

Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Salta

**TERRITORIO y
DESARROLLO
EN LA ARGENTINA**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA



**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

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/publications



www.cepal.org/apps

Territorio y desarrollo en la Argentina

Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Salta



Este documento fue preparado por Anahí Amar y Analía Erbes, Asistente Superior de Asuntos Económicos 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 Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la Provincia de Salta, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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.2019/102
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-01015

Esta publicación debe citarse como: A. Amar y A. Erbes, "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Salta", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/102), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

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

Resumen	5
Introducción	7
I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Salta	9
A. El enfoque de brechas estructurales	10
B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial.....	12
II. Caracterización de la provincia	21
A. Geográfico-espacial	21
B. Sociodemográfica	25
C. Productiva.....	28
III. Las restricciones al desarrollo en Salta desde la perspectiva de las brechas estructurales	35
A. Brecha de ingresos	36
B. Brecha de desigualdad	37
C. Brecha de empleo	39
D. Brecha de pobreza	42
E. Brecha de educación	44
F. Brecha de salud	47
G. Brecha de producción.....	49
H. Brecha de infraestructura	53
I. Brecha del medioambiente	56
IV. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en Salta y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia	59
A. La coevolución entre las brechas	60
B. Desafíos y oportunidades a futuro.....	63
1. Complejización de la estructura productiva como medio para mejorar los indicadores de empleo, pobreza, ingresos y desigualdad	64

2. Acceso generalizado a la salud, con particular énfasis en la atención de la primera infancia65
3. Infraestructura para potenciar el desarrollo productivo y social65

Bibliografía	67
Anexo	69
Anexo 1	70

Cuadros

Cuadro 1	Comparación entre el desarrollo metodológico del enfoque de brechas aplicado a los países de América Latina y el Caribe y a las provincias argentinas.....	14
Cuadro 2	Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque de brechas estructurales de desarrollo a Salta	17
Cuadro 3	Evolución de la brecha de ingresos, por indicador.....	36
Cuadro 4	Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad.....	38
Cuadro 5	Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo	40
Cuadro 6	Evolución de los indicadores que describen la brecha de pobreza	43
Cuadro 7	Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación.....	46
Cuadro 8	Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud.....	49
Cuadro 9	Evolución de los indicadores que describen la brecha de producción	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.....	56
Cuadro 12	Síntesis de resultados: situación de la provincia de Salta con respecto al promedio nacional en las distintas brechas estructurales del desarrollo y sus indicadores	61
Cuadro 13	Indicadores de brechas estructurales en Salta según su situación actual y evolución reciente.....	62

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de la participación del PBG de Salta, 2004-2018	29
Gráfico 2	Provincia de Salta: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2015	33
Gráfico 3	Indicadores que describen la brecha de ingresos de Salta respecto del promedio nacional, 2018	37
Gráfico 4	Indicador que describe la brecha de desigualdad	38
Gráfico 5	Indicadores que describen la brecha de empleo	41
Gráfico 6	Indicadores que describen la brecha de pobreza	44
Gráfico 7	Indicadores que describen la brecha de educación.....	46
Gráfico 8	Indicadores que describen la brecha de salud	48
Gráfico 9	Indicadores que describen la brecha de producción	51
Gráfico 10	Indicadores que describen la brecha de infraestructura	54
Gráfico 11	Indicadores que describen la brecha del medioambiente.....	57

Mapas

Mapa 1	Ubicación de la provincia de Salta en el territorio argentino	22
Mapa 2	División departamental de la provincia de Salta y principales ciudades.....	23
Mapa 3	Regiones agroecológicas de la provincia de Salta	24
Mapa 4	Densidad demográfica de la provincia de Salta, por departamentos, 2010	27
Mapa 5	Distribución de actividades productivas de la provincia de Salta.....	32

Resumen

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

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

Luego de una caracterización geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva de la provincia de Salta, este documento analiza las nueve brechas contempladas en la metodología (ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, producción, infraestructura, medioambiente), a partir de las cuales se estudia a la provincia en perspectiva nacional y de sus regiones de pertenencia específica.

Basado en el análisis integrado de los resultados observados, el documento sugiere ciertas áreas de intervención estratégica asociadas a las brechas de producción, salud e infraestructura que permitirían avanzar en el proceso de reducción de las principales restricciones estructurales al desarrollo que actualmente presenta la provincia de Salta.

Introducción

El objetivo del presente documento es identificar las brechas estructurales de desarrollo de la provincia de Salta en el contexto de la realidad nacional. Dichas brechas surgen, en principio, de la comparación de esta provincia con el promedio de la Argentina en su conjunto, pero también se configuran como el resultado de la pertenencia de Salta al Noroeste¹ y al "Norte Grande" argentino² (en adelante, NOA y NG).

El enfoque de brechas estructurales desarrollado por la CEPAL reconoce el carácter multidimensional e indivisible de los procesos de desarrollo, así como las heterogeneidades que emergen de las diferencias económico-productivas, sociales y geográficas al interior de cada país, y permite trascender el indicador de ingreso *per cápita* como eje de la clasificación del nivel de desarrollo. Además, permite generar un análisis integral y una priorización capaz de ser utilizada como marco de referencia para el diseño de políticas públicas que atiendan los problemas de desarrollo provinciales.

La identificación de las brechas estructurales requiere de la elaboración de indicadores que se derivan del análisis y de la integración de distintas fuentes de información. La principal referencia utilizada para la definición de las brechas es el promedio nacional, aunque gran parte de los indicadores considerados relacionan también a la provincia con el Norte Grande y el Noroeste argentino. Esto último permite comprender 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. En lo que respecta a la interpretación de la información, esta no puede circunscribirse a la lectura lineal de los datos, sino que requiere considerar la mirada experta de los actores concedores del territorio.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se describe el enfoque analítico de las brechas de desarrollo y su adaptación para el análisis de las restricciones al desarrollo en la provincia de Salta. Esta caracterización del enfoque retoma los principales lineamientos metodológicos definidos en CEPAL (2016), que han sido revisados para actualizar información e incorporar nuevos

¹ Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

² El Norte Grande Argentino incluye a las provincias que forman parte del Noroeste y el Noreste argentino (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones).

indicadores que permitan analizar con mayor precisión la especificidad de las restricciones estructurales al desarrollo en las provincias argentinas. En la segunda sección se presentan las principales características de Salta en función de sus rasgos geográfico-espaciales, socio-demográficos y, especialmente, productivos. En la tercera sección se detallan y analizan los indicadores construidos a la luz de información que permite comparar el comportamiento de Salta frente al resto del país, al Noroeste Argentino y al "Norte Grande". En la última sección 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 se identifican líneas de acción sobre las cuales trabajar para avanzar en el proceso de desarrollo de la provincia.

I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Salta³

En esta sección se describe brevemente el enfoque de brechas estructurales de desarrollo propuesto por la CEPAL para dar cuenta de las restricciones al financiamiento de los países de renta media de la región. También se presenta 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 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). Como resultado de ese proceso, se elaboró un documento metodológico, “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas” (CEPAL, 2016a) cuyo objetivo fundamental era definir las brechas, dimensiones e indicadores considerados en el estudio de las restricciones al desarrollo en estas jurisdicciones. A su vez, se definieron allí las principales fuentes de información para utilizar y el horizonte temporal adecuado para caracterizar a las brechas (el punto más reciente posible en función de la disponibilidad de información) y su evolución (en torno de los diez últimos años).

Transcurridos dos años de aquel comienzo, con dos documentos provinciales publicados sobre Tucumán (CEPAL, 2017a), y Chaco (CEPAL, 2017b), como resultado del trabajo conjunto con actores locales en las provincias que permitió (y permite) evaluar la relevancia de las brechas, dimensiones e

³ Esta sección sintetiza los principales elementos metodológicos para el análisis de las brechas estructurales a nivel provincial. En este sentido, se basa en el documento elaborado por la 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.

indicadores considerados, se decidió abordar un proceso de revisión metodológica que incluyó, además de la actualización de la información correspondiente, dos instancias de trabajo fundamentales. En primer lugar, se revisaron las fuentes de información utilizadas, tanto para los indicadores preexistentes, como para la identificación y construcción de otros nuevos. En segundo lugar, se avanzó en la reconsideración de los indicadores utilizados y la incorporación de otros nuevos, de manera tal que cada una de las brechas quedara caracterizada de la mejor manera posible con la restricción de la información disponible. Sobre la base de esas revisiones se publicaron dos nuevos estudios provinciales relativos a las provincias de Formosa (CEPAL, 2018) y Buenos Aires (CEPAL, 2019). Incorporando esa revisión, y a los efectos de la elaboración del presente documento, la información fue nuevamente actualizada y, en la mayoría de los casos, se logró considerar información hasta 2017 inclusive —en algunos casos hasta 2018—, por ser el último año con información disponible para la mayoría de los indicadores. Asimismo, se introducen algunas innovaciones puntuales en los indicadores presentados, habida cuenta de la propia evolución de las estadísticas disponibles, que no necesariamente persisten inalteradas en el tiempo.

Como consecuencia de esto, el desarrollo metodológico utilizado preserva en buena medida los criterios originales e incorpora sucesivas modificaciones con el fin de incorporar toda la información disponible y, de ese modo, mejorar la comprensión e incrementar la profundidad del análisis realizado sobre las restricciones al desarrollo en la provincia de Salta. Si bien las modificaciones realizadas se recuperan tanto en la sección I.B como en todo el apartado III, por la relevancia de los cambios realizados desde los primeros informes en adelante, se anexa a este documento el detalle de los principales elementos metodológicos considerados en la construcción de los indicadores (ver anexo metodológico).

A. El enfoque de brechas estructurales

En 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 (2010 y 2012a) 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 y, al mismo tiempo, 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 sustentada exclusivamente en los niveles de ingreso *per cápita* no hace más que encubrir necesidades y vulnerabilidades específicas que se asocian con particularidades sociopolíticas, 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).

La importancia de abordar la desigualdad social y productiva, no sólo desde su concepción como resultado de los procesos socioeconómicos de los países, sino también como determinante clave del

funcionamiento de la economía y sus niveles de eficiencia, hace de su superación una condición necesaria para el desarrollo y por ende para la superación de las brechas estructurales que lo limitan (CEPAL, 2018). 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). Así, las brechas estructurales representan la diferencia entre la situación actual y la tendencia evolutiva evidenciada en determinadas áreas clave del desarrollo (ingresos, salud, educación, pobreza, etc.), y las necesidades mínimas que deben cubrirse en esas mismas áreas con el objetivo de que el proceso de desarrollo sea sostenible e inclusivo.

Las actividades más relevantes vinculadas con el planteo metodológico del enfoque se asocian con la identificación y recopilación de información 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 Kadewei, 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 analizar las posibilidades que tienen los países de la región de acceder a financiamiento considera las siguientes brechas estructurales: ingreso, ahorro e inversión, productividad e innovación, fiscalidad, infraestructura, desigualdad, pobreza, educación, salud, género y medioambiente.

Para cada una de estas brechas, 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 conforman cada brecha y, de esta manera, perfeccionar su definición y caracterización.

Si bien en términos metodológicos se identifican distintos elementos que permiten evaluar cada una de las brechas, los análisis empíricos realizados tienden a concentrarse en un grupo más acotado de indicadores, lo cual no excluye la posibilidad de incluir otras dimensiones relevantes para especificar el análisis de cada uno de los países. Este recorte se relaciona, principalmente, con el acceso a información disponible que, en principio, garantice la comparabilidad entre los países involucrados en los estudios y el seguimiento y evaluación de las brechas en los horizontes temporales más extensos posibles. En este sentido, se trata de un abordaje que permite realizar un análisis tanto transversal como temporal. La medición de las brechas puede describirse a partir de cambios porcentuales y/o medidas de tendencia o de dispersión, dependiendo del tipo de indicador considerado y, aunque los indicadores permiten una

aproximación a la brecha, dada la complejidad de esta, es altamente probable que no permitan agotar su comprensión y completar su análisis (Pardo Beltrán, 2014).

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

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

B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial

La existencia de fuertes heterogeneidades provinciales, que se manifiestan en materia productiva pero también en otras dimensiones del análisis económico y social, es el principal elemento que motiva la aplicación del 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. De hecho, esta propuesta guarda una relación directa con los consensos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 (CEPAL, 2016). En muchos casos, el trabajo sobre estos 17 objetivos y sus metas específicas supone reducir varias de las brechas estructurales que se abordan en este documento. En el caso particular de las provincias argentinas, 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. 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), 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 la 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 y 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. 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.

Así, el análisis de las restricciones al desarrollo en Salta 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 con 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.

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

Metodología para países de ALC		Metodología (revisada) para las provincias argentinas		
Brecha	Indicador	Brecha	Dimensión	Indicador
Brecha del ingreso por habitante	PIB <i>per cápita</i>	Brecha de ingresos	Ingreso <i>per cápita</i>	PBG <i>per cápita</i>
Brecha de desigualdad	Índice de Gini	Brecha de desigualdad	Ingresos laborales	Ingreso nominal promedio de los asalariados con ocupación a tiempo completo
Brecha de pobreza	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Pobreza por ingresos	Coefficiente de Gini
Brecha de ahorro e inversión	Formación bruta de capital <i>per cápita</i> Ahorro nacional bruto como % 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	Grado de industrialización
			Estructura exportadora	Grado de complejidad de la estructura
Brecha de infraestructura	Índice global de rendimiento logístico	Brecha de infraestructura	Social	Participación del empleo privado
			Comunicaciones Terrestre	Complejidad de las exportaciones
			Energética	Grado de concentración de las exportaciones
Brecha de educación	Cantidad promedio de años de estudio en los mayores de 25 años	Brecha de educación	Cobertura	Educativa
			Retención	En salud
			Calidad educativa	Conexiones a internet
Brecha de salud	Partos atendidos por personal sanitario	Brecha de salud	Cobertura	Densidad caminera
			Impacto	Cobertura de la red de gas
				Cobertura de la red de electricidad
Brecha de fiscalidad	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	No se calcula por decisión metodológica		
Brecha de género	Ingresos públicos como porcentaje del PIB	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
			Deforestación	Tasa de deforestación
No se considera		Brecha de empleo	Nivel de empleo	Tasa de ocupación
			Calidad del empleo	Tasa de subocupación
				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).

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 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 emisiones de gases de efecto invernadero en 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 de empleo que, a partir de sus dos dimensiones (cantidad y calidad), da cuenta de la dinámica del mercado laboral y complementa a la brecha de ingresos en cuanto al análisis de los procesos de inclusión que se derivan de mayores niveles de empleo y una mayor calidad del trabajo.

Con respecto a la propuesta metodológica presentada en CEPAL (2016), el análisis de las restricciones al desarrollo de la provincia de Salta 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. A su vez, 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

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.

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.

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 se construyen 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 a partir de un stock determinado 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.

Debe hacerse una distinción adicional en relación con el criterio de análisis de la brecha de pobreza que se presentará en este documento, que difiere del realizado en los dos primeros estudios de brechas estructurales (Tucumán y Chaco). En ellos, el análisis de la brecha quedaba 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 Salta, se ha vuelto a disponer de información sobre pobreza por ingresos, pero la ventana temporal se acota al lapso 2016-2018, lo que dificulta impedir realizar un análisis evolutivo de más largo plazo para esa dimensión. Por otro lado, el indicador de necesidades básicas insatisfechas no ha podido ser actualizado a un año posterior al 2010 en el que se llevó a cabo el último censo nacional de población, hogares y viviendas⁶. Por eso, en el caso de Salta, 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 de su 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 Salta. El análisis que se presentará en la sección III incluye nueve brechas, 20 dimensiones y 31 indicadores.

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 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 la brecha. La cantidad de indicadores seleccionados depende de la disponibilidad de información, de la complejidad de la brecha abordada y de la bondad de los indicadores para aportar el conjunto de información relevante. Dichos indicadores se traducen en variables continuas que dan cuenta de la situación de la provincia en relación con cada una de las brechas en un momento específico en el tiempo.

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 son robustos —dada la falta de representatividad de la encuesta— motivo por el cual se decidió utilizar los datos referidos a 2010 como los últimos disponibles.

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

Brecha	Dimensiones	ODS	Indicador <i>Proxy</i>	Fuente	Último período disponible
1. Ingresos	1.1. Ingreso <i>per cápita</i>	8.1	1.1.1. PBG por habitante (brecha)	Estimación de PBG CEPAL e INDEC	2016
	1.2. Ingresos laborales	8.2; 8.3	1.2.1. Ingreso nominal promedio de los asalariados con ocupación a tiempo completo	EPH-INDEC	2018
2. Desigualdad	2.1. Desigualdad de ingresos	10.1; 10.2; 10.3; 10.4	2.1.1. Coeficiente de Gini	EPH-INDEC	2018
3. Empleo	3.1. Nivel de empleo	8.5; 8.6	3.1.1. Tasa de ocupación	EPH-INDEC	2018
			3.1.2. Tasa de subocupación	EPH-INDEC	2018
	3.2. Calidad del empleo	8.3	3.2.1. Tasa de informalidad del empleo	EPH-INDEC	2018
4. Pobreza		8.8	3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	EPH-INDEC	2018
	4.1. Condiciones de vida	1.2	4.1.1. Porcentaje de población con NBI	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	2010
	4.2. Pobreza por ingresos		4.2.1. Población por debajo de la línea de pobreza	INDEC	2018
5. Educación	5.1. Cobertura	4.1	5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad	EPH-INDEC	2018
	5.2. Retención		5.2.1. Tasa de finalización en primaria	DINIECE	2012-2017
				5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria	DINIECE
	5.3. Calidad educativa	4.1; 4.6	5.3.1. Bajo desempeño educativo - primaria	DINIECE - ONE	2018
			5.3.2. Bajo desempeño educativo - secundaria	DINIECE - ONE	2017
6. Salud	6.1. Cobertura	3.8	6.1.1. Tasa de cobertura de salud	EPH-INDEC	2018
		3.1	6.2.1. Tasa de mortalidad materna	DEIS	2017
	6.2. Impacto	3.2	6.2.2. Tasa de mortalidad infantil	DEIS	2017
		3.d	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	INDEC: Estimaciones y proyecciones	2015
7. Producción		8.2	7.1.1. Grado de industrialización	Estimación de PBG CEPAL	2016
	7.1. Estructura productiva		7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	EPH-INDEC	2018
			7.1.3. Importancia del empleo privado	SIPA - MTEySS	2017
	7.2. Estructura exportadora	9.2	7.2.1. Complejidad de las exportaciones	INDEC	2017

Brecha	Dimensiones	ODS	Indicador <i>Proxy</i>	Fuente	Último período disponible
		9.2	7.2.2. Concentración de las exportaciones	INDEC	2017
8. <i>Infraestructura</i>	8.1. Infraestructura Social	4.a	8.1.1. Infraestructura educativa	INDEC y DINIECE	2017
		3.c	8.1.2. Infraestructura en salud	INDEC y SISA	2018
	8.2. Infraestructura de comunicaciones	9.c	8.2.1. Conexiones a internet	INDEC	2018
8. <i>Infraestructura</i>	8.3. Infraestructura terrestre	9.1	8.3.1. Tasa de densidad caminera	Consejo Vial Federal e INDEC	2019
	8.4. Infraestructura energética		8.4.1. Cobertura de la red de gas	Ministerio de Energía y Minería	2018
			8.4.2. Cobertura de la red de electricidad	Ministerio de Energía y Minería	2016
	9.1. Deforestación	15.1; 15.2; 15.3	9.1.1. Tasa de deforestación	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	2016
9. <i>Medioambiente</i>			9.2.1. Emisión de gases de efecto invernadero	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable/Estimación de PBG CEPAL	
	9.2. Contaminación ambiental	12.4			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la metodología desarrollada para el análisis provincial (CEPAL, 2016) y su revisión.

En general, los datos utilizados refieren a 2017 o 2018, 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 para cierto período de tiempo, lo cual permite dar cuenta de la reducción o ampliación de la brecha, 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 se complementa con su evolución temporal que abarca, en general, el período 2004-2017 y 2018.

Las fuentes de información consideradas para la construcción de estos indicadores son las oficiales y, para seleccionarlas, se consideraron fundamentalmente los datos disponibles desagregados a nivel provincial para el período 2004-2017 y 2018 o, al menos, para algunos de estos años de referencia.

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 (EPH), la cual presenta información desagregada para cada uno de los principales aglomerados urbanos de las provincias argentinas⁷ ⁸, así como también del anuario estadístico.
- El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en los relevamientos de 2001 y 2010.
- La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- 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 Energía y Minería de la Nación.
- La Secretaría de Salud.
- El Ministerio de Educación

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 reanudó la disponibilidad de información después de un lapso de revisión que implicó la discontinuidad transitoria de las publicaciones periódicas.

⁸ A partir del tercer 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. La metodología propuesta para el abordaje de las brechas estructurales considera el dato correspondiente al último año disponible, por lo que esta modificación no afectaría el cálculo de la brecha, pero sí puede tener implicancias en términos del análisis dinámico de los indicadores.

- El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo.
- Otras fuentes provinciales y nacionales específicas.

La unidad de análisis de este trabajo es, entonces, la provincia de Salta. 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 nueve 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 (por ejemplo, necesidades básicas insatisfechas).

Cabe esperar que un diagnóstico basado en esta metodología de análisis contribuya a determinar cuáles son y en qué parte del territorio se ubican las áreas de intervención que deberían incorporarse en una agenda de políticas públicas. Asimismo, el diagnóstico servirá no solo para afianzar o modificar la orientación de las políticas implementadas por el gobierno provincial, sino que también dotará 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 la próxima sección se caracteriza brevemente a la provincia de Salta, para luego avanzar en la descripción de cada una de las brechas estructurales de desarrollo a la luz de las especificidades que presenta esta jurisdicción.

II. Caracterización de la provincia

En esta sección se presentan las principales características de la provincia de Salta a partir de tres ejes principales: el geográfico-espacial, el sociodemográfico y el productivo. En toda su extensión territorial, la provincia se articula en torno a cinco zonas ecológico-productivas que se diferencian entre sí por sus características generales y por las oportunidades de desarrollo económico ofrecidas a los habitantes de los departamentos que las componen. Entre estas, la región de Valles Centrales es la que presenta una mayor diversificación productiva y la que cuenta también con los departamentos relativamente más pequeños, pero también más poblados, especialmente como consecuencia de los rasgos antes mencionados. Sin embargo, otros departamentos de gran tamaño relativo albergan también a una proporción significativa de la población salteña, lo que pone de manifiesto una mayor dispersión geográfica de los habitantes. En términos económico-productivos, se observa una diferenciación importante entre las actividades que se orientan al mercado interno provincial, y aquellas que se destinan al resto del mercado nacional e incluso a la exportación, cuyas ventas están concentradas en un conjunto acotado de productos.

A. Geográfico-espacial

Salta es la sexta provincia argentina en términos de extensión geográfica. Integra de manera extendida la región del Norte Grande argentino, y de manera más acotada, la región Noroeste. La división departamental se desdibuja cuando se considera la existencia de zonas agroecológicas que poseen diferencias entre sí, al mismo tiempo que se caracterizan por la existencia de rasgos comunes entre los departamentos y municipios que las componen.

Con una superficie de 155.488 km², Salta da cuenta del 5,57% del territorio nacional. Limita al norte con la provincia de Jujuy —con quien comparte varias características geoeconómicas y sociales— y con el Estado Plurinacional de Bolivia; al este con Paraguay y con las provincias de Formosa y Chaco; al sur con las provincias de Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca; y al oeste con Chile (mapa 1).

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



Fuente: Ministerio de Educación, Argentina.

Los 23 departamentos (mapa 2) y los 60 municipios en los que se divide administrativamente la provincia se agrupan en seis zonas o regiones productivas⁹. Tanto los departamentos como las zonas que integran presentan una gran heterogeneidad en términos de extensión territorial y por su importancia en la dinámica económico-productiva provincial (sección C) y en sus rasgos sociodemográficos (sección B).

Con excepción del departamento de Los Andes, ubicado al oeste de la provincia, las jurisdicciones de mayor tamaño relativo se encuentran localizadas al este. Este departamento, junto con Rivadavia, General José de San Martín, Anta y Orán dan cuenta, en conjunto, de poco más de dos tercios de la superficie de la provincia, lo cual pone en evidencia no solamente su importancia geográfica sino también administrativa. En el otro extremo, los departamentos más pequeños están emplazados en el centro y sur de Salta, y Cerrillos es el que cuenta con menor superficie relativa (0,35% del territorio provincial). Estas diferencias en la extensión territorial solamente tienen un correlato parcial en términos poblacionales. El departamento Capital se diferencia fuertemente del resto de las jurisdicciones por ser el que nuclea a una mayor proporción de la población (44%), pero el resto de los departamentos (San Martín y Orán) que albergan a proporciones significativas de la población son de mayor tamaño relativo (ver sección B).

⁹ La identificación de microzonas ecológico-productivas difiere según las fuentes consultadas, en función de la relevancia asignada a la dimensión geológica y económica en la caracterización de las mismas. En particular, en este documento se retoma la propuesta por el propio gobierno de la provincia de Salta, sobre la base de información derivada del Simposio de Geología Regional Argentina del año 1979. Otros aportes, sin embargo, reconocen la existencia de nueve regiones con especificidades geográficas, económicas y demográficas (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2012).

Mapa 2
División departamental de la provincia de Salta y principales ciudades

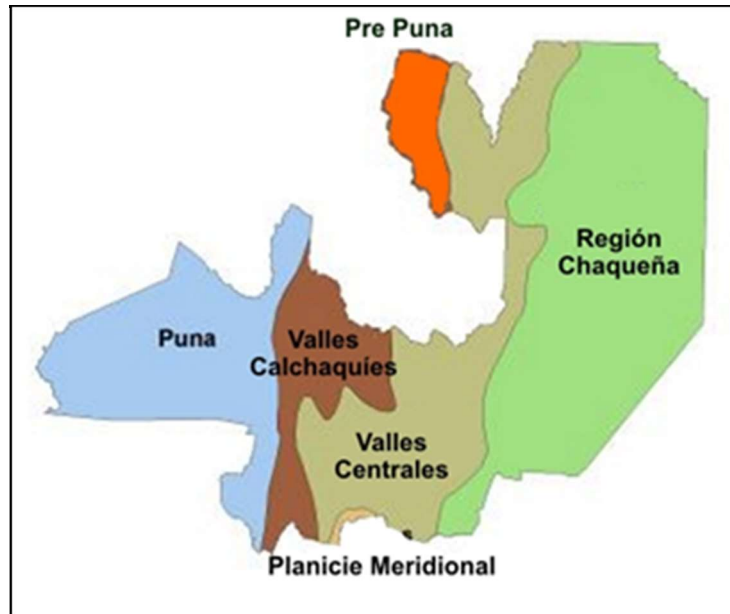


Fuente: Instituto Geográfico Nacional - Argentina (2015).

En términos de división regional, según la definición adoptada, es posible identificar seis espacios diferenciados: Puna, Pre-Puna, Valles Calchaquíes, Valles Centrales, Planicie Meridional y Chaqueña (mapa 3). Pese a las especificidades que presenta cada una de estas regiones, la Puna y la Pre-Puna, por un lado, y los Valles Calchaquíes, los Valles Centrales y la Planicie Meridional, por el otro, comparten algunas características geográficas que condicionan, tal como se verá más adelante, el desarrollo económico-productivo de los departamentos que las integran.

Las regiones de la Puna y de la Pre-Puna abarcan a las zonas más elevadas del territorio salteño, con alturas del terreno que superan los 3.500 metros por sobre el nivel del mar. La región de la Pre-Puna está integrada parcialmente por los departamentos de Santa Victoria, Iruya y Orán, y la región de la Puna por el departamento de los Andes y, marginalmente, por La Poma, Cachi, Los Molinos y San Carlos. En ambas regiones conviven zonas secas (al sur) con otras más húmedas (al norte). Estas últimas muestran una considerable productividad ganadera que se ve favorecida por la existencia de vegetación para la alimentación de los animales. La actividad predominante es la minería, aunque también se observa, específicamente en la región de la Puna, cierto desarrollo agrícola asociado a la producción de hortalizas y hierbas aromáticas. Estas actividades se desarrollan principalmente en unidades familiares y de subsistencia, con una producción que se destina al consumo familiar y, marginalmente, al mercado provincial.

Mapa 3
Regiones agroecológicas de la provincia de Salta



Fuente: Gobierno de la provincia de Salta, sobre la base del Simposio de Geología Regional Argentina de 1979.

El segundo grupo de regiones está integrado por los Valles Calchaquíes —que abarcan parte de los departamentos de San Carlos, Molinos, Cachi, La Poma, Rosario de Lerma, La Viña, Capital, Los Cerrillos, La Caldera y Chicoana—, por los Valles Centrales —que se extienden por parte de los departamentos de General Güemes, Capital, Los Cerrillos, Guachipas, San Carlos, La Candelaria, Cafayate, Rosario de la Frontera, Metán, Anta, Orán y General José de San Martín— y por la Planicie Meridional —que retoma una parte muy pequeña de los departamentos de Cafayate, Guachipas y La Candelaria—. Estas regiones evidencian mejores condiciones de clima y suelos que las regiones de Puna y Pre-puna, lo cual se traduce en un mayor nivel de riqueza productiva y en una mayor densidad demográfica. Esto es así especialmente en la zona de Valles Centrales y de la Planicie meridional, donde prevalecen los valles templados y se destaca la presencia de pastizales, sierras y bosques. Esta zona es apta para el desarrollo de la ganadería —la cual logra estándares aceptables de escala y productividad— y de actividades agrícolas bajo riego. También tienen lugar en esta región algunas de las actividades más relevantes económicamente para la provincia, entre ellas la producción de tabaco, caña de azúcar y leche. Por su parte, en los Valles Calchaquíes, las condiciones de clima y suelo presentan características intermedias entre los Valles Centrales y la Puna, lo cual favorece la producción de ganado vacuno y caprino que se complementa con producción forestal.

Finalmente, la región Chaqueña es la que se caracteriza por las menores alturas relativas (entre 200 y 800 metros sobre el nivel del mar), por las temperaturas más altas y por un clima semiárido. Es la región más extensa de toda la provincia y entre los departamentos que la integran —General José de San Martín, Rosario de la Frontera, Metán, Anta, Orán y Rivadavia— se incluyen algunos de los más densamente poblados. Tradicionalmente, esta región se caracterizó por el aprovechamiento de los bosques, pero más recientemente, parte de este territorio se ha destinado a ciertas actividades agrícolas y a la ganadería sobre la base de pasturas artificiales.

B. Sociodemográfica

Salta es la octava jurisdicción argentina en términos de cantidad de habitantes. Tanto en el Norte Grande como en el NOA, Tucumán es la única provincia que la supera en esta dimensión. Entre 2001 y 2010, el crecimiento poblacional de esta provincia fue el más importante de las regiones mencionadas, mayor incluso que al crecimiento demográfico promedio nacional. Sin embargo, se observan importantes diferencias al interior de la provincia, que se explican en parte por las condiciones productivas de cada una de las regiones agroecológicas que la integran. La densidad demográfica se encuentra entre las más reducidas del NOA y, a diferencia de lo observado en provincias como Jujuy y Tucumán, en Salta no necesariamente se corrobora una relación inversa entre la extensión de los departamentos provinciales y la cantidad de habitantes que reside en cada uno de ellos. En lo que respecta a las características estructurales de la población, no se observan diferencias relativas al promedio nacional en el sexo, pero sí en los grupos etarios principales. La población en edad de trabajar y la más longeva se concentra en las zonas mejor posicionadas productivamente, mientras que en la Puna se destaca la mayor presencia relativa de niños. La incidencia de los pueblos originarios y de sus descendientes es importante en la provincia, en tanto da cuenta de más del 6% de la población. Este porcentaje se encuentra por encima del promedio nacional y, en el contexto del NOA, solamente es inferior al evidenciado en la provincia de Jujuy (8%). Los procesos migratorios internos son poco relevantes, en tanto dan cuenta de poco más del 9% de la población salteña nacida en la Argentina. La presencia relativa de extranjeros en el total de población provincial es menor que para el promedio nacional y, en ese marco, se destaca fuertemente el Estado Plurinacional de Bolivia como país de procedencia de los migrantes que se radican en Salta.

En 2010, de acuerdo con los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la provincia de Salta albergaba al 3% de la población argentina y contaba con poco más de 1,2 millones de habitantes. Este dato la posicionaba en el segmento de las provincias más pobladas no solamente a nivel nacional, sino también en el Norte Grande y la región del NOA: para el mismo año, Salta aportaba el 14,7% y el 24,7% de los habitantes en cada una de esas regiones, respectivamente. Junto con Jujuy, Salta es una de las provincias del noroeste que cuenta con una mayor proporción de población urbana (87%)¹⁰, aún así la participación relativa de la población rural en la provincia es bastante más elevada que el promedio nacional (13% frente al 9% de la media nacional), con elevados niveles de dispersión a lo largo de todo el territorio salteño.

Entre 2001 y 2010, Salta fue la única provincia del noroeste argentino que evidenció una tasa de crecimiento de la población superior a la del promedio nacional (que fue del 10,6%). La cantidad de habitantes en la provincia creció un 12,5% en dicho período, mientras que el resto de las jurisdicciones que integran tanto el NOA como el Norte Grande Argentino, lo hicieron por debajo del 10%.

¹⁰ La importancia que adquiere la población urbana en esta y en otras provincias requiere ser matizada por la metodología empleada para la medición de este conjunto de habitantes. 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 cuanto, 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) 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.

La población salteña no se encuentra homogéneamente distribuida en el territorio, sino que, por el contrario, existe una elevada concentración poblacional: en 2010, más del 80% de los salteños se concentraba en solamente cinco de los 23 departamentos en los que se divide la provincia. Después del departamento Capital, donde reside el 44% de la población de la provincia, le siguen en importancia General José de San Martín (13%), Orán (11%), Anta (4,7%) y General Güemes (3,9%). Casi el 20% restante de la población distribuye en las otras 18 jurisdicciones, y los departamentos de La Poma (0,14%) y de Guachipas (0,26%) son los que cuentan con una menor proporción relativa de habitantes.

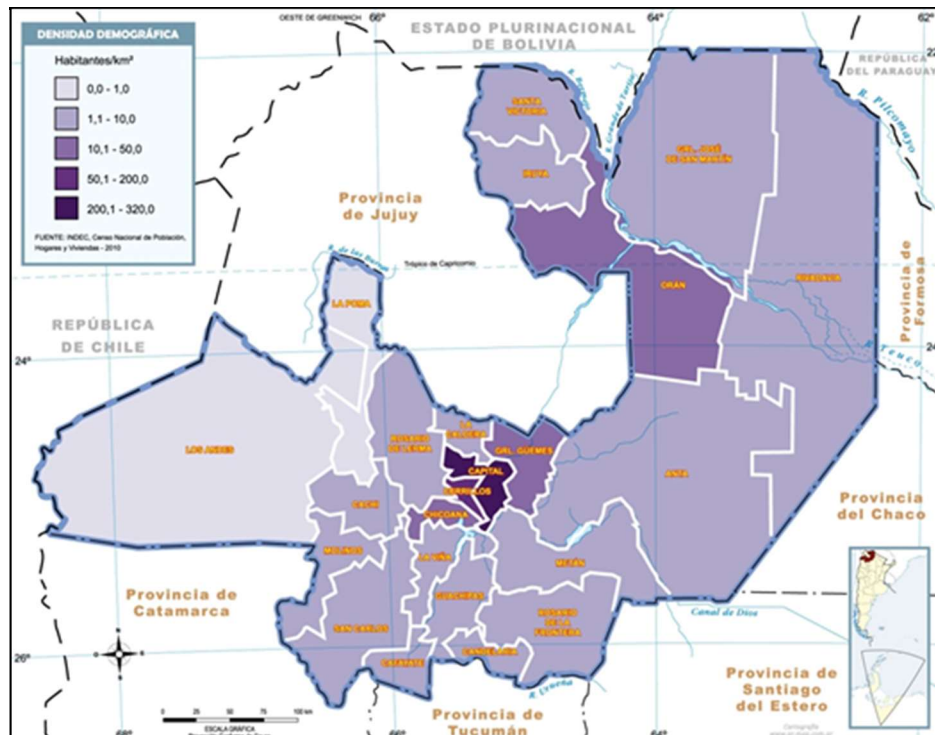
Este comportamiento no es específico del último relevamiento censal, en tanto puede observarse una distribución similar de la población en los dos operativos censales anteriores (2001 y 1991). Sin embargo, la estabilidad que muestra la distribución proporcional de la población entre los distintos departamentos esconde la gran incidencia que adquieren más recientemente algunas jurisdicciones para explicar el crecimiento poblacional de la provincia. Mientras que los departamentos de Cerrillos, La Caldera y Cafayate mostraron incrementos significativos entre 2001-2010 (del 36% en los dos primeros casos y 26% en el último), Santa Victoria, Iruya, San Carlos y Guachipas mostraron reducciones en su cantidad de habitantes (del 7%, 6%, 2,7% y 0,7%, respectivamente). Las características geográficas y climáticas de estas jurisdicciones, que favorecen o limitan el desarrollo de las actividades económicas en las mismas, pueden considerarse un factor relevante —aunque no el único— para explicar este comportamiento demográfico: mientras que los departamentos de mayor crecimiento poblacional integran principalmente las regiones de Valles (más favorecidas en los términos planteados anteriormente), la reducción poblacional forma parte de la Puna y Pre-puna.

Los rasgos de densidad demográfica de la provincia se derivan de lo anterior. Salta posee una densidad de población mayor que Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, pero inferior a Tucumán y Jujuy, provincias con las que comparte la región del NOA. A su vez, se diferencia de estas, especialmente de las dos últimas, en tanto se observa que no necesariamente los departamentos más pequeños son los que poseen mayor densidad poblacional. En 2010, la densidad demográfica de la provincia era 7,8 hab./km², mientras que la media nacional alcanzaba a 10,7 hab./km² en ese mismo año y el promedio del NOA se ubicaba en torno a los 16 hab./km².

El dato anterior presenta, sin embargo, diferencias entre departamentos que pueden observarse en el mapa 4. Estas diferencias están relacionadas con las características productivas de las regiones que integran los departamentos, antes que con el tamaño relativo de los mismos, como ocurre en los casos de las provincias de Tucumán y Jujuy. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, la mayor densidad demográfica de la provincia se registra en la Capital provincial (311 hab./km²). Le siguen en importancia los departamentos de Cerrillos (56 hab./km²), Chicoana (23 hab./km²) y General Güemes (20 hab./km²) todos incluidos, al igual que Salta Capital, en la región de Valles Centrales. Por el contrario, los dos departamentos más grandes e importantes de la región de la Puna, Los Andes y La Poma, son los que muestran una menor densidad poblacional, con 0,2 hab./km² y 0,4 hab./km², respectivamente. Sin embargo, algunos departamentos grandes de la provincia, como por ejemplo General José de San Martín, presentan niveles significativos de densidad demográfica. Por este motivo, es importante sostener la importancia de las características productivas de las regiones como un factor determinante para explicar los elevados niveles de densidad demográfica en esta provincia.

La estructura de la población en la provincia en términos de sexo, a grandes rasgos, es similar a la observada a nivel nacional. La leve preponderancia de las mujeres no es significativa a nivel agregado ni de los departamentos en particular. En lo que respecta a la edad, por el contrario, sí se evidencian algunas diferencias con respecto al promedio nacional que afectan fundamentalmente a la participación de la población en edad de trabajar. Así, los habitantes de 14 años o menos representan al 31% del total, proporción que supera en casi 6 pp. a la media nacional, y resulta menor tanto la participación de la población que se ubica en el rango entre 15 y 63 años (62% frente al 64,3% del promedio nacional), como de la población de 65 años y más (7% frente al 10,2%).

Mapa 4
Densidad demográfica de la provincia de Salta, 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 interior de la provincia pueden establecerse algunas diferencias en torno a esta característica. Por ejemplo, es posible establecer una relación directa y positiva entre el dinamismo productivo relativo de las regiones, especialmente en el caso de los Valles Centrales, y la proporción de habitantes en edad económicamente activa —como consecuencia de las posibilidades laborales que se ofrecen tanto a los nacidos en esos departamentos como a los migrantes internos de la provincia— y mayores de 65 años —dadas las mejores condiciones para extender las posibilidades de vida de las personas—. Como contrapartida, también en estas regiones se evidencia una menor proporción de menores, que puede asociarse con una menor tasa de natalidad. En cuatro departamentos de la provincia que preponderantemente integran la Puna y Pre-puna (Santa Victoria, Rivadavia, Iruya y Los Andes) la proporción de menores de 14 años alcanza al 40%, mientras que en Capital no llega a dar cuenta del 28% de la población. Justamente este departamento es el que cuenta con una mayor proporción de población en el rango de 15 a 64 años y, por lo tanto, cuenta con una mayor tasa de población en edad de trabajar. Algo similar ocurre con otras jurisdicciones de la región de Valles, especialmente La Caldera, General Güemes, Cafayate y Metán. Por su parte, la población de 65 años o más muestra una mayor presencia relativa en los departamentos de Guachipas, La Viña, Metán y Molinos (en la región de Valles Centrales), dado que en todos estos casos esta proporción supera al 9% de la población departamental.

Del total de la población provincial, el 6,6% se reconoce perteneciente o descendiente de pueblos originarios, lo cual representa a más de 79 mil habitantes de la provincia. De manera similar a lo que se evidencia en otras provincias del norte argentino, estas comunidades están sobrerrepresentadas con respecto a la media nacional, que se ubica cerca del 2,5% de los habitantes del país. Las comunidades más numerosas son la Wichí y la Kolla, aunque también son relevantes las comunidades Guaraní y Ava

Guaraní. En conjunto, estas cuatro dan cuenta de más del 39% de la población autoreconocida como descendiente o perteneciente de pueblos originarios que habitan en la provincia de Salta.

En general, se observa una leve preponderancia de la localización de estos pueblos en áreas urbanas (54,7% de estas poblaciones habitan en ciudades de la provincia), porcentaje que, si bien es significativo, contrasta fuertemente con el valor promedio de población urbana en la provincia (87%), y pone de manifiesto especialmente la dispersión de estos pueblos en áreas no urbanizadas de la provincia. Asimismo, a diferencia de lo que sucede en la provincia en su conjunto, se trata de un grupo poblacional en el que se destaca la presencia de los hombres por sobre las mujeres, mientras que, en términos de edad, existe una mayor participación relativa de los menores de 14 años (38% frente al 31% del promedio nacional) y una menor proporción de mayores de 65 (4% frente al 7%).

De acuerdo con los datos del último Censo de Población, el 2,5% de los habitantes de la provincia nacieron en un país distinto que la Argentina, proporción que se encuentra 2 pp. por debajo del promedio nacional. Preponderantemente, se trata de migrantes procedentes de países con los que Salta limita, que tienden a radicarse concentradamente en algunos departamentos específicos, especialmente de los Valles Centrales. El 80% de los extranjeros que vivían en Salta eran procedentes del Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que un 4,4% era chileno. Las demás procedencias fuera de los países latinoamericanos tienen una importancia marginal a la hora de explicar los flujos migratorios de otros países hacia esta provincia, aunque es importante destacar la participación de los europeos dentro de la población migrante total (6,7%), en tanto esta proporción triplica a la observada en otras jurisdicciones del norte argentino, como por ejemplo, la de Jujuy. En cuanto a las características demográficas de estas comunidades, los datos más relevantes se asocian con la mayor presencia relativa de mujeres (53% del total) y de personas entre 15 y 64 años (71,5%), aunque también es destacable la importancia de los mayores de 65 años, quienes representan más del 22% del total.

Poco menos del 10% de la población salteña nacida en la Argentina proviene de otras provincias, con una fuerte incidencia de las jurisdicciones limítrofes, lo cual se encuentra en consonancia con lo observado para el conjunto del NOA y el Norte Grande Argentino. Casi el 3% de los habitantes de Salta nacieron en Jujuy, mientras que un 1,5% adicional proviene de Tucumán. El resto de las provincias tienen una importancia marginal en los flujos internos de población de la provincia.

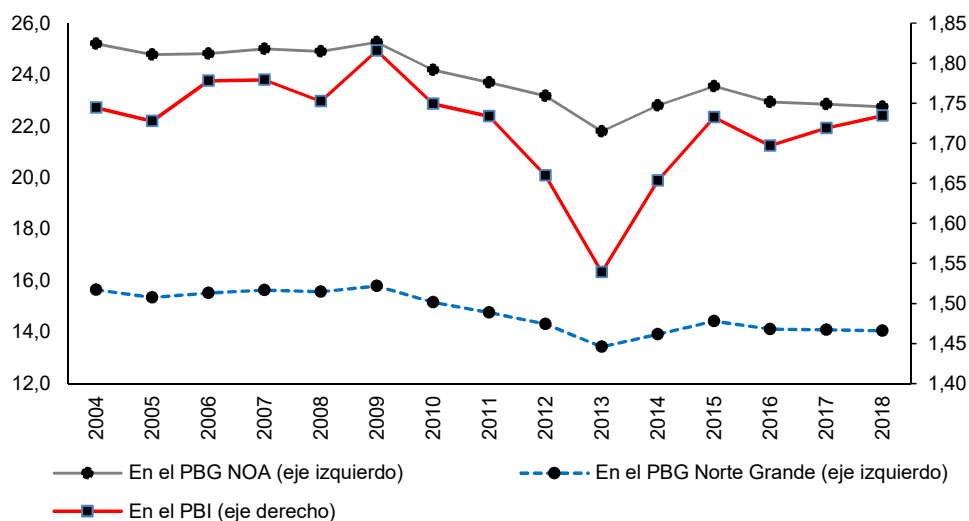
C. Productiva

Salta era, en 2018, la segunda provincia más importante en términos de su contribución al producto bruto geográfico (PBG) del Noroeste Argentino, en tanto el 22,75% del mismo se generaba en ella. Solamente la superaba en importancia Tucumán con el 25,5% del PBG regional. En términos de sectores, se destaca, al igual que en otras provincias de la región, la incidencia del sector primario, aunque también es importante la menor relevancia relativa del sector servicios con respecto al promedio del NOA, del Norte Grande y del conjunto de la economía argentina. La mayor diversidad productiva del sector primario se traduce en heterogeneidad de destinos para la producción salteña, lo que permite diferenciar a los bienes que se orientan a abastecer fundamentalmente el mercado local (ganado, algodón, vino, azúcar) de aquellos que dinamizan el comercio exterior de la provincia (hidrocarburos, tabaco). Como consecuencia de esto, el perfil exportador de Salta es acotado y está especializado en un conjunto reducido de productos. La estructura productiva evidencia también desigualdades entre los distintos departamentos que componen a la provincia: mientras que en el norte y en la región de la Puna se localiza preponderantemente la actividad minera, en los Valles Calchaquíos se destacan las producciones agrícolas, entre ellas las de tabaco, porotos y frutas. En términos de las características de los agentes económicos de la provincia, se observa un claro predominio de las microempresas, especialmente en el conjunto de actividades comerciales.

A partir de la devaluación de 2002, la provincia de Salta evidenció un sostenido crecimiento de su PBG. Entre 2004 y 2018 el PBG evidenció un crecimiento acumulado del 45,0%, variación apenas inferior a la observada para el PBI argentino en el mismo período (45,8%), por lo que la participación de Salta en el PBI del país se mantuvo en un nivel similar (1,73%) a la del 2004 (gráfico 1).

Cuando se analiza a la provincia en el contexto del Norte Grande y el NOA se observa que entre 2004 y 2018 la participación relativa del PBG salteño en ambos agregados se redujo levemente. Mientras que en 2004 Salta representaba el 25,2% del producto del NOA y el 15,6% del Norte Grande, en 2018 esos valores se redujeron a 22,75% y 14%, respectivamente (gráfico 1). La pérdida de importancia relativa de la provincia ante el aumento significativo de su PBG se explica fundamentalmente por el desempeño positivo del resto de las provincias que integran estas regiones. En particular, se destaca el crecimiento del PBG de Santiago del Estero (96% entre puntas del período) y Chaco (68,2%). Solamente Catamarca experimentó un crecimiento de su PBG entre 2004 y 2018 inferior al observado en Salta.

Gráfico 1
Evolución de la participación del PBG de Salta, 2004-2018
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de CEPAL (2018).

Aun cuando la producción primaria alcanza en Salta una importancia mayor que en el promedio de la Argentina, es el sector con menor presencia relativa dentro de la provincia. Pese a ello, un elemento que es importante destacar que en esta actividad se presentan una variedad productiva mayor que en los sectores terciario y secundario, por lo que la relevancia de este sector no debe ser evaluada solamente a partir de su participación relativa, sino principalmente por su contribución a la diversificación del perfil productivo provincial.

Según las estimaciones de la CEPAL, en 2018 el 64% del PBG salteño era generado por el sector terciario, el 18% por el sector secundario y el 18% restante por el sector primario. Observados a través del tiempo, estos datos ponen de manifiesto una fuerte tendencia hacia el aumento (en casi 12 pp.) de la importancia relativa de los sectores de comercio y servicios, frente a las actividades productoras de

bienes, especialmente el sector primario. Este comportamiento es congruente con lo evidenciado por el conjunto de la economía nacional, donde la importancia relativa del sector terciario ha mostrado un incremento de 6,7 puntos porcentuales entre 2004 y 2018 (pasó del 56,3 % al 63,0%).

En la participación del sector terciario en el PBG se destacan las actividades comerciales, seguidas por los servicios vinculados a las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler y al transporte, almacenamiento y comunicaciones. La importancia alcanzada por esta última actividad puede relacionarse con el papel protagónico que adquiere Salta, tanto para la comunicación entre las distintas provincias del norte argentino, como para la interacción entre esta región de la Argentina y los países limítrofes.

El sector secundario en la provincia está representado, principalmente, por el sector industrial y, como consecuencia de ello, las actividades de construcción y producción de electricidad, gas y agua tienen una relevancia menor. La primera de estas actividades daba cuenta en 2018 del 5,2% del PBG provincial, mientras que la segunda solamente representaba el 3,8% del total.

Pese a su importancia relativa dentro del sector secundario provincial, el desarrollo industrial de la provincia es limitado (representaba en 2018 el 10,6% del valor agregado bruto provincial) y está fuertemente supeditado a varias de las actividades extractivas que caracterizan al sector primario en la provincia. Se destaca la producción de alimentos y bebidas y, dentro de este rubro, la elaboración de azúcar; la limpieza, abrillantado, clasificación y envasado de porotos; y la elaboración de otros productos alimenticios. Lo anterior se complementa con las industrias tabacalera, petroquímica (petróleo procesado) y vitivinícola.

Con la producción vitivinícola se articula, en parte, otra de las actividades económicas relevantes para la provincia: el turismo. Más específicamente, la incorporación de las bodegas y los caminos de viñedos al circuito turístico de Salta es uno de los factores que contribuye a explicar el dinamismo de esta actividad en la provincia, que concentra a cerca de la mitad de los visitantes de la región¹¹.

La proporción del PBG salteño explicada por la producción primaria se sustenta en una mayor diversidad productiva que en los sectores secundario y terciario. La producción agrícola incluye a los cultivos industriales (tabaco, caña de azúcar y algodón), frutas (especialmente cítricos tales como pomelo y naranja, pero también vid), legumbres (poroto), soja y, con menor relevancia, trigo y maíz. La actividad ganadera, en tanto, se asocia fundamentalmente con la cría de ganado bovino y caprino, y es esta provincia la que concentra más de un tercio y más de un cuarto, respectivamente, de la producción regional de estos animales. El aprovechamiento de estos últimos no se reduce solamente al consumo de carne, sino que también incluye la producción de cueros y pieles.

En el plano de la minería, es preciso destacar tanto la extracción de hidrocarburos como la de boratos, minerales utilizados para la producción de fibra de vidrio y esmaltes, entre otros productos. Pese a la gran importancia que adquieren estas actividades en la generación de valor a nivel provincial, su incidencia en los totales nacional y regional presenta algunas particularidades. Mientras que la extracción de boratos en Salta da cuenta de más de un tercio de lo generado a nivel nacional, en el caso de los hidrocarburos la importancia relativa alcanzada es significativamente menor. En 2013, Salta fue la única provincia del noroeste del país que produjo gas y petróleo, aunque su aporte a la extracción total de hidrocarburos de la Argentina es relativamente pequeño (8% del total de gas y del 1,2% del total de petróleo en ese año).

La importancia relativa de cada una de las actividades caracterizadas, especialmente de aquellas vinculadas a la producción primaria, se ha modificado en los últimos años, en parte como consecuencia de la introducción de cultivos no tradicionales que afectaron fuertemente las decisiones sobre la producción de los bienes más representativos de la estructura agraria provincial. También existen diferencias en

¹¹ De acuerdo con la información disponible para el año 2013.

términos de los mercados de destino de cada una de estas producciones, en tanto algunas solamente se producen para el mercado provincial y otras se destinan a abastecer otros mercados nacionales o internacionales. Una parte muy significativa de los establecimientos salteños destinan sus productos al mismo mercado provincial (más del 60%), mientras que el 29% encuentra en otras provincias de la Argentina a sus principales clientes. Como resultado de lo anterior, la inserción exportadora de las empresas de la provincia sería menos relevante. Si bien no se cuenta con información actualizada sobre la proporción de empresas exportadoras, de acuerdo con información de la DINREP (2012), en 2011 un 10% de las firmas productivas de la provincia destinaba sus productos a terceros países.

Así, por ejemplo, la producción de algodón, que constituye una de las actividades históricamente más representativas de la estructura productiva salteña, ha cedido espacio ante el avance de la producción de soja, la cual se vende principalmente a la provincia de Santa Fe, tanto para la producción de aceites, como para la exportación directa del producto primario desde el puerto de esta última provincia. En términos de los mercados abastecidos a partir de las producciones salteñas, es interesante notar que existe una estrecha relación entre los bienes ofrecidos y los mercados de destino, lo cual permite diferenciar las producciones orientadas al mercado nacional de aquellas destinadas fundamentalmente a la exportación. De esta manera, mientras que la producción pecuaria, azucarera, algodонера y vitivinícola se destina principalmente al mercado salteño y de otras provincias argentinas, las producciones primarias de tabaco, cereales, oleaginosas (especialmente soja), hidrocarburos y, en menor medida, de hortalizas constituyen los principales nexos de vinculación entre la producción de bienes de la provincia y los mercados internacionales.

Lo anterior implica que, para 2016, los diez productos más importantes en las exportaciones de la provincia explicaran de manera conjunta, más del 88% de las ventas externas de Salta. Al mismo tiempo estos mismos grupos (asociados principalmente a productos primarios y combustibles y energía) fueron los responsables del importante crecimiento (79%) de la inserción exportadora de la provincia entre 2004 y 2016, según datos del INDEC. En cuanto a los principales destinos externos, es importante destacar la relevancia que adquieren el Brasil y la Unión Europea, regiones que captan el 16% y el 13% de lo exportado por Salta, respectivamente. En las canastas destinadas a ambas regiones se destacan las legumbres, que se complementan con maíz en el caso del Brasil y con tabaco en el caso de la UE. Otros destinos externos relevantes son China (tabaco y oleaginosas), los Estados Unidos (tabaco y frutas), el Estado Plurinacional de Bolivia (petroquímica) y el Paraguay (petroquímica y tabaco).

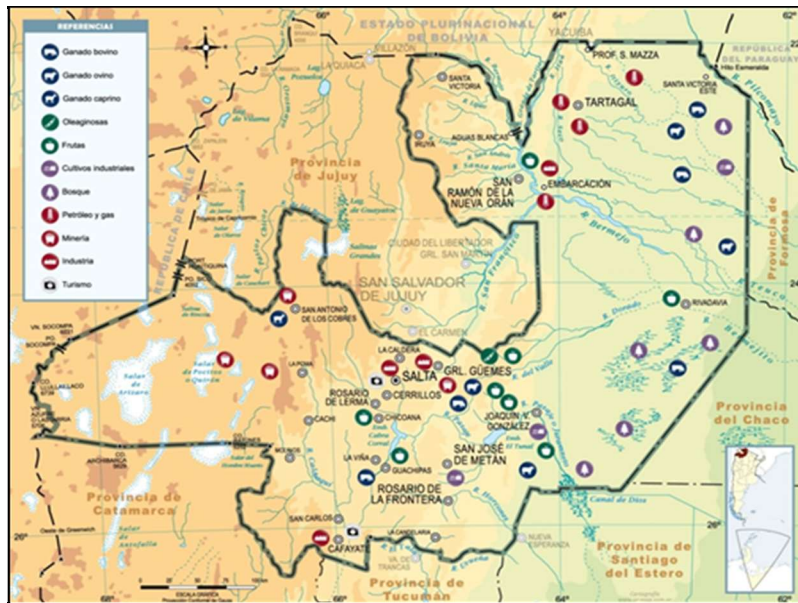
La heterogeneidad que se deriva de los mercados a los que acceden las distintas producciones se complementa con la desigualdad productiva que existe al interior de la provincia. Como en otras jurisdicciones de Argentina, también en este caso las zonas desarrolladas conviven territorialmente con departamentos de menor desarrollo relativo. Así, las posibilidades productivas se transforman en un factor explicativo de la dinámica sociodemográfica que diferencia a los departamentos al interior de Salta.

El mapa 5 muestra el detalle de la dispersión geográfica de las actividades productivas que permiten explicar el PBG de la provincia. La región de Valles Centrales y, dentro de esta, los departamentos adyacentes a la Capital de la provincia son los que evidencian una mayor diversificación productiva, en tanto su estructura está representada por actividades primarias, industriales y de comercio y servicios. También en esta región se concentra fundamentalmente el incipiente desarrollo turístico de la provincia. Como contraparte, se observa que el resto de las regiones está fuertemente asociado a producciones específicas, lo cual condiciona las posibilidades de encontrar recursos productivos alternativos en contextos poco favorables a las producciones más tradicionales de cada una de estas jurisdicciones.

La producción agrícola se encuentra dispersa en las regiones de los Valles. En los Valles Centrales sobresale la producción de poroto, soja, pomelo y naranja y de distintos cultivos industriales, entre ellos azúcar, algodón y parte del tabaco provincial. Esta última actividad tiene, sin embargo, su principal

desarrollo en los Valles Calchaquíes, región que también se caracteriza por la producción vitivinícola. La extracción de boratos tiene lugar fundamentalmente en la región de Andes, mientras que la extracción y procesamiento de petróleo y gas está localizada al norte de la provincia, especialmente en las regiones de los Valles Centrales y la Región Chaqueña. También en estas regiones se concentran algunas actividades industriales relacionadas con esta actividad extractiva, así como la cría y faena de ganado bovino y caprino y el desarrollo de la actividad forestal.

Mapa 5
Distribución de actividades productivas de la provincia de Salta

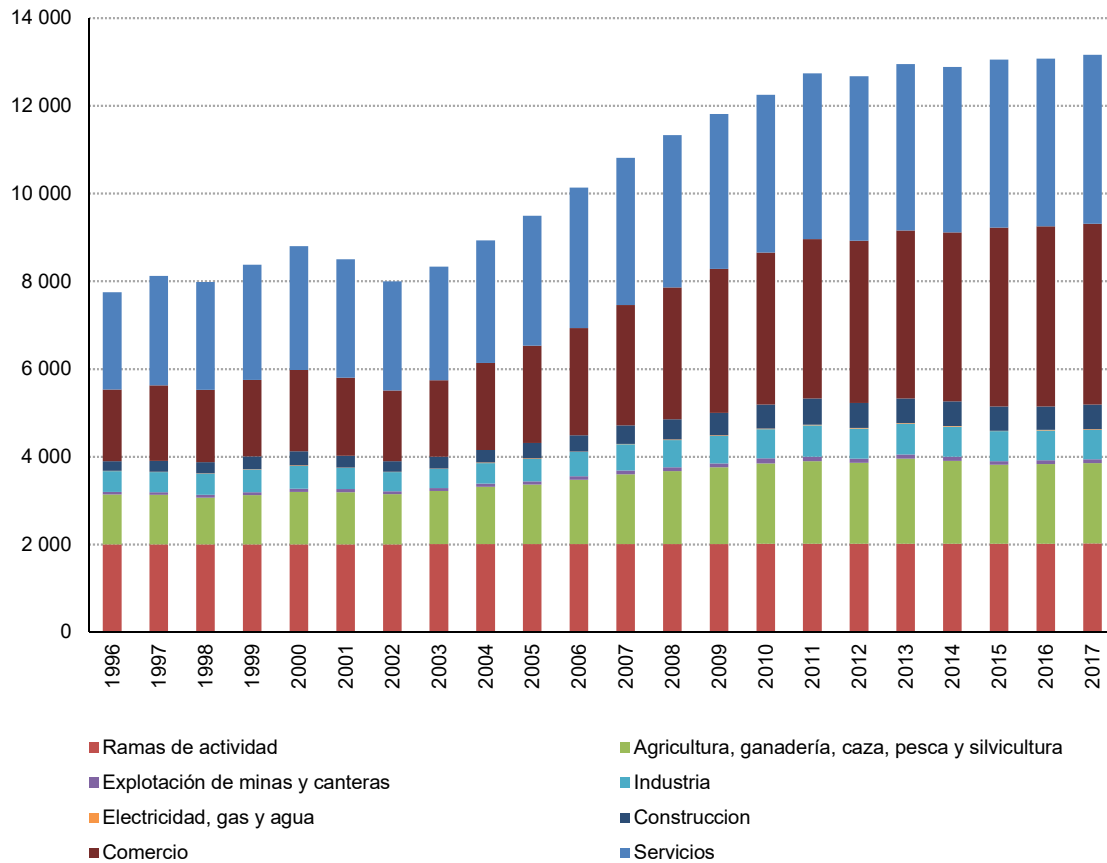


Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación.

El análisis de las características de la estructura productiva en términos de los agentes más representativos aporta elementos significativos para dar cuenta del nivel de concentración que alcanzan las actividades más productivas y rentables en la provincia. El gráfico 2 muestra la evolución de la cantidad de empresas privadas registradas, entre 1996 y 2017, por sector agregado de actividad, según datos del OEDE del Ministerio de Producción y Trabajo. Una primera cuestión para destacar es el aumento en la cantidad de establecimientos que declaran tener ocupados en la provincia de Salta a lo largo de todo el período considerado. Son las actividades vinculadas con la construcción y con el comercio las que evidencian un mayor crecimiento relativo en la cantidad de establecimientos, incluso en una medida que supera a lo observado para el promedio provincial. Sin embargo, este resultado no necesariamente da cuenta de la apertura de nuevos locales, sino que puede estar reflejando procesos de formalización y registro de locales preexistentes, una tendencia que logró aceptables niveles de generalización en todo el territorio argentino, al menos hasta 2015.

Mientras que la cantidad de establecimientos privados en la provincia se incrementó en casi un 94% entre 1996 y 2017 (en el marco de una expansión del 42% en el conjunto del país), el crecimiento evidenciado por la apertura o formalización tanto de las firmas comerciales, como de aquellas dedicadas a la construcción, superaron el 151% y el 161%, respectivamente. Como contrapartida, tanto la actividad industrial, como las diferentes actividades del sector primario perdieron importancia relativa en la estructura empresarial de la provincia de Salta.

Gráfico 2
Provincia de Salta: 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.

En términos del tamaño de los establecimientos, lo que prevalece en los agregados industria, comercio y servicios son las microempresas, lo que pone de manifiesto la escasa relevancia que adquieren las grandes firmas y los grupos concentrados en la generalidad de la estructura productiva salteña. Este tamaño de establecimientos da cuenta del 63% entre los registrados en la provincia en 2017 y, en el caso de comercio, alcanza al 71,3% de los casos. Las grandes empresas logran su mayor importancia relativa en el sector industrial (18,8%), en el marco de una participación promedio del 8,4% en la estructura provincial.

III. Las restricciones al desarrollo en Salta 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 Salta a partir de sus principales restricciones estructurales al desarrollo. Para eso, 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 NOA y el Norte Grande.

El análisis de las restricciones al desarrollo en Salta considera las nueve brechas estructurales planteadas en la metodología (CEPAL, 2016), cada una de las cuales se aproxima, en sus distintas dimensiones, a partir de indicadores que fueron construidos con información proveniente de diferentes organismos públicos.

Para una definición y descripción detallada de los indicadores construidos se sugiere consultar el anexo metodológico de este documento, el cual fue elaborado sobre la base de CEPAL (2016) y sus revisiones más recientes. La información que se presenta en los gráficos y en los cuadros 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 que las definen, 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.

Pese a la amplitud del análisis presentado —especialmente si se lo considera en relación con las propuestas de caracterización de las restricciones al desarrollo que se derivan del análisis del PBI (o PBG) *per cápita*— es necesario destacar la relevancia del involucramiento de los actores locales para alcanzar una mayor precisión en la interpretación de los resultados alcanzados.

A. Brecha de ingresos

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

El primero es el ingreso *per cápita* que mide 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 a tiempo completo. 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 sobre la media nacional o del 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 2016¹² y de los ingresos nominales correspondientes a la ocupación principal de cada trabajador que se derivan de la EPH para los cuatro trimestres del año 2018¹³. Los resultados para Salta con respecto al total nacional y para las zonas geográficas de las cuales forma parte esta provincia se presentan en el cuadro 3 y en el gráfico 3.

Cuadro 3
Evolución de la brecha de ingresos, por indicador
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción		
	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
1.1.1. Ingreso <i>per cápita</i> (2004-2018)	-3,9	-3,3	+3,4
1.2.1. Ingresos laborales nominales (2004-2018)	-6,2	-3,4	+3,3

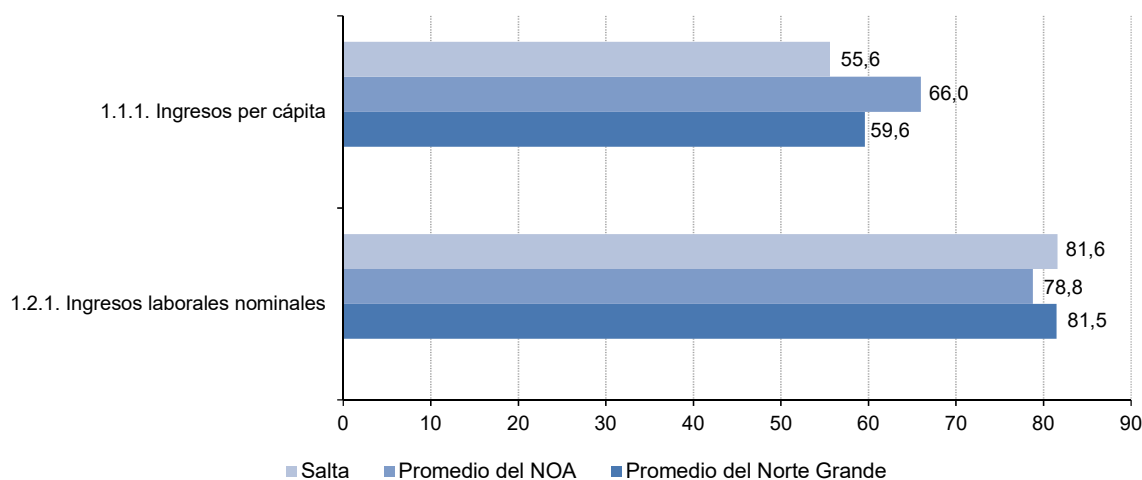
Fuente: Elaboración propia sobre base de la información relevada

Los resultados encontrados ponen en evidencia una ampliación de la brecha de ingresos con respecto al promedio nacional, tanto cuando se consideran los ingresos laborales como cuando se analizan los ingresos *per cápita* nacional frente al comportamiento observado en el conjunto de la Argentina. Salta fue una de las provincias (junto con La Rioja y Catamarca) que contrapesó el desempeño, tanto del NOA como del Norte Grande argentino, con relación al promedio nacional en lo que respecta al indicador de ingreso *per cápita*. Por su parte, mientras que tanto en el NOA como en el Norte Grande se observa una tendencia promedio hacia la reducción de la diferencia entre los ingresos laborales en la provincia y en el promedio nacional, en Salta se observa una dinámica negativa en este sentido. A pesar de la desventaja respecto del promedio nacional (y su profundización en los últimos 15 años), el nivel de ingresos laborales de Salta en el último año considerado era similar o levemente mejor al de sus regiones de pertenencia.

¹² La última revisión disponible sobre este cálculo corresponde a diciembre de 2018. Tal como se mencionó en la primera sección del documento, los indicadores utilizados para la caracterización de las brechas estructurales del 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. En particular, se realizó una nueva estimación del PBG con base en 2004 para 2004-2018 que altera marginalmente a varios de los indicadores publicados en los anteriores documentos de brechas estructurales de desarrollo.

¹³ Sobre la base de la disponibilidad de información de la EPH. Se considera tanto el último año completo de información disponible y los años intermedios que se extienden entre 2004 y 2018 para analizar la evolución de los indicadores en el tiempo. El mismo criterio se aplicará a todos los indicadores que utilizan como fuente la base trimestral de microdatos de la EPH.

Gráfico 3
Indicadores que describen la brecha de ingresos de Salta respecto del promedio nacional, 2018



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

En Salta, la diferencia de ingresos por habitante con respecto al promedio nacional se incrementó en casi 3,5 pp. entre 2004 y 2018, lo cual se contrapone con la evolución observada para el conjunto de las provincias del NOA y del Norte Grande (NOA + Noreste –NEA-) (cuadro 3). A partir de esta evolución resulta que, según estimaciones de la CEPAL, el ingreso por habitante en Salta en 2018 representaba el 55,6% del ingreso per cápita promedio nacional, valor que estaba 4 pp. por debajo de lo observado en el promedio del Norte Grande (59,6%) y muy por detrás del valor promedio del NOA, donde los ingresos por habitante de la región daban cuenta de más del 65% del ingreso por habitante en el conjunto de la Argentina (gráfico 3).

En el caso de los ingresos laborales nominales, pese a la evolución negativa evidenciada por la provincia entre 2004 y 2018, se observa una buena situación relativa de Salta frente a algunas de las otras jurisdicciones que forman parte de su área geográfica de referencia, con valores que son cercanos a los obtenidos por el promedio del Norte Grande y superiores a los observados en el NOA.

En primer lugar, el crecimiento de estos ingresos en Salta durante el período analizado estuvo apenas por debajo del observado para el conjunto de la economía nacional (27% vs. 27,4%) y también del aumento experimentado por el promedio del Norte Grande (28,2%) y del NOA (27,8%). Esto implica que otras provincias de estas zonas lograron un comportamiento relativamente mejor durante el período y, como consecuencia, alcanzaron una reducción de la brecha de ingresos salariales nominales (cuadro 3).

En segundo lugar, tal como se observa en el gráfico 3, los ingresos nominales de los asalariados de la provincia representaban, en 2018, algo más del 81% de los ingresos salariales nominales promedio de Argentina, valor que estaba casi 3 pp. por encima de la media del NOA, y posicionaba a Salta como la provincia con el mayor nivel entre las del NOA y en tercer lugar entre las del Norte Grande.

B. Brecha de desigualdad

La brecha de desigualdad sintetiza la magnitud de las inequidades distributivas que se derivan de los elevados niveles de concentración de la propiedad y de los ingresos, así como también de la fuerte heterogeneidad productiva (Pardo Beltrán, 2014) entre las provincias argentinas. Esta dimensión se

evalúa a través del coeficiente de Gini, el cual remite a la concentración en los ingresos. 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 o de regiones geográficas subnacionales.

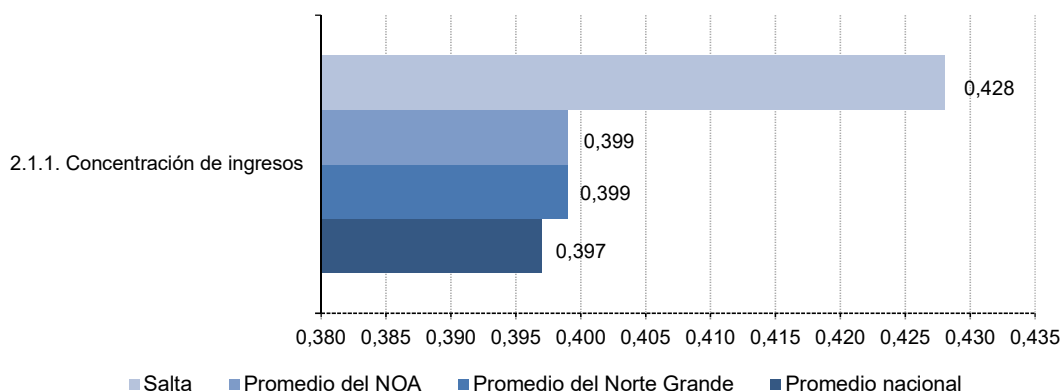
Los datos utilizados para evaluar esta brecha corresponden a la EPH del INDEC en 2018 y los resultados obtenidos se describen a partir del cuadro 4 y el gráfico 4. En un contexto de caída generalizada de los niveles de desigualdad distributiva medida a partir de este indicador, Salta evidencia una evolución positiva entre 2004 y 2018, aunque aún sigue siendo una de las provincias argentinas con mayores restricciones en torno a esta brecha¹⁴.

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

Indicador	Jurisdicción Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
2.1.1. Concentración de ingresos (2004-2016/17)	-16,7%	-18,8%	-19,7%	-19,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada

Gráfico 4
Indicador que describe la brecha de desigualdad



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

Entre 2004 y 2018 Salta evidenció una reducción significativa de sus niveles de desigualdad en los ingresos, con un valor del coeficiente de Gini que pasó de 0,533 a 0,428. Esto implica una caída de casi el 19,7% en 15 años y asemeja el comportamiento provincial a lo observado para el mismo período para el NOA, en tanto que esta reducción fue levemente mayor a la observada para el conjunto de las provincias que integran el Norte Grande (donde la tasa acumuló una caída del 18,8%) (cuadro 4). Pese a este comportamiento positivo es necesario mencionar que entre 2016 y 2018 se observa una tendencia

¹⁴ Es importante destacar, especialmente en el caso de las provincias del norte argentino, la contribución de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la reducción de la desigualdad, de la pobreza y de la indigencia. En particular, trabajos realizados en el marco de distintas organizaciones (Bustos, Giglio 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.

nuevamente creciente de los niveles de desigualdad que lentamente comienzan a erosionar los avances logrados en materia distributiva en los años precedentes. En el caso de Salta esto implica un aumento del coeficiente de Gini de 0,422 a 0,428 entre 2016 y 2018.

Tal como se desprende del gráfico 4, los niveles de desigualdad en la provincia siguen siendo relevantes en el contexto nacional y regional, dado que el valor del coeficiente de Gini en Salta (0,428) en 2018 se encontraba muy por encima de lo alcanzado por el mismo indicador en el promedio nacional (0,397), en el NOA y en el Norte Grande (0,399). En 2018 Salta era, junto con Córdoba y La Pampa, una de las tres provincias con mayores niveles de desigualdad distributiva en la Argentina. Pese a ello, Salta en particular y el norte argentino en general, evidencian un comportamiento tendiente a la reducción de esta brecha, aunque este se haya desacelerado, como ya se mencionó, en los dos últimos años.

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. 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 relevamiento. 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 peores condiciones para 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 microempresas, el servicio doméstico y los trabajadores independientes sin calificación.

Si bien estos dos indicadores parecieran evaluar, *a priori*, las mismas cuestiones asociadas a la brecha de empleo (especialmente por la fuerte relación que tiende a observarse entre los niveles de ocupación en sectores de baja productividad y de informalidad en el empleo), cada uno de ellos mira aspectos específicos de la dimensión cualitativa de esta brecha. Mientras que el indicador de

¹⁵ En el marco de las modificaciones efectuadas en el sistema previsional argentino en 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. Si bien esto mejora la previsión futura de los trabajadores no registrados en la seguridad social, no la equipara con la de los trabajadores registrados.

informalidad de los asalariados se asocia principalmente con el registro de los trabajadores asalariados y el acceso a beneficios en el presente y a la cobertura de seguridad social en el futuro, el indicador de ocupados en sectores de baja productividad permite dar cuenta de la calidad del empleo (y de la brecha) en relación con las características de la estructura productiva. Tanto en el caso de la tasa de informalidad de los asalariados, como en el de los ocupados en sectores de baja productividad, mayores proporciones sobre los grupos ocupacionales considerados reflejan menores niveles de desarrollo en términos de la brecha estructural de empleo.

En lo que respecta a esta brecha, la provincia evidencia un comportamiento que, en términos evolutivos, acompaña la dinámica del promedio nacional y de las regiones de pertenencia. Sin embargo, esta dinámica no ha sido suficiente para evidenciar una tendencia marcada hacia la reducción de la brecha de empleo, lo cual se refleja principalmente en una situación relativa desfavorable de la provincia con respecto a la media de la Argentina en tres de los indicadores que la describen: tasa de subocupación, tasa de informalidad de los asalariados y ocupados en sectores de baja productividad. En este sentido, al déficit de empleo se suman las características cualitativas de los puestos de trabajo existentes y generados.

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
3.1.1. Tasa de ocupación (2004-2016/17)	+3,1	+4,7	+4,5	+5,2
3.1.2. Tasa de subocupación (2004-2016/17)	-3,6	-3,3	-2,8	-4,3
3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados (2004-2016/17)	-13,5	-15,4	-11,9	-9,9
3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad (2004-2016/17)	-4,0	-3,3	-2,3	-1,6

Fuente: Elaboración propia en base a la información relevada

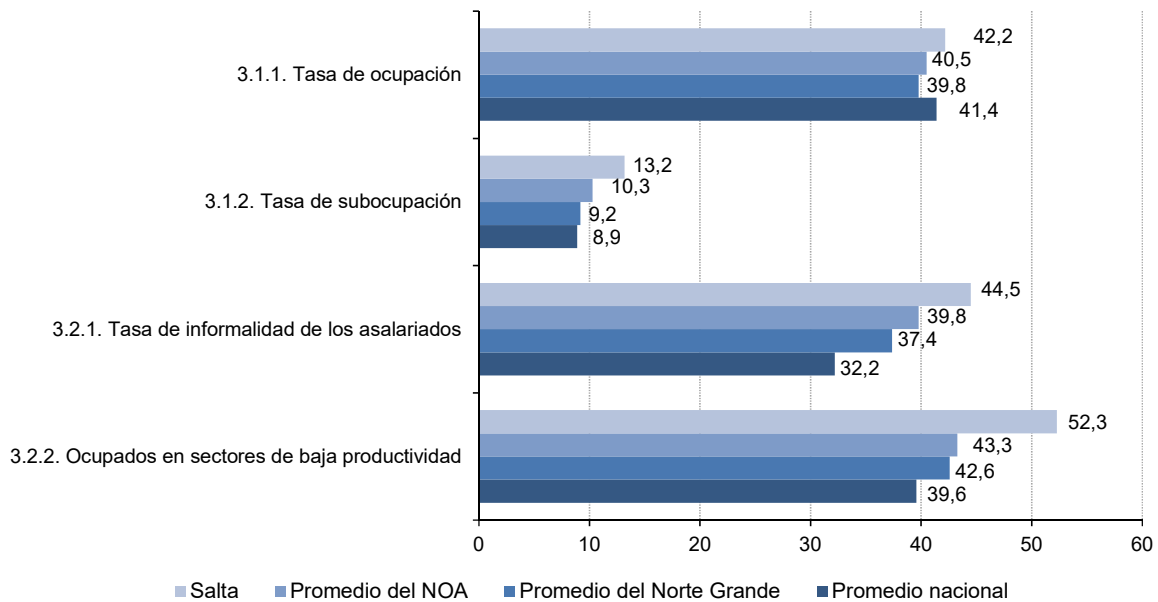
Los resultados se presentan en el cuadro 5 y el gráfico 5. Mientras que en el promedio nacional la tasa de ocupación se incrementó en 3,1 pp. entre 2004 y 2018, en Salta este aumento fue relativamente mayor: 5,2 pp. Esta dinámica evidencia un salto muy significativo de la provincia con respecto a lo que se venía observando hasta 2016, dado que entre este año y 2018 la tasa de ocupación se incrementó en 3 pp., mientras que en el promedio nacional ese aumento no alcanzó a 1 pp. Este buen comportamiento se replica al considerar al Norte Grande y al NOA como punto de referencia, aunque en ambos casos la diferencia de la provincia es menor a la observada con respecto al promedio nacional (cuadro 5). Lo anterior, posiciona a la provincia en términos de la tasa de ocupación en una situación relativa mejor a la del promedio nacional (con una tasa de ocupación del 42,2%, superior en 0,8 pp. al promedio nacional), que se amplía al comparar con el Norte Grande (1,7 pp.) y el NOA (2,4 pp.) (gráfico 5).

La tasa de subocupación, por su parte, evidenció en el mismo período un descenso de 3,6 pp. en el conjunto de la Argentina. Mientras que en la media del Norte Grande y el NOA la dinámica observada no estuvo demasiado alejada del promedio nacional, aunque con valores inferiores a los alcanzados por el promedio nacional (3,3 pp. y 2,8 pp., respectivamente). En Salta, la tasa de desocupación se redujo más que en los casos anteriores entre 2004 y 2018 (4,3 pp.) (cuadro 5), aunque es preciso destacar que este desempeño fue muy inferior al que se obtiene al considerar la evolución entre 2004 y 2016 (9,2 pp.). Este resultado pone de manifiesto nuevamente la reversión de la tendencia al cierre de la brecha en esta dimensión en el período en los últimos dos años. Este comportamiento redundó en una tasa de subocupación en Salta que es algo más de 4 pp. superior a la observada en el promedio nacional y que supera también, aunque en una magnitud menor, a los valores observados en el NOA y en Norte Grande

(gráfico 5). La tasa de subocupación de Salta es la más elevada entre las provincias del Norte Grande y, en el contexto nacional, se ubica entre las más elevadas junto con la provincia de Mendoza.

Cuando se considera la dimensión cualitativa de esta brecha, evaluada fundamentalmente a partir de la tasa de informalidad y la proporción de ocupados en sectores de baja productividad en los últimos años del período, Salta muestra un comportamiento que, de sostenerse, puede redundar en una tendencia hacia la reducción de la brecha. Al igual que en el plano cuantitativo, en los dos últimos años se observa una desaceleración en la reversión de estos indicadores, lo cual puede vincularse con las dinámicas productivas y con la retracción de la oferta de trabajo evidenciada especialmente a partir de 2016. Pese a esto, si bien el camino por recorrer en materia de empleo es aún extenso, se observan con respecto a 2004 algunas mejoras significativas que es necesario sostener en pos de la reducción de esta brecha en la provincia.

Gráfico 5
Indicadores que describen la brecha de empleo



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

En primer lugar, la tasa de informalidad de los asalariados superó al 44% de los trabajadores, proporción que estuvo muy por encima de los 39,8%, 37% y 32% correspondientes, respectivamente, al NOA, al Norte Grande y al promedio nacional (gráfico 5). Este resultado es consecuencia de una evolución negativa de la provincia frente a los agregados mencionados: si bien entre 2004 y 2018 Salta experimentó una reducción significativa en los niveles de informalidad laboral que se acercó a los 10 pp., este descenso fue inferior al observado para el NOA (12 pp.), el Norte Grande (15 pp.) y el promedio nacional (13,5 pp.) (cuadro 5). De hecho, la dinámica evidenciada por Salta en este indicador fue de las menos virtuosas entre las provincias del Norte Grande, lo que conllevó a que en el último año para el cual se cuenta con información Salta se posicionara como la provincia con mayor tasa de informalidad de los asalariados después de Santiago del Estero y Tucumán.

En segundo lugar, en lo que respecta a los ocupados en sectores de baja productividad, la desventaja relativa que muestra la provincia se complementa con una evolución que también ha estado por detrás de lo observado para el promedio nacional, del NOA y del Norte grande entre 2004 y 2018.

En 2018, el 52,3% de los trabajadores salteños estaba ocupado en actividades de baja productividad, mientras que esta proporción alcanzaba a casi el 40% en el promedio de los ocupados argentinos y a cerca del 43% en el Norte Grande y el NOA (gráfico 5). En los años analizados, Salta evidenció una reducción de la proporción de ocupados en estas actividades de poco más de 1,5 pp., inferior a la observada para el promedio nacional (4 pp.), el Norte Grande (3,3 pp.) y del NOA (2,3 pp.) (cuadro 5). La reducción evidenciada no fue suficiente (en términos absolutos ni relativos) para evitar que Salta sea la provincia, de acuerdo con los datos de 2018, con mayor proporción de ocupados en sectores de baja productividad del país.

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. Se consideran condiciones de privación relacionadas con la vivienda, la infraestructura sanitaria, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia. Por su parte, la pobreza por ingresos da cuenta del porcentaje de personas que habitan en un hogar cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza. Esta última se asocia con un valor monetario que define el límite de ingresos que le permite a las personas 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 la evolución, se toma el relevamiento censal que remite al año 2001. En lo que respecta a pobreza por ingresos, se toman los datos publicados por el INDEC correspondientes al segundo semestre de los años 2016 y 2018. Su reciente difusión y la introducción de cambios metodológicos impiden analizar su evolución prolongada en el tiempo, aunque es posible realizar una comparación entre los niveles de pobreza alcanzados entre los años mencionados.

En consonancia con lo observado en la brecha de empleo, el comportamiento evolutivo de la provincia evidencia una situación ambigua en relación con la resolución de la brecha de pobreza, de acuerdo con lo que se desprende de los últimos datos disponibles.

Por un lado, en lo que respecta a la proporción de hogares con NBI, entre 2001 y 2010 la reducción evidenciada en la provincia de Salta fue mayor que en el promedio nacional y que en el NOA, y similar a la experimentada en el Norte Grande. Mientras que en esta provincia el indicador pasó de 27,5% a 19,4% (lo cual implica una caída de algo más de 8 pp.), el descenso fue de 6 pp. en el promedio nacional (cuadro 6).

Cuadro 6
Evolución de los indicadores que describen la brecha de pobreza
(Variaciones en puntos porcentuales)

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI (2001-2010)	-6,0	-8,1	-7,8	-8,1
4.1.2. Pobreza por ingresos de los hogares (2016-2018)	+1,8	+3,7	+1,6	+3,5

Fuente: Elaboración propia en base a la información relevada

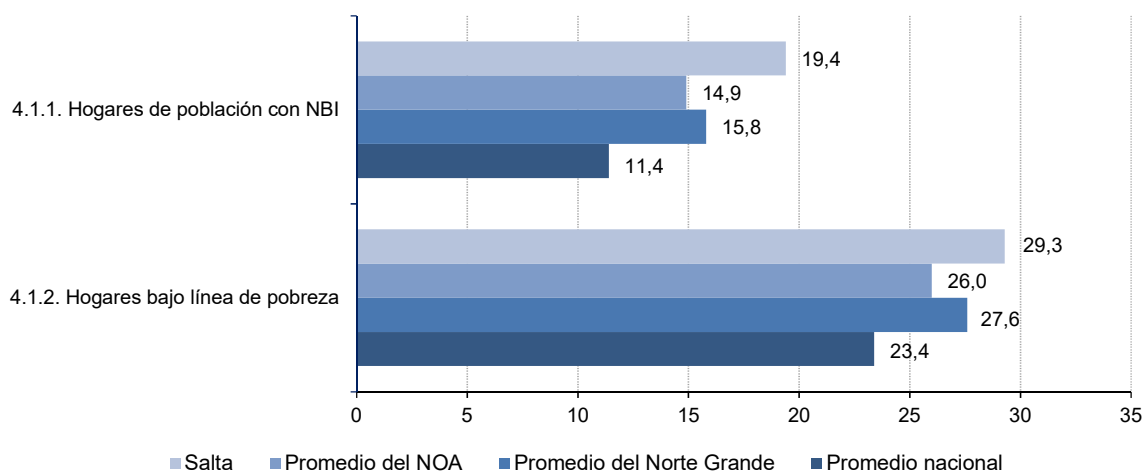
Este comportamiento permite dar cuenta de una reducción de la brecha frente al promedio nacional durante el período que va entre los dos últimos relevamientos censales. La dinámica observada, sin embargo, fue insuficiente para cerrar la brecha de pobreza con respecto al promedio nacional cuando se la evalúa a partir de la dimensión de pobreza estructural¹⁶. El gráfico 6 muestra que la proporción de hogares con NBI en el promedio nacional era, en 2010, 8 pp. menor que en Salta, mientras que los valores de la media del Norte Grande (15,8%) y del NOA (14,9%) también estaban por debajo del valor registrado en esta provincia. De esta manera, la situación de atraso en esta materia colocaba a Salta como aquella que presentaba condiciones de mayor criticidad en lo referido a pobreza estructural en todo el territorio de la Argentina. Al considerar como unidad de análisis a las personas en lugar de los hogares, Salta se ubicaba en una posición desfavorable respecto al promedio nacional y sus regiones de pertenencia, en este caso, junto con la provincia de Formosa.

Si se considera la dimensión de pobreza por ingresos, se refuerzan algunas de las conclusiones anteriores. De acuerdo con los datos correspondientes al segundo semestre de 2018, el 29,3% de los hogares salteños se encontraban por debajo de la línea de pobreza, frente a un promedio nacional cercano al 23% (gráfico 6). Cuando se analizan estos resultados en relación con los alcanzados en el segundo semestre de 2016 los datos muestran que, en un contexto de aumento prácticamente generalizado de los niveles de pobreza por ingresos en el país, tanto de los hogares como de las personas, en Salta dicho incremento estuvo por encima del promedio nacional (más que duplicó su aumento) y del NOA, y fue levemente inferior al observado en el Norte Grande (cuadro 6).

Si bien los valores alcanzados por este indicador y su evolución se condicen con el análisis realizado en torno a la pobreza estructural, es importante mencionar que otras provincias argentinas que integran el Norte Grande se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad de ingresos que los hogares salteños. Tal es el caso de Corrientes y Chaco.

¹⁶ Recientemente, el Ministerio de Hacienda de la Argentina ha publicado algunos trabajos exploratorios que tienen como objetivo avanzar en la elaboración de una metodología que permita medir la pobreza multidimensional mediante un índice —el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)— y utilizarlo en la construcción de nuevos indicadores y estadísticas nacionales. Se trata de un Índice que considera tres dimensiones (salud, educación y condiciones habitacionales de vida) igualmente ponderadas. Las fuentes de información consultadas incluyen al Ministerio de Salud y a los Censos para el análisis de educación y condiciones habitacionales de vida. Dado que este índice no aporta resultados más recientes sobre la pobreza estructural, se continúa utilizando el indicador desarrollado en el marco de la metodología para el abordaje de las brechas estructurales del desarrollo en las provincias argentinas. En cualquier caso, es importante mencionar que los resultados alcanzados con el IPM no difieren significativamente de los encontrados a partir de la aplicación del indicador retomado en este documento.

Gráfico 6
Indicadores que describen la brecha de pobreza



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

La descripción anterior puede completarse considerando el indicador de indigencia en los hogares, donde la provincia de Salta (6,3%) está rezagada con respecto al promedio nacional (3,9%) y también frente a la media del NOA (5,4%). En este caso, el promedio del Norte Grande supera el desempeño negativo de la provincia, especialmente como resultado de los valores registrados en provincias tales como Santiago del Estero, Catamarca, Chaco y Corrientes.

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. 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 de retención del 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. En lo que respecta a la retención del 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 calculó la tasa de finalización por cohorte para el nivel primario y la tasa de permanencia por cohorte para el sector 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 en el último año (quinto o sexto año, de acuerdo con la jurisdicción).

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 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. 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.

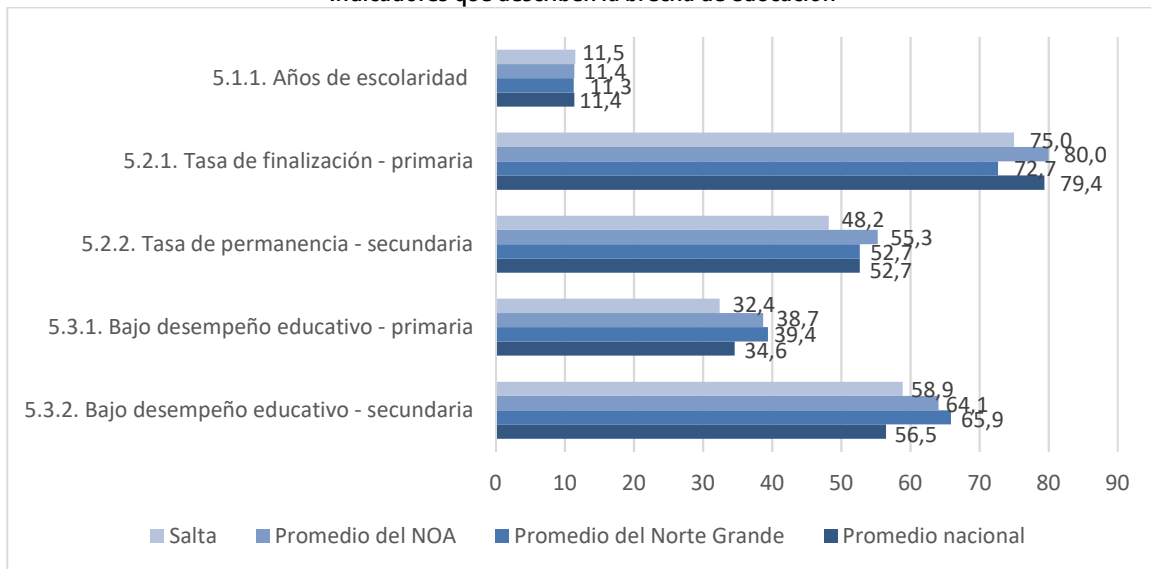
La información relacionada con el primero de estos indicadores proviene de la EPH del INDEC, mientras que para la construcción de los restantes se utilizó como fuente la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Para dar cuenta del desempeño educativo se analizaron los resultados provinciales de Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y las pruebas APRENDER, dependiendo del año considerado. Los datos relacionados con la cantidad de años de escolaridad refieren al año 2018 (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 2012; los asociados con tasa de permanencia en la secundaria abarcan a las cohortes que se inician entre los años 2004 y 2015. Los indicadores de bajo desempeño educativo, dada la disponibilidad de información, se obtienen puntualmente para los años 2005, 2010, 2016, 2017 (nivel secundario) y 2018 (nivel primario).

En un contexto en el que la tasa de cobertura en educación es similar a la observada para el promedio nacional, el resto de los resultados vinculados con esta brecha en Salta dan cuenta de una situación desventajosa de la provincia en los indicadores de retención y permanencia, mientras que en el caso del desempeño educativo, la levemente mejor situación relativa en el nivel primario se contrapone a las limitaciones identificadas en la calidad relativa del desempeño en la escuela media. En términos evolutivos, las dinámicas virtuosas se concentran en los indicadores de calidad educativa, mientras que en aquellos que dan cuenta de la cobertura y permanencia y retención el comportamiento de la provincia muestra una evolución menos favorable que la media nacional.

En 2018, la cantidad promedio de años de escolaridad en la población mayor de 24 años en Salta (11,5) era apenas superior al promedio nacional y el del NOA (11,4 años en ambos casos) y al Norte Grande (11,3) (gráfico 7). También la evolución de la provincia en torno a la cobertura entre 2004-2016 y 2017 ha sido positiva, en tanto la cantidad de años de escolaridad se incrementó en 0,8 años. Sin embargo, esta dinámica de la provincia no logró alcanzar el crecimiento experimentado por el promedio nacional y de las regiones geográficas consideradas, donde los incrementos se ubicaron en torno a 1,2 y 1,3 años (cuadro 7).

Si se consideran las cohortes que inician en 2004 y las que lo hacen en 2012, la tasa de finalización en primaria en la provincia se incrementó en 18 pp., valor muy cercano al observado para el promedio nacional y para las regiones geográficas consideradas como referencia en la comparación (cuadro 7). En ese marco, mientras que en Salta la tasa de finalización de la primaria de la cohorte iniciada en 2012 era de 75%, para el conjunto de la Argentina se alcanzaba una proporción superior al 79%. El valor alcanzado por Salta es mayor al obtenido por el Norte Grande pero menor al del NOA, lo que pone de manifiesto el mejor desempeño relativo de esta provincia frente a todas las que integran el NEA pero la desventaja relativa con respecto al NOA, donde solamente supera el desempeño alcanzado por la provincia de Santiago del Estero.

Gráfico 7
Indicadores que describen la brecha de educación



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

En lo referido a retención de los estudiantes en el sistema educativo se observan limitaciones para que los estudiantes culminen el ciclo primario y para que permanezcan en el nivel medio en mayor proporción que en el promedio nacional.

En la secundaria, la dinámica observada entre las cohortes que inician en 2004 y en 2015 es desventajosa respecto al promedio nacional y a las regiones de referencia: mientras que en Salta la tasa de permanencia se reduce fuertemente entre los años considerados (en 7,7 pp.), en los agregados geográficos considerados se incrementa en distintas magnitudes, y lo más significativo es el crecimiento de casi 5 pp. en el conjunto de las provincias argentinas. Como correlato de esta dinámica se ha producido, en las últimas cohortes analizadas, una reversión de la situación positiva que evidenciaba la provincia con respecto al promedio nacional. Así, en la cohorte iniciada en 2015 la tasa de permanencia de los estudiantes del nivel medio en Salta era de 48% frente a casi el 53% en el promedio nacional. El valor era también inferior al observado en el Norte Grande y en el NOA (gráfico 7), y Salta se presentaba como una de las cuatro provincias de estas regiones con menor retención de estudiantes en el ciclo medio.

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

Indicadores	Jurisdicción			Salta
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	
5.1.1. Años de escolaridad (2004-2018)	+1,2	+1,3	+1,2	+0,8
5.2.1. Tasa de finalización por cohortes-primaria (2004-2012)	+18,2	+18,3	+18,1	+18,1
5.2.2. Tasa de permanencia por cohortes-secundaria (2004-2015)	+4,9	+1,2	+2,1	-7,7
5.3.1. Bajo desempeño educativo-primaria (2005-2018)	-1,3	-3,4	+3,2	+2,4
5.3.2. Bajo desempeño educativo-secundaria (2005-2017)	+4,3	+0,7	-0,8	-4,2

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

En materia de calidad, los indicadores de desempeño educativo para los niveles primario y secundario muestran un comportamiento dispar, donde se destaca la dinámica positiva en ambos indicadores en el período de tiempo considerado.

En el nivel primario, el porcentaje de estudiantes que obtuvieron un bajo nivel en las pruebas de evaluación en 2018 fue levemente inferior al promedio nacional (32,4% vs. 34,6%), con diferencias positivas más significativas con respecto al NOA y al Norte Grande (gráfico 7). Sin embargo, en términos evolutivos la provincia muestra un incremento de la proporción de estudiantes que, entre 2005 y 2018, tuvieron dificultades con las pruebas implementadas. Mientras que la proporción de estudiantes con bajo desempeño educativo en primaria en Salta se incrementó en 2,4 pp. entre puntas del período analizado, en el promedio nacional se observa una disminución de 1,3 pp. (cuadro 7). El desempeño de la provincia fue menos negativo que en el NOA (en ambos casos aumenta la proporción de estudiantes que alcanzan un bajo desempeño educativo, pero en el NOA ese incremento es mayor), pero se muestra particularmente desfavorable con respecto a la evolución del promedio nacional y del Norte Grande. En estos dos casos, la proporción de estudiantes con bajo desempeño negativo se redujo, en 1,3 pp. y 3,4 pp., respectivamente. Estos resultados muestran entonces una tendencia hacia la ampliación de la brecha, más que a su reducción, aun cuando la situación actual no presenta grandes diferencias frente al promedio nacional.

Los datos referidos al nivel secundario están condicionados por la relativamente baja terminalidad de la primaria. En 2017, los resultados de las pruebas APRENDER mostraban una mayor proporción de estudiantes en Salta (59%) que obtuvieron un bajo desempeño frente a lo observado en el promedio nacional (56%). Sin embargo, el desempeño de los estudiantes secundarios fue positivo si se los compara con el promedio del Norte Grande (64%) y del NOA (65,9%) (gráfico 7), al mismo tiempo que también se observa una dinámica positiva de la provincia entre 2005 y 2017, tanto si se la compara con la media de la Argentina o con cada una de las regiones geográficas de pertenencia (cuadro 7). Si bien el desempeño en el nivel medio en términos de calidad de la educación recibida aún muestra una desventaja relativa frente al conjunto del país, el camino que ha transitado la provincia en los últimos 12 años estaría poniendo en evidencia una tendencia hacia la reducción de la brecha evaluada a partir de esta dimensión.

F. Brecha de salud

Esta brecha 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 personas. En este caso, la relación con la brecha de salud es inversa, en tanto esta se reduce cuando la tasa de cobertura se acrecienta.

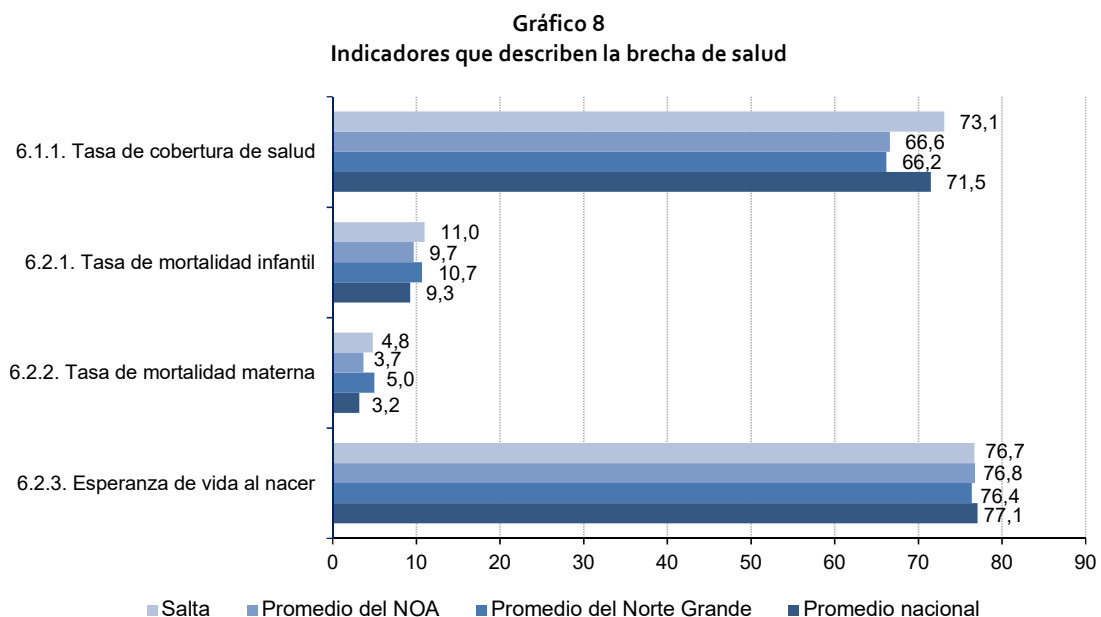
Mientras que la tasa de mortalidad infantil evalúa la probabilidad de que un recién nacido muera antes de cumplir un año de vida, la tasa de mortalidad materna considera la probabilidad de que una mujer fallezca durante el embarazo o dentro de los 42 días subsiguientes al parto como consecuencia de complicaciones derivadas del embarazo. En ambos casos, existe una relación directa entre el comportamiento de estos indicadores y la reducción de la brecha. 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 2018. 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 2017. Finalmente, los datos sobre la esperanza de vida al nacer surgen de estimaciones realizadas por el INDEC para 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 puntual captada por los datos más recientes muestra un panorama complejo de la provincia en esta materia que, en algunos casos, también es reforzado por la evolución reciente de los indicadores relacionados con la tasa de mortalidad materna y, en menor medida, de la mortalidad infantil. Pese a ello, el buen desempeño y la evolución reciente de la provincia en la extensión de la cobertura de salud se presenta como un rasgo sumamente positivo en la tendencia a la reducción de la diferencia negativa en el resto de los indicadores que describen a la brecha de salud. Una primera traducción de esta dinámica es el incremento tendencial de la esperanza de vida al nacer de la población salteña.

En primer lugar, en lo que respecta a la cobertura, se observa que en 2018 la proporción de la población asistida por planes de salud era del 73%, cuando en el promedio nacional esta proporción superaba apenas el 71%. El desempeño positivo de la provincia en este indicador es aún más evidente cuando se la compara con la media de sus áreas geográficas de pertenencia, donde la tasa de cobertura de salud apenas supera el 66% (gráfico 8). Este resultado es consecuencia de una evolución entre 2004 y 2018 de la provincia que superó no solamente el desempeño observado en esas regiones, sino también en el promedio nacional: mientras que cuando se considera el conjunto de las provincias argentinas el aumento de la tasa de cobertura de salud fue de 12,7 pp., en Salta este incremento fue de 22 pp. más (cuadro 8).



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

Por el contrario, las tasas de mortalidad materna e infantil muestran no sólo una situación actual preocupante por los niveles alcanzados, sino también una evolución que no da cuenta de un cierre de la brecha ya sea por los incrementos observados (mortalidad materna) o por la reducción menor a la evidenciada con respecto al promedio nacional (mortalidad infantil). El incremento respecto de otras jurisdicciones observado en los últimos años es más preocupante que la distancia en la situación actual.

En 2017, la tasa de mortalidad infantil en Salta era de 11 niños cada mil nacidos vivos, lo cual superaba en casi 2 niños al valor alcanzado por el promedio nacional. También era superior tanto al promedio del NOA como del Norte Grande (gráfico 8), lo que la colocaba como la cuarta con mayor tasa entre todas las provincias argentinas. La reducción en el nivel de mortalidad infantil en la provincia no solamente fue inferior a la registrada en el promedio nacional (4,4 pp. vs. 5,9 pp.), sino que estuvo por debajo de la mitad de la alcanzada por el conjunto de las provincias que integran tanto el NOA como el Norte Grande (cuadro 8).

Cuadro 8
Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud
(Variaciones en puntos porcentuales y años —esperanza de vida)

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
6.1.1. Tasa de cobertura de salud (2004-2018)	+12,7	+14,3	+11,0	+22,2
6.2.1. Tasa de mortalidad infantil (2004-2017)	-5,9	-8,3	-8,2	-4,4
6.2.2. Tasa de mortalidad materna (2004-2017)	-1,7	-2,9	-3,5	+0,4
6.2.3. Esperanza de vida al nacer (2001-2015)	+3,7	+4,3	+4,4	+4,7

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

En lo que respecta a mortalidad materna, se observa una situación aún más crítica en términos de la ampliación de la brecha. La cantidad de muertes de mujeres relacionadas con el embarazo y el parto en Salta fue de 4,8 por mil en 2017, frente a valores cercanos a 4 en el NOA, 5 en el Norte Grande y algo más de 3 en el promedio nacional (gráfico 8). Aún más significativo es el dato de la evolución: entre 2004 y 2017, en un contexto en el que en el promedio nacional la tasa de mortalidad materna se redujo en 1,7 (con reducciones aún mayores en el NOA y en el Norte Grande), Salta evidencia un aumento de 0,4 mujeres fallecidas cada mil que enfrentan un embarazo o un parto entre puntas del período. Estos resultados ponen de manifiesto que las acciones realizadas hasta el momento han sido insuficientes para resolver este tema central de salud pública para el que se requiere un tratamiento urgente.

Finalmente, la evolución positiva observada entre 2001 y 2015 en la esperanza de vida de la población pone de manifiesto una tendencia hacia la reducción de la brecha que en 2015 aún mantenía la provincia con respecto al promedio nacional. Mientras que en la Argentina, en promedio, la esperanza de vida se incrementó en 3,8 años entre puntas del período analizado, en Salta lo hizo en un año más. Esta dinámica es similar (aunque levemente superior) a lo observado en el promedio del Norte Grande y el NOA (cuadro 8). Como consecuencia de ello, Salta tenía en 2015 una esperanza de vida mayor a la media del Norte Grande, similar a la del NOA y levemente inferior a la del promedio nacional (gráfico 8).

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.

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), la construcción y la producción de electricidad, gas y agua. El grado de complejidad de la estructura productiva da cuenta de la participación agregada de actividades que suponen elevados niveles de valor agregado (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 de su grado de concentración o diversificación en un número definido de productos. En el análisis que se realiza en este documento, es el porcentaje sobre el total que representan los cinco principales productos de exportación de cada provincia. 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. 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. Así:

- El grado de industrialización de la estructura productiva se obtiene a partir de estimaciones del PBG realizadas por la 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 2018.
- La participación del empleo privado se obtiene en base a información de la Secretaría de Trabajo y Empleo entre 2015 y 2017.
- La complejidad de las exportaciones y su grado de concentración surge de los datos de origen provincial de las exportaciones publicados por INDEC, para el período 2004-2017.

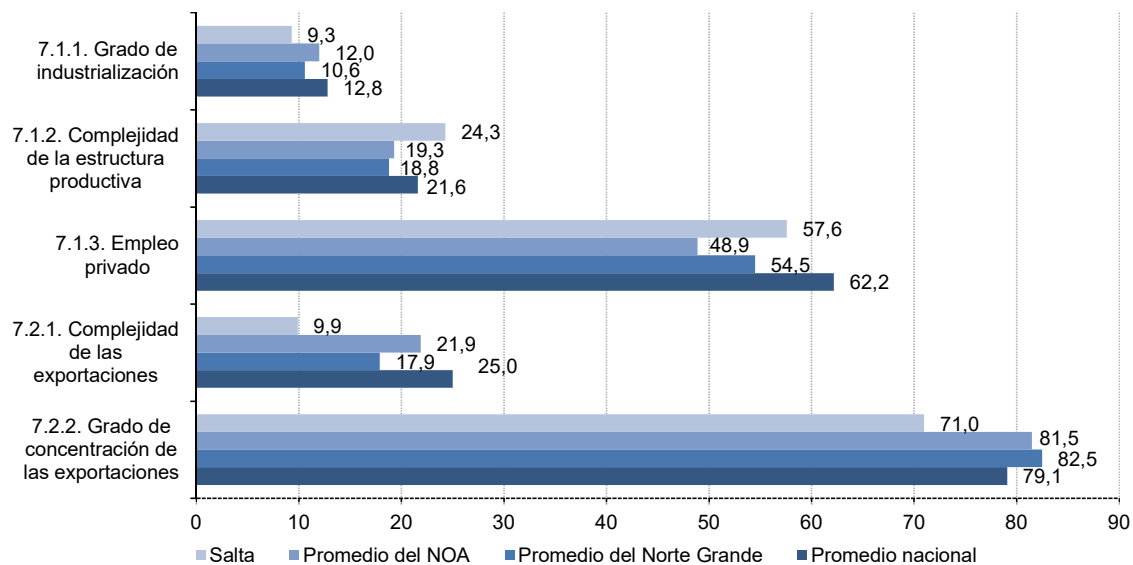
Los resultados asociados con la brecha de producción (cuadro 9 y gráfico 9) ponen en evidencia las restricciones actuales de la estructura productiva regional que se reflejan no solamente en la capacidad de producir bienes y servicios con alto valor agregado y exportarlos, sino también en la capacidad de la economía provincial de generar empleo en cantidad y de calidad (sección C), con los consecuentes efectos sobre los niveles de pobreza por ingresos y las condiciones básicas de vida (sección D). Sin embargo, a partir del análisis de la evolución reciente es posible identificar un paulatino aumento de la complejidad de las actividades productivas realizadas en la provincia de Salta, lo cual podría contrarrestar los efectos de la estructura productiva actual sobre el nivel de empleo y las condiciones de pobreza estructural de la población.

De esta manera, con excepción de los indicadores de complejidad de la estructura productiva y concentración de las exportaciones, en el resto de las variables vinculadas con esta dimensión Salta evidencia una relación desventajosa con respecto al promedio nacional, situación que se hace extensiva al NOA y al Norte Grande cuando se consideran el grado de industrialización y la complejidad de las exportaciones de la provincia.

La importancia del sector industrial en Salta era, en 2016, 3,5 pp. menor que en el promedio nacional y su relevancia también era menor que en la media del NOA (12%) y el Norte Grande (10,6%) (gráfico 9). Sin embargo, es importante destacar que entre 2004 y 2016, en un contexto en el que la participación industrial cae en el conjunto de la economía nacional y en las regiones geográficas analizadas, en Salta se observa una reducción menor (1,8 pp.) que la observada para el conjunto de la Argentina (2 pp.) y que en la media del Norte Grande y el NOA (3 pp.) (cuadro 9). Con excepción de Formosa, Salta fue la provincia del Norte Grande que experimentó una menor reducción de la participación de la industria en su estructura productiva en todo el período considerado.

Al aproximar la complejidad de la estructura productiva a partir de la participación relativa de las actividades industriales, de transporte, almacenamiento y comunicaciones, de intermediación financiera e inmobiliarias, empresariales y de alquiler en el nivel de ocupación total, Salta se encuentra mejor posicionada que el promedio nacional. En conjunto, estas actividades empleaban en 2018 al 24,3% de los ocupados en Salta, mientras que en el promedio nacional rondaba el 22%. Dicha proporción también era superior a lo observado en el Norte Grande y el NOA, donde el mismo porcentaje se acercaba al 19% (gráfico 9).

Gráfico 9
Indicadores que describen la brecha de producción



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

El buen desempeño evidenciado por la provincia refleja una dinámica relativa positiva de este indicador en el período que se extiende entre 2004 y 2018. Mientras que en el promedio nacional se observa un leve aumento de la complejidad de la estructura productiva medida de este modo, en Salta este incremento era mucho mayor, en tanto se acercaba a los 3,3 pp. Esta evolución también es

ventajosa con respecto al NOA y al Norte Grande en el mismo período, dado que la dinámica de estas regiones fue similar a la observada para el conjunto de la Argentina (cuadro 9). Los resultados anteriores pueden explicarse fundamentalmente con el desempeño de la industria en la provincia de Salta frente a lo observado en el promedio nacional: mientras que la participación de los ocupados en actividades industriales entre 2004 y 2018 se incrementó en la provincia en casi 3 pp., en el conjunto de la Argentina se redujo en casi 3,6 pp. En el resto de las actividades las diferencias se presentan a favor del conjunto de la Argentina, pero son mucho menos significativas que en el caso de la industria manufacturera. Complementariamente, es posible vincular el aumento en la complejidad de la estructura productiva de Salta con la reducción de los niveles de ocupados en sectores de baja productividad, aunque con los matices descritos en la sección correspondiente (C).

Complementa a los indicadores anteriores la participación del empleo privado en el total del empleo generado a nivel provincial. En estrecha relación con lo sostenido en los párrafos anteriores, en 2017 el sector privado empleaba a algo más del 57,5% del total de los ocupados registrados provinciales, proporción que resultaba menor al registro del promedio nacional (62,2%) pero superior al de las regiones de referencia de la provincia (48,9% en el NOA y 54,5% en el Norte Grande) (gráfico 9). Estos resultados muestran cierto rezago respecto del promedio nacional, pero reflejan una mayor capacidad de Salta, a partir de las características de su estructura productiva, para generar oportunidades de empleo en su población más allá de las producidas por el sector público, respecto de sus regiones de referencia.

Lo anterior no anula la necesidad de avanzar en acciones que permitan cerrar la brecha con respecto al promedio nacional, lo cual resulta particularmente importante en el contexto de la evolución reciente del indicador de participación de empleo privado. En efecto, mientras que en el promedio nacional la proporción del empleo privado registrado se incrementó en más de 5 pp. entre 2015 y 2017, en Salta el incremento observado fue de apenas 1,9 pp., generando condiciones para la ampliación de la brecha con respecto a la media nacional más que a su reducción (cuadro 9).

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
7.1.1. Grado de industrialización (2004-2016)	-2,0	-3,0	-3,0	-1,8
7.1.2. Complejidad de la estructura productiva (2004-2018)	+0,2	-0,6	-0,5	+3,3
7.1.3. Empleo privado (2015-2017)	+5,2	+8,9	+3,8	+1,9
7.2.1 Complejidad de las exportaciones (2004-2017)	+5,4	+2,9	+6,0	+0,6
7.2.2. Concentración de exportaciones (2004-2017)	+3,1	+0,2	+0,5	+6,6

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

En lo que respecta a la estructura exportadora Salta, más diversa pero menos compleja que la del promedio del país, se advierte que la dinámica reciente de estos patrones debilitaría su posicionamiento relativo, desmejorando su buena situación relativa en el primer caso y alejándola del cierre de la brecha en el segundo.

En 2017, las MOI daban cuenta de casi el 10% del total de la canasta exportadora de la provincia, mientras que en el promedio nacional el mismo grupo de productos representaba un cuarto de las ventas externas totales. La importancia alcanzada por las MOI en las exportaciones del NOA y del Norte Grande si bien era inferior que en el promedio nacional (22% y 18%, respectivamente), resultaba suficiente para colocar a Salta también en una situación distante con respecto a estas regiones geográficas (gráfico 9). La evolución entre 2004 y 2017 refuerza la conclusión anterior: en Salta las MOI

solamente ganaron en el período de referencia 0,6 pp. de participación en el total exportado, mientras que en el promedio nacional crecieron en más de 5 pp. Cuando se considera al NOA y al Norte Grande como parámetros de comparación se ratifican también las evidencias anteriores, en tanto en estas regiones el crecimiento de este grupo de productos en el total de las exportaciones superó ampliamente a lo observado en la provincia (cuadro 9).

En relación al bajo nivel de concentración de las exportaciones en Salta, se observa que mientras los cinco principales productos exportados por la provincia en 2017 (legumbres, tabaco sin elaborar en hojas, maíz, soja y productos químicos inorgánicos, en ese orden) representaban el 71% de las ventas externas de la provincia, la misma cantidad de bienes daba cuenta de más del 81% en el promedio del NOA y del Norte Grande, y de casi el 80% en el total nacional (gráfico 9). Sin embargo, en términos de las evoluciones, los datos para el período 2004-2017 muestran el nivel de concentración de las exportaciones se incrementó en Salta en una mayor medida que en los agregados geográficos considerados. En particular, se observa que el aumento de la importancia de los cinco principales productos en la canasta exportadora salteña duplicó al observado en el promedio nacional, y fue aún mucho más significativo frente al comportamiento observado en el Norte Grande y el NOA, donde las variaciones no superaron a los 0,5 pp. (cuadro 9). En un marco de debilitamiento de este indicador favorable para la provincia, se requiere seguir trabajando sobre la estructura productiva y exportadora para que los comportamientos más recientes no se profundicen.

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 de una provincia en relación con su superficie total. Este indicador no solo considera la circulación y el acceso de la población, sino también los bienes y servicios que se ofrecen desde la provincia. A su vez, las comunicaciones se aproximan a través del indicador de conexiones fijas a internet, donde lo que se toma en cuenta es la cantidad de conexiones de acceso fijo cada cien habitantes.

Los indicadores de infraestructura social que se consideran son dos y refieren a la salud y la 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 una cercanía mayor a la igualdad de oportunidades referida en las brechas asociadas a la dimensión de infraestructura social.

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 conexión dan cuenta de una menor brecha relativa en términos de infraestructura.

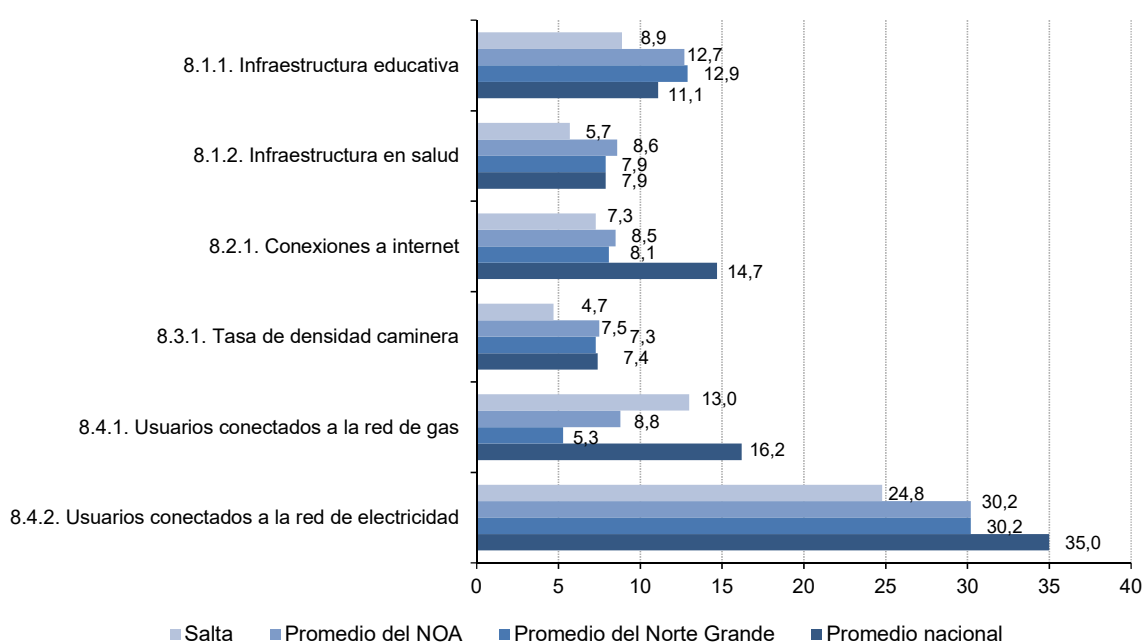
En la provincia de Salta esta brecha se evaluó a partir de seis indicadores: la infraestructura educativa, la infraestructura en salud, las conexiones a internet, la densidad caminera y los usuarios totales conectados a las redes de gas y electricidad. Las fuentes de información utilizadas para la construcción 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. El período de referencia para cada indicador es el siguiente: i) en infraestructura educativa, 2004-2017; ii) en infraestructura en salud, 2014-2018; iii) en conexiones a internet, 2016-2018; iv) en densidad caminera, 2014-2019; v) en usuarios conectados a la red de gas, 2004-2018; y vi) en usuarios conectados a la red de electricidad, 2004-2016.

En materia de infraestructura, los resultados obtenidos refuerzan algunas de las restricciones ya desarrolladas en secciones precedentes, especialmente en materia productiva, de empleo, salud y educación. Esto también repercute, indirectamente, en términos de ingresos *per cápita* y en las condiciones de vida a las cuales puede acceder la población salteña. La brecha con respecto al promedio nacional se hace evidente en todos los indicadores considerados para evaluar la situación más reciente y, en términos evolutivos, la única excepción está dada por el acceso a la red de gas.

Cuando se analiza la infraestructura social, se observa que el retraso en salud y educación de la provincia no solamente ocurre con respecto al promedio nacional, sino también al comparar con el Norte Grande y el NOA. En 2017, la cantidad de escuelas en Salta era de casi 9 cada mil habitantes, mientras que en el promedio nacional este valor era superior a 11 y en la media de las regiones se acercaba a 13 (gráfico 10). Entre 2004 y 2017, en Salta se observa una disminución de este valor en 0,3; mientras que en los agregados considerados se evidencian leves incrementos (cuadro 10).

Gráfico 10
Indicadores que describen la brecha de infraestructura



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

La infraestructura hospitalaria de la provincia en 2016 daba cuenta de 5,7 hospitales cada mil habitantes, valor que se acercaba a 8 en el promedio nacional y del Norte Grande, y superaba a 8,5 en el caso del NOA. Entre 2014 y 2018, las variaciones fueron positivas (aunque marginales) tanto en Salta como en el resto de los agregados, pero menos significativas en la provincia que en el promedio nacional

(0,3 vs. 0,6) (cuadro 10). Estos resultados se complementan con los presentados en las secciones referidas a educación y salud, respectivamente, para dar cuenta de un panorama complejo de la provincia en términos del acceso de la población a estos dos recursos esenciales para el desarrollo, retomados como centrales en el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En infraestructura de comunicaciones e infraestructura terrestre se replica la situación de atraso relativo de la provincia, lo cual se ratifica a partir de los últimos años, cuando el desempeño de la provincia también estuvo rezagado con respecto al promedio nacional. Esto no anula la relevancia de la mejora absoluta de estos indicadores, sino que sostiene su insuficiencia para dar cuenta del cierre de la brecha relativa.

En 2019, la cantidad de conexiones fijas a internet cada 100 habitantes era de 7,3 en Salta, valor ampliamente superado por el promedio nacional (14,7). El valor de la provincia era superior al promedio del Norte Grande, pero inferior al promedio del NOA (gráfico 10). A este retraso relativo se suma también una caída en la cantidad de conexiones fijas entre 2016 y 2019, que puede explicarse por la eliminación, al menos por parte de las familias, de consumos que no son imprescindibles. En este contexto, mientras que la cantidad de conexiones en Salta se redujo en 2,5, en el promedio nacional la caída fue solamente de 0,6. Estos resultados también se contraponen con la evolución positiva en la cantidad de conexiones que evidenciaron, en promedio, tanto el NOA como el Norte Grande (cuadro 10).

En lo que respecta a la infraestructura de transporte, la tasa de densidad caminera muestra también una situación de rezago de la provincia con respecto al promedio nacional y también regional: mientras que en Salta el indicador asume un valor de 4,7, en el NOA, el Norte Grande y en el promedio nacional dicha proporción está más cercana a 7,5 (gráfico 10). Puede sostenerse que este resultado es producto de una dinámica entre 2016 y 2019 en la que el Norte Grande y el conjunto de las provincias argentinas experimentaron variaciones positivas (aunque sean menores), mientras que en Salta no se identificaron modificaciones.

Finalmente, en lo que respecta a infraestructura energética, un primer aspecto a destacar es que, en consonancia con lo observado a nivel nacional, en Salta se produjo un incremento en la cantidad de usuarios de gas entre 2004 y 2018 y de electricidad, entre 2004 y 2016. Mientras que la ampliación de la cobertura de la red de gas fue superior al promedio nacional y regional, la cobertura de la red de electricidad experimentó un crecimiento menor al observado en todos los agregados (cuadro 10).

Cuadro 10
Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura
(Variación en la cantidad de establecimientos, infraestructura en salud y educación,
tasa de crecimiento promedio anual, conexiones a internet y cantidad de usuarios cada 100 habitantes)

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
8.1.1. Infraestructura educativa (2004-2016)	+0,06	+0,4	-0,03	-0,3
8.1.2. Infraestructura en salud (2014-2018)	+0,6	+0,1	+0,2	+0,3
8.2.1. Conexiones a internet (2016-2019)	-0,6	+1,5	+1	-2,5
8.3.1. Densidad caminera (2014-2019)	+0,2	+0,2	+0,2	0
8.4.1. Cobertura de la red de gas (2004-2018)	+3,1	-0,7	-1,2	+4,0
8.4.2. Cobertura de la red de electricidad (2004-2016)	+7,0	+8,2	+7,4	+4,8

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

Como resultado de esta evolución, en 2018, 13 habitantes cada cien en la provincia de Salta estaban conectados a la red de gas, proporción menor a la observada en el promedio nacional (16) pero mayor que en el NOA y el Norte Grande (gráfico 10). En este sentido, es importante destacar la mejor situación relativa de la provincia en un contexto en el que la red de gas no llega a otras provincias de la

región, especialmente en el Noreste Argentino. En lo que respecta a la electricidad, la cantidad de usuarios conectados a la red en 2016 era de casi 25 cada cien, proporción todavía alejada tanto del promedio nacional (35) como de los promedios regionales (30).

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 (GEI) con relación al producto bruto interno.

Mientras que la primera brecha se evalúa a partir de la pérdida de bosques con 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. Una menor tasa de pérdida de bosques (una desaceleración de la pérdida de los bosques remanentes) y una baja relación entre emisión de gases y producto implican una reducción de la brecha del medioambiente y, en este sentido, un paso hacia la mayor sostenibilidad ambiental del crecimiento económico. La información de base para esta construcción proviene de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de estimaciones del PBG para cada provincia realizadas por la CEPAL.

Los datos correspondientes a deforestación corresponden al período 2007-2017. La utilización de este indicador requiere tener en cuenta algunas cuestiones que surgen de la evidencia histórica y de las decisiones metodológicas adoptadas para su construcción. 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. El indicador incluye 17 jurisdicciones —excluye a CABA, 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. Aquellos casos en los que los momentos más importantes del proceso de deforestación provincial han tenido lugar con anterioridad a 2006 dan lugar a una subestimación de la eliminación de superficies boscosas y, en este sentido, dichas provincias aparecen con un mejor desempeño relativo a este indicador que el que verificarían al considerar un período más prolongado.

Al cierre de este documento, la última información sobre emisión de gases de efecto invernadero a nivel provincial 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.

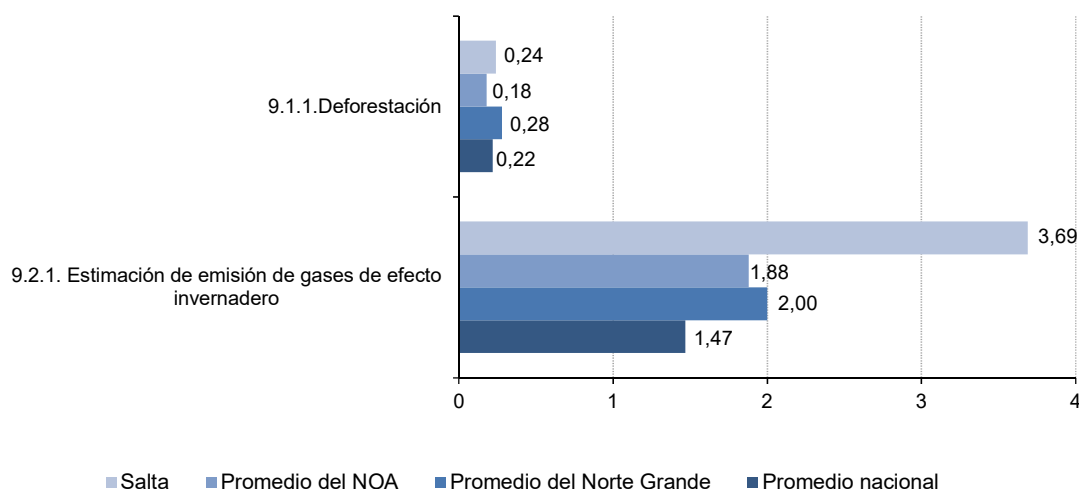
La situación de la provincia con respecto al cuidado del medioambiente muestra un importante retraso relativo en ambos indicadores, aunque en lo relacionado con deforestación se observa una menor destrucción de bosques en el período bajo análisis. Esto se refleja en el cuadro 11 y en el gráfico 11.

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

Indicadores	Jurisdicción			
	Promedio nacional	Promedio Norte Grande	Promedio del NOA	Salta
9.1.1. Deforestación (2007-2016)	-0,8	-0,8	-0,9	-2,2

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

Gráfico 11
Indicadores que describen la brecha del medioambiente



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

De esta manera, a partir de los datos del cuadro 11, se observa una reducción del ritmo de deforestación en la provincia de Salta que superó a la observada para el total de Argentina y el promedio de cada una de las regiones de referencia. Así y todo, dicha desaceleración se produjo sobre niveles de deforestación muy elevados. En 2017 Salta contaba con el 90,6% de los bosques que poseía en 2006, proporción que se ubica por debajo de los promedios nacional y regionales y la posiciona como la segunda provincia después de Santiago del Estero con mayor pérdida absoluta de tierras forestales. La pérdida relativa con respecto al stock provincial inicial de la provincia era la tercera en importancia después de Santiago del Estero y Entre Ríos.

La situación de deforestación en la provincia es aún más preocupante cuando se consideran las pérdidas de bosques en el período previo a 2006, para el cual se dispone de información complementaria —no necesariamente comparable con la mencionada y más acotada para la comparación interprovincial. De acuerdo con esta información, el proceso de deforestación que tuvo lugar en Salta desde 1998, hacia el año 2006 había afectado al 9,9% del total de bosques de la provincia¹⁷.

En lo que respecta a las emisiones de GEI, los datos referidos a 2014 muestran una elevada proporción entre la participación de la provincia en las emisiones y su relevancia en el producto bruto. Mientras que la provincia daba cuenta en ese año del 1,72% del producto bruto interno, tenía una participación del 6,34% en la emisión total de GEI. Como consecuencia, el valor del indicador era de casi 3,7 y se ubicaba muy por encima del promedio nacional y también de los promedios de las regiones de referencia (gráfico 11). Este resultado pone en cuestión la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas desarrolladas en la provincia.

¹⁷ De acuerdo con el "Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la Argentina 2006".

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

En las secciones precedentes se realizó una caracterización de la provincia de Salta abarcando las dimensiones geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva y se describieron las principales restricciones al desarrollo que enfrenta la provincia en función de sus brechas estructurales. Esta perspectiva permitió identificar las principales limitaciones para el desarrollo provincial, tomando como referencia tanto el comportamiento nacional como el desempeño relativo del norte argentino, en particular del NOA y el Norte Grande.

Esta sección tiene dos objetivos principales. El primero es establecer las relaciones entre las dimensiones e indicadores que dan cuenta de las distintas brechas, a partir del análisis conjunto de la situación más actual y la evolución reciente (2004-2016/17). 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.

Con excepción de algunos indicadores relacionados con las brechas de empleo, producción, salud y de educación, que reflejan una situación favorable de Salta con respecto al promedio nacional, en el resto de los casos se identifican restricciones estructurales al desarrollo que se complementan y parecen retroalimentarse. En este sentido, como se describe en la segunda parte de esta sección, tanto la evolución como los últimos datos disponibles referidos las nueve brechas consideradas abren numerosos espacios de acción que requieren la intervención del conjunto de los actores sociales provinciales, en articulación con políticas de desarrollo a nivel nacional.

A. La coevolución entre las brechas

El cuadro 12 presenta una síntesis de las brechas estructurales de desarrollo de Salta, teniendo en cuenta las dimensiones y los indicadores considerados en el capítulo III. Se incluye tanto la información correspondiente al último año disponible como su evolución reciente, lo que permite establecer un conjunto de conclusiones generales:

- La brecha de ingresos muestra un fuerte atraso relativo en la provincia de Salta. Como en otras provincias del norte del país, existe una distancia con respecto al promedio nacional que requiere seguir trabajando en distintos planos, pero especialmente sobre el sistema productivo provincial, para que los niveles de ingreso puedan ser mejorados, tanto a nivel individual como agregado.
- La brecha de desigualdad de Salta se redujo de manera destacable. Sin embargo, los avances realizados entre 2004 y 2018 no son aún suficientes para sacar a Salta del grupo de jurisdicciones de la Argentina con mayor desigualdad de ingresos.
- En lo que respecta a la brecha de empleo, la situación de Salta es desventajosa, con la excepción de la tasa de ocupación, donde tanto la situación más reciente como la evolución entre 2004 y 2018 muestra un comportamiento positivo. En términos dinámicos, también disminuye la tasa de subocupación. Como se verá más adelante, estos avances parecen estar vinculados con el aumento de la complejidad de la estructura productiva provincial. La gran deuda pendiente es la mejora en la calidad del trabajo existente y generado.
- Respecto a la brecha de pobreza, la proporción de hogares salteños que se encuentra por debajo de la línea de pobreza es mayor que la del promedio nacional. Medida en términos de las condiciones de vida, hasta 2010 la provincia había mostrado cierto avance, sin llegar a acortar la distancia con respecto al promedio nacional.
- La brecha de educación muestra un comportamiento dispar en términos de retención de estudiantes y calidad educativa. La cantidad de años de escolaridad está por encima del promedio nacional. Sin embargo, los resultados y la dinámica relacionada con la permanencia en el sistema y con la finalización en la primaria dan cuenta de ciertas debilidades estructurales, tanto en la situación actual como en la evolución reciente. Con respecto a la calidad educativa, en el nivel primario la proporción de estudiantes con bajo desempeño es menor que en el promedio nacional, aunque esta tendencia no parece estar sosteniéndose en los últimos años. En el nivel medio, si bien persisten fuertes diferencias con respecto a la situación promedio del país, la proporción de estudiantes con bajo desempeño se ha ido reduciendo a un ritmo mayor que en el conjunto de la Argentina. Este buen desempeño relativo en el nivel medio encubre la reducida tasa de estudiantes que alcanzan y permanen en ese nivel.
- En la brecha de salud las principales restricciones se asocian con los elevados niveles relativos en las tasas de mortalidad materna e infantil y en la evolución reciente de estos indicadores. Se destaca la tasa de cobertura, que no solamente es mayor que en el promedio nacional, sino que viene evolucionando mejor que en el conjunto del país. Estos resultados pueden contribuir positivamente a la reducción de los niveles en los indicadores de salud mencionados anteriormente.
- La brecha de producción muestra una estructura productiva que ha tendido a complejizarse en los últimos años, aun cuando las actividades industriales representan un porcentaje relativamente bajo del PBG provincial. La contracara de ello es el peso cada vez menor de las MOI en la canasta exportadora provincial y la tendencia observada a la concentración de

las exportaciones, lo cual profundiza, especialmente en el primer caso, la brecha existente con el promedio nacional.

- La brecha de infraestructura de la provincia muestra un rezago relativo en todos los indicadores considerados cuando se analiza el último dato puntual. Especialmente en infraestructura educativa y de la salud, la dinámica que se observa en los últimos años, frente a un comportamiento regional más virtuoso, va en detrimento del cierre de la brecha. El aumento de las conexiones a internet y de la cobertura de la red de gas son excepciones en este sentido cuando se analiza la evolución de los últimos años, pero son insuficientes para avanzar en el cierre de esta brecha.
- Finalmente, los indicadores de la brecha medioambiental muestran una situación compleja que cuestiona la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas desarrolladas en la provincia, tanto cuando se considera el grado de avance de la deforestación (más allá de la moderación de los últimos años contemplados) y la emisión de GEI con relación a lo producido por Salta.

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

Brecha	Indicadores <i>Proxy</i>	Brechas en Salta con respecto al promedio nacional	
		Último año disponible	Evolución período de referencia
1. Ingresos	1.1.1. PBG por habitante	Desfavorable	Negativo
	1.1.2. Ingresos laborales nominales promedio	Desfavorable	Negativo
2. Desigualdad	2.1.1. Concentración de ingresos	Desfavorable	Positivo
	3.1.1. Tasa de ocupación	Favorable	Positivo
3. Empleo	3.1.2. Tasa de subocupación	Desfavorable	Positivo
	3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados	Desfavorable	Negativo
	3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad	Desfavorable	Negativo
4. Pobreza	4.1.1. Porcentaje de población con NBI	Desfavorable	Positivo
	4.2.1. Población bajo la línea de pobreza	Desfavorable	Negativo
	5.1.1. Años de escolaridad promedio	Favorable	Negativo
5. Educación	5.2.1. Tasa de finalización por cohorte – primaria	Desfavorable	Negativo
	5.2.2. Tasa de promoción por cohorte – secundaria	Desfavorable	Negativo
	5.3.1. Bajo desempeño educativo - primaria	Favorable	Negativo
	5.3.2. Bajo desempeño educativo - secundaria	Desfavorable	Positivo
6. Salud	6.1.1. Tasa de cobertura de salud	Favorable	Positivo
	6.2.1. Tasa de mortalidad infantil	Desfavorable	Negativo
	6.2.2. Tasa de mortalidad materna	Desfavorable	Negativo
7. Producción	6.2.3. Esperanza de vida al nacer	Desfavorable	Positivo
	7.1.1. Grado de industrialización	Desfavorable	Positivo
	7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	Favorable	Positivo
	7.1.3. Importancia del empleo privado	Desfavorable	Negativo
	7.2.1. Complejidad de las exportaciones	Desfavorable	Negativo
8. Infraestructura	7.2.2. Diversificación de las exportaciones	Favorable	Negativo
	8.1.1. Infraestructura educativa	Desfavorable	Negativo
	8.1.2. Infraestructura en salud	Desfavorable	Negativo
	8.2.1. Conexiones a internet	Desfavorable	Negativo
	8.3.1. Tasa de densidad caminera	Desfavorable	Negativo
	8.4.1. Cobertura de la red de gas	Desfavorable	Positivo
	8.4.2. Cobertura de la red de electricidad	Desfavorable	Negativo
9. Medioambiente	9.1.1. Deforestación	Desfavorable	Positivo
	9.2.1. Estimación de emisión de GEI	Desfavorable	s/d

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

El cuadro 13 complementa la evolución reciente de los indicadores vinculados con las brechas con los valores alcanzados por cada uno de ellos en el último año disponible. De allí surgen cuatro grupos en los que pueden clasificarse las brechas descritas para la provincia de Salta. 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. Se trata de un grupo en el que no solo la brecha con respecto al promedio nacional no existe o se ha cerrado, sino que, a su vez, se observa una evolución que permitiría sostener avances en pos de objetivos que excedan la equiparación con el promedio nacional. En Salta, este cuadrante está representado solamente por tres indicadores, la tasa de ocupación (brecha de empleo); el grado de cobertura de salud (brecha de salud); el de desempeño educativo en secundaria asociado con la brecha de educación y el de complejidad de la estructura productiva (brecha de producción).

El segundo grupo (abajo a la izquierda) se ubica en el extremo opuesto al anterior e incluye a los indicadores que reflejan un comportamiento negativo con respecto al promedio nacional, tanto en el último año registrado como en el período de evolución reciente. Se trata de brechas que no solo resultan amplias actualmente, sino que evidencian una tendencia hacia su profundización. En Salta este cuadrante está asociado con diferentes indicadores, lo que pone de manifiesto el carácter sistémico de las restricciones al desarrollo en el territorio, rasgo que esta provincia comparte con otras geográficamente cercanas. En particular, se destacan los niveles de PBI *per cápita* y de ingresos laborales (brecha de ingresos); la tasa de informalidad laboral y de ocupados en sectores de baja productividad (brecha de empleo); la pobreza por ingresos de los hogares (brecha de pobreza); la tasa de finalización de la educación primaria y de permanencia en la secundaria (brecha de educación); la mortalidad materna e infantil (brecha de salud), la proporción de empleo privado y la complejidad de la estructura de exportaciones (brecha de producción), y la infraestructura educativa y de salud, conexiones de internet, tasa de densidad caminera y la cobertura de la red de electricidad (brecha de infraestructura).

Cuadro 13
Indicadores de brechas estructurales en Salta según su situación actual y evolución reciente

		Evolución	
		Negativa	Positiva
Último año disponible	Mejor posicionamiento que el promedio nacional (Favorable)	Años de escolaridad (5.1.1) Bajo desempeño educativo-primaria (5.3.1) Diversificación de las exportaciones (7.2.2)	Tasa de ocupación (3.1.1) Tasa de cobertura de salud (6.1.1) Complejidad de la estructura productiva (7.1.2)
	Peor posicionamiento que el promedio nacional (Desfavorable)	PBG por habitante (1.1.1) Ingresos laborales nominales promedio (1.1.2) Tasa de informalidad de los asalariados (3.2.1) Ocupados en sectores de baja productividad (3.2.2) Pobreza por ingresos (4.1.2) Tasa de finalización por cohorte-primaria (5.2.1) Tasa de permanencia por cohorte-secundaria (5.2.2) Tasa de mortalidad infantil (6.2.1) Tasa de mortalidad materna (6.2.2) Proporción de empleo privado (7.1.3) Complejidad de las exportaciones (7.2.1) Infraestructura educativa (8.1.1) Infraestructura en salud (8.1.2) Conexiones a internet (8.2.1) Tasa de densidad caminera (8.3.1) Cobertura de la red de electricidad (8.4.2)	Concentración de ingresos (2.1.1) Tasa de subocupación (3.1.2) Porcentaje de la población con NBI (4.1.1) Bajo desempeño educativo-secundaria (5.3.2) Esperanza de vida al nacer (6.2.3) Grado de industrialización (7.1.1) Cobertura de la red de Gas (8.4.1) Tasa de deforestación (9.1.1)

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

Nota: se excluyen de este cuadro el indicador de emisiones de gases de efecto invernadero (9.2.1 de la brecha de medioambiente) dado que no se cuenta con información sobre la evolución reciente de los mismos sino solamente con el dato puntual para un año.

Entre los dos extremos anteriores se ubican dos grupos intermedios. El primero de ellos muestra una tendencia hacia la superación de las brechas involucradas pese a los magros resultados actuales (abajo, a la derecha), el segundo se asocia con una situación actual positiva, pero con una dinámica poco virtuosa en los años recientes (arriba, a la izquierda). En el primer caso se encuentran aquellos indicadores en los que existe actualmente una gran diferencia respecto al promedio nacional, pero en lo que se observa, al mismo tiempo, una evolución positiva que, de mantenerse, tendería subsanar esa distancia. Se trata de un cuadrante que pone de manifiesto los esfuerzos realizados para superar las restricciones al desarrollo durante el período analizado, que incluye los siguientes indicadores: desigualdad (concentración de ingresos); empleo (tasa de subocupación); pobreza (población con NBI); educación (desempeño educativo en secundaria); salud (esperanza de vida al nacer); producción (grado de industrialización); infraestructura (cobertura de la red de gas) y medioambiente (deforestación). En el segundo caso, se ubican los indicadores que, si bien han logrado un mejor desempeño reciente con respecto al promedio nacional, muestran una tendencia al empeoramiento. Específicamente, se trata de indicadores vinculados con la brecha de educación (años de escolaridad y desempeño educativo en primaria) y de producción (diversificación de las exportaciones).

La configuración de las distintas brechas y la situación de la provincia con respecto al promedio nacional es el resultado de una multiplicidad de factores interrelacionados. Aunque este documento no se centra en la búsqueda de los determinantes últimos de esas brechas, sino en su identificación y caracterización, es importante tener presente que la superación de las restricciones estructurales al desarrollo implica comprender las relaciones que existen entre las brechas y las dimensiones, las cuales generan espacios de retroalimentación positiva (en el cierre de la brecha) o negativa (en su persistencia o ampliación) que potencian o limitan, respectivamente, los procesos de desarrollo.

B. Desafíos y oportunidades a futuro¹⁸

A lo largo de este documento, el análisis de las brechas de desarrollo ha puesto de manifiesto diferentes restricciones que enfrenta la provincia de Salta 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 implicó, en muchos casos, avances significativos durante el período analizado.

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 2017-2018, que es el período que preponderantemente se retoma 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 describir a cada una de estas restricciones. Por este motivo, es posible que solo sea necesario trabajar sobre algunas de las dimensiones que integran a cada una de las brechas mencionadas.

En segundo lugar, la selección de determinadas brechas como ejes de los desafíos y oportunidades a futuro no significa que se hayan resuelto las brechas existentes en las restantes áreas que se presentan en este estudio. La selección que se realiza responde a un criterio práctico en el que se conjuga la evidencia de restricciones aportada a partir del último dato puntual disponible, con la potencialidad de estas áreas para resolver no solo las limitaciones inherentes a determinada brecha, sino también de aportar a la superación de limitantes asociadas a otras brechas. En este sentido, aunque

¹⁸ Esta sección se construye a partir de la presentación de tres o cuatro cuestiones que las autoridades o interlocutores provinciales consideren centrales para motorizar la dinámica de desarrollo en la provincia. Estos temas pueden estar relacionados con alguna/s brecha/s en particular, con alguna dimensión o integrar distintas brechas. Se realiza una propuesta que está sujeta a discusión con las autoridades provinciales.

no es el objetivo principal del análisis que se presenta en este documento, la justificación para la selección de estas brechas se apoya parcialmente en su relación en tanto condicionante de la dinámica de otras.

Al igual que en otras provincias, la identificación de problemáticas como las presentadas en las secciones anteriores impulsó en Salta el inicio de procesos de planificación estratégica¹⁹ orientado al diagnóstico más preciso y a la formulación de acciones que permitan resolver cuestiones específicas en los planos económico-productivo y social. Este proceso, que en otras provincias fue conducido por los propios gobiernos provinciales, se distingue en Salta por haber surgido a partir de una iniciativa privada que se orientó a buscar y proponer nuevas alternativas para la gestión pública sobre la base de la articulación público-privada. En ese contexto, se llevaron a cabo distintas mesas de concertación que, con el objetivo de formular un proyecto para el desarrollo sostenible de la provincia, abordaron problemáticas vinculadas con educación, desarrollo social, salud y deporte, turismo y cultura, medio ambiente, economía y fisco, industria y comercio, minería, energía, agricultura, ganadería y forestal, infraestructura y planeamiento urbano.

Teniendo en cuenta los principales lineamientos del proceso descrito en el párrafo anterior, así como también las conclusiones generales que surgen del análisis realizado en las secciones III y IV.A, en lo que sigue se realiza una primera jerarquización de las restricciones al desarrollo existentes en Salta. Las brechas de producción, salud e infraestructura son, en ese sentido, las que requieren una atención prioritaria para reducir las principales restricciones estructurales al desarrollo que actualmente presenta la provincia de Salta.

1. Complejización de la estructura productiva como medio para mejorar los indicadores de empleo, pobreza, ingresos y desigualdad

Una de las principales conclusiones que se derivan del análisis realizado sobre la brecha de producción y sus dimensiones es que la estructura productiva salteña se ha diversificado en el período 2004-2016 y 2017. Esto implica que una serie de actividades asociadas a esquemas productivos relativamente más complejos (como las actividades industriales, de transporte, almacenamiento y comunicaciones, y de intermediación financiera, empresariales y de alquiler) incrementaron su importancia en la ocupación en el período mencionado. Las actividades industriales, por ejemplo, aumentaron su participación en el PBG provincial, aun cuando el peso de este sector en la provincia es menor que el promedio nacional.

Una mirada de conjunto permite vislumbrar la potencialidad de ese aumento de la complejidad relativa de la estructura productiva de la provincia para lograr avances en distintas brechas e indicadores. En particular, cabe analizar las posibilidades que plantea una evolución como la observada para elevar las ventas externas de la provincia, no solo aquellas dirigidas al exterior del país sino también a otras provincias de la Argentina. La expansión de los mercados externos a la provincia, pero especialmente la articulación de Salta con los sistemas productivos de otras provincias, puede contribuir a generar empleos de mejor calidad y mayores niveles de ingresos salariales, dos aspectos en los que la provincia se encuentra rezagada respecto del promedio nacional.

El análisis presentado en el documento revela una relación positiva entre la diversificación productiva y el aumento del ingreso *per cápita*, la tasa de ocupación, así como con la reducción de los niveles de subocupación, informalidad y proporción de ocupados en sectores de baja productividad. Sin embargo, la tendencia a una mayor diversificación no ha permitido el cierre de las brechas consideradas, por lo que el margen de acción sobre la dimensión productiva para mejorar estos indicadores sigue siendo amplio. Como sugiere el citado trabajo de la Fundación Salta (2012), existen varios espacios de intervención en materia productiva.

¹⁹ Para más información, véase <http://www.pdes2030.com.ar>.

Por ejemplo, en el sector agrícola-ganadero, incluidos granos, frutihortícola y cultivos industriales, existe un gran potencial para mejorar, entre otros aspectos, la infraestructura para la producción, distribución y comercialización, y para integrar los distintos eslabones que forman parte de cada una de las cadenas. En el sector industrial, por su parte, podría operarse más activamente sobre los costos de transporte y logística, garantizando el acceso a mano de obra de mayor calificación y estimulando una mayor diversificación de las actividades desarrolladas.

En el contexto planteado al comienzo de este estudio, no puede dejar de señalarse que los esfuerzos puestos al servicio del desarrollo productivo y la diversificación sectorial es preciso que contemplen el cuidado del medioambiente, respetando las normativas existentes para garantizar la sustentabilidad ambiental de las actividades a largo plazo.

2. Acceso generalizado a la salud, con particular énfasis en la atención de la primera infancia

La provincia evidencia una dinámica positiva entre 2004 y 2016-2017 en los indicadores de cobertura de salud y esperanza de vida al nacer. Sin embargo, en los últimos años analizados se observa un punto de inflexión: la tasa de mortalidad infantil siguió cayendo, pero menos que el promedio nacional, y la tasa de mortalidad materna se incrementó en más de 3 pp.

En este marco, resulta importante acelerar el ritmo al que se extiende el acceso a la atención sanitaria de calidad al conjunto de la sociedad salteña. Más allá de las restricciones que puedan identificarse en materia hospitalaria (ver más abajo), al igual que en la mayor parte de las provincias argentinas, la heterogeneidad existente al interior del territorio podría ser un factor que condicione el acceso y la calidad de los servicios recibidos por los habitantes de Salta. La principal limitación que surge de este diagnóstico no se asociaría tanto con la insuficiencia de recursos económicos, humanos y tecnológicos para la atención de la salud, como con su distribución territorial.

Este panorama parecería ser aún más complejo cuando se trata de la atención de niños menores de un año y de mujeres que transitan embarazos y partos, con el consecuente impacto potencial sobre los niveles de mortalidad infantil y materna descritos en la sección F. Según los documentos presentados en el marco del plan estratégico (Fundación Salta, 2012) una parte significativa de las muertes infantiles estaría vinculada con enfermedades tales como neumonía, diarreas, meningitis y tuberculosis, todas ellas prevenibles mediante la implementación generalizada del calendario nacional de vacunación. Complementariamente y relacionado con estos indicadores, se reconoce como tema prioritario la superación de las situaciones de desnutrición, lo cual no sólo complica el tránsito de los embarazos, sino que también limita las posibilidades cognitivas e intelectuales de los niños cuando la desnutrición no es tratada en el primer año de vida.

3. Infraestructura para potenciar el desarrollo productivo y social

Una cuestión que parece recorrer transversalmente los desafíos que se le plantean a la provincia en los próximos años es la generación de infraestructura que acompañe la evolución positiva vinculada al cierre de otras brechas. Del análisis realizado en este documento surge que, aunque con distinta profundidad e impacto, la provincia presenta restricciones en las distintas dimensiones vinculadas con la infraestructura. La infraestructura social es relativamente deficitaria (respecto del promedio nacional) tanto en educación como en salud, lo cual condiciona las posibilidades de la población de acceder a la salud y a la educación en iguales condiciones y de igual calidad en todo el territorio provincial. En un contexto de concentración territorial de la infraestructura social, las limitaciones en la infraestructura terrestre no contribuyen a resolver las diferencias estructurales existentes. Ello incluye la heterogénea cobertura de las redes de gas y electricidad, que no solo genera desigualdades en las condiciones de vida de la población, sino que impacta en el potencial desarrollo de ciertas actividades productivas.

Parece crucial, en este marco, sostener las dinámicas virtuosas evidenciadas en los últimos años (en particular, en la cobertura de internet y de gas), y avanzar en la pavimentación de caminos para mejorar la conexión interna de la provincia, así como también con el resto de los mercados nacionales, de manera tal que se facilite la salida de la producción local. En la misma dirección, resulta de fundamental importancia poner en funcionamiento los ramales de conectividad ferroviaria con las distintas zonas productivas y, especialmente, con las exportadoras.

En lo que respecta a la infraestructura energética, en los últimos años se ha ampliado la red de distribución de energía eléctrica, lo cual ha permitido incrementar la cantidad de usuarios (fundamentalmente residenciales) sostenidamente desde 2005. Para mantener esta dinámica, resulta fundamental generar incentivos al desarrollo de inversiones en un contexto de planificación que considere la producción y la comercialización de energías alternativas.

Bibliografía

- Bustos, Juan Martín; Giglio, Georgina y Villafañe, Soledad (2012), "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país", *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo*, 11, pp. 17-43. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- CEPAL (2018) "La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis (LC/SES.37/4)", Santiago de Chile: Naciones Unidas
- 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", Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias-DINREP (2014), "Jujuy", Informes Sintéticos de Caracterización Socio-Productiva, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires. En <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/InformesSinteticos.php>. Última visita: febrero 2016.
- Fundación Salta (2012), "Informe de situación actual y perfil futuro de la provincia de Salta", Etapa de Formulación, Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013), "¿Qué son los cultivos industriales?", INTA, Buenos Aires, Argentina: Recuperado de <http://inta.gob.ar/documentos/bfque-son-los-cultivos-industriales>.

- 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, CEPAL Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Salvia, Agustín; Tuñón, Ianina y Py, Santiago (2015), "Asignación Universal por Hijo para Protección social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia", *Población & Sociedad*, vol. 22 (2), pp. 101-134.
- Subsecretaría de Planificación Económica (2015), "Fichas provinciales". Información Regional y Provincial. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires. 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, CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Universidad Católica Argentina (UCA, 2013), "Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario", *Informe de prensa*. Observatorio de la Deuda Social. Mayo.
- Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M. (1991), "Los procesos de urbanización desde una perspectiva geográfica", en Los procesos de urbanización. *Colección Espacios y Sociedades*, Serie General N° 13. Madrid: Editorial Síntesis.

Anexo

Anexo 1

Anexo metodológico

Brecha 1. Ingresos	
Dimensión 1.1. Ingreso <i>per cápita</i>	
Indicador 1.1.1. Producto Bruto Geográfico <i>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 <i>per cápita</i> 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 INDEC
Brecha 1. Ingresos	
Dimensión 1.2. Ingresos laborales	
Indicador 1.2.1. Ingreso laborales nominal promedio percibido por los asalariados ocupados a tiempo completo	
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	
Indicador 2.1.1 Concentración de los ingresos (coeficiente de Gini)	
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 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: $G = 1 - 2 \int_0^y F(y)$ donde F(y) representa la curva de Lorenz, es decir, la proporción de individuos que tienen ingresos <i>per cápita</i> 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
Metodología de cálculo	Para el cálculo del índice de Gini –basado en el ordenamiento de las personas en función de su ingreso <i>per cápita</i> – se incluyeron a las personas con ingreso igual a cero. 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.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.1. Nivel de empleo	
Indicador 3.1.1. Tasa de ocupación	
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. 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. 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. Es posible discriminar los resultados entre varones y mujeres.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.1. Nivel de empleo	
Indicador 3.1.2. Tasa de subocupación	
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. 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.
Fuentes de información	Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.
Brecha 3. Empleo	
Dimensión 3.2. Calidad del empleo	
Indicador 3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados	
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. 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. Se considera el promedio simple de los cuatro trimestres de cada año. Se consideraron asalariados: empleados, obreros, peones, jornaleros y cooperativistas.
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. 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).
Metodología de cálculo	
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 4.1.1. 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 la 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	
Indicador 5.1.1. Años de escolaridad	
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	
Indicador 5.2.1. Tasa de finalización en nivel primario	
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	
Indicador 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria	
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	
Indicador 5.3.1. Alumnos con bajo desempeño educativo en primaria	
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	
Indicador 5.3.2. Alumnos con bajo desempeño educativo en secundaria	
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	
Indicador 6.1.1. Tasa de cobertura de salud	
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	
Indicador 6.2.1. Tasa de mortalidad materna	
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	
Indicador 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil	
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	
Indicador 6.2.3. Esperanza de vida al nacer	
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	
Indicador 7.1.1. Grado de industrialización de la estructura productiva	
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	
Indicador 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva	
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. 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 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 fijas en una jurisdicción determinada y la cantidad total de habitantes de dicha jurisdicción. Se expresa en conexiones fijas 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 de una provincia (total de caminos 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. Se consideran redes viales primarias y secundarias, no se incluye la Red Vial Terciaria, ni Caminos Vecinales ni Municipales.
Comentarios e información adicional	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	
Indicador 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad	
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	
Indicador 9.1.1. Tasa de deforestación	
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 que son consideradas como no forestales de acuerdo a la fuente consultada. Estas son: Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Mendoza, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego.
Fuentes de información	Dirección Nacional de Bosques, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
Brecha 9. Medioambiente	
Dimensión 9.2. Contaminación ambiental	
Indicador 9.2.1. Estimaciones de emisión de gases de efecto invernadero	
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	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Estimación del PBG provincial, CEPAL



En este documento se definen y analizan las principales brechas estructurales de desarrollo de la provincia de Salta utilizando un enfoque elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la identificación de los desafíos que en materia de desarrollo enfrentan los países de la región. Este enfoque, adaptado aquí para poder captar las heterogeneidades existentes en el interior del territorio argentino, 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 dentro de cada país. Asimismo, permite trascender el indicador de ingreso per cápita como eje de la clasificación excluyente del nivel de desarrollo de los distintos países o regiones.

Además de presentar una caracterización geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva de la provincia de Salta, en el documento se analizan nueve brechas estructurales (ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, producción, infraestructura y medio ambiente), a partir de las cuales se estudia a la provincia en perspectiva nacional y de las regiones que la componen. Sobre la base de los resultados obtenidos, el documento propone algunos ámbitos de intervención estratégica relativos a las brechas de producción, salud e infraestructura, que permitirían avanzar en el proceso de reducción de las principales restricciones estructurales al desarrollo que actualmente presenta la provincia de Salta.