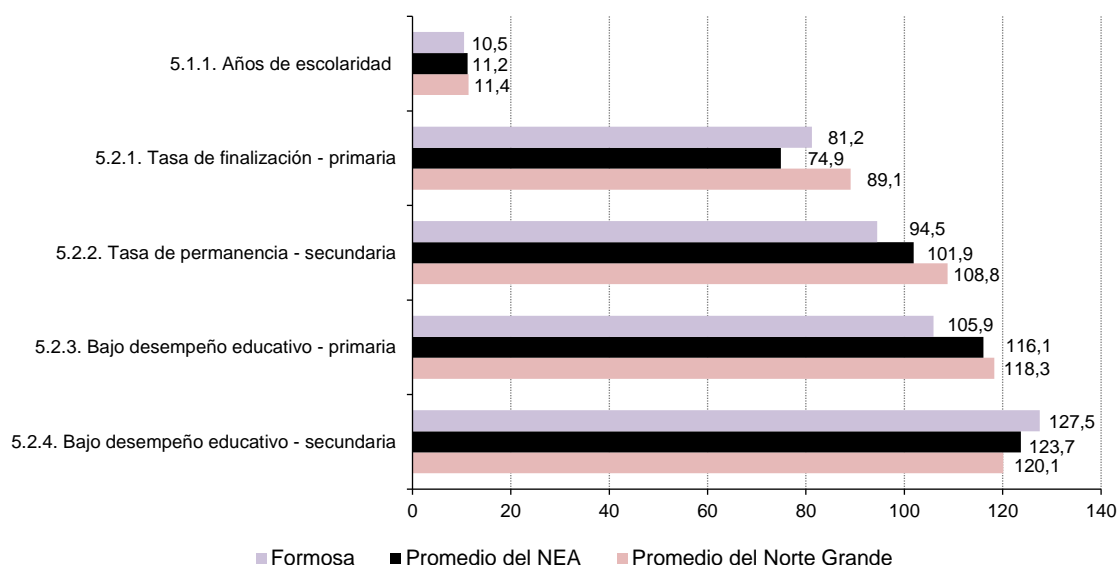
²¹ De acuerdo con el documento “Aprender 2016” publicado por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el diseño metodológico de APRENDER considera los lineamientos de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)2010 y 2013, garantizando de esta manera la comparabilidad de sus resultados en el tiempo.

²² Los resultados del ONE 2013 no han sido publicados con desagregación provincial.

²³ Tanto en este caso como en la tasa de promoción o permanencia en el nivel secundario, la selección de años utilizados responde al análisis por cohortes que se realiza en estos indicadores. En el caso del nivel primario se tiene en cuenta la cantidad de estudiantes que se inscribieron en primer año de primaria y que seis años después se inscribieron en primer año de secundaria. Por ello, por ejemplo, al considerar la cohorte 2009, se hace referencia a los alumnos que inician el ciclo primario en 2009, lo finalizan en 2014 y se inscriben para iniciar en 2015 el primer año de la secundaria.

²⁴ En este caso se considera la permanencia de los estudiantes en los tres primeros años de la secundaria, para lo cual se compara el número de matriculados en primer año de la secundaria (séptimo año de escolaridad) con los que, tres años después, se matriculan en cuarto año. De esta manera, la camada de matriculados en primer año en 2012 es la que, pasados tres años, se matricula para empezar cuarto año en 2015.

Gráfico 7
Formosa: indicadores que describen la brecha de educación
 (En cantidad de años –5.1.1– y en proporción del promedio nacional)



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

Si bien la escasa dispersión de estos valores en el territorio nacional puede verse como un rasgo positivo, es preciso mencionar que especialmente en provincias como Formosa, donde la incidencia de la población rural es más alta que en otros territorios, la utilización de la EPH como instrumento de captación de la información puede conducir a una sobreestimación de los resultados construidos sobre la base del relevamiento de la población urbana. En este contexto, los indicadores cualitativos contribuyen a especificar la caracterización de la brecha.

En el caso de los indicadores de continuidad en el sistema educativo²⁵, por un lado, la tasa de finalización del nivel primario por cohorte muestra un contexto complejo de la provincia frente al promedio nacional. La tasa de finalización del nivel primario para los estudiantes que comenzaron el ciclo en 2010 era un 19% más baja que la del promedio nacional (el valor del indicador para la provincia llegaba al 81,2% del promedio nacional, asumiendo para este último un valor del 100%). Los resultados alcanzados colocan a la provincia en una mejor posición relativa con respecto al NEA (en esa región el grado de culminación se ubicaba 25% por debajo del promedio nacional), pero evidencian un retraso con respecto al promedio del NG, donde la distancia con respecto a la media de la Argentina es menor (del 11%). En el caso de la tasa de permanencia hasta tercer año de la secundaria de quienes ingresan al primer año de ese ciclo, la situación de Formosa también es de retraso frente al promedio nacional y a las regiones que la engloban, aunque aquí las diferencias son menos significativas que en el caso anterior (gráfico 7). Estos resultados no solamente ponen de manifiesto dificultades del sistema educativo provincial para lograr la permanencia de los estudiantes, sino que también evidencia las enormes disparidades entre quienes avanzan hacia el nivel secundario. Una vez insertos en este nivel, la tasa de finalización en el último año analizado es particularmente baja en la provincia, pero es importante

²⁵ Los indicadores *proxy* de terminalidad del nivel primario y avance (hasta el tercer año) en el nivel secundario que se presentan en esta sección se plantean en términos relativos a los niveles observados a nivel nacional. Es decir que valores mayores al 100% indican que la jurisdicción tiene niveles de terminalidad en la primaria (o avance en el nivel secundario) mayores al promedio nacional mientras que valores inferiores al 100% indican que la provincia presenta un rezago respecto del grado de culminación de la primaria (o avance en la secundaria) promedio del país.

mencionar que se observan valores similares o inferiores en otras ocho jurisdicciones de la Argentina e incluso en el promedio nacional que estarían dando cuenta de una problemática generalizada, antes que de una realidad de una provincia en particular²⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario advertir que el indicador de finalización del nivel primario así como el de continuidad en el nivel secundario, dado el método de construcción de las cohortes (véase el anexo 1), supone una evolución similar de los alumnos que avanzan en el sistema educativo en tiempo y forma y de aquellos que muestran un ritmo más rezagado (sea por repitencia o abandono y posterior retorno), lo cual tiende a sesgar (a la baja) el grado de continuidad en el sistema educativo resultante. Como dicho sesgo es particularmente relevante en aquellas jurisdicciones con mayor grado de repitencia y/o abandono, es posible que los valores presentados para la provincia de Formosa tiendan a subestimar la finalización en la primaria y la permanencia en la secundaria previamente presentadas y por ende la brecha sea menos preocupante de la que *a priori* se ha presentado.

Una situación similar reflejan los indicadores de bajo desempeño educativo, aun cuando Formosa se encuentra alejada de las jurisdicciones argentinas que presentan los niveles más desfavorables, especialmente en el nivel primario. En el año 2016, la proporción de estudiantes secundarios que rindieron exámenes de lengua y matemática y obtuvieron una calificación relativamente baja estaba 28 pp. por encima de la proporción de estudiantes en la misma situación en el promedio nacional. Esta proporción era 4 pp. superior que en el promedio del NEA y 7 pp. más elevado que en el promedio del NG (gráfico 7). En el nivel primario, el desempeño de los estudiantes formoseños muestra menores diferencias que en el caso anterior con respecto al promedio nacional e incluso se evidencia una mejor situación relativa de la provincia frente al conjunto de las jurisdicciones que integran el NG y el NEA.

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
5.1.1. Años de escolaridad (2004-2016/17)	+1,2	+1,4	+1,5	+0,7
5.2.1. Tasa de finalización por cohortes – primaria (2004-2009)	s/d	-1,6	-5,4	-15,5
5.2.2. Tasa de permanencia por cohortes – secundaria (2004-2012)	s/d	-0,3	+1,2	+13,1
5.2.3. Bajo desempeño educativo – primaria (2005-2016)	s/d	-5,9	-13,2	-10,2
5.2.4. Bajo desempeño educativo – secundaria (2005-2016)	s/d	-6,0	-3,8	-11,3

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

El cuadro 7 muestra la variación de la brecha de educación en sus dimensiones de calidad y continuidad, y del indicador de años de escolaridad. Mientras que en este último caso los datos reflejan los aumentos en cantidad de años de escolaridad en la población de referencia, en el resto de los indicadores se considera la ampliación (signo positivo) o la reducción (signo negativo) de la brecha en Formosa, el NEA y el NG con respecto al promedio nacional.

Entre 2004 y 2016, la variación en la cantidad de años de escolaridad en Formosa fue positiva aunque inferior a la del promedio nacional (0,7 vs. 1,2 años), lo que colocó a la provincia en una situación relativamente más desfavorable que la que evidenciaba en 2004 con respecto a la media de la Argentina. La dinámica de Formosa muestra una evolución negativa también cuando se considera el conjunto de las provincias del NEA (+1,5 pp.) y del Norte Grande (+1,4 pp.) (cuadro 7).

²⁶ De acuerdo con el indicador estimado, sólo un 52% de los alumnos del país que ingresan al nivel secundario lo finalizan en tiempo y forma.

En cuanto a la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo se observa una dinámica contrapuesta entre los niveles primario y secundario. Así, entre las cohortes iniciantes en 2004 y 2009²⁷ se produjo una reducción de la brecha en la tasa de finalización en primaria que rondó los 15 puntos, dado que se incrementó la proporción de estudiantes inscriptos en el nivel primario que culminaron el ciclo en la cantidad de años estipulada. Si bien en el NG y el NEA también se evidencia una dinámica positiva, este fue ampliamente superada en ambos casos por el desempeño de Formosa. Por el contrario, la tasa de permanencia en secundaria hasta tercer año inclusive de las cohortes iniciadas en 2004 y 2012 en la provincia se redujo —incluso en una medida superior a la observada en el NEA y el NG—, lo cual implicó una ampliación de la brecha de educación evaluada a partir de este indicador en el período de referencia (cuadro 7).

En lo que respecta a los indicadores asociados con la calidad educativa, Formosa evidencia una dinámica positiva frente al promedio nacional y, en general, también frente a la media de sus zonas geográficas de referencia. Entre 2005 y 2016²⁸ disminuyó la proporción de estudiantes con un bajo desempeño en las evaluaciones en el nivel primario, lo cual implicó una reducción de la diferencia existente con respecto al promedio nacional. Este resultado se da en un contexto en el que, tanto en el promedio nacional como el NG, aumenta la proporción de estudiantes que obtienen un bajo desempeño en las evaluaciones, mientras que cae en Formosa y en NEA. De esta manera, solamente el promedio del NEA muestra reducciones mayores a las de Formosa, lo cual se explica por el descenso de la proporción de estudiantes con bajo desempeño educativo en las provincias de Corrientes y Chaco (superior a 5 pp. en ambos casos). En el nivel secundario, la reducción observada fue aún mayor y superó a la dinámica del promedio nacional que, durante el mismo período, incrementó el valor de este indicador. Como consecuencia, se produce un cierre de la brecha evaluada a partir de este indicador con respecto al promedio nacional que supera los 11 puntos. En el NEA y el NG, si bien se observa una caída en el porcentaje de estudiantes con bajo desempeño educativo, esta no fue suficiente para equiparar la dinámica virtuosa que caracterizó a Formosa (cuadro 7).

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 de que esta se alcance a través de su pago directo, de descuentos de la remuneración o a través de programas públicos que no implican un desembolso directo o indirecto por parte de las personas²⁹. 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

²⁷ Es la última cohorte observable (2009-2014) con información disponible.

²⁸ La fuente de información para el año 2005 son los resultados del Operativo Nacional de Educación, mientras que la usada para 2016 surge de las pruebas Aprender. El cambio en el tipo de relevamiento realizado entre ambos períodos es metodológicamente comparable, aunque la comparación directa entre resultados requeriría de un reescalamiento riguroso. En virtud de ello, a los efectos del análisis que aquí se presenta, se optó por trabajar únicamente con resultados relativos entre jurisdicciones en cada momento del tiempo.

²⁹ En la Argentina, la existencia de un sistema público de salud redundó en el acceso universal de la población a estos servicios. Sin embargo, la posibilidad de las personas de contar con algún tipo de cobertura complementaria implica una mejor cobertura y en un acceso más ágil a la atención de la salud en relación a quienes están fuera de cualquier esquema de protección y recurren a los hospitales públicos. Es en este marco que cobra fundamental importancia el indicador de cobertura para dar cuenta de la existencia o no de la brecha en salud.

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 específica 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.

Las fuentes de información utilizadas para dar cuenta de esta brecha son diversas. En primer lugar, la tasa de cobertura de salud se obtiene de la EPH-INDEC, para el año 2016-2017. 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 2015. Finalmente, los datos sobre la esperanza de vida al nacer surgen de estimaciones realizadas por el INDEC para el año 2015, a partir de los datos del Censo de Población 2010. En este último caso, la referencia temporal comparativa es el período censal de 2001.

La situación de la provincia con respecto a esta brecha muestra una evolución positiva entre puntas de los períodos considerados, poniendo de manifiesto importantes avances en lo que respecta a las condiciones de salud. Sin embargo, subsiste aún un contexto que es más crítico en esta brecha que en las restricciones anteriores. En particular, en todos los indicadores considerados se observa un desempeño provincial que se encuentra por debajo del promedio nacional en el último año con información disponible e incluso, en algunos casos, por debajo de las zonas geográficas a las que pertenece Formosa.

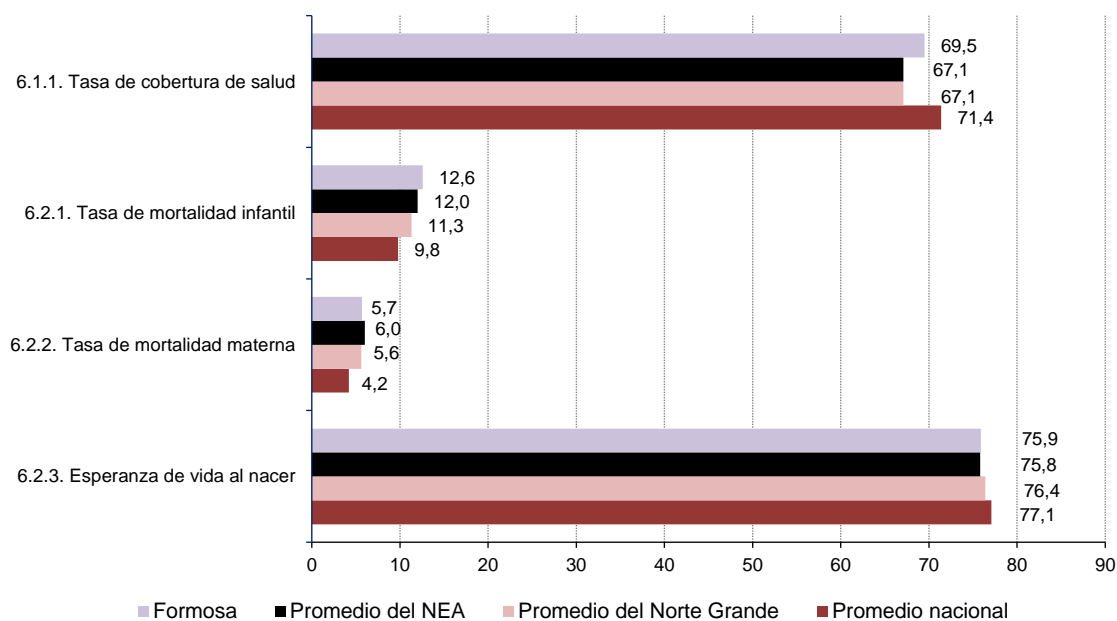
El análisis de los indicadores propuestos para esta brecha en función de su comparabilidad con otras provincias muestra que, en 2016*-2017, la tasa de cobertura de salud en Formosa era 2 pp. inferior a la del promedio nacional (69% vs. 71%), pero era superior a la de los promedios regionales del NEA y del Norte Grande (alrededor del 67% en ambos casos)³⁰ (gráfico 8). Con este valor, la provincia se ubicaba lejos de Jujuy, que es la jurisdicción de Argentina con menor tasa de cobertura, pero distante de Santa Cruz, donde este mismo indicador abarcaba a casi el 92% de la población.

En lo que respecta a los indicadores de impacto, Formosa muestra elevados niveles de mortalidad infantil y mortalidad materna, y una esperanza de vida al nacer que es menor que en el promedio nacional. La tasa de mortalidad infantil no sólo es mayor que en el promedio nacional (12,6 por mil frente a 9,8 por mil), sino que también supera a las medias regionales y, especialmente, al promedio del NG. De esta manera, en el indicador de mortalidad infantil, Formosa se posiciona como la provincia con mayor nivel de mortalidad infantil del país. Por su parte, la tasa de mortalidad materna en la provincia es mayor que en el promedio nacional pero menor que el promedio del NEA (gráfico 8).

Finalmente, la esperanza de vida al nacer para una persona en Formosa es de un año menos que en el conjunto de las provincias argentinas (75,9 vs. 77,1 años) y también inferior al promedio del NG (76,4 años). Con este comportamiento, la provincia está alejada de Neuquén, donde el promedio es de algo más de 78 años y medio, pero cerca del promedio del NEA, donde la media estimada para 2015 era de 75,8 años (gráfico 8).

³⁰ Resulta llamativa la tasa de cobertura de salud en la provincia cercana al promedio nacional, a la luz del reducido nivel de participación en el mercado de trabajo detallado en la sección B. En ese marco, los elevados niveles en la cobertura de salud se explicarían a partir de la existencia de programas públicos de salud no contributivos, lo cual coloca al Estado provincial como el efector más importante del sistema de salud en Formosa. Pese a que los datos de EPH pueden desglosarse por tipo de cobertura, dado que la muestra se vuelve poco representativa, se optó por tomar la tasa total, que incluye programas de cobertura públicos como, por ejemplo, el seguimiento médico que se efectúa a los beneficiarios de la asignación universal por hijo.

Gráfico 8
Formosa: indicadores que describen la brecha de salud



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

Pese a los resultados obtenidos para el último año con información disponible, es importante señalar el buen desempeño evolutivo que tuvo la provincia en todos los indicadores incluidos en el análisis de la brecha de salud. Dicho comportamiento se refleja en el cuadro 8. Entre 2004 y 2016-2017, el porcentaje de la población con cobertura de salud se incrementó en 22 pp., poniendo de manifiesto un comportamiento claramente positivo frente al promedio nacional, el NEA y el Norte Grande (cuadro 8). Algo similar ocurrió con la tasa de mortalidad infantil. Mientras que en Formosa la tasa de mortalidad infantil se redujo entre 2004 y 2015 en más de 12 puntos, en el promedio nacional esta disminución fue de 5 puntos. En las zonas geográficas a las que pertenece la provincia se observan importantes reducciones, aunque en ninguno de los agregados se alcanza una evolución semejante a la de Formosa (cuadro 8).

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
6.1.1. Tasa de cobertura de salud (2004-2016/17)	+12,6	+15,2	+20,7	+22,4
6.2.1. Tasa de mortalidad infantil (2004-2015)	-5,4	-7,7	-8,6	-12,5
6.2.2. Tasa de mortalidad materna (2004-2015)	-0,7	-2,2	-2,9	-5,4
6.2.3. Esperanza de vida al nacer (2001-2015)	+3,7	+4,3	+4,3	+5,0

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

Algo similar ocurrió con las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna. Mientras que en Formosa la tasa de mortalidad infantil se redujo entre 2004 y 2015 en más de 12 pp., en el promedio nacional esta disminución solamente alcanzó a 5 pp. En las zonas geográficas a las que pertenece la

provincia se observan importantes reducciones, aunque en ninguno de los agregados se alcanzan evoluciones tan positivas como las de Formosa. La tasa de mortalidad materna, por su parte, experimentó una caída en la provincia de más de 5 pp., dinámica que superó ampliamente la evolución favorable del promedio nacional y casi duplicó a las mejoras observadas en el NEA y del Norte Grande (cuadro 8).

Los resultados anteriores son aún más contundentes cuando se considera un horizonte temporal más extendido. Si bien un análisis de más largo plazo excede los objetivos del presente documento, resulta oportuno tener en cuenta que a los avances logrados en la provincia en materia de salud en el período analizado se suman una evolución positiva de más larga data. Un ejemplo de ello es la evolución de la tasa de mortalidad infantil que, de acuerdo con la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Formosa, era a mediados de los años noventa alrededor de 2,5 veces la de 2016. Por su parte, de acuerdo con la misma fuente, la tasa de mortalidad materna casi triplicaba la observada en 2016, último año alcanzado por este estudio.

Finalmente, en lo que respecta a la esperanza de vida al nacer, se observa que entre 2001 y 2015 el indicador también manifestó un crecimiento significativo, en tanto que pasó de menos de 71 años a casi 76. Para el total del país el incremento también fue significativo, aunque se extendió en casi cuatro años y en las zonas geográficas del NEA y el Norte Grande los incrementos, si bien fueron superiores a este valor, no alcanzaron un avance de la magnitud del evidenciado por la provincia de Formosa (cuadro 7).

Estas mejoras significativas observadas en materia de salud en la provincia parecen guardar cierta relación con el incremento de la inversión provincial per cápita en salud en Formosa³¹, situación que, de acuerdo con la dinámica de los indicadores presentados, se habría reflejado en la calidad de la atención sanitaria en sus distintos niveles de complejidad, lo que no necesariamente es captado por el indicador cuantitativo de cobertura de la salud utilizado previamente. En este sentido, es importante mencionar algunos rasgos específicos que distinguen a la atención sanitaria provincial respecto a la de otras jurisdicciones del país.

Uno de ellos es la baja incidencia que adquiere el subsector privado de salud en Formosa: más del 85% del total de los servicios es brindado por el subsector público, lo cual incluye a la mayoría de las atenciones de mediana complejidad y a la totalidad de las de alta complejidad, asunto que se retomará en la sección correspondiente a la brecha de infraestructura en salud. Así, un punto central a tener en cuenta es que una parte considerable de la población formoseña es atendida exclusivamente por efectores públicos lo que no ha implicado, en el caso de esta provincia, una atención de menor calidad relativa frente a las prepagas y obras sociales, como podría ocurrir en otras jurisdicciones del país.

Complementariamente, en los últimos años, Formosa ha realizado importantes esfuerzos por mejorar la calidad de las prestaciones de salud pública a partir de la adopción de un esquema que articula centros de atención de distinto grado de complejidad en una red que alcanza a ocho hospitales distritales, desde donde se derivan los casos más complejos al Hospital de Alta Complejidad. En línea con los esfuerzos mencionados, es importante destacar que la dotación de profesionales de dicha institución, que originalmente provenía de otras jurisdicciones del país, ha tendido a incorporar cada vez más profesionales de la propia provincia que de manera gradual han adquirido mayor formación.

G. Brecha de producción

La brecha de producción da cuenta de la complejidad y diversificación de las actividades que generan y agregan valor en cada una de las provincias. En este caso, para dar cuenta de esta complejidad, se analizan cinco indicadores que reflejan las dimensiones de estructura productiva y estructura exportadora.

³¹ Información que se deriva del análisis presupuestario de la provincia y de la cuenta de inversión aprobada por la legislatura provincial.

Para la caracterización de la estructura productiva se consideran tres indicadores: el grado de industrialización de la estructura productiva, el grado de complejidad de la estructura y la participación del empleo privado en la generación total de empleo registrado. 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). El grado de complejidad de la estructura productiva da cuenta de la participación agregada de actividades que suponen un valor agregado relativamente mayor a la del resto (específicamente, industria; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler) en la estructura del empleo de las economías provinciales. La participación del sector privado en la generación de empleo formal da cuenta de la capacidad de cada uno de los sectores privados provinciales para generar puestos de trabajo. Los tres indicadores se pueden asociar positivamente con menores niveles de la brecha de producción: mayores niveles en cada uno de ellos se traducen en el cierre de la brecha de producción a nivel provincial.

La estructura de exportaciones provinciales se describe a partir de los indicadores de complejidad de las exportaciones —evaluada a partir de la participación de las manufacturas de origen industrial (MOI) en las ventas externas totales de la provincia— y del grado de concentración y diversificación de las mismas en un número definido de productos. En particular, en el análisis que se realiza en este documento, se trata del porcentaje que representan los cinco principales productos de exportación de cada provincia sobre el total de sus ventas al exterior. En este sentido, mayores niveles de complejidad en las exportaciones se asocian con una mayor proporción de 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. Por su parte, menores niveles de concentración de las exportaciones en un grupo reducido de productos también se asocian con una reducción de esta brecha, al considerar a la diversificación de las ventas externas como un rasgo favorable, ya que mejora las posibilidades de la provincia de insertarse al mundo a través de su producción.

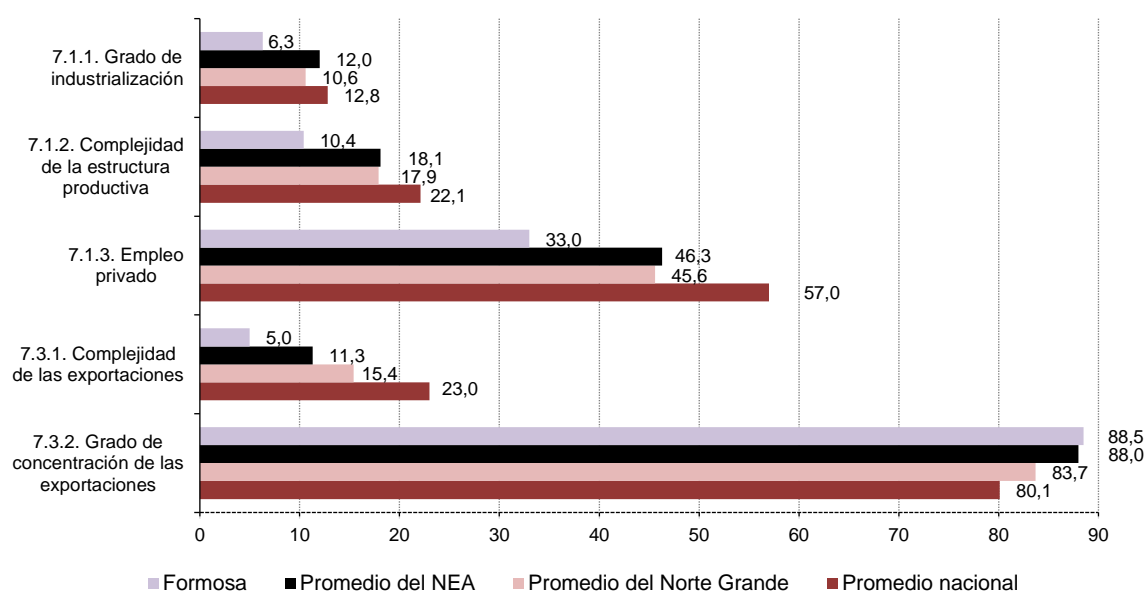
La información utilizada para analizar esta brecha involucra distintas fuentes y años de relevamiento que se detallan a continuación:

- El grado de industrialización de la estructura productiva se obtiene a partir de estimaciones del PBG realizadas por CEPAL para el período 2004-2016.
- El grado de complejidad de la estructura productiva se construye a partir de datos de ocupación de las personas por actividad entre 2004 y 2016 de fuente EPH (INDEC).
- La participación del empleo privado se obtiene sobre la base de información de empleo registrado publicada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para el año 2015.
- La complejidad de las exportaciones y el grado de concentración de las mismas surge de los datos de origen provincial de las exportaciones publicados por INDEC, para el período 2004-2016.

Los datos presentados en el gráfico 9 y en el cuadro 9 muestran un retraso significativo de la provincia en relación con todos los indicadores productivos. Mientras que el grado de industrialización, la complejidad de la estructura productiva, la participación del empleo privado y la complejidad de las exportaciones, son para el último año de información disponible, menores que en el promedio nacional, la concentración de las exportaciones en un reducido número de productos es mayor. Todas estas cuestiones permiten sostener la importancia de la brecha de producción en Formosa no sólo frente al promedio nacional sino también con respecto a las regiones geográficas de pertenencia, al mismo tiempo que la evolución negativa entre puntas de los períodos analizados frente al promedio nacional en algunos de los indicadores (complejidad de la estructura productiva y complejidad de las exportaciones) ha profundizado la situación crítica de esta brecha en la provincia.

En 2016, y según estimaciones de CEPAL (2018), la participación relativa del sector industrial en la economía formoseña era de casi el 6% del producto. Este porcentaje, reducido incluso con respecto a los promedios del NEA (10,6%) y del Norte Grande (12%), representaba la mitad de la participación de la industria en el PIB del promedio de la economía argentina (gráfico 9). En relación con otras provincias argentinas, la relevancia de la actividad industrial en Formosa es claramente menor, por ejemplo, que en la provincia de San Luis (donde da cuenta de casi el 35% del PBG) y mayor a la de Santa Cruz (2,3%), que son las provincias con mayor y menor participación relativa de esta actividad, respectivamente. En el período 2004-2016 la evolución de la provincia muestra una reducción en la participación de las actividades industriales en el producto (1 pp.) que, sin embargo, fue inferior a la experimentada para el conjunto de la Argentina (1,9 pp.). En relación con el NEA y el NG, la caída de la importancia de las actividades industriales significó solamente un tercio de lo que evidenciaron esas regiones (cuadro 9).

Gráfico 9
Formosa: indicadores que describen la brecha de producción



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

En 2016, las actividades clasificadas a un dígito de la CIU³² que suponen mayores niveles de valor agregado³³ representaban solamente el 10% del empleo urbano en la provincia de Formosa, mientras que en el promedio nacional esta proporción más que se duplicaba. Este dato también contrasta con la situación del NEA y el NG que, sin alcanzar las magnitudes del promedio nacional, mostraban para el mismo año un comportamiento relativo más favorable que Formosa (gráfico 9). A su vez, la dinámica entre 2004 y 2016 muestra una tendencia hacia la ampliación de la brecha, en tanto la importancia de estas actividades se redujo en casi 4 pp. en Formosa, frente a una variación positiva de 0,7 pp. en el promedio nacional y una negativa en algo más de 1 pp. en las regiones de influencia de la provincia (cuadro 9). Esta situación está directamente asociada con las fuertes restricciones que presenta la provincia en materia de provisión de energía, indispensable para el desenvolvimiento de la mayor parte de las actividades económicas mencionadas.

³² Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

³³ Como se mencionó, estas actividades son industria manufacturera, transporte, almacenaje y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

En este marco también es importante mencionar la relevancia que adquiere en esta provincia la generación de empleo privado. Con una participación de este tipo de ocupaciones del 33% (gráfico 9) sobre el total de puestos de trabajo registrados en 2015, Formosa era la provincia argentina con una menor incidencia relativa de empleo privado. A partir del desglose del 67% de empleos generados en el sector público, se obtiene que aproximadamente el 52% correspondía a la administración provincial, un 4% estaba asociado con el nivel nacional y el 9% restante se explicaba por los puestos de trabajo generados por los municipios. Pese a este desempeño, es importante destacar que Formosa era, en el año 2015, la quinta provincia argentina con menor relación entre empleo público y cantidad de habitantes, en tanto la misma se ubicaba en torno a los 43 ocupados cada mil habitantes, frente a lo observado para el promedio nacional, donde los valores alcanzados superaban las 125 personas cada mil habitantes (MTEySS, 2018).

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
7.1.1. Grado de industrialización (2004-2013)	-1,9	-3,0	-3,0	-1,0
7.1.2. Complejidad de la estructura productiva (2004-2016)	+0,7	-1,5	-1,4	-3,9
7.2.1. Complejidad de las exportaciones (2004-2016)	+3,4	+0,4	-2,4	+2,0
7.2.2. Concentración de exportaciones (2004-2016)	+4,2	+1,4	+3,6	-4,3

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

En lo que respecta a la estructura exportadora, los dos indicadores considerados muestran en 2016 un retraso relativo con respecto al promedio nacional, pero con un desempeño positivo entre puntas del período que presenta algunos matices. Por una parte, los resultados obtenidos en torno a la complejidad de las exportaciones muestran que la participación de las MOI dentro de las ventas externas totales era, en 2016, casi cinco veces menor en Formosa que en el promedio nacional (5% vs. 23%). En relación a la media del NEA y del Norte Grande, las distancias son menos significativas pero, aun así, en la primera de estas regiones se duplica la importancia alcanzada en Formosa mientras que en el conjunto del Norte Grande se triplica. El crecimiento del peso de las MOI en las exportaciones totales de 2 pp. que se observa en Formosa entre 2004 y 2016 no fue suficiente para equiparar la evolución en el promedio nacional, donde la participación de este tipo de bienes se incrementó en más de 3 pp. Sin embargo, la dinámica provincial fue más favorable para la provincia que para las regiones geográficas de referencia, particularmente el NEA, donde la participación de este tipo de productos en el total exportado se redujo en más de 2 pp. (cuadro 9).

Por otra parte, si bien los niveles de concentración de las exportaciones provinciales en los cinco principales productos³⁴ siguen siendo elevados con respecto al promedio nacional (88,5% vs. 80%) y superiores a los promedios del NG y el NEA (gráfico 9), la evolución de Formosa en relación con este indicador fue muy positiva entre 2004 y 2016. Así, en un contexto en el que en promedio entre puntas de ese período las exportaciones argentinas tendieron a concentrarse aún más —los cinco principales productos representaban casi el 76% en 2004 y ese porcentaje se incrementó al 80% en 2016— en Formosa se observa una tendencia decreciente, en tanto dicha proporción se reduce de casi 93% a algo más de 88%. Ello ocurre en el marco de una reducción del petróleo crudo como principal producto de exportación provincial, el cual pasó de representar el 72% de las exportaciones totales de Formosa en 2004 al 16% en 2016. Esta disminución de la participación del petróleo crudo en las

³⁴ Los cinco principales productos exportados por la provincia en 2016 fueron extracto de quebracho, arroz, petróleo crudo, fibras de algodón y otros productos de origen animal.

exportaciones provinciales se asocia en parte con una reorientación de la producción, siendo que las ventas que antes se realizaban fundamentalmente a la ciudad paraguaya de Villa Elisa, pasaron a dirigirse a Salta para su refinación. En su lugar, cobraron relevancia el extracto de quebracho (25%) y el arroz (22%) pero con un nivel de concentración mucho menor que el que se había observado en períodos precedentes³⁵.

Los resultados anteriores pueden complementarse con un conjunto de indicadores que permiten dar cuenta de la intensidad del conocimiento aplicado a la producción local. Estos son i) la importancia de los recursos humanos en ciencia y tecnología en relación con la PEA; ii) las inversiones en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PBG, y iii) las inversiones en actividades científico-tecnológicas (ACT) como porcentaje del PBG. La dimensión innovación presentada de manera complementaria a la brecha de producción se considera un insumo que puede contribuir al desarrollo, aunque no pueda per sé dar cuenta de estos procesos. Las fuentes de información utilizadas a las que se hace referencia corresponden al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para los datos sobre ciencia, tecnología e innovación, y a la EPH-INDEC y estimaciones de CEPAL para el cálculo de la PEA y el PBG, respectivamente.

La importancia de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación a nivel provincial también pone de manifiesto las restricciones con las que cuenta la provincia para avanzar en procesos de transformación de la estructura productiva en pos de la incorporación de bienes y servicios de mayor valor agregado. En particular, en lo que respecta a los recursos humanos (investigadores y becarios) en ciencia y tecnología como proporción de la PEA, no solamente se observa que en 2016 la proporción en Formosa era significativamente menor que en el promedio nacional (1,6 por mil frente a 6,3 por mil), sino que entre 2004 y 2015 el crecimiento de dicha proporción fue de solamente 0,6 pp., contra 3,1 pp. en el promedio nacional. El retraso de la provincia se refleja también en relación con el Norte Grande y el NEA, lo cual pone en evidencia la compleja situación provincial en esta dimensión también con respecto a otras provincias cercanas geográficamente.

Las restricciones existentes en el plano de las inversiones I+D no quitan, sin embargo, la posibilidad de que se lleven a cabo proyectos específicos en el marco de la articulación del sistema científico y de innovación nacional. Un ejemplo de ello es el impulso reciente que tuvo en la provincia el desarrollo nuclear, actividad que cuenta con un gran potencial en Formosa. En particular, este incentivo se traduce en un proyecto que busca desarrollar el reactor CAREM y una planta procesadora de dióxido de uranio a través de la participación de la empresa Dioxitek, sociedad estatal creada por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco de la CNEA. Este proyecto, a su vez, se articula con el Polo Científico Tecnológico de Formosa, que cuenta con una red de centros de validación de tecnología. Como resultado de estas acciones, se estima que también podría instalarse un centro de medicina nuclear en la provincia.

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 cuatro áreas: transporte terrestre, comunicaciones, infraestructura social e infraestructura energética.

En lo que respecta al transporte terrestre, se considera al indicador 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. Este indicador no solamente considera 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

³⁵ Cabe mencionar que los resultados obtenidos para los indicadores relativos a las exportaciones son medidos en dólares y sus fluctuaciones pueden reflejar tanto cambios en la canasta exportadora como en los precios relativos de los bienes que la componen.

aproximan a través del indicador de conexiones a internet, donde lo que se toma en cuenta es la cantidad de conexiones cada cien habitantes. Los indicadores de infraestructura social que se consideran son dos y refieren a salud y educación. Lo que se mide en estos casos 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 social³⁶. Finalmente, para dar cuenta del grado de desarrollo de la infraestructura energética se considera la proporción de usuarios totales conectados a las redes de electricidad y gas cada cien habitantes. También en estos casos, mayores niveles de cobertura dan cuenta de una menor brecha relativa en términos de infraestructura.

Así, esta brecha en la provincia se evaluó a partir de seis indicadores: la infraestructura educativa, la infraestructura en salud, las conexiones a internet, la densidad caminera y los usuarios totales conectados a las redes de gas y electricidad. 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, al Consejo Federal de Inversiones y al Ministerio de Energía. Las posibilidades que brindan los datos de realizar un seguimiento temporal de los indicadores difieren en cada uno de los casos. Así, el período de referencia para cada indicador es el siguiente: i) en infraestructura educativa 2004-2016; ii) en infraestructura en salud 2014-2018; iii) en conexiones a internet 2008-2016; iv) en densidad caminera 2014-2016; v) en usuarios conectados a la red de gas 2004-2016, y vi) en usuarios conectados a la red de electricidad 2004-2015.

En términos generales, la dinámica de los indicadores que describen a esta brecha muestra un acompañamiento de la tendencia observada a nivel nacional, con excepciones en infraestructura en salud y cobertura de la red de gas. Sin embargo, cuando se consideran los datos puntuales más recientes, la brecha de infraestructura muestra un comportamiento divergente en la provincia y solamente se observa una situación relativamente positiva en la infraestructura educativa.

En 2016, la cantidad de establecimientos educativos cada 10 mil habitantes en Formosa era más de 3 pp. superior a la del promedio nacional y superaba también a los valores obtenidos por el NG y el NEA (gráfico 10). Este resultado se alcanza en un contexto en el que la provincia también evidencia un incremento de la cantidad de establecimientos por habitante entre 2004 y 2016 que fue bastante superior al observado para el total de Argentina: 1,6 vs. 0,1 establecimiento cada 10 mil habitantes (cuadro 10) en el marco de un proceso de expansión de las unidades educativas del nivel secundario³⁷.

Este comportamiento dista de lo observado en infraestructura en salud. Pese a la existencia de 160 Centros de Salud y 37 hospitales, aún persisten diferencias con respecto al promedio nacional y al Norte Grande. Sin perjuicio de ello es importante mencionar los esfuerzos tendientes a cerrar esas diferencias. En efecto, resulta central destacar, más allá de lo cuantitativo, la presencia en el territorio provincial del Hospital de Alta Complejidad “Presidente Juan Domingo Perón” (HAC) de Formosa puesto en funcionamiento en el año 2001. El HAC ha ido evolucionando tanto en el plano de la medicina clínica como de la cirugía —incluyendo la trasplantología en todas las especialidades— y se ha convertido en el vértice del sistema de salud formoseño. Tal es así que es habitual que las obras sociales y las prepagas (de baja incidencia en la atención médica en territorio provincial) contraten servicios del HAC y, a partir de su existencia y complejización, ya no sea necesario derivar pacientes a Buenos Aires o a otras jurisdicciones del país, pudiendo absorber las demandas dentro del sistema público de salud provincial. Complementariamente, de acuerdo con datos correspondientes al Ministerio de Desarrollo

³⁶ Contar con una medida que dé cuenta de la distancia promedio a los establecimientos educativos y hospitalarios haría posible tener una idea más exacta sobre la accesibilidad a estos servicios. Sin embargo, dadas las restricciones de información, estos indicadores no se toman en cuenta para avanzar en la cuantificación de esta brecha.

³⁷ De acuerdo con los informes de Obras y Acciones de Gobierno (2016), desde mediados de los años noventa al 2016 se crearon 287 unidades educativas nuevas en el nivel secundario.

Humano de la provincia, se encuentran en proceso de construcción el Hospital Interdistrital y del Hospital de la Madre y la Mujer que apuntan a mejorar la provisión de servicios sanitarios.

A comienzos de 2018, la cantidad de hospitales por cada 10 mil habitantes era levemente inferior al promedio nacional y del NG (7,6 frente a 7,9) pero levemente superior al promedio del NEA (gráfico 10). A su vez, se observa que entre 2014 y 2018, este indicador experimentó una disminución relativa en la provincia de 0,3 unidades, mientras que tanto en el promedio nacional como en el NG se evidenciaron pequeños incrementos entre puntas del período (cuadro 10). Lo anterior se complementa con información acerca del tipo de prestaciones que ofrecen dichos centros. Así, la situación de la provincia es levemente favorable con respecto al promedio nacional cuando se observa la cantidad de establecimientos de salud que brindan servicio de internación (1,3 frente a 1,1 establecimientos cada 10.000 habitantes, respectivamente). La situación de Formosa es incluso más ventajosa cuando se la compara con la del NEA y el NG, donde los valores apenas superan a un establecimiento cada 10.000 habitantes.

En el mismo sentido, cuando se consideran las características de los establecimientos existentes, tanto en lo que respecta a su capacidad (número de camas disponibles) como a la complejidad de las intervenciones que pueden realizarse en los mismos, se observa que en Formosa de los 78 establecimientos con internación (42 dependen del estado provincial, el resto son privados, sin presencia municipal) predominan los que están destinados a internación general (38 establecimientos). Debe mencionarse que solamente existe un establecimiento de internación especializado en salud mental, uno en maternidad/materno-infantil y dos en tercera edad. Por su parte, no existen centros provinciales con internación abocados a otras especialidades y en particular a la atención pediátrica. Esta situación, sin embargo, no es muy diferente que la que se identifica en el promedio del NEA, dónde cerca del 90% de los establecimientos provinciales con internación tienen un carácter generalista, mientras que solamente el 10% restante está abocado a la atención de especialidades, con desigual distribución entre las provincias que componen la región.

Cuadro 10
Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura

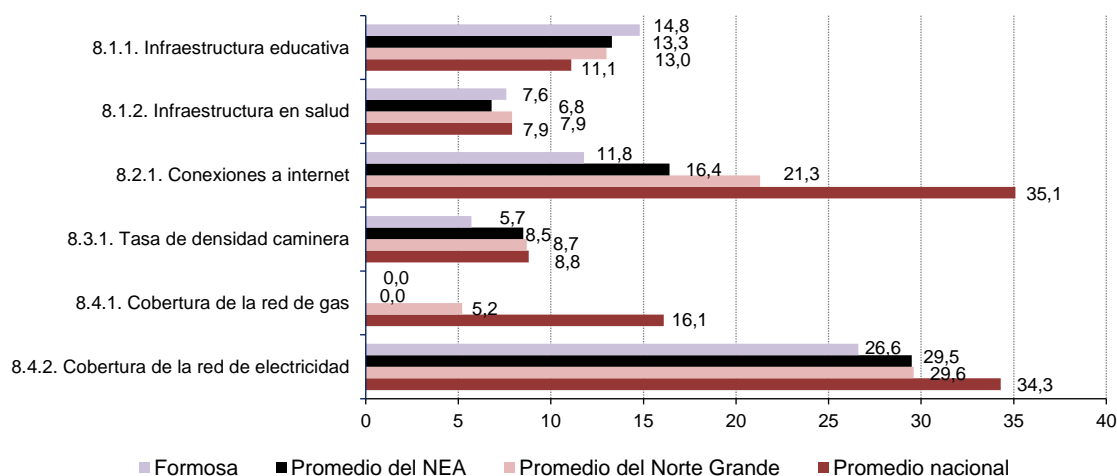
Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
8.1.1. Infraestructura educativa (2004-2016)	+0,1	+0,4	+1,0	+1,6
8.1.2. Infraestructura en salud (2014-2018)	+0,6	+0,1	0	-0,3
8.2.1. Conexiones a internet (2008-2016)	+27,0	+30,0	+28,2	+25,7
8.3.1. Densidad caminera (2014-2016)	+0,01	-0,1	0	0
8.4.1. Cobertura de la red de gas (2004-2016)	+3,0	-0,8	0	0
8.4.2. Cobertura de la red de electricidad (2004-2015)	+6,42	+7,6	+8,7	+6,45

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

La infraestructura asociada a conexiones a internet muestra una situación desfavorable de la provincia con respecto al promedio nacional y también con respecto a los promedios regionales. Por un lado, la cantidad de conexiones a internet cada 100 habitantes en 2016 en Formosa era cercana a 12, mientras que en el promedio nacional este valor era prácticamente el triple (35). A su vez, también es mayor el valor obtenido para el promedio del Norte Grande (21) y para el NEA (16) (gráfico 10). En este marco, el valor que asume este indicador en la provincia es el más bajo a nivel nacional, aun cuando en los ocho años que van desde 2008 a 2016 la tasa de crecimiento promedio anual de las conexiones fue superior al 25%. Este resultado se explica por el comportamiento levemente más dinámico

evidenciado tanto por el promedio nacional, como por las subregiones consideradas en lo que respecta a la evolución de este indicador en el período mencionado (cuadro 10).

Gráfico 10
Formosa: indicadores que describen la brecha de infraestructura



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

Sin perjuicio de ello, es importante destacar el trabajo que se viene realizando desde el año 2011 con la creación de la Red Provincial de Fibra Óptica, que le permite a Formosa conectarse con el país y dentro de su propio territorio. En este marco se llevó a cabo, en el año 2016, la actualización, instalación y configuración de nuevos equipos de comunicaciones que conforman dicha Red Provincial, todas estas acciones indispensables para extender la cobertura comunicacional e implementar más nodos de conexión a internet.

El análisis de la tasa de densidad caminera muestra también las restricciones provinciales en torno a la infraestructura terrestre. En particular, se observa que la extensión de rutas nacionales y provinciales en relación a su superficie era de casi 6 cada 100 km² en Formosa, proporción inferior a lo observado en todos los agrupamientos de jurisdicciones considerados como referencia (gráfico 9). Así, en el contexto regional, Formosa se ubica por detrás de otras provincias del Norte Grande, y solamente supera en el marco de esta región a Catamarca, donde la densidad caminera es de 4,7 cada 100 km². Entre 2014 y 2016, la evolución de este indicador no ha sido significativa en ninguna de las jurisdicciones individuales y, por lo tanto, tampoco en los agregados considerados (cuadro 10). Si bien por la escasez de información no pueden ser evaluados en un horizonte temporal más amplio, la brecha que presenta la provincia en este aspecto bien podría asociarse, en alguna medida, con las menciones realizadas al comienzo de este documento sobre la postergación histórica que ha sufrido la provincia en el plano nacional.

Como complemento del análisis anterior es importante mencionar que, si bien la provincia no amplió significativamente la cantidad de kilómetros de rutas, experimentó, especialmente entre 2013 y 2014, avances significativos en materia de pavimentación. Así, de acuerdo a datos del Ministerio de Transporte, la proporción de caminos nacionales pavimentados en Formosa pasó del 87,6% en 2013 al 96,8% en 2014. Luego de ese año, y hasta 2016 que es el último dato disponible, no se observan nuevas ampliaciones, lo cual es consistente con lo observado en el promedio nacional y en las zonas geográficas a las que pertenece Formosa. Sin embargo, los avances logrados en el período mencionado colocaron a esta provincia en el cuarto lugar en extensión de la red de caminos pavimentados entre las jurisdicciones del Norte Grande, cuando en 2013 se ubicaba como la segunda con menor pavimentación.

Por último, resta analizar el desempeño de la provincia en lo referido a infraestructura energética. Tal como se mencionó, esta se aproxima a partir de la cantidad de usuarios conectados a las redes de electricidad y gas. Lo primero que es necesario mencionar es que la escasez de recursos de la provincia en este sentido constituye una problemática sumamente relevante no solamente para el desarrollo de las actividades productivas (especialmente las manufactureras), sino también para alcanzar mayores niveles de calidad de vida en la población.

En este marco, un dato significativo es la ausencia de gas en la provincia, aun en presencia de explotaciones de hidrocarburos. Este rasgo, sin embargo, no es exclusivo de Formosa, sino que incluye a todas las provincias del NEA. Por su parte, en el NG existen cinco usuarios cada 100 habitantes y en el promedio nacional 16 (gráfico 10) y, entre 2004 y 2016, se evidenció un incremento de tres usuarios cada 100 habitantes a nivel nacional (cuadro 9). Si bien se han iniciado las obras del gasoducto del NEA —lo que para Formosa significaría contar con una red troncal abastecida con gas natural de los yacimientos del sur de Bolivia y el norte de Salta—, se encuentran paralizadas desde 2016 y no hay certeza sobre la posibilidad de avanzar en la configuración de una red de distribución de gas en el territorio provincial para uso productivo y residencial. Por la envergadura de las obras requeridas para ello, se trata de un desarrollo que difícilmente pueda ser encauzado unilateralmente por la provincia sin la participación y el apoyo del estado nacional, no solo en lo que refiere a los aspectos del financiamiento y operativos, sino porque involucra necesariamente cuestiones que atañen a la planificación territorial nacional.

En lo que respecta a electricidad, si bien existen limitaciones, el contexto provincial es más auspicioso que en el caso anterior. En particular, los datos del Ministerio de Energía que se sintetizan en el gráfico 10 ponen en evidencia que la cantidad de usuarios de electricidad cada 100 habitantes en Formosa era de 26,6 en 2015, frente a casi 30 en el NEA y el NG y más de 34 en el promedio nacional. Nuevamente, estos resultados ponen en evidencia el retraso relativo de la provincia en lo vinculado a esta que es la principal fuente de abastecimiento energético. Entre 2004 y 2015 la cantidad de usuarios en Formosa se incrementó en una medida similar al promedio nacional (6,4), pero en una magnitud inferior a la observada para el Norte Grande (7,6) y el NEA (8,7) (cuadro 10).

En este marco, es importante señalar que, a partir de la puesta en funcionamiento de una línea de 500 kw a fines del año 2010 fue posible elevar el consumo medio de Formosa, especialmente en torno a la capital provincial, pero los esfuerzos realizados hasta el momento resultan todavía insuficientes dada la escasez de otras fuentes de energía alternativas a la electricidad. De esta manera, en infraestructura en general, pero en materia energética en particular, la provincia presenta una brecha muy significativa que requiere importantes esfuerzos desde la política pública para ser subsanados.

En línea con ello, hacia finales de 2017, se encontraba en vigencia el proyecto de construcción de dos centrales generadoras de energía eléctrica en la provincia, a partir de fuentes renovables (biomasa). Ambos proyectos fueron licitados en el marco del Plan Renovar (Ronda 2), y en conjunto suman una potencia adjudicada de 16 MW (Ministerio de Energía y Minería de la Nación, publicado en <http://portalweb.cammesa.com>).

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, esta brecha se aproxima con dos indicadores: el de deforestación y la tasa de emisión de gases de efecto invernadero (GEIS) en relación con el producto bruto interno.

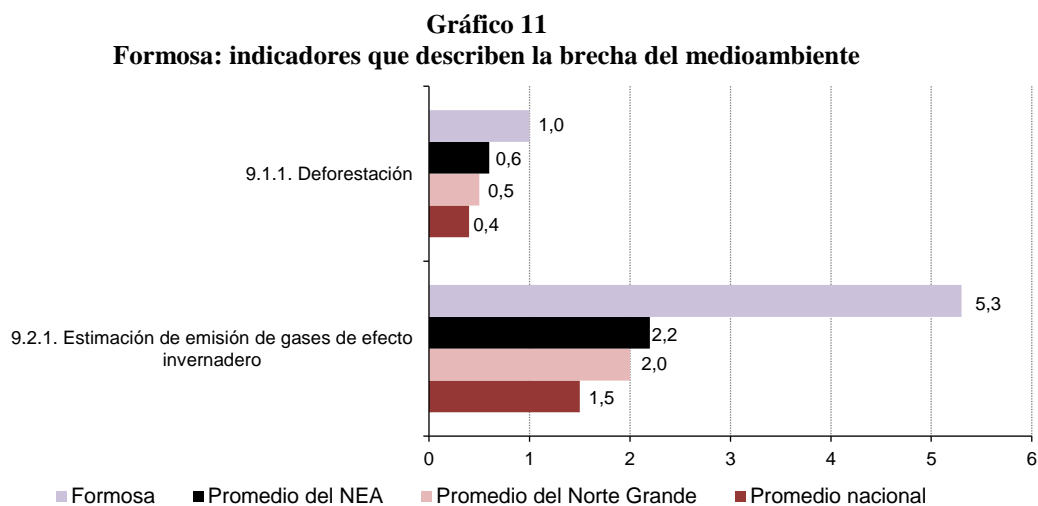
Mientras que la primera se evalúa a partir de la pérdida de bosques en relación al stock existente en 2006, la segunda relaciona la importancia de la emisión de gases de efecto invernadero con la producción de la provincia. En este marco, una menor tasa de pérdida de bosques (una desaceleración de la pérdida de los bosques remanentes) y una baja relación entre la emisión de gases y el producto

implican una reducción de la brecha de medioambiente y, en este sentido, un paso hacia una mayor sostenibilidad ambiental del crecimiento económico. La información de base para esta construcción proviene del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de estimaciones del PBG para cada provincia realizadas por CEPAL.

Los datos correspondientes a la deforestación corresponden al período 2007-2016. En este marco, la utilización de este indicador requiere tener en cuenta algunas cuestiones que surgen de la evidencia histórica y de las decisiones metodológicas adoptadas para la construcción del mismo. En primer lugar, es necesario aclarar que no todas las provincias argentinas poseen superficies boscosas o no en todas ellas existen estadísticas generadas al respecto. En este sentido, el indicador incluye 16 jurisdicciones —excluye a CABA, Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego— sobre las que se cuenta con información. En segundo lugar, dado que el primer inventario forestal nacional corresponde a 2006, se toma este año como referencia para calcular la deforestación y, por lo tanto, el remanente de bosques. En este sentido, aquellas provincias en las que los procesos de deforestación más intensos hayan ocurrido con anterioridad a 2006, aparecerán con un mejor desempeño relativo a este indicador del que les correspondería, como consecuencia de la subestimación de la eliminación de superficies boscosas.

Por su parte, la información sobre emisión de gases de efecto invernadero pudo recopilarse para el año 2014. Si bien existe información previa sobre estas emisiones, los resultados presentados no son comparables y, a los fines de este documento, se optó por considerar el dato con mayor grado de actualización posible, a expensas del análisis sobre la evolución.

Los resultados presentados en el gráfico 11 ponen en evidencia los problemas de sustentabilidad ambiental de las actividades productivas desarrolladas en Formosa. La relación entre la participación provincial en la emisión de GEIS (2,86% de las emisiones nacionales) y en el PIB (0,54%) en la Argentina es de más de 5 puntos en Formosa, mientras que en el promedio nacional este ratio se ubica en torno a 1,5. Esta proporción en la provincia también es desventajosa con respecto al promedio del NEA y el NEA, donde los valores oscilan en torno a 2 pp.



Fuente: Elaboración propia en base a la información relevada.

Para el período 2007-2016, Formosa evidencia un declive constante en su tasa de deforestación que, sin embargo, es menor a lo observado en el promedio nacional, en el Norte Grande y el NEA (cuadro 11). En 2016, la provincia había deforestado casi el 1% de las hectáreas de bosques que poseía en 2006, mientras que en el promedio nacional ese valor solamente alcanzó al 0,4%. Este indicador también posiciona a la provincia desfavorablemente con respecto al promedio del Norte Grande y el

NEA, donde las tasas fueron, en el mismo momento, 0,5% y 0,6% respectivamente (gráfico 11). Como consecuencia de lo anterior, en 2016, el remanente de bosques en Formosa era de casi el 92% con respecto a 2006, mientras que para el promedio de las regiones de referencia se observan proporciones algo mayores que oscilaban en torno al 94%. De esta manera, la superficie de bosques remanentes en Formosa solamente era superior a la observada en Salta (90,9%) y Santiago del Estero (88,2%) entre las provincias del Norte Grande.

Cuadro 11
Evolución del indicador que describe la brecha del medioambiente
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
9.1.1. Deforestación (2007-2016)	-0,72	-0,64	-0,55	-0,09

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

En este marco, los resultados parecen demostrar una situación de Formosa desventajosa con respecto a este indicador en particular, y en la brecha medioambiental, en general. Sin embargo, es importante retomar las precisiones metodológicas realizadas al comienzo de esta sección. Formosa es una provincia que comenzó tardíamente a implementar el desmonte —en el marco de una estrategia de sostenibilidad ambiental— cuando el fenómeno estaba mucho más avanzado en otras jurisdicciones del país. De esta manera, los valores alcanzados en este indicador reflejan una brecha importante (especialmente con respecto a otras provincias del NEA y del Norte Grande) que, en realidad, encubre el desempeño de otras provincias que avanzaron en dinámicas muy intensas de deforestación con anterioridad al año 2006 que no son captados por las estadísticas.

El análisis de la evolución de la tasa de deforestación por tramos aporta evidencia en este sentido. Si se consideran las variaciones entre 2007 y el segundo momento de deforestación relevado (2008-2001) se observa que todas las provincias analizadas, con excepción de La Pampa y San Juan, incrementaron considerablemente sus tasas de deforestación, aun cuando en 2007 ya habían eliminado una parte importante de la superficie boscosa con la que contaban en 2006. Especialmente relevantes en este sentido son los casos de Entre Ríos, Salta y Santiago del Estero. Entre 2008-2011 y 2014 la tendencia general se revierte: todas las provincias disminuyen sus tasas de deforestación y las excepciones en este marco son La Pampa, La Rioja, San Juan, Chaco, Salta y Formosa. Los incrementos más notables son los que se dan en estas tres últimas jurisdicciones. Finalmente, entre 2014 y 2016, la tendencia anterior se profundiza y, si bien la mayor parte de las provincias continúan deforestando, la eliminación de superficies boscosas con respecto al stock de 2006 es menor en todos los casos que lo observado en períodos anteriores.

Finalmente, en el plano ambiental también es interesante señalar que la provincia lleva a cabo una política de tratamiento de residuos que es sumamente relevante en términos del impacto ambiental y sobre la calidad de vida de la población.

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

En las secciones precedentes se realizó una caracterización de Formosa que abarca las dimensiones geográfico-espacial, socio-demográfica y productiva y se describieron las principales restricciones al desarrollo que enfrenta la provincia en términos del abordaje de las 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 Formosa.

El presente apartado 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 (2004-2016), 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 una herramienta fundamental para que la provincia pueda avanzar hacia la igualdad y el desarrollo sostenible, dos metas cuyo logro se ha planteado con renovada fuerza en la Agenda 2030 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.

En este marco, el análisis realizado sobre Formosa pone de manifiesto la existencia de fuertes restricciones provinciales al desarrollo en la mayoría de las brechas consideradas, a excepción de lo observado puntualmente en materia de desigualdad, informalidad laboral en la brecha de empleo e infraestructura educativa en la brecha de infraestructura. En tanto que, el comportamiento evolutivo reciente, positivo en muchas de las dimensiones, no ha permitido reducir de modo significativo el rezago con respecto a la situación media del país.

Si bien Formosa comparte rasgos estructurales en términos de dinámica de desarrollo con otras provincias de las regiones del NEA y del Norte Grande, los resultados encontrados muestran especificidades y algunos rasgos particularmente críticos. En la última década, la provincia mostró avances relevantes en lo que concierne a la reducción de las brechas estructurales de desigualdad, salud, educación, ingresos y pobreza. En tanto, el empleo, la productividad y la infraestructura son los espacios en los que se han acentuado las limitaciones históricas hasta llegar a configurar una compleja situación reciente con respecto al promedio nacional.

A. La coevolución entre las brechas

En el cuadro 12 se presenta una síntesis de la situación de Formosa con respecto a las brechas de desarrollo —tanto con respecto al promedio nacional como al promedio del noreste argentino—, teniendo en cuenta las dimensiones y los indicadores considerados en el análisis del apartado III. Se incluye la información correspondiente al último año disponible y a la evolución reciente de los indicadores relevados, lo cual permite establecer un conjunto de conclusiones generales relacionadas con cada una de las brechas.

Así, fundamentalmente en relación con el promedio nacional, se obtiene que:

- La brecha de ingresos da cuenta de una diferencia considerable de la provincia con respecto al promedio de la Argentina en el año más reciente considerado, especialmente en los ingresos per cápita. A pesar de ello, entre 2004 y 2016 se evidencia un leve aumento de la participación relativa de la provincia (de 0,51% a 0,53%) en el PIB nacional. Entre puntas de los períodos considerados para cada uno de estos casos, ambos indicadores evidencian un mejor comportamiento relativo que el promedio nacional, aunque esta dinámica positiva todavía resulta insuficiente para avanzar en una mejor situación relativa de la provincia, especialmente cuando se consideran estos resultados en complementariedad con los indicadores de empleo. En relación con el NEA, se observa una brecha y evolución desfavorable en lo que respecta al PBG por habitante, a la vez que una situación favorable y dinámica positiva en lo que refiere a los ingresos salariales.
- La reducción de la brecha de desigualdad constituye uno de los logros principales de la provincia, en tanto no solamente muestra una situación favorable con respecto al promedio nacional en el momento más reciente, sino que también evidencia una evolución positiva en la última década. Este comportamiento se replica con respecto al NEA.
- Los indicadores de la brecha de empleo muestran importantes limitaciones que se traducen, como se mencionó anteriormente, en dificultades de la población para generar ingresos a partir del trabajo. No solamente preocupa la situación actual sino también la evolución que se observa entre 2004 y 2016, lo cual da cuenta de importantes restricciones para superar estas limitaciones. Incluso la situación y evolución positivas de las tasas de subocupación y de informalidad de los asalariados en el último año considerado, que se presentan como una cuestión favorable, deben enmarcarse en una situación de reducida participación en el mercado de trabajo de aquellas personas en edad de trabajar. El mismo comportamiento relativo se replica con respecto a lo observado para el promedio del NEA.
- Comparativamente, las restricciones en Formosa en la brecha de pobreza se vinculan fundamentalmente con situaciones de pobreza estructural caracterizadas a partir del indicador de NBI de los hogares. El porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es menor en esta provincia que en el promedio nacional, aun cuando dicha proporción sigue siendo preocupante. La evolución intercensal 2001-2010 del indicador de necesidades básicas insatisfechas mostraba la importancia de las acciones realizadas para la reducción de esta brecha. Este comportamiento es congruente con lo evidenciado para todo el norte argentino, donde la reducción de la participación de la población con NBI fue mucho mayor en esta zona geográfica que en resto del país, al menos hasta el año 2010. Como

consecuencia de ello, hasta ese año, el buen desempeño de Formosa fue superado en términos relativos por el promedio del NEA.

- En relación con la brecha de educación la situación más reciente es complicada para la provincia, dado que, en los cinco indicadores considerados, Formosa se encuentra por debajo del promedio nacional. Sin embargo, en tres de ellos (tasa de finalización por cohorte en primaria y bajo desempeño educativo en primaria y secundaria) se observa una mejora sistemática entre puntas de los períodos considerados. Con respecto al NEA, tanto la situación actual como la evolución reciente presentan mayores matices dado que se observa un estado favorable en la tasa de finalización y de desempeño en primaria, a lo que se suma una posición desfavorable en la promoción y el desempeño en secundaria (que se combina con una evolución favorable en este último).
- La brecha de salud en Formosa muestra una situación desfavorable con respecto al promedio nacional en todos los indicadores considerados aunque, también en todos los casos, se observa una mejora sostenida en los últimos años que permite pensar en avances en la reducción de esta brecha en el corto plazo. Además, son importantes los avances cualitativos en términos de atención sanitaria que no son captados por los indicadores considerados y que hacen a la calidad de los servicios públicos de salud. Con respecto al NEA la evolución evidenciada por Formosa también fue positiva a lo largo de todo el período considerado, y solamente persiste una desventaja relativa en la tasa de mortalidad infantil.
- La brecha de producción muestra las restricciones actuales que posee Formosa en términos de su estructura productiva: la participación de la industria en el PBG y la complejidad de la estructura son bajas en relación con el promedio nacional y, como consecuencia de lo anterior, también es reducida la capacidad provincial de generar exportaciones asociadas a este tipo de productos, lo que está íntimamente relacionado con las limitaciones absolutas de la provincia en términos de la provisión de energía, en particular de gas. Esta situación se replica en la comparación con el NEA. La evolución reciente de estos indicadores permite sostener la ampliación antes que la reducción de esta brecha con respecto al promedio nacional, con excepción del caso de la concentración de las exportaciones provinciales, índice que se ha reducido en Formosa en un contexto de aumento en el promedio nacional. En el caso del grado de industrialización, la evolución positiva de este indicador se relaciona con una caída de la participación del sector industrial en el PBG de Formosa que fue inferior a lo observado tanto en el promedio nacional como en el NEA. A su vez, la provincia muestra un comportamiento positivo en la complejidad y la diversificación de las exportaciones con respecto al NEA.
- En relación con la brecha de infraestructura, Formosa solamente evidencia una situación positiva en materia de infraestructura educativa, donde también se observa una dinámica positiva en los últimos años, tanto frente al promedio nacional como del NEA. En este marco, las mayores restricciones tienen lugar en infraestructura comunicacional y energética. En este último caso en el que la provincia encuentra las mayores limitaciones para avanzar en un sendero de desarrollo³⁸. A su vez, aun a pesar de no relevarlo entre los indicadores considerados en la metodología, el intercambio con actores de la provincia ha permitido identificar una limitación en términos de infraestructura de transporte asociada con la insuficiente infraestructura portuaria y ferroviaria que, en caso de ampliarse, facilitaría la salida de productos elaborados hacia afuera de la provincia.

³⁸ En este sentido, cabe mencionar que se encuentra proyectada (con proceso de licitación pendiente) la construcción de un gasoducto, proveniente de Bolivia que contempla la conexión domiciliaria de gas natural, conexiones industriales y la instalación de una planta de generación térmica de energía.

Cuadro 12
Síntesis de resultados: situación de la provincia de Formosa con respecto al promedio nacional
y al promedio del noreste en las distintas brechas estructurales del desarrollo y sus indicadores

Brecha	Indicadores Proxy	Brechas en Formosa con respecto al promedio nacional		Brecha en Formosa con respecto al NEA	
		Último año disponible	Evolución período de referencia	Último año disponible	Evolución período de referencia
1. Ingresos	1.1.1.PBG por habitante	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Negativo
	1.1.2. Ingresos laborales nominales promedio	Desfavorable	Positivo	Favorable	Positivo
2. Desigualdad	2.1.1. Concentración de ingresos	Favorable	Positivo	Favorable	Positivo
3. Empleo	3.1.1. Tasa de ocupación	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	3.1.2. Tasa de subocupación	Favorable	Positivo	Favorable	Negativo
	3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados	Favorable	Positivo	Favorable	Positivo
	3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
4. Pobreza	4.1.1. Porcentaje de Hogares con NBI	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Negativo
	4.2.1. Hogares bajo la línea de pobreza	Favorable	s/d	Favorable	s/d
5. Educación	5.1.1. Años de escolaridad promedio	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	5.2.1. Tasa de finalización por cohorte – primaria	Desfavorable	Positivo	Favorable	Positivo
	5.2.2. Tasa de promoción por cohorte – secundaria	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	5.3.1. Bajo desempeño educativo – primaria	Desfavorable	Positivo	Favorable	Negativo
	5.3.2. Bajo desempeño educativo – secundaria	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Positivo
6. Salud	6.1.1. Tasa de cobertura de salud	Desfavorable	Positivo	Favorable	Positivo
	6.2.1. Tasa de mortalidad infantil	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Positivo
	6.2.2. Tasa de mortalidad materna	Desfavorable	Positivo	Favorable	Positivo
	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	Desfavorable	Positivo	Favorable	Positivo
7. Producción	7.1.1. Grado de industrialización	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Positivo
	7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	7.1.3. Importancia del empleo privado	Desfavorable	s/d	Desfavorable	s/d
	7.3.1. Complejidad de las exportaciones	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Positivo
	7.3.2. Diversificación de las exportaciones	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Negativo

Cuadro 12 (conclusión)

Brecha	Indicadores Proxy	Brechas en Formosa con respecto al promedio nacional		Brecha en Formosa con respecto al NEA	
		Último año disponible	Evolución período de referencia	Último año disponible	Evolución período de referencia
8. Infraestructura	8.1.1. Infraestructura educativa	Favorable	Positivo	Favorable	Positivo
	8.1.2. Infraestructura en salud	Desfavorable	Negativo	Favorable	Negativo
	8.2.1. Conexiones a internet	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	8.3.1. Tasa de densidad caminera	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Neutro
	8.4.1. Cobertura de la red de gas	Desfavorable	Negativo	s/d	s/d
	8.4.2. Cobertura de la red de electricidad	Desfavorable	Positivo	Desfavorable	Negativo
9. Medioambiente	9.1.1. Remanente de tierras forestales	Desfavorable	Negativo	Desfavorable	Negativo
	9.2.1. Estimación de emisión de gases de efecto invernadero	Desfavorable	s/d	Desfavorable	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a la información relevada.

- Por último, en relación con la brecha medioambiental, los datos relacionados con el remanente de bosques muestran la existencia de una brecha que parecería ampliarse con respecto al promedio nacional y a las provincias que forman parte del NEA y el NG, pero en este caso es necesario tener presentes las restricciones metodológicas y de información mencionadas en el apartado III. La situación de la provincia también es desventajosa en lo que respecta a la sostenibilidad ambiental asociada a la emisión de gases generadas por las actividades desarrolladas, tanto con respecto al promedio nacional como al NEA.

De los cuadros 13 y 14 —los que complementan la evolución reciente con la situación actual— surgen cuatro grupos en los que pueden clasificarse las brechas descritas para la provincia de Formosa, con respecto al promedio nacional y al NEA, respectivamente. En ambos casos, 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 la evolución de los indicadores asociados muestra una tendencia hacia el alcance de objetivos que excede la equiparación con el comportamiento medio de las provincias argentinas. En Formosa, con respecto al promedio nacional, este cuadrante está representado por la infraestructura educativa (brecha de infraestructura), por la tasa de informalidad de los asalariados y la tasa de subocupación (brecha de empleo) y por el indicador de concentración del ingreso, que da cuenta de menores niveles de desigualdad³⁹ (cuadro 13). Por su parte, cuando la comparación se realiza con respecto al NEA, se incrementa la cantidad de indicadores incluidos en este cuadrante y se incorporan a los anteriores indicadores pertenecientes a las brechas de ingresos (ingresos laborales), educación (finalización y desempeño en primaria) y salud (cobertura, mortalidad materna y esperanza de vida) (cuadro 14).

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 y del NEA respectivamente, tanto en el último año registrado como a lo largo de (en general) el período 2004-2016. En este sentido, 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 caso particular de esta provincia, este grupo está representado, en la comparación con el promedio nacional, por las brechas de empleo (tasa de ocupación y proporción de ocupados en sectores de baja productividad); educación (años de escolaridad en mayores de 24 años y tasa de permanencia en el nivel secundario); productividad (grado de industrialización, complejidad de la estructura productiva); infraestructura (en salud, conexiones a internet, tasa de densidad caminera y usuarios conectados a la red de gas) y medioambiente (deforestación) (cuadro 13). Cuando el análisis se realiza con respecto al NEA, las principales restricciones identificadas con escaso potencial de ser reducidas en el corto plazo se asocian con las brechas de ingresos (PBG per cápita); empleo (ocupación y ocupados en sectores de baja productividad); pobreza (NBI); educación (años de escolaridad y permanencia en secundaria); producción (complejidad de la estructura y diversificación de las exportaciones); infraestructura (internet, densidad caminera y electricidad) y medioambiente (deforestación) (cuadro 14).

Entre los dos extremos anteriores se ubican dos grupos intermedios que poseen características distintas. Mientras que el primero de ellos muestra una tendencia hacia la superación de las brechas involucradas pese a los magros resultados actuales (arriba, a la izquierda), el segundo se asocia con una situación actual positiva pero con una dinámica poco virtuosa en los años recientes (abajo, a la derecha).

Por un lado, se encuentra el conjunto de indicadores en los que existe actualmente una gran diferencia respecto al promedio nacional o al promedio del NEA, pero en lo que se observa, al mismo tiempo, una evolución positiva que tiende a subsanar esa distancia. De esta manera, aunque la situación de la provincia sigue requiriendo la atención de carencias en un importante grupo de la población formoseña, los avances realizados entre 2004 y 2016 aportan una perspectiva mucho más positiva. En

³⁹ 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 “homogeneización hacia la baja” en los niveles de ingresos del conjunto de la población de la provincia.

este contexto, en la comparación con el conjunto del país se incluyen indicadores que dan cuenta de las brechas de ingresos (ingreso per cápita e ingresos laborales nominales de los asalariados), pobreza (NBI), educación (tasa de finalización en primaria y bajo desempeño educativo en ambos niveles), salud (todos los indicadores), producción (grado de industrialización y diversificación de las exportaciones) e infraestructura (usuarios conectados a la red de electricidad) (cuadro 13). Nuevamente en este caso, las relaciones entre las brechas que integran este cuadrante y sus indicadores son fuertes. Comparando con el NEA, la cantidad de indicadores que se incorporan a este cuadrante es menor, y solamente incluyen a la brecha de educación (desempeño en secundaria), salud (mortalidad infantil) y producción (grado de industrialización y complejidad de las exportaciones) (cuadro 14).

Cuadro 13
Indicadores de brechas estructurales en Formosa, según su situación actual
y evolución reciente con respecto al promedio nacional

		Evolución	
		Negativa	Positiva
Último año disponible	Mejor posicionamiento que el promedio nacional		Concentración de ingresos (2.1.1) Tasa de subocupación (3.1.2) Tasa de informalidad de los asalariados (3.2.1) Infraestructura educativa (8.1.1)
	Peor posicionamiento que el promedio nacional	Tasa de ocupación (3.1.1) Ocupados en sectores de baja productividad (3.2.2) Años de escolaridad (5.1.1) Tasa de permanencia por cohorte-secundaria (5.2.2) Complejidad de la estructura productiva (7.1.2) Complejidad de las exportaciones (7.2.1) Infraestructura en salud (8.1.2) Conexiones a internet (8.2.1) Tasa de densidad caminera (8.3.1) Cobertura de la red de Gas (8.4.1) Tasa de deforestación (9.1.1)	PBG por habitante (1.1.1) Ingresos laborales nominales promedio (1.1.2) Porcentaje de la población con NBI (4.1.1) Tasa de finalización por cohorte-primaria (5.2.1) Bajo desempeño educativo-primaria (5.3.1) Bajo desempeño educativo-secundaria (5.3.2) Tasa de cobertura de salud (6.1.1) Tasa de mortalidad infantil (6.2.1) Tasa de mortalidad materna (6.2.2) Esperanza de vida al nacer (6.2.3) Grado de industrialización (7.1.1) Diversificación de las exportaciones (7.2.2) Cobertura de la red de electricidad (8.4.2)

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

Nota: Se excluyen de esta tabla los siguientes indicadores de brechas estructurales, dado que no se cuenta con datos referidos a la evolución reciente: Población bajo la línea de pobreza (4.2.1), Importancia del empleo privado (7.1.3) y Emisión de gases de efecto invernadero (9.2.1).

Por otro lado, en la agrupación contrapuesta, se ubican los indicadores que, si bien han alcanzado un buen desempeño con respecto al promedio nacional, muestran una tendencia al empeoramiento de esa situación. Cuando la comparación se establece con respecto al promedio nacional no se identifican indicadores en esta situación (cuadro 13), pero sí al considerar la situación relativa frente al NEA en indicadores de las brechas de empleo (tasa de subocupación) e infraestructura (salud).

Entre los distintos indicadores que dan cuenta de las brechas mencionadas pueden establecerse diferentes relaciones de complementariedad que no solamente retroalimentan a cada cuadrante, sino que también aportan indicios sobre los resultados alcanzados en otros. En particular, es importante destacar el papel que desempeñan las características de la estructura productiva provincial sobre las posibilidades de la población formoseña de acceder, en principio, a empleos remunerados y luego, a empleos de elevada productividad.

Algo similar ocurre en torno a la infraestructura, en tanto las limitaciones vinculadas con esta brecha inciden directamente en la calidad de vida de la población (por ejemplo, en el acceso a la salud) e indirectamente a través de las posibilidades que se generan para potenciar el desarrollo productivo de la provincia (en el acceso a gas, a conexiones a internet y a mercados a partir de las características de los caminos que deben recorrer los productos ofrecidos para llegar a los centros de consumo, entre otras cuestiones). Es en este marco que en la sección B se propone la complejización y articulación del perfil productivo y el desarrollo de infraestructura en el territorio provincial como ejes a seguir trabajando para resolver distintas brechas estructurales.

Cuadro 14
Indicadores de brechas estructurales en Formosa, según su situación actual y evolución reciente con respecto al promedio del noreste argentino

		Evolución	
		Negativa	Positiva
Último año disponible	Mejor posicionamiento que el promedio nacional	Tasa de subocupación (3.1.2) Infraestructura en salud (8.1.2)	Ingresos laborales nominales promedio (1.1.2) Concentración de ingresos (2.1.1) Tasa de informalidad de los asalariados (3.2.1) Tasa de finalización por cohorte-primaria (5.2.1) Bajo desempeño educativo-primaria (5.3.1) Tasa de cobertura de salud (6.1.1) Tasa de mortalidad materna (6.2.2) Esperanza de vida al nacer (6.2.3) Infraestructura educativa (8.1.1)
	Peor posicionamiento que el promedio nacional	PBG por habitante (1.1.1) Tasa de ocupación (3.1.1) Ocupados en sectores de baja productividad (3.2.2) Porcentaje de la población con NBI (4.1.1) Años de escolaridad (5.1.1) Tasa de permanencia por cohorte-secundaria (5.2.2) Complejidad de la estructura productiva (7.1.2) Diversificación de las exportaciones (7.2.2) Conexiones a internet (8.2.1) Tasa de densidad caminera (8.3.1) Cobertura de la red de electricidad (8.4.2) Tasa de deforestación (9.1.1)	Bajo desempeño educativo-secundaria (5.3.2) Tasa de mortalidad infantil (6.2.1) Grado de industrialización (7.1.1) Complejidad de las exportaciones (7.2.1)

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

Nota: Se excluyen de esta tabla los siguientes indicadores de brechas estructurales, dado que no se cuenta con datos referidos a la evolución reciente: Población bajo la línea de pobreza (4.2.1), Importancia del empleo privado (7.1.3) y Emisión de gases de efecto invernadero (9.2.1). Se excluye Cobertura de la red de Gas (8.4.1) porque no existe red en ninguna de las provincias del NEA (incluida Formosa).

Como se mencionara en la primera sección, la configuración de las distintas brechas y la situación de la provincia con respecto al promedio nacional —e incluso con respecto al promedio del NEA— es el resultado de una multiplicidad de factores que, incluso, se interrelacionan. Si bien este documento no se centra en la búsqueda de los determinantes de las brechas sino fundamentalmente en la identificación y caracterización de las mismas, las relaciones establecidas en los párrafos anteriores pueden considerarse un punto de partida para comprender la dinámica que subyace a la reducción de las brechas y, en ese sentido, resulta un elemento relevante para avanzar en la definición de acciones que permitan lograr este objetivo.

B. Desafíos y oportunidades a futuro

A lo largo de este documento, el análisis de los distintos indicadores asociados a las brechas de desarrollo ha puesto de manifiesto diferentes restricciones que enfrenta la provincia de Formosa para transitar un sendero de desarrollo con mayor sustentabilidad económica, social y ambiental. Esto no anula la realización de grandes esfuerzos por superar las limitaciones mencionadas, lo cual se traduce, en muchos casos, en avances significativos durante la primera década y media de los 2000.

Como parte del reconocimiento de estas limitaciones, desde 2008 hasta la actualidad, la provincia se ha involucrado en distintos procesos de planificación —algunos generales y otros acotados a ciertas áreas específicas— que tienen como finalidad definir metas de crecimiento y desarrollo que sean alcanzables en los plazos que se proponen y en el marco de los recursos disponibles. En particular, el desarrollo de un plan de inversiones para la provincia que integra una visión de largo plazo sobre esta (Gobierno de Formosa, 2008) resulta compatible con la identificación y caracterización de las brechas de desarrollo que se presenta en este documento.

Tanto a partir del plan de inversiones previstas para la provincia con un horizonte inicial definido en 2015, como de los resultados que se derivan de la perspectiva presentada a lo largo de este estudio, es posible identificar cuatro brechas cuya reducción permitiría avanzar en la construcción del sendero de desarrollo sustentable mencionado en los párrafos anteriores. Estas brechas son infraestructura, producción, empleo y educación.

En este punto es preciso realizar dos aclaraciones fundamentales. En primer lugar, la necesidad de profundizar las acciones sobre la reducción o eliminación de estas brechas no implica desconocer el trabajo realizado y los avances logrados, especialmente entre 2004 y 2016, que es el período que preponderantemente se presenta en este documento. A su vez, la referencia a las brechas en su conjunto no anula la heterogeneidad en el comportamiento de los indicadores que se utilizan para describirlas.

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 (ingresos, salud, pobreza, desigualdad, medioambiente) las limitaciones de la provincia hayan sido saldadas. La selección realizada 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 otras 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 las brechas sobre las cuales se debería trabajar prioritariamente se apoya, parcialmente, en los condicionamientos que estas pueden imponer sobre la dinámica de otras.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, se desarrollan a continuación algunas consideraciones preliminares sobre las áreas de trabajo a futuro.

Mejorar la infraestructura energética y comunicacional para potenciar el desarrollo productivo

El análisis de la brecha de infraestructura presentado en el tercer apartado del documento puso de manifiesto que las mayores restricciones al desarrollo en esta provincia están vinculadas principalmente con lo energético y de manera complementaria, también con lo comunicacional, y no así con la infraestructura social. Al igual que en otros planos, la identificación de déficit importantes no significa que no se hayan obtenido resultados relevantes durante los primeros 15 años de los 2000, sino que se requieren renovados esfuerzos para que esta dimensión deje de ser una limitación para el desarrollo productivo provincial.

Los desafíos para superar las limitaciones presentes y expuestas en las brechas implican que la accesibilidad vial requiere ser complementada con otras vías de comunicación que son relevantes para la comercialización y distribución productiva. En este marco, es importante destacar el aprovechamiento del transporte fluvial a partir del desarrollo del sistema portuario y de vías navegables. Asimismo, la activación del ramal C-25 que forma parte de la red del Belgrano Cargas permitiría otra forma de conexión entre Formosa y Buenos Aires con costos de transporte más reducidos. Ello supone la realización de inversiones en los puntos críticos de la red troncal y en material rodante, tractivo y remolcado (Gobierno de Formosa, 2008) que exceden a las competencias de la propia provincia, en la medida que involucran a más de una jurisdicción provincial.

Asimismo, avanzar en la ampliación de la red vial de la provincia permitirá continuar la expansión de las zonas productivas y mejorar la accesibilidad de la población a diferentes centros económicos y sociales de Formosa. Mantener las acciones tendientes a la mejora de la red vial es una condición necesaria para que los productos formoseños accedan a mercados más amplios que el de la misma provincia o jurisdicciones vecinas. A su vez, estas acciones orientadas a incrementar la comunicabilidad intra e inter provincial permitirían reducir significativamente los costos de transporte y los tiempos de viajes de bienes y factores de producción, incluido el trabajo.

En el plano de lo energético, la ampliación realizada sobre la red eléctrica ha permitido integrar a gran parte de la población del territorio provincial. No obstante ello, es necesario profundizar la distribución domiciliar de energía eléctrica a las poblaciones rurales dispersas, así como continuar los planes de inversión para soportar las potenciales demandas futuras del sector industrial. La superación de la brecha se constituye en una condición *sine qua non* para potenciar el desarrollo productivo y el crecimiento y la calidad del empleo, orientado a mejorar las condiciones de vida de la población. Tal como se mencionó, existen en la actualidad proyectos tendientes a superar las restricciones en materia de acceso a energías, especialmente en el caso de gas, un recurso con el que no se cuenta productiva ni residencialmente en la provincia, al igual que las demás provincias del NEA.

En otro plano, también aparece como central la necesidad de avanzar en la construcción del acueducto que tome agua del Río Paraguay, al este de la provincia, lo cual permitiría transportar este recurso por más de 500 Km hacia el oeste provincial, haciendo efectivo el proyecto aprobado en el presupuesto nacional desde 2016⁴⁰. Esta obra haría posible el desarrollo de proyectos agroalimentarios y agroindustriales en todo el territorio provincial, con su correlato en la creación de empleo de mayor productividad y en la mejora de la brecha de ingresos tal como se considera en este documento.

En el mismo sentido, debe señalarse la importancia de la continuidad de los trabajos permanentes que se realizan en el oeste provincial entre la provincia y la nación para garantizar el ingreso de agua al territorio formoseño proveniente del Río Pilcomayo, lo cual permite abastecer de agua potable y de agua para usos productivos a la mitad del territorio provincial. El sostenimiento de las actividades de canalización y limpieza permanente de las correderas para garantizar el ingreso de aguas así como la construcción y el mantenimiento permanente de barreras para evitar inundaciones y taponamientos, exigen la priorización del trabajo articulado y permanente entre ambos niveles de gobierno, tanto por la magnitud de las obras como por el carácter internacional de dichas aguas.

⁴⁰ Al cierre de este documento el proyecto no tenía recursos asignados para ser llevado a cabo.

Como en el caso anterior, la atención de esta problemática es crucial en función de su impacto real en la superación y resolución de otras brechas (productividad, empleo, desigualdad, medioambiente) trabajadas en el tercer apartado de este documento.

Integrar cadenas productivas para complejizar la estructura productiva y la integración social

Tal como se sostuvo en los capítulos II y III, el sector primario desempeña un rol preponderante en la estructura económica y productiva de Formosa. En particular, se destaca la relevancia de productos forestales y de origen agropecuario, no solamente en términos económicos sino fundamentalmente en lo que respecta a la estructura y dinámica social. Por su parte, la producción forestal y distintas actividades adyacentes son las que muestran mayor relevancia productiva y social, al mismo tiempo que constituyen un importante eje de proyección económica para la provincia (Gobierno de Formosa, 2008:21).

Avanzar en la articulación de cadenas productivas que permitan aumentar la producción provincial en bienes para el resto del mercado nacional e internacional requiere superar algunas dificultades que presenta Formosa en el mismo plano productivo y en el desarrollo de infraestructura económica. Algunos elementos relacionados con esto último se presentaron en el punto anterior. En lo que respecta al plano productivo, la caracterización presentada en el segundo apartado de este documento y el análisis sobre la brecha de producción que se presenta en el tercer apartado destacan la reducida importancia que tiene el sector industrial en la provincia, aun cuando se consideran las primeras etapas de transformación de bienes primarios típicos de Formosa. Tanto la importancia de la producción manufacturera en el PBG, como la participación de las MOI entre las ventas externas de Formosa, constituyen dos indicadores que no solamente muestran un retraso relativo en esta jurisdicción con respecto al promedio nacional en el último año puntual de información disponible, sino que la evidencia también refleja una retracción relativa en el período que se extiende entre 2004 y 2016.

Algunas cuestiones a resolver para modificar la tendencia descrita en el párrafo anterior se asocian con procesos de reparación histórica que, en este caso particular, se hacen evidentes en esta provincia pero que afectan con similar importancia a otras jurisdicciones argentinas, especialmente a aquellas de creación más reciente y que han logrado menor integración económica con el resto del territorio nacional. A su vez, la complejización de la estructura productiva requiere articular el desarrollo de cadenas productivas con una estrategia de mejora de la calidad de los productos, lo cual permitiría obtener mejores precios en los bienes comercializados e, incluso, abrir nuevas oportunidades de inserción externa para la provincia.

El trabajo sobre este eje guarda una estrecha relación con la necesidad de intervenir en la brecha de empleo, especialmente en la generación de acciones que permitan mejorar distintos indicadores asociados a la misma. Del análisis realizado en el tercer apartado surge que existen restricciones al desarrollo en esta brecha que se asocian tanto con los relativamente bajos niveles de ocupación como con la relevancia de los ocupados en sectores de baja productividad. En ambos casos, las deficiencias evaluadas en 2016 son producto de un desempeño negativo con respecto al promedio nacional en el período 2004-2016. Las características de la estructura productiva guardan una estrecha relación con este comportamiento.

Educación e Investigación y Desarrollo Tecnológico para el futuro

Como se evidencia en el análisis de la brecha de la educación, la provincia demuestra una trayectoria positiva relacionada con la infraestructura educativa y la mejora en la escolaridad. Resulta necesario capitalizar los avances realizados en materia educativa, dándole continuidad en un área de vital importancia como a través de la Investigación y Desarrollo Tecnológico, a través del fortalecimiento de los Centros de Validación de Tecnología Agropecuaria, el Polo Científico y Tecnológico, el Instituto Politécnico Formosa y el Instituto Universitario Formosa.

Las empresas de base tecnológica como la planta procesadora de dióxido de uranio y la continuidad de proyectos relacionados con tecnología nuclear, ya sea en el ámbito de la producción

como de la salud, son cruciales para mejorar la brecha de empleo, a través de la creación de puestos de trabajo de alta productividad, que contribuiría a reducir la brecha observada, para lo cual resulta necesario dar continuidad a la promoción de la instalación de este tipo de industrias.

En materia social, los avances realizados para la superación de las restricciones al desarrollo que se presentan en la provincia son numerosos y diversos, en parte como consecuencia de los esfuerzos realizados tanto por las autoridades nacionales como provinciales. Sin embargo, en el contexto de atraso histórico que caracteriza a Formosa y a otras provincias del norte de Argentina, se requieren aún acciones que permitan equiparar la situación de los formoseños a la de otros habitantes del país.

En el caso particular de este estudio, la evidencia sugiere que se requiere continuar con los esfuerzos realizados en términos de calidad educativa, más específicamente en lo que respecta al desempeño educativo en las áreas de matemática y lengua. El ejercicio de planificación sobre la necesidad de inversiones en la provincia (Gobierno de Formosa, 2008) también muestra las deficiencias asociadas con este indicador, en un contexto en el que, por ejemplo, tanto la infraestructura educativa, como el desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria han experimentado mejoras significativas en el último año de información disponible y/o en la evolución reciente desde 2004 hasta 2016.

En este marco, las propuestas para la reducción de la brecha deberían garantizar la continuidad de los esfuerzos sistemáticos orientados a mantener los logros alcanzados en infraestructura, cobertura y promoción y, al mismo tiempo, acentuar los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación a través de la mejora y expansión de los servicios educativos (Gobierno de Formosa, 2008).

Bibliografía

- Cámara Argentina de Comercio (2015), *Perfiles exportadores provinciales 2015*, Observatorio de Comercio Exterior, Buenos Aires.
- CEPAL (2016), “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas”, Documento de proyecto, CEPAL Oficina Buenos Aires.
- CEPAL (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.
- CEPAL (2012b), *Los países de Renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 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.
- 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 Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2015), “Indicador de Desarrollo Relativo Provincial (IDERP), Resultados Regionales. Evolución en el período 2004-2013”, Buenos Aires: Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2014), “Formosa”. 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>. Última visita: febrero 2016.
- Gobierno de Formosa (2008), “Formosa 2015. El plan de inversiones que conduce a la visión de provincia de largo plazo”, Formosa.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013), “¿Qué son los cultivos industriales?”, Buenos Aires, Argentina: INTA. Recuperado de <http://inta.gov.ar/documentos/bfque-son-los-cultivos-industriales>.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2015), “Estrategia provincial para el sector agroalimentario-EPSA-, Provincia de Formosa”, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.
- 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.

Páginas web consultadas

- Instituto Geográfico Militar: <http://www.ign.gov.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas> Última visita: 28/01/2016.

Anexos

Anexo 1 Metodológico

Metadato de los indicadores considerados para aproximar las distintas brechas estructurales del desarrollo aplicadas al análisis de las provincias argentinas

Brecha 1. Ingresos	
Dimensión 1.1. Ingreso per cápita	
<i>Indicador 1.1.1. Producto Bruto Geográfico por habitante</i>	
Definición	El indicador da cuenta del nivel de producto bruto nominal por habitante en la provincia, para el último año disponible.
Unidad de medida	Pesos por habitante, en el año 2016, a valores constantes de 1993
Metodología de cálculo	El indicador es el cociente entre el PBG de la provincia y su población total, considerando el último año disponible para el cual se cuenta con información relacionada con ambas variables
Comentarios e información adicional	La evolución del PBI per cápita se considera como un aspecto adicional para caracterizar a la brecha construida en base al nivel de ingresos. Para ello se toman los valores constantes a precios de 1993
Fuentes de información	Estimación del PBG provincial: CEPAL e INDEC
Brecha 1. Ingresos	
Dimensión 1.2. Ingresos laborales	
<i>Indicador 1.2.1. Ingreso laborales nominal promedio percibido por los asalariados ocupados a tiempo completo</i>	
Definición	El indicador analiza el ingreso promedio nominal percibido por los asalariados totales (registrados y no registrados; públicos y privados) urbanos de la provincia, a partir de la ocupación principal a tiempo completo de cada uno de los trabajadores considerados.
Unidad de medida	Ingreso laboral nominal promedio (en pesos a valores corrientes)
Metodología de cálculo	El indicador se calcula como el promedio simple de los ingresos percibidos en los cuatro trimestres de cada año, para el total de los trabajadores asalariados urbanos, teniendo en cuenta su ocupación principal. La evolución de los ingresos laborales promedio por asalariado se considera como un aspecto adicional para caracterizar a la brecha construida en base al nivel de ingresos.
Comentarios e información adicional	Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales. Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 2. Desigualdad	
Dimensión 2.1. Desigualdad en los ingresos	
<i>Indicador 2.1.1 Concentración de los ingresos (coeficiente de Gini)</i>	
Definición	La concentración (distribución) de los ingresos se mide a partir del coeficiente de Gini. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta
Unidad de medida	Valores entre 0 y 1
Metodología de cálculo	El índice de Gini corresponde al área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Si se denota con G el índice de Gini, entonces: $G = 1 - 2 \int_0^1 F(y)$ donde $F(y)$ representa la curva de Lorenz, es decir, la proporción de individuos que tienen ingresos per cápita acumulados menores o iguales a y . Cabe destacar que existe una amplia gama de fórmulas disponibles para calcular el índice de Gini, ya que la curva de Lorenz no tiene una formulación algebraica explícita. El dato final resulta del promedio simple de los cuatro trimestres de cada año en función del IPCF. Para el cálculo del índice de Gini —basado en el ordenamiento de las personas en función de su ingreso per cápita— se incluyeron a las personas con ingreso igual a cero.
Comentarios e información adicional	Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales. Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.

Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.1. Nivel de empleo	
<i>Indicador 3.1.1. Tasa de ocupación</i>	
Definición	La tasa de empleo corresponde a la proporción de la población de un país de 18 años y más que está empleada.
Unidad de medida	Porcentaje sobre la población total
Metodología de cálculo	La tasa de empleo se calcula expresando el número de personas ocupadas de 18 años y más como porcentaje de la población total.
Comentarios e información adicional	<p>La norma de la OIT para el límite inferior de edad es de 15 años. Para muchos países, esta edad se corresponde directamente a la edad legal para trabajar y para la educación según normas de la sociedad. Para el cálculo de este indicador se tuvo en cuenta a la población de 18 años y más.</p> <p>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.</p> <p>Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.</p> <p>Es posible discriminar los resultados entre varones y mujeres.</p>
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.1. Nivel de empleo	
<i>Indicador 3.1.2. Tasa de subocupación</i>	
Definición	La tasa de subocupación corresponde a la proporción de la PEA que se encuentra subocupada, esto es, que trabaja 35 hs. semanales o menos y desearía trabajar más.
Unidad de medida	Porcentaje sobre la PEA
Metodología de cálculo	La tasa de subocupación se calcula como la proporción de la PEA que trabaja 35 hs. semanales o menos y desearía trabajar más.
Comentarios e información adicional	<p>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.</p> <p>Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.</p>
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.2. Calidad del empleo	
<i>Indicador 3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados</i>	
Definición	La tasa de informalidad de los asalariados corresponde a la proporción de la población de un país de 18 años y más que trabaja en relación de dependencia pero no se encuentra registrada a un sistema de jubilación o fondo de pensiones.
Unidad de medida	Porcentaje sobre el total de asalariados
Metodología de cálculo	La tasa de informalidad de los asalariados se calcula expresando el número de personas asalariadas de 18 años y más que no se encuentra registrada a un sistema de jubilaciones o fondo de pensiones, como porcentaje de la población asalariada total de 18 años y más.
Comentarios e información adicional	<p>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.</p> <p>Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.</p> <p>Se considera el promedio simple de los cuatro trimestres de cada año.</p> <p>Se consideraron asalariados: empleados, obreros, peones, jornaleros y cooperativistas.</p>
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Brecha 3. Empleo**Dimensión 3.2. Calidad del empleo***Indicador 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad*

Definición	Población urbana ocupada en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo, seguridad social, etc. Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).
Unidad de medida	Porcentaje sobre el total de ocupados urbanos.
Metodología de cálculo	El indicador es el cociente entre la población urbana ocupada de baja productividad (sector informal, correspondiente a microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados) (numerador) y la población ocupada urbana para ambos sexos, hombres y mujeres. El resultado se multiplica por 100. Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.
Comentarios e información adicional	Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo. Debido a que en las encuestas utilizadas para construir el indicador no existe una variable que agrupe a los ocupados en el sector formal e informal, se procede a realizar una aproximación considerando la información disponible.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Brecha 4. Pobreza**Dimensión 4.1. Condiciones de vida***Indicador 4.1.1. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)*

Definición	En este índice se incorporan dimensiones estructurales no monetarias. Se incluyen indicadores de carencias en los ámbitos la vivienda, los servicios básicos, la educación y las condiciones de subsistencia.
Unidad de medida	Porcentaje de hogares sobre el total de la población.
Metodología de cálculo	Se considera que en un hogar posee necesidades básicas insatisfechas si presenta al menos una de las siguientes condiciones de privación: vivienda (morada en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda); condiciones sanitarias (hogares que no poseen retretes); hacinamiento (más de tres personas por cuarto); asistencia escolar (hogares que tienen al menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela); capacidad de subsistencia (cuatro o más personas por miembro ocupado y con un jefe de hogar que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria).
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC.

Brecha 4. Pobreza**Dimensión 4.2. Pobreza por ingresos***Indicador 4.2.1. Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza*

Definición	Considera la capacidad de los hogares de satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales. Específicamente, refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso no alcanza al valor de la Canasta Básica Total.
Unidad de medida	Porcentaje de hogares/población sobre el total.
Metodología de cálculo	A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer —por medio de la compra de bienes y servicios— un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Los hogares cuyos ingresos sean inferiores al valor de la CBT se consideran por debajo de la línea de pobreza.
Comentarios e información adicional	Sensibilidad a las modificaciones metodológicas del IPC

Fuentes de información	EPH-INDEC.
Brecha 5. Educación	
Dimensión 5.1. Cobertura	
<i>Indicador 5.1.1. Años de escolaridad</i>	
Definición	Cantidad promedio de años de escolaridad para la población mayor de 24 años
Unidad de medida	Número de años
Metodología de cálculo	El indicador se calcula como el promedio de años de escolaridad de la población mayor de 24 años de cada provincia.
Comentarios e información adicional	Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales. Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 5. Educación	
Dimensión 5.2. Retención	
<i>Indicador 5.2.1. Tasa de finalización en nivel primario</i>	
Definición	Es la proporción estimada de estudiantes por cohorte que se inscribieron en primer grado y que seis años después se inscribieron a primer año de la secundaria.
Unidad de medida	Porcentaje de la población matriculada
Metodología de cálculo	Se calcula como el porcentaje estimado de la población matriculada en el primer año del nivel primario en una serie de años seleccionados y la que seis años después se matricula en el primer año del nivel secundario.
Comentarios e información adicional	Se toma como dato de base la tasa de promoción efectiva por cohorte y, a partir de este dato, se realiza una estimación del porcentaje de población matriculada en cada uno de los años correspondientes a cada uno de los niveles.
Fuentes de información	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.
Brecha 5. Educación	
Dimensión 5.2. Retención	
<i>Indicador 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria</i>	
Definición	Es la proporción de estudiantes por cohorte que se inscribieron en primer año de secundaria y que tres años después se inscribieron a cuarto año de la secundaria.
Unidad de medida	Porcentaje de la población matriculada
Metodología de cálculo	Se calcula como el porcentaje de la población matriculada en primer año del nivel medio o secundario y tres años después se matricula en cuarto año del mismo nivel.
Comentarios e información adicional	Se toma como dato de base la tasa de promoción efectiva por cohorte.
Fuentes de información	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.
Brecha 5. Educación	
Dimensión 5.3. Calidad educativa	
<i>Indicador 5.3.1. Alumnos con bajo desempeño educativo en primaria</i>	
Definición	Se considera el porcentaje de alumnos de 6° grado que obtuvieron un bajo nivel (promedio entre los exámenes de lengua y matemática) sobre el total de alumnos que rindieron el examen.
Unidad de medida	Porcentaje sobre el total de alumnos que rindieron el examen.
Metodología de cálculo	Se calcula como el promedio entre los alumnos de 6° grado que obtuvieron nivel bajo en lengua y en matemática en las evaluaciones desarrolladas en el marco de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y los operativos APRENDER.
Comentarios e información adicional	De acuerdo con el documento “Aprender 2016” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, existe comparabilidad entre los resultados de los ONE llevados a cabo hasta 2013 inclusive y los de las pruebas Aprender inauguradas en 2016.

Fuentes de información	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.
Brecha 5. Educación	
Dimensión 5.3. Calidad educativa	
<i>Indicador 5.3.2. Alumnos con bajo desempeño educativo en secundaria</i>	
Definición	Se considera el porcentaje de alumnos de 2°/3° año y de 5°/6° que obtuvieron un bajo nivel (promedio entre los exámenes de lengua y matemática) sobre el total de alumnos que rindieron el examen.
Unidad de medida	Porcentaje sobre el total de alumnos que rindieron el examen.
Metodología de cálculo	Se calcula como el promedio entre los alumnos de 2°/3° año y de 5°/6° que obtuvieron nivel bajo en lengua y en matemática en las evaluaciones desarrolladas en el marco de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y los operativos APRENDER.
Comentarios e información adicional	Se considera el promedio de los resultados obtenidos para alumnos de 2° y 5° año o bien entre los obtenidos por los de 3° y 6° de acuerdo con la duración de los niveles primario y secundario en cada jurisdicción provincial.
Fuentes de información	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.
Brecha 6. Salud	
Dimensión 6.1. Cobertura	
<i>Indicador 6.1.1. Tasa de cobertura de salud</i>	
Definición	La tasa de cobertura de salud mide la proporción de la población que, ante la necesidad, está en condiciones de recibir intervenciones de salud importantes.
Unidad de medida	Porcentaje de la población total
Metodología de cálculo	Se calcula como la proporción de población total que accede a obra social, prepaga a través de obra social, prepaga sólo por contratación voluntaria y/o programas y planes estatales de salud. Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.
Comentarios e información adicional	Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo. Considera intervenciones de salud brindadas por obra social, prepaga a través de obra social, prepaga sólo por contratación voluntaria y/o programas y planes estatales de salud.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 6. Salud	
Dimensión 6.2. Impacto	
<i>Indicador 6.2.1. Tasa de mortalidad materna</i>	
Definición	Representa la defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, sea cual fuera la duración y sitio del embarazo, debido a complicaciones del embarazo, parto y puerperio (cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención), pero no por causas accidentales o incidentales.
Unidad de medida	Tasa por cada 10.000 nacidos vivos.
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre el número de muertes maternas (numerador), dividido por el número total de nacidos vivos (denominador), durante un período de tiempo, multiplicado por 10.000.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud.
Brecha 6. Salud	
Dimensión 6.2. Impacto	
<i>Indicador 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil</i>	
Definición	Probabilidad de morir que tiene un recién nacido antes de cumplir un año de vida.
Unidad de medida	Tasa por cada 1.000 nacidos vivos.

Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre el número de nacidos vivos que mueren antes de cumplir un año de edad, en un período de tiempo determinado, dividido por el número total de nacidos vivos, durante ese mismo período de tiempo. El resultado se multiplica por 1000.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud.
Brecha 6. Salud	
Dimensión 6.2. Impacto	
<i>Indicador 6.2.3. Esperanza de vida al nacer</i>	
Definición	Número promedio de años que se espera vivirá un recién nacido, si en el transcurso de su vida estuviera expuesto a las tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo
Unidad de medida	Número de años
Metodología de cálculo	La esperanza de vida al nacer se deriva de tablas de vida, se basa en tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo y su cálculo comprende varios pasos. Obtenidos los valores para varones y mujeres, el valor obtenido para el total de la población surge del promedio simple entre varones y mujeres.
Comentarios e información adicional	Es posible discriminar los resultados entre varones y mujeres.
Fuentes de información	Serie de Análisis Demográfico, INDEC.
Brecha 7. Producción	
Dimensión 7.1. Estructura productiva	
<i>Indicador 7.1.1. Grado de industrialización de la estructura productiva</i>	
Definición	El grado de industrialización de la estructura productiva da cuenta de la importancia alcanzada por este sector en el conjunto del PBG de cada provincia.
Unidad de medida	Porcentaje sobre el PBG total
Metodología de cálculo	Se calcula como la proporción del PBG generado por las actividades industriales, las cuales incluyen la producción manufacturera, la construcción y la producción de electricidad, gas y agua.
Comentarios e información adicional	Disponibles las series anuales del PBG a un dígito de desagregación de las actividades económicas para cada una de las provincias argentinas.
Fuentes de información	Estimaciones de CEPAL
Brecha 7. Producción	
Dimensión 7.1. Estructura productiva	
<i>Indicador 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva</i>	
Definición	Da cuenta de la importancia alcanzada por un conjunto de actividades (industria manufacturera; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler) en el empleo total de las zonas urbanas de cada provincia.
Unidad de medida	Porcentaje sobre los ocupados totales de cada aglomerado urbano.
Metodología de cálculo	Se calcula como la proporción de los ocupados totales que desarrollan su actividad laboral principal en alguno de los siguientes sectores; industria manufacturera; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.
Comentarios e información adicional	Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales. Para algunas provincias, no se dispone de información correspondiente al año 2004. Ello se corrige con la incorporación de aglomerados urbanos pertenecientes a ellas, a partir del cambio metodológico de 2006. Dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, dicha carencia de información en el período inicial solamente afecta la caracterización de la evolución de este indicador.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Brecha 7. Producción**Dimensión 7.1. Estructura productiva***Indicador 7.1.3. Empleo privado*

Definición	Da cuenta de la participación relativa del empleo privado sobre el total del empleo registrado en cada provincia.
Unidad de medida	Porcentaje sobre los ocupados totales de cada provincia.
Metodología de cálculo	Se calcula como la proporción de los ocupados en el sector privado en el total de ocupados registrados en la provincia.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	SIPA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Brecha 7. Producción**Dimensión 7.3. Estructura exportadora***Indicador 7.3.1. Complejidad de las exportaciones*

Definición	Evalúa la importancia alcanzada por las ventas externas de mayor valor agregado, sobre el total de ventas externas de cada provincia.
Unidad de medida	Porcentaje sobre las exportaciones totales
Metodología de cálculo	Es el cociente entre las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) sobre el total de las exportaciones de cada provincia.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Origen provincial de las exportaciones, INDEC.

Brecha 7. Producción**Dimensión 7.3. Estructura exportadora***Indicador 7.3.2. Concentración de las exportaciones*

Definición	Da cuenta de la participación de los cinco principales productos exportados el total de ventas externas de la provincia.
Unidad de medida	Porcentaje sobre las exportaciones totales provinciales
Metodología de cálculo	Es el cociente entre la sumatoria del valor que representan los cinco principales productos exportados por la provincia y el total de las exportaciones de esa jurisdicción.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Origen provincial de las exportaciones, INDEC.

Brecha 8. Infraestructura**Dimensión 8.1. Infraestructura social***Indicador 8.1.1. Infraestructura educativa*

Definición	Da cuenta de los recursos en materia de infraestructura con los que cuenta cada provincia para atender las necesidades educativas de su población. Es un indicador que da cuenta de un stock, en tanto considera no solamente las inversiones actuales sino también las realizadas en períodos anteriores.
Unidad de medida	Cantidad de establecimientos educativos cada 10.000 habitantes
Metodología de cálculo	El indicador se calcula como el cociente entre la cantidad de establecimientos educativos en cada uno de los años de referencia y la población total en ese año. El resultado se multiplica por 10.000.
Comentarios e información adicional	En la contabilidad de establecimientos se incluyen solamente los comunes. Como denominador en el cálculo del indicador se considera a la población total dado que en el numerador no solamente se contabilizan los establecimientos construidos en el período de referencia, sino que también se incluyen los construidos en períodos anteriores.
Fuentes de información	INDEC y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.

Brecha 8. Infraestructura**Dimensión 8.1. Infraestructura social***Indicador 8.1.2. Establecimientos hospitalarios*

Definición	Da cuenta de los recursos en materia de infraestructura con los que cuenta cada provincia para atender las necesidades de su población relacionadas con la salud. Es un indicador que da cuenta de un stock, en tanto considera no solamente las inversiones actuales sino también las realizadas en períodos anteriores.
Unidad de medida	Cantidad de establecimientos hospitalarios cada 10.000 habitantes
Metodología de cálculo	El indicador se calcula como el cociente entre la cantidad de establecimientos hospitalarios y la población total en ese año. El resultado se multiplica por 10.000.
Comentarios e información adicional	Como denominador en el cálculo del indicador se considera a la población total dado que en el numerador no solamente se contabilizan los establecimientos construidos en el período de referencia, sino que también se incluyen los construidos en períodos anteriores.
Fuentes de información	Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA).

Brecha 8. Infraestructura**Dimensión 8.2. Infraestructura de comunicaciones***Indicador 8.2.1. Conexiones a internet*

Definición	Es la relación entre la cantidad de conexiones a banda ancha en servicio (ADSL, cablemodem, conexión inalámbrica fija/ móvil o satelital) en una jurisdicción determinada y la cantidad total de habitantes de dicha jurisdicción. Se expresa en conexiones a banda ancha cada 100 habitantes.
Unidad de medida	Cantidad de conexiones de banda ancha cada 100 habitantes.
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre la cantidad de conexiones de banda ancha y la cantidad de habitantes de una provincia. El resultado se multiplica por 100.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Encuesta a Proveedores de Acceso a Internet y estimaciones de población, INDEC.

Brecha 8. Infraestructura**Dimensión 8.3. Infraestructura terrestre***Indicador 8.3.1. Densidad caminera*

Definición	Es la relación entre la longitud de la red vial total de una provincia (total de caminos nacionales y provinciales) y su superficie terrestre.
Unidad de medida	Kilómetros de rutas nacionales y provinciales cada 100 km ²
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre el total de caminos nacionales y provinciales y la superficie terrestre de la provincia.
Comentarios e información adicional	Se consideran redes viales primarias y secundarias, no se incluye la Red Vial Terciaria, ni Caminos Vecinales ni Municipales. Si bien el kilómetro 0 de las rutas nacionales se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, los kilómetros de rutas nacionales son relevados a partir del límite definido por la Avenida General Paz. De esta forma, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires queda fuera del relevamiento.
Fuentes de información	Consejo Federal de Inversiones

Brecha 8. Infraestructura**Dimensión 8.4. Infraestructura energética***Indicador 8.4.1. Cobertura de la red de gas*

Definición	Es la relación entre la cantidad de usuarios totales conectados a la red de gas en una jurisdicción determinada y la cantidad total de habitantes de dicha jurisdicción.
Unidad de medida	Usuarios conectados cada 100 habitantes.
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre la cantidad total de usuarios conectados a la red de gas de una provincia y la cantidad total de habitantes de la misma.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Ministerio de Energía

Brecha 8. Infraestructura	
Dimensión 8.4. Infraestructura energética	
<i>Indicador 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad</i>	
Definición	Es la relación entre la cantidad de usuarios totales conectados a la red de electricidad en una jurisdicción determinada y la cantidad total de habitantes de dicha jurisdicción.
Unidad de medida	Usuarios conectados cada 100 habitantes.
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre la cantidad total de usuarios conectados a la red de electricidad de una provincia y la cantidad total de habitantes de la misma.
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Ministerio de Energía
Brecha 9. Medioambiente	
Dimensión 9.1. Deforestación	
<i>Indicador 9.1.1. Tasa de deforestación</i>	
Definición	Evalúa la proporción de tierras forestales eliminadas en la provincia, en relación con su superficie boscosa total en el año base o referencia.
Unidad de medida	Porcentaje en relación con la superficie boscosa provincial.
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre lo deforestado en un momento t) y la superficie boscosa en un año determinado que se considera como base o referencia.
Comentarios e información adicional	Dado que el primer inventario forestal se realizó en 2006, se considera a este año como base o referencia. Del cálculo de este indicador se excluyen un conjunto de provincias para las cuales no se dispone de información en la fuente consultada. Estas son: Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Mendoza, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego.
Fuentes de información	Dirección de Bosques, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
Brecha 9. Medioambiente	
Dimensión 9.2. Contaminación ambiental	
<i>Indicador 9.2.1. Estimaciones de emisión de gases de efecto invernadero</i>	
Definición	Mide la importancia de la emisión de gases de efecto invernadero en relación con el producto bruto geográfico de la provincia
Unidad de medida	Volumen de emisiones por producto generado
Metodología de cálculo	Se calcula como el cociente entre la emisión de gases de efecto invernadero generados en todas las actividades productivas de la provincia y el PBG de la misma jurisdicción
Comentarios e información adicional	
Fuentes de información	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Estimación del PBG provincial, CEPAL

Anexo 2 Estadístico

Cuadro A2.1
Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia de Formosa

Brecha	Indicador Proxy	Nacional			Promedio del Norte Grande	Promedio del NEA	Formosa
		Promedio	Menor brecha	Mayor brecha			
1. Ingresos	1.1.1. Ingresos per cápita	100	288,0	39,5	65,6	49,0	39,5
	1.2.1. Ingresos laborales nominales	100	197,3	64,9	78,5	80,5	86,8
2. Desigualdad	2.1.1. Concentración de ingresos	0,393	0,330	0,445	0,389	0,390	0,360
3. Empleo	3.1.1 Tasa de ocupación	40,0	51,5	30,8	38,6	37,3	30,8
	3.1.2. Tasa de subocupación	7,2	2,0	12,7	7,6	5,8	4,6
4. Pobreza	3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados	29,8	8,0	44,1	35,8	33,0	29,1
	3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	38,4	21,7	49,7	41,4	40,7	43,9
	4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI	14,4	3,8	19,7	15,8	17,2	19,7
5. Educación	4.2.1. Hogares por debajo de la línea de pobreza	28,3	10,2	39,7	31,3	32,8	28,0
	5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	11,4	14,0	10,5	11,4	11,2	10,5
6. Salud	5.2.1. Tasa de finalización en primaria	74,2	90,4	40,2	66,7	56,1	60,8
	5.2.2. Tasa de promoción en secundaria	52,0	75,5	40,4	55,6	52,1	48,3
	5.3.1. Bajo desempeño educativo en primaria	39,0	21,4	51,9	44,2	43,4	39,6
	5.3.2. Bajo desempeño educativo en secundaria	57,0	47,5	70,8	64,9	66,8	68,4
7. Producción	6.1.1. Tasa de cobertura en salud	71,4	91,6	63,3	67,1	67,2	69,3
	6.2.1. Tasa de mortalidad materna	4,2	1,6	8,1	5,6	5,9	5,7
	6.2.2. Tasa de mortalidad infantil	9,8	6,4	14,5	11,3	11,9	12,6
	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	77,1	78,7	74,9	76,4	75,8	75,9
7. Producción	7.1.1. Grado de industrialización	12,7	35,4	2,2	10,6	8,5	6,3
	7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	22,1	33,9	10,4	17,9	17,4	10,4
	7.1.3. Importancia del empleo privado	57,0	77,3	33,0	45,6	46,3	33,0
	7.3.1. Complejidad de las exportaciones	23,0	82,3	0,03	15,4	11,3	5,0
	7.3.2. Diversificación de las exportaciones	80,1	43,9	97,8	83,7	87,9	88,6

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



En este documento se hace un análisis integral de la situación de la provincia de Formosa (Argentina) en materia de ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, producción, infraestructura y medioambiente. Se sitúa a la provincia en perspectiva frente a las regiones específicas a la que pertenece y a la totalidad de la Nación. 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 la infraestructura energética y comunicacional, la integración de las cadenas productivas y el fortalecimiento de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico para el futuro.



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 introducen modificaciones a la medición de algunas de las brechas, con lo que se mejora la metodología publicada en 2016.

