

Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina

Profundización en el análisis de
los principales desafíos

Anahí Amar
Martín Cherkasky
Fernando García Díaz
Soledad Villafañe
Romain Zivy



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



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.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

58

**OFICINA DE LA CEPAL
EN LA ARGENTINA**

Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina

Profundización en el análisis
de los principales desafíos

Anahí Amar

Martín Cherkasky

Fernando García Díaz

Soledad Villafañe

Romain Zivy



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Anahí Amar, Martín Cherkasky, Fernando García Díaz, Soledad Villafañe, funcionarios, y Romain Zivy, Oficial a Cargo de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Argentina, quien también estuvo a cargo de la supervisión. La coordinación fue de Fernando García Díaz y Soledad Villafañe.

Se agradece el apoyo de Daniel Vega, funcionario, y Valentín Álvarez, Gonzalo Durruty y Clara Hayes, Consultores de la misma oficina. Se agradece también el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, y los aportes y comentarios de Luis Riffo, funcionario del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES, y de Marco Dini, funcionario de la Unidad de Desarrollo Productivo Territorial y Gobernanza de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1684-0356 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8797 (versión impresa)
LC/TS.2025/92
LC/BUE/TS.2025/2
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500598[S]

Esta publicación debe citarse como: Amar, A., Cherkasky, M., García Díaz, F., Villafañe, S. y Zivy, R. (2025). Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: profundización en el análisis de los principales desafíos. *Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en la Argentina* (58) (LC/TS.2025/92-LC/BUE/TS.2025/2). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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	7
Introducción	9
A. La desigualdad territorial en la Argentina	10
B. Los desafíos territoriales de un contexto global de crisis en cascada.....	12
C. Organización del documento	14
I. Manifestaciones de la desigualdad territorial	15
A. Pobreza y desigualdad de ingresos	15
B. Salud	18
C. Educación.....	20
D. Condiciones de vida.....	22
II. Los factores estructurales de la desigualdad territorial	27
A. La expresión territorial de la estructura productiva heterogénea.....	29
1. La especialización sectorial provincial y regional	30
2. Las subregiones productivas.....	31
3. La heterogeneidad productiva territorial	33
4. Las asimetrías productivas y las brechas sociales territoriales	36
B. El espacio fiscal	38
C. El acceso al financiamiento	43
D. La infraestructura habilitante	44
III. La dinámica reciente de las asimetrías territoriales	53
A. La dinámica económica sectorial.....	55
B. La dinámica de las asimetrías económicas.....	56
C. La dinámica de las brechas sociales	59
IV. Mecanismos mitigadores y políticas públicas	63
A. Mecanismos mitigadores de la desigualdad	63
1. La coparticipación federal.....	63
2. La asignación universal por hijo	65
3. La moratoria previsional	66

B.	Políticas públicas y factores estructurales de la desigualdad territorial	68
1.	Inversión en infraestructura	68
2.	Políticas de desarrollo productivo	70
V.	Conclusiones	77
	Bibliografía.....	79
	Anexos	83
	Anexo A1.....	84
	Anexo A2	87
	Serie Estudios y Perspectivas-Argentina: números publicados	89

Cuadros

Cuadro 1	Participación regional en el valor agregado bruto nacional entre años 1953 y 2023	12
Cuadro 2	Composición de los hogares según región, segundo semestre 2024	17
Cuadro 3	Pobreza y composición de hogares pobres según región, segundo semestre 2024.....	18
Cuadro 4	Especialización productiva y diversidad promedio	33
Cuadro 5	Indicadores socioeconómicos por perfil productivo	37
Cuadro 6	Infraestructura financiera y crédito bancario por regiones, 2023.....	43
Cuadro 7	Distribución regional del valor agregado	58
Cuadro 8	Gasto en políticas de desarrollo productivo, por nivel de gobierno y región, 2022.....	72

Gráficos

Gráfico 1	Pobreza en personas según región, segundo semestre 2024.....	16
Gráfico 2	Distribución provincial de la cobertura de salud según subsistema de la seguridad social.....	19
Gráfico 3	Mortalidad infantil y materno infantil según región	20
Gráfico 4	Resultado de pruebas Aprender según región, 2024	21
Gráfico 5	Índice de privación material de los hogares según dimensiones.....	24
Gráfico 6	Indicadores de desarrollo productivo por región	28
Gráfico 7	Especialización provincial en la producción de bienes, 2023.....	30
Gráfico 8	Complejidad económica departamental por regiones, 2021	35
Gráfico 9	Complejidad económica por perfil del departamento, 2021.....	36
Gráfico 10	Recursos fiscales per cápita según región, 2024.....	39
Gráfico 11	Espacio fiscal, ingresos propios sobre ingresos totales, según región, 2024	40
Gráfico 12	Gasto en subsistema público de salud y en educación pública según región, 2024	42
Gráfico 13	Recaudación de impuesto inmobiliario, por región, como proporción sobre recursos tributarios totales.....	42
Gráfico 14	Infraestructura educativa, 2024	46
Gráfico 15	Infraestructura de salud, 2023.....	47
Gráfico 16	Evolución del valor agregado bruto regional, crecimiento acumulado desde 2004	54

Gráfico 17	Evolución del valor agregado bruto nacional por sectores, desde 2004 a 2023	55
Gráfico 18	Aporte sectorial al crecimiento regional anualizado, desde 2004 a 2023 por subperiodos	57
Gráfico 19	Personas bajo la línea de pobreza, por región	59
Gráfico 20	Pobreza: brecha provincial y regional y dispersión territorial	60
Gráfico 21	Importancia de recursos de la coparticipación y otros de distribución automática, por región	64
Gráfico 22	Jubilaciones otorgadas por moratorias y empleo precario, 2024.....	67
Gráfico 23	Inversión real directa de la nación y las provincias y VAB, 2003.....	69
Gráfico 24	Inversión real directa de las provincias.....	70
Gráfico 25	Gasto absoluto y relativo en políticas de desarrollo productivo, 2022	71

Recuadros

Recuadro 1	Infraestructura tecnológica y habilidades digitales: una medición de la provincia de Córdoba	50
Recuadro 2	Régimen de incentivos para grandes inversiones (RIGI): caracterización y alcance	72

Mapas

Mapa 1	Superficie, población y valor agregado bruto por región.....	11
Mapa 2	Red de comercio global	13
Mapa 3	Índice de privación material de los hogares.....	23
Mapa 4	Especialización departamental, 2021.....	32
Mapa 5	La heterogeneidad estructural territorial, 2021.....	35
Mapa 6	Hogares que cocinan con gas de red, 2022	45
Mapa 7	Hogares con acceso a agua de red pública, 2022.....	45
Mapa 8	Densidad caminera, 2023	48
Mapa 9	Hogares con acceso a una computadora, 2022	49
Mapa 10	Hogares con acceso a internet, 2022	50
Mapa 11	Distribución regional y provincial del valor agregado bruto sectorial, 2023	56
Mapa 12	Evolución de los hogares en viviendas particulares con al menos una privación patrimonial, por departamento, partido o comuna, variación 2001-2022.....	61
Mapa 13	Cobertura de AUH por provincia, proporción de NNYA hasta 17 años	66

Resumen

Este documento ofrece una mirada actualizada sobre las asimetrías territoriales en la Argentina y sus manifestaciones en el potencial de desarrollo y en las condiciones de vida de la población. Siguiendo un enfoque similar al de estudios previos de la CEPAL, el documento aporta evidencia y análisis acerca de esas desigualdades, sus mecanismos mitigadores y los esfuerzos realizados desde la esfera pública. El balance indica que, si bien estos han sido exitosos para reducir las desigualdades, resultan insuficientes para revertir los elementos estructurales que obstaculizan el desarrollo económico y social de las regiones más rezagadas.

En un contexto internacional desafiante, caracterizado por una reconfiguración de las relaciones económicas y comerciales globales y por una intensa competencia por la agregación de valor, los países de América Latina y el Caribe, incluida la Argentina, se perfilan como espacios con un enorme potencial para responder a la creciente demanda de materias primas. Esta coyuntura reedita un desafío clásico: lograr que las actividades extractivas generen encadenamientos productivos virtuosos y se traduzcan en un mayor desarrollo tanto para los territorios donde se localizan como para el país en su conjunto.

Durante el último quinquenio la explotación no convencional de hidrocarburos y minerales metalíferos ha comenzado a transformar la dinámica socioeconómica argentina, favoreciendo un avance relativo de algunos territorios del norte y sur, históricamente periféricos, frente a un bajo dinamismo de la región central, que concentra una parte importante de la infraestructura y de las capacidades productivas.

Aprovechar las oportunidades emergentes para cerrar las brechas territoriales requerirá una acción articulada entre los distintos niveles del Estado y los actores locales, orientada a garantizar derechos y potenciar las capacidades productivas de cada región, vinculando el crecimiento de los sectores dinámicos con el conjunto de la trama productiva, avanzando hacia un desarrollo más equilibrado, equitativo y sostenido.

Introducción

Desde su conformación como Estado nacional en el siglo XIX, la Argentina se erigió como un país de oportunidades y de notable movilidad social ascendente. Su extenso territorio, la diversidad y riqueza de sus tradiciones culturales y productivas, y la abundancia relativa de recursos naturales permitieron el desarrollo de un entramado productivo amplio y diverso en cada una de sus regiones. Durante gran parte del siglo XX, el país alcanzó niveles de ingreso y de bienestar que, en comparación con otras naciones emergentes, resultaban elevados, acompañados de una distribución del ingreso relativamente progresiva.

Sin embargo, uno de los rasgos estructurales que acompañó a la Argentina a lo largo de su historia —al igual que a otras naciones de América Latina y el Caribe— fue la existencia de profundas asimetrías territoriales en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos y capacidades productivas. Estas disparidades, lejos de disiparse, han persistido y en algunos casos se han profundizado, configurándose hoy como uno de los principales determinantes de las diferencias en las condiciones de vida de la población y del potencial de desarrollo de los territorios.

El presente documento ofrece una mirada actualizada sobre la cuestión territorial en la Argentina, siguiendo un enfoque similar al de estudios recientes de la CEPAL —en particular, *Asimetrías y desigualdades en la Argentina* (CEPAL, 2022)—, aportando evidencia y análisis como parte de una larga trayectoria de investigaciones sobre la temática (Gatto, 2007, entre otros). Toma en consideración, también, los análisis planteados en el *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe: nuevas capacidades para la transformación territorial* (Diez Pinto y otros, 2025) y el *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2024b).

El documento *Asimetrías y desigualdades en la Argentina* (CEPAL, 2022) daba cuenta de que la desigualdad territorial de la Argentina es un producto histórico e inercial que afecta, sobre todo, a la región Norte del país, aunque también a las periferias de las regiones Centro y Sur. Además, reconocía la existencia de un conjunto de mecanismos que contribuyen a mitigar algunas de sus consecuencias: por un lado, la coparticipación federal de impuestos, que equipara los ingresos fiscales per cápita de las provincias y, por otro, y las políticas de protección social, que inciden en forma directa sobre los ingresos de la

población. De ahí concluía que las diferencias territoriales en las condiciones de vida (entre las provincias del centro y las del norte y sur, entre las localidades rurales y las urbanas, entre el centro de las áreas metropolitanas y sus periferias) serían mucho más profundas de no mediar dichos instrumentos.

En este documento, se revisita ese diagnóstico a la luz de un nuevo contexto internacional —que reconfigura los marcos en los que pensar el desarrollo territorial— y, a nivel nacional, de cambios recientes en el marco de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno. A lo largo del trabajo se estudian las múltiples manifestaciones de las asimetrías territoriales, actualizando la dinámica reciente de las distintas dimensiones de las condiciones de vida de la población. Se examinan las brechas entre regiones en indicadores socioeconómicos clave y se describe cómo estas diferencias se expresan en distintos niveles bienestar y oportunidades para los habitantes según el territorio. También se analiza la persistencia de los factores explicativos de estas brechas, es decir, los elementos estructurales que obstaculizan el desarrollo económico y social de las regiones más rezagadas y que trascienden las coyunturas macroeconómicas favorables o adversas. Entre ellos, se destacan la distribución desigual de la infraestructura habilitante, la concentración de capacidades productivas y financieras, y las limitaciones fiscales que restringen la capacidad de los gobiernos provinciales para dar respuesta a las necesidades de sus poblaciones e impulsar un desarrollo territorial integrado y equitativo.

Se busca aportar elementos a una perspectiva transformadora del estilo de desarrollo, que coloque a las desigualdades territoriales como un problema de gran relevancia que requiere ser abordado desde perspectivas que consideren a los diversos niveles de gobierno (multinivel), la multiplicidad de agentes sociales (multi actor), la integración de diversos sectores (multisectorial) y las distintas temporalidades (corto, mediano y largo plazo), considerando a la transformación productiva como pilar de esa transformación y como vector indispensable para alcanzar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible (CEPAL 2024a y Diez Pinto y otros, 2025).

A. La desigualdad territorial en la Argentina

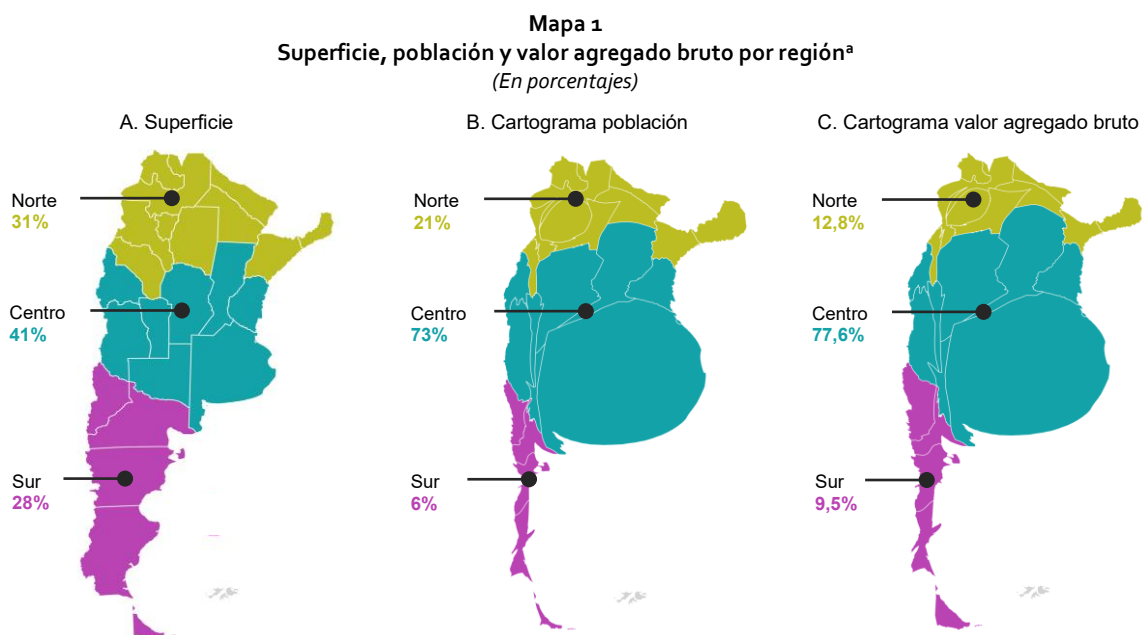
En la Argentina, la desigualdad territorial tiene raíces históricas bien identificadas y han sido tratadas extensamente en la literatura. Se gestó inicialmente bajo el modelo primario-exportador (1860-1930), centrado en la región pampeana (Ferrer, 1973); se profundizó con la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), cuyo desarrollo también se concentró en esa área —que contaba ya con la infraestructura clave— (Rofman y Romero, 1997); y, pese a algunos avances puntuales, se mantuvo en las décadas posteriores (desde 1976), sin revertir la concentración geográfica predominante (Cao y Vaca, 2006).

La formación económica de la Argentina se encuentra atravesada por esta evolución, habiéndose configurado una estructura económica con una región central de mayor desarrollo relativo, dotada de un entramado productivo diversificado y de la mayor parte de la infraestructura estratégica, y otras regiones al norte y sur del país con menor diversificación y capacidad de acumulación. Aunque en el tiempo se registraron avances significativos y surgieron polos productivos de importancia, estas últimas continúan funcionando como periferias de la región central, produciendo mayoritariamente materias primas agropecuarias (en el norte), hidrocarburos (en el sur), o minerales que son procesados en las industrias instaladas en el centro del país (o exportados con escaso procesamiento).

A los fines de este estudio se divide al país en tres grandes regiones —Norte, Centro y Sur— siguiendo la clasificación utilizada previamente por la CEPAL (2022). Este esquema no pretende constituir una nueva regionalización del territorio argentino, sino ofrecer un recurso analítico que facilite una presentación estilizada y sintética de sus principales rasgos. De este modo, la primera región incluye

a las diez provincias que forman el Norte Grande argentino¹, la segunda incluye a las provincias de las regiones Pampeana y de Cuyo², y la tercera a las provincias pertenecientes a la región Patagonia³.

Las tres regiones abarcan extensiones relativamente similares del territorio continental argentino, pero presentan marcadas diferencias en densidad poblacional y, sobre todo, en la distribución de la actividad económica, fuertemente concentrada en el Centro (véase el mapa 1). El Norte, por ejemplo, alberga al 21% de la población del país, pero genera apenas el 12,8% del valor agregado bruto (VAB). En contraste, el Centro concentra los mayores aglomerados urbanos: allí reside el 73% de la población y se produce casi el 78% del VAB nacional. Por último, el Sur —la región con población más dispersa— aparece sobrerrepresentado en términos de VAB debido a la elevada renta per cápita de sus principales actividades, en particular la explotación de hidrocarburos y la minería metalífera.



Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias e INDEC.

^a Población en base a CENSO 2022. VAB al año 2023.

La preeminencia de la región Centro ha mostrado una notable estabilidad a lo largo del tiempo, lo que sugiere que no se trata de fenómenos coyunturales, sino de factores estructurales profundamente arraigados en la configuración productiva nacional. Estos aspectos se analizarán con mayor detalle, junto con sus implicancias socioeconómicas, en los primeros capítulos del documento.

Desde una perspectiva histórica, el Centro ha concentrado la actividad económica en proporciones similares a las actuales (cuadro 1). No obstante, se observa una ligera tendencia descendente, en parte producto del desarrollo de nuevas actividades en el Norte y en el Sur. En el Norte, por ejemplo, se registró cierto avance de la industrialización en algunas provincias a mediados de la década de 1980 y, más recientemente, la expansión de la frontera agrícola hacia el Gran Chaco. Adicionalmente, en los últimos años, varias provincias del Norte han experimentado un renovado dinamismo vinculado al auge de la minería del litio.

¹ Se trata de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones (Noreste Argentino-NEA) y Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán (Noroeste argentino-NOA).

² La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe conforman la región Pampeana; Mendoza, San Juan y San Luis, la de Cuyo.

³ Comprende Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

En el Sur, el peso económico ha estado tradicionalmente determinado por el desarrollo de los hidrocarburos, sobre todo después de la década de 1950, aunque con el tiempo han emergido otras actividades de importancia. En el último quinquenio, se destacó el crecimiento exponencial de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén, lo que explica la convergencia observada en el último registro de la serie.

Cuadro 1
Participación regional en el valor agregado bruto nacional entre los años 1953 y 2023
(En porcentajes)

Región	1953	1970	1980	1990	2000	2010	2023
Centro	86,6	87,2	84,1	83,3	82,3	80,0	77,6
Norte	10,6	7,2	8,3	10,4	10,4	11,7	12,8
Sur	2,8	5,6	7,7	6,4	6,9	8,2	9,5

Fuente: Años 2004 a 2020 elaboración propia sobre la base de CEPAL (2022), años 1953 a 2010 elaboración propia sobre la base de Consejo Federal de Inversiones (CFI) según datos citados por Gatto (2007).

Por su parte, desde mediados de la década de 1970 y con la excepción de la primera parte del siglo XXI, el Centro evidencia un rezago relativo secular vinculado a los desafíos que enfrenta el sector manufacturero, altamente concentrado en estas provincias. Esta tendencia se agudizó desde el año 2011, mostrando un crecimiento prácticamente nulo desde entonces.

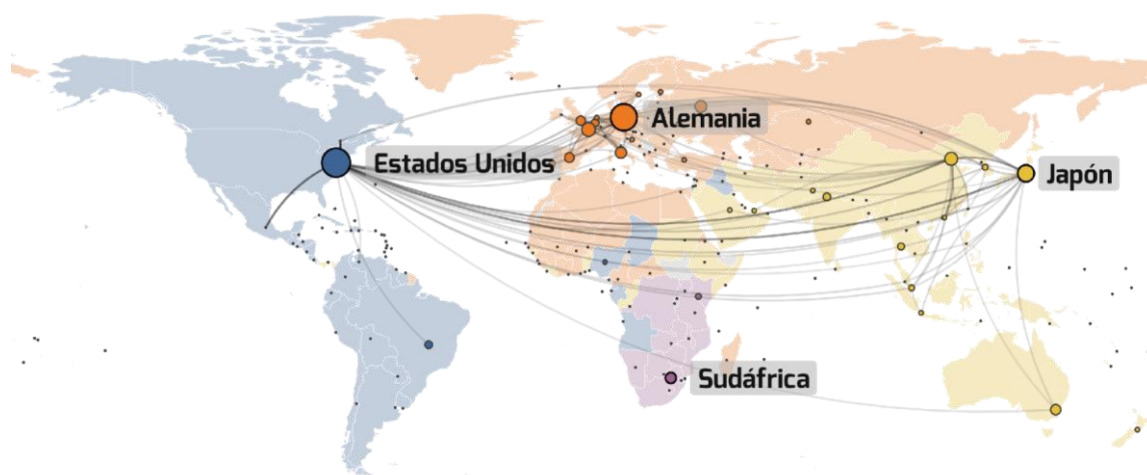
B. Los desafíos territoriales de un contexto global de crisis en cascada

Las dinámicas territoriales desiguales de los países de América Latina y el Caribe, junto con las políticas y estrategias desplegadas para abordarlas, no son ajenas a un contexto global de crisis en cascada que está experimentando el mundo, y que plantea limitantes al desarrollo latinoamericano y caribeño (Salazar-Xirinachs, 2024). Se configuran escenarios de gran incertidumbre, complejidad y disrupciones de distinta naturaleza, que han generado nuevas *geografías de la desigualdad* (Diez Pinto y otros, 2025).

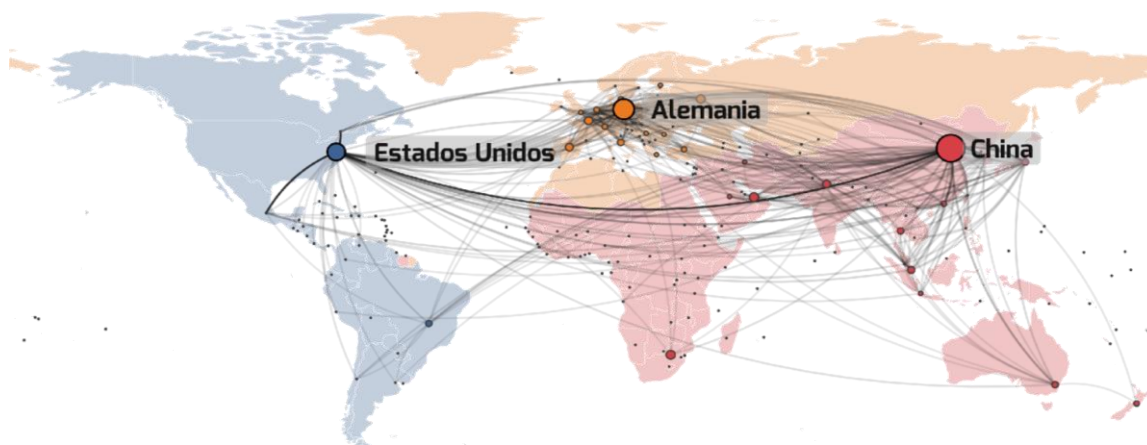
Un contexto global caracterizado por una intensa competencia por el agregado de valor y la consolidación de China como centro manufacturero global se presenta como un escenario de grandes desafíos y también oportunidades potenciales para la Argentina y la región. Con el ingreso de China al concierto económico mundial a comienzos de siglo, se incrementó fuertemente la demanda global de materias primas, mejorando sustancialmente los términos de intercambio de las regiones y naciones exportadoras de materias primas. Este interés se ha intensificado con la transición energética que atraviesa a la humanidad, así como el impulso a la descarbonización y el desarrollo de la electromovilidad, que ofrecen oportunidades para los países de América Latina y el Caribe, dada su riqueza en recursos naturales estratégicos: en 2023 y 2024, los anuncios de inversión extranjera directa (IED) en la región evidencian una mayor concentración geográfica y sectorial con un marcado sesgo a los hidrocarburos no convencionales y a la minería del cobre y litio (CEPAL, 2025).

Estos cambios también plantean desafíos significativos, especialmente para países de industrialización tardía como la Argentina. La fuerte competencia global en productos manufacturados, que ha desplazado incluso a algunas potencias industriales tradicionales (véase el mapa 2), ha dado lugar a una reconfiguración del comercio mundial y a mayores tensiones proteccionistas. La expansión de las exportaciones de la región se explica principalmente por el aumento de las cantidades exportadas de productos básicos, ya que las exportaciones manufactureras crecen poco y pierden peso en el mercado regional, alimentando una reprimarización de la canasta exportadora.

Mapa 2
Red de comercio global^a
A. Circa 2004



B. Circa 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de COMTRADE.

^a Los arcos indican los principales flujos comerciales en la red de comercio global, con intensidad proporcional a su magnitud. El tamaño de los círculos representa la centralidad de cada país considerados como nodos en la red del comercio. Las zonas coloreadas representan las zonas de mayor influencia de los nodos más relevantes circa 2004 y 2020. Hacia 2004, los nodos más relevantes eran Estados Unidos, Alemania, Japón y Sudáfrica, en ese orden. Para 2020 aparece China en primer lugar, seguido por Estados Unidos y Alemania.

Dada la estructura económica nacional de Argentina, las nuevas reglas del juego de esta reconfiguración global repercuten de manera particular a la región Centro, que concentra la mayor parte del entramado industrial. Aproximadamente desde el año 2019, emergió un nuevo patrón de crecimiento, impulsado principalmente por los sectores de hidrocarburos y minería pero que no alcanza a traducirse sobre el resto del entramado productivo, ni abarca a todas las regiones, a diferencia del patrón más amplio observado entre 2003 y 2011.

Aunque este patrón haya propiciado cierta convergencia regional, no solo económica sino también en las condiciones sociales, el escenario sigue siendo preocupante, sobre todo en un marco de estancamiento económico. A pesar de los avances, por ejemplo, en la mitad de los hogares del Norte del

país prevalece algún tipo de privación, sea de ingresos, condiciones habitacionales o ambas. Al mismo tiempo, el bajo dinamismo económico agrava las problemáticas sociales en la región Centro. Si bien ésta concentra una parte importante de la infraestructura productiva del país y los distritos de mayor desarrollo económico, también presenta fuertes heterogeneidades internas: residen allí grandes centros urbanos y conurbanos que albergan cerca de tres cuartas partes de la población en situación de pobreza.

En lo que respecta a las oportunidades de contar con un acervo de minerales estratégicos para la transición energética, la dotación favorable del país (particularmente en litio y cobre, pero también en menor medida boro, oro, plata, plomo y zinc) ha permitido un aumento significativo de su producción. Sin embargo, al igual que en el resto de la región, esto no se ha traducido en una mayor participación del país en las exportaciones globales y regionales. El menor grado de elaboración de estos productos y su escasa articulación productiva son rasgos aun marcados en Argentina y en la región.

En cierto sentido, esta situación vuelve a poner de relieve un reto clásico de las economías de la región: la expansión de las actividades extractivas genera riqueza, pero no garantiza el desarrollo ni del territorio donde se realizan ni del resto del país. Los flujos de ingresos disponibles difieren del valor agregado total producido, debido a la remisión de utilidades hacia otros centros de decisión económica —que incluso pueden estar fuera del país—. La pregunta clave es cómo lograr que los sectores dinámicos arrastren y potencien al resto, fomentando el desarrollo local y encadenándose al conjunto del entramado productivo regional y nacional.

Parte de la respuesta está en potenciar el despliegue de políticas de desarrollo productivo y regional que incorporen desarrollo de proveedores de bienes y servicios asociados a la producción primaria, instrumentos de investigación y desarrollo e impulso a centros tecnológicos, entre otros. Como se verá, los esfuerzos provinciales por sí solos son insuficientes, dado que muchas jurisdicciones carecen de los mecanismos y recursos para desarrollar la infraestructura indispensable. Tampoco resulta suficiente la acción del Estado nacional sin una articulación multinivel que incluya a los gobiernos provinciales e interpele a los actores locales, asegurando la vinculación con las particularidades de cada territorio. Este documento busca, precisamente, contribuir al debate sobre las políticas y los instrumentos necesarios para fomentar un desarrollo equilibrado, reducir las brechas territoriales, consolidar derechos y potenciar las capacidades productivas de cada región.

C. Organización del documento

Luego de esta introducción, el capítulo I examina las principales manifestaciones de la desigualdad territorial en la Argentina, analizando las brechas existentes en pobreza y desigualdad de ingresos, salud, educación y condiciones de vida.

El capítulo II profundiza en los factores estructurales que explican esas disparidades, con especial atención a las heterogeneidades en materia productiva, de infraestructura y de financiamiento. Asimismo, se estudia cómo estas desigualdades se traducen en espacios fiscales también dispares para garantizar derechos básicos y el modo en que impactan en la calidad del empleo, generando situaciones de vulnerabilidad social.

El capítulo III aborda la evolución reciente de las asimetrías territoriales, poniendo énfasis en la dinámica socioeconómica regional asociada al patrón de crecimiento del último quinquenio, signado por el impulso de los recursos naturales y las oportunidades y tensiones que este conlleva.

Finalmente, el capítulo IV repasa los esfuerzos desplegados por los distintos niveles del Estado y por otras instituciones para mitigar y/o transformar las desigualdades territoriales, destacando avances, límites y desafíos pendientes.

I. Manifestaciones de la desigualdad territorial

Al igual que el resto de los países de América Latina y el Caribe, la Argentina aún presenta brechas sustantivas en materia de condiciones de vida entre sus distintas regiones o territorios. En el Panorama del Desarrollo Territorial de 2024, CEPAL advertía que estas desigualdades son el resultado, en gran parte de los casos, de diversos factores combinados, entre los que destaca contextos geográficos difíciles, estructuras productivas poco dinámicas y diversificadas, condiciones históricas de discriminación y exclusión, efectos diferenciados del cambio climático, entre otros (Diez Pinto y otros, 2025).

Esta sección busca analizar en la actualidad la magnitud y características de las desigualdades territoriales que —aún después de las mejoras de las últimas décadas— persisten en los niveles de pobreza, el acceso a determinados derechos básicos (como educación y la salud) y las condiciones de vida en un sentido general.

A. Pobreza y desigualdad de ingresos

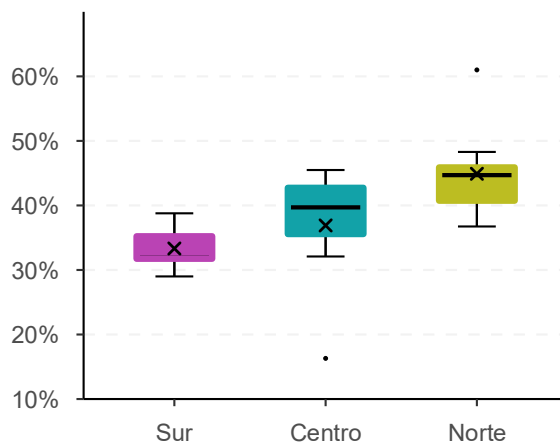
Como ha sido extensamente estudiado, los niveles y la dinámica de la pobreza monetaria no impactan de manera homogénea en el territorio argentino. El gráfico 1⁴ resume los niveles y la dispersión de las tasas de

⁴ El gráfico de cajas y bigotes resulta muy informativo porque permite observar simultáneamente la mediana, el rango intercuartil (como una medida de dispersión) y la amplitud entre los valores extremos de la distribución del indicador (en este caso el porcentaje de personas en situación de pobreza por provincia). En las cajas (zona sombreada del gráfico) queda representado el 50% de los casos que se concentran alrededor de la mediana (línea gruesa dentro de la caja), mientras que el límite inferior corresponde al valor del primer cuartil (25%) y el límite superior, al del tercero (75%). Se denomina rango intercuartil (RI) a la distancia entre dichos valores. Los denominados “bigotes” señalan el valor que toma cada provincia que se encuentra a una distancia menor a 1,5 veces el RI respecto del límite de la caja. Los valores que superan esta medida se consideran atípicos (*outliers*).

pobreza provinciales para las tres grandes regiones antes descritas⁵. Históricamente, la región Norte exhibe las mayores tasas de pobreza, seguida por la región Centro (con la excepción del punto inferior, de menor porcentaje de pobreza del país, correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–) y la región Sur. El promedio de la región Norte (marcado con una cruz dentro del gráfico) supera casi en 12 puntos porcentuales al promedio de las provincias de la región Sur, y en 44 puntos porcentuales si se toma la brecha individual entre la jurisdicción de mayor incidencia de la pobreza de esta región (Chaco) y la de menor incidencia en el país (CABA) (2° semestre 2024). Aunque más adelante (capítulo III) se analiza la evolución de la brecha territorial de la pobreza, es importante mencionar que la crisis asociada a la pandemia por COVID-19 modificó coyunturalmente esa tendencia histórica. Aunque finalmente en los años posteriores, los impactos de las crisis económicas más recientes volvieron a amplificar las disparidades territoriales en este indicador.

En términos absolutos, 1,9 millones de personas pobres —más de 400 mil en la pobreza extrema— se encuentran en la región Norte (17% del total de población en situación de pobreza del país), en condiciones críticas que no solo se asocian con los bajos ingresos, sino a diversos déficits en las condiciones básicas para la vida. Bolsi y Paolasso (2009) identificaban en este último sentido a cuestiones de orden habitacional inescindibles de factores históricos, geográficos, del tipo de actividades productivas y de la infraestructura disponible. Esta fotografía de la región a la que Velázquez, Mikkelsen y Linares (2022) identificaron como la más desposeída del país, presenta según los autores una recurrencia de fenómenos de pobreza y desigualdad en la que, además, las diferencias sociales han tendido a perpetuarse en el tiempo.

Gráfico 1
Pobreza en personas según región, segundo semestre 2024
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (EPH).

La región Centro presenta tasas de pobreza menores (en promedio) que las del Norte. Sin embargo, por su densidad demográfica, concentra el grueso —el 80%— de la población pobre del país (9 millones de personas). En esta región coexisten los centros urbanos de mayor riqueza y los conurbanos que albergan a buena parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad, lo que redundará en una altísima concentración de hogares y personas con ingresos que no cubren necesidades

⁵ Las estimaciones de pobreza, ingresos y del mercado de trabajo provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La encuesta provee información sobre 31 aglomerados urbanos distribuidos en todo el país que coinciden con las principales ciudades de cada provincia. Por carecer de información que permita un análisis de largo plazo, a lo largo del documento se supondrá que cada provincia en su conjunto tiene el valor de el/los aglomerado/s que capta la EPH. El INDEC también publica la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) (entre 2010 y 2014) que desde 2016 se denomina "Encuesta Permanente de Hogares (EPH) total urbano", que capta la misma información que la EPH, pero en todas las localidades de 2000 y más habitantes. Esta última encuesta solo se realiza en los terceros trimestres de cada año. A fin de realizar análisis de más largo plazo se decidió utilizar la EPH, aunque cuando resulta relevante se complementa con los resultados de la "EPH total urbano".

básicas y alimentarias. En el segundo semestre de 2024, la tasa de pobreza promedio de esta región era 36%, con aglomerados en niveles superiores a 40% (Gran Santa Fe, Mendoza y San Juan y los partidos del conurbano de Buenos Aires), y Gran Concordia con más del 50%.

Por último, la región Sur presenta, en promedio, una mejor posición relativa en términos de tasas (33%) y cantidad de personas (379 mil) en situación de pobreza. No obstante, dado los niveles significativamente más altos de producto per cápita de sus provincias, podrían esperarse tasas de pobreza menores⁶, lo que se asocia con una mayor desigualdad de ingresos. Uno de los indicadores que lo ilustra es la brecha de ingresos: en las provincias del Sur, en promedio, el 10% más rico percibe ingresos 16,3 veces mayores que el 10% más pobre, mientras que en las provincias del norte del país dicha relación es de 11,6. Esta situación se asocia con el tipo de desarrollo productivo de la región Sur y al tipo de empleo e ingresos generados por las actividades económicas que allí se desarrollan. Como se analiza en la sección siguiente, el tipo de especialización productiva de esta región (de tipo “enclave” relacionado con actividades extractivas) suele generar alto nivel de ingreso promedio per cápita, pero, al mismo tiempo, mayores brechas de ingresos.

La información precedente refleja la relevancia del territorio como factor determinante del bienestar de la población, en particular en relación con los niveles de ingreso y los valores de pobreza asociados. Otras dimensiones también resultan relevantes en la determinación de las condiciones de vida y, por tanto, en los niveles de desigualdad social, como la composición de los hogares, el género, la discapacidad, la pertenencia a poblaciones indígenas o afrodescendientes, la migración y el ciclo de vida. Lejos de ser independientes, estas interactúan entre sí, determinando lo que desde la CEPAL se ha denominado una “matriz de la desigualdad social” (CEPAL, 2016).

La composición de los hogares en los territorios resulta decisiva para el análisis de la pobreza y del acceso a la salud, a la educación y a otros servicios básicos. En el país, en el 44% de los hogares viven Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA). Dentro de estos hogares, el hogar nuclear es el más frecuente, aunque su prevalencia se redujo en las últimas décadas (CEPAL, 2020b). Las estimaciones de las encuestas de hogares muestran que los hogares nucleares con NNyA representan actualmente el 32% del total. En las últimas décadas ha ido aumentando la presencia de hogares monoparentales, en su gran mayoría encabezados por mujeres, lo que refleja las temporalidades más cortas de los vínculos matrimoniales y el nacimiento fuera del matrimonio o convivencia. Los hogares monoparentales en la Argentina crecieron del 9% del total de los hogares en 1991 a casi el 12% en 2010 y a 10,5% en el 2022, según datos del Censo Nacional de Población (INDEC, 2025). Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), en 2024, el porcentaje se encontraba levemente por encima del 12%, con alta preponderancia de aquellos encabezados por mujeres (10% del total de hogares) (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Composición de los hogares según región, segundo semestre 2024
(En porcentajes)

Composición del hogar	Total	Norte	Centro	Sur
Hogar sin presencia de NNyA	56	52	56	56
Hogar con presencia de NNyA	44	48	44	45
Hogar monomarental	10	14	10	12
Hogar monoparental	2	3	2	3
Hogar nuclear	32	31	32	30

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (EPH).

⁶ Por ejemplo, la pobreza en los aglomerados de Tierra del Fuego y Neuquén alcanza valores similares a la de La Pampa, mientras que en esas provincias del sur los niveles de PIB per cápita son un 40% y 37% mayores.

Esta configuración difiere según los territorios. En la región Norte predominan los hogares con NNyA (4,8% del total de hogares de la región), con una marcada presencia de hogares monomarentales (14%). En la región Centro la configuración es similar a la del promedio del país. Por último, en la región Sur, se observa una presencia de hogares monomarentales superior a la del promedio del país. Esta caracterización estilizada de la conformación de los hogares en el territorio, que influye en las necesidades de cuidados de los hogares y en los ingresos necesarios para cubrir las necesidades de sus integrantes, resulta determinante para el análisis de los niveles de pobreza. El cuadro 3 muestra que, en el promedio del país, la tasa de pobreza de hogares es sustancialmente más elevada cuando en el hogar hay presencia de NNyA (44% *vis à vis* el 16% en los hogares sin menores). La situación de vulnerabilidad se amplifica cuando se cruza la característica del hogar y el género, de tal manera que en los hogares a cargo de mujeres (monomarentales) y con presencia de menores la incidencia de la pobreza llega prácticamente al 54%. Así, los hogares con presencia de NNyA se encuentran sobrerrepresentados en la pobreza —son el 68% del total de hogares pobres, mientras que solo son el 44% del total— así como aquellos monomarentales —que son el 19% del total de hogares pobres y solo el 10% del total— (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Pobreza y composición de hogares pobres según región, segundo semestre 2024
(En porcentajes)

	Total		Norte		Centro		Sur	
	Tasa pobreza específica	Composición de la pobreza	Tasa pobreza específica	Composición de la pobreza	Tasa pobreza específica	Composición de la pobreza	Tasa pobreza específica	Composición de la pobreza
Hogar sin presencia de NNyA	16	32	19	28	13	32	16	34
Hogar con presencia de NNyA	44	68	52	72	43	68	38	66
Hogar monomarental	54	19	57	22	53	18	51	23
Hogar monoparental	44	4	59	5	41	3	32	3
Hogar nuclear	41	46	49	44	40	46	34	39
Hogares bajo la línea de pobreza	28		35		28		26	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (EPH).

Estas desigualdades son incluso mayores en algunas regiones. La proporción de hogares pobres de la región Norte, por ejemplo, es 7 puntos porcentuales mayor que en la región Centro y 9 puntos porcentuales mayor que en las provincias del sur. Ello se debe, en parte, a la diferencia que existe en las estructuras de los hogares entre regiones. En la región Norte los hogares con presencia de NNyA están sobrerrepresentados entre los hogares pobres —72% del total de la región versus 68%/66% en las otras dos regiones— con importantes tasas de pobreza entre los hogares monomarentales y monoparentales. Dada la mayor presencia de hogares monomarentales en esta región y las tasas específicas de pobreza, prácticamente el 22% de hogares pobres está a cargo de una mujer con NNyA. En la región Centro, con guarismos del orden del total del país se observa una importante brecha entre las tasas de pobreza cuando en el hogar hay o no presencia de menores, del orden de 30 puntos porcentuales. Por último, la región Sur, la de menor nivel de pobreza, registra la mayor proporción de hogares encabezados por mujeres con NNyA (23%) entre los hogares pobres.

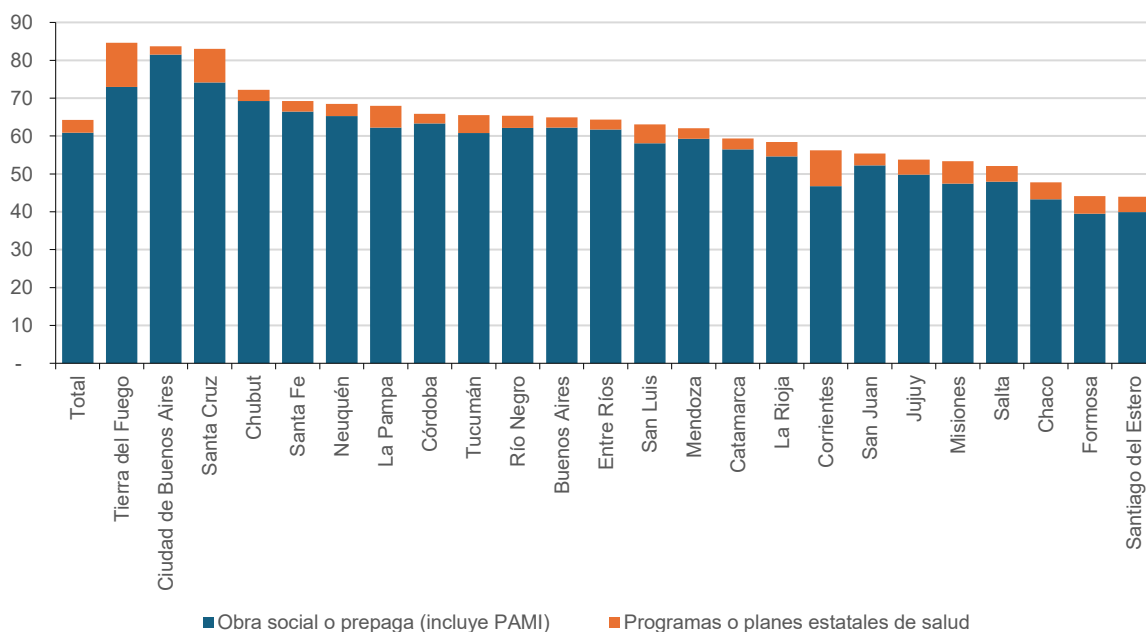
B. Salud

Con un porcentaje del PIB destinado a la financiación de la salud (aunque decreciente en los últimos años) importante (6,3% del PIB en 2023), la Argentina muestra importantes desafíos en términos de asimetrías en el acceso, la calidad de las prestaciones y los indicadores de desempeño en salud a nivel

territorial. Estas no son independientes de la fragmentación del sistema de salud argentino, en el que coexisten distintos subsistemas —el público, el privado, el de obras sociales— sujetos a incentivos, regulaciones y jurisdicciones diferentes, con capacidad de respuesta y financiamiento muy heterogénea (véase CEPAL, 2020a; sección I).

El subsistema público —el menos favorecido desde el punto de vista presupuestario, sobre todo a nivel provincial, que se analiza en el capítulo II— permite asegurar el cumplimiento del derecho universal a la salud que rige en todo el territorio nacional. Ese subsistema público, no obstante, es requerido en una proporción mucho mayor en las provincias del Norte del país: en promedio el 46% de la población de la región Norte no cuenta con cobertura del sector de obra sociales o privado mientras que en la región Centro es 33% y en la del Sur del 28%. Ese promedio también está sujeto a heterogeneidades a nivel provincial, en algunas provincias más del 50% de la población solo posee la cobertura del sector público. Esta mayor presión sobre el sistema de salud se da justamente en las provincias bajo condiciones socioeconómicas más adversas (menores tasas de empleo, mayor incidencia de la informalidad) y un entorno demo-geográfico desfavorable, caracterizado por la elevada dispersión de la población en el territorio (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Distribución provincial de la cobertura de salud según subsistema de la seguridad social
(En porcentajes de población cubierta)



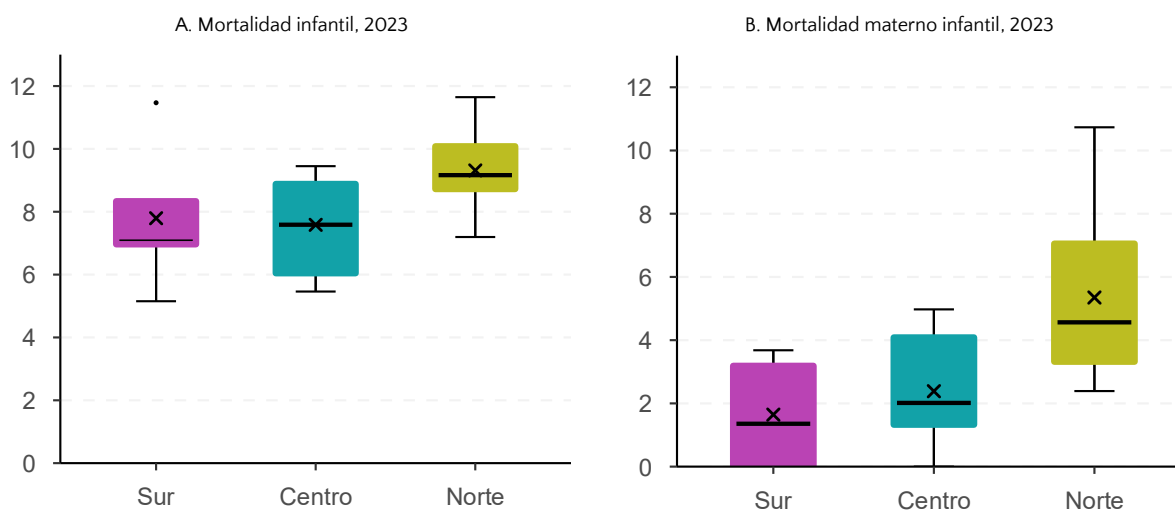
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC).

En materia de acceso a la salud, hubo importantes avances durante las últimas décadas. La tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna, la esperanza de vida, entre otros indicadores de desempeño, registraron mejoras, aunque con diferente ritmo. Estas tendencias generales se evidenciaron también en las provincias, incluso con reducciones de brechas entre las provincias con mejor y peor desempeño. Un avance relevante, aunque todavía se registran importantes asimetrías. De acuerdo con el último dato disponible, la tasa de mortalidad infantil, en el promedio nacional se redujo de más de 18 muertes por cada 1000 nacidos vivos en 2001 a cerca de 8,0 en 2023, el valor más bajo de la historia. Si bien persisten las desigualdades territoriales son marcadamente menores en el período reciente. La región Norte, por ejemplo, exhibía en ese año un promedio de 9,3 muertes por cada

1000 nacidos vivos, mientras que el de las provincias del Sur era de 7,8 y el de las del Centro 7,4 (véase el gráfico 3). La brecha entre las provincias con mayor y menor tasa de mortalidad infantil se redujo de 9,1 puntos porcentuales en 2014 a 6,5 en 2023.

También la tasa de mortalidad materna evidencia una mejora importante en el tiempo, en especial después de un pico en 2021 asociado al COVID-19. En 2023 se ubicaba en torno a 3,2 muertes por cada 10.000 nacido/as vivo/as para el promedio del país, aunque persistían importantes desigualdades a nivel territorial. En el norte esa tasa alcanzaba a 5,2, mientras que en el Centro era de 2,2 y en el Sur de 1,6 (véase el gráfico 3). Además, varias provincias de la región Norte registran una tasa de mortalidad materna que es más de tres veces el valor de la media nacional.

Gráfico 3
Mortalidad infantil y materno infantil según región
(En proporción de muertes cada 1.000 y 10.000 nacimientos, respectivamente)



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Salud de la Nación.

El acceso desigual a un sistema de salud fragmentado y heterogéneo, las disparidades en términos de la calidad de las prestaciones (entre los distintos segmentos del sistema y en los distintos territorios), así como las asimetrías en la infraestructura de salud y la cantidad de médicos por habitante (a analizarse más adelante), configuran un escenario de profundas brechas territoriales en materia de acceso a los servicios de salud. Las deficiencias del sistema, que se manifiestan con mayor intensidad en las provincias de menores recursos —y, dentro de ellas, en sus territorios relativamente más rezagados, sea en las ciudades de menor tamaño o las zonas rurales— no sólo suponen la transgresión de un derecho fundamental, sino un obstáculo a la capacidad de retención de población que tiene los territorios periféricos, un factor adicional para la movilidad de las personas hacia los centros urbanos más desarrollados que termina retroalimentando las desigualdades iniciales.

C. Educación

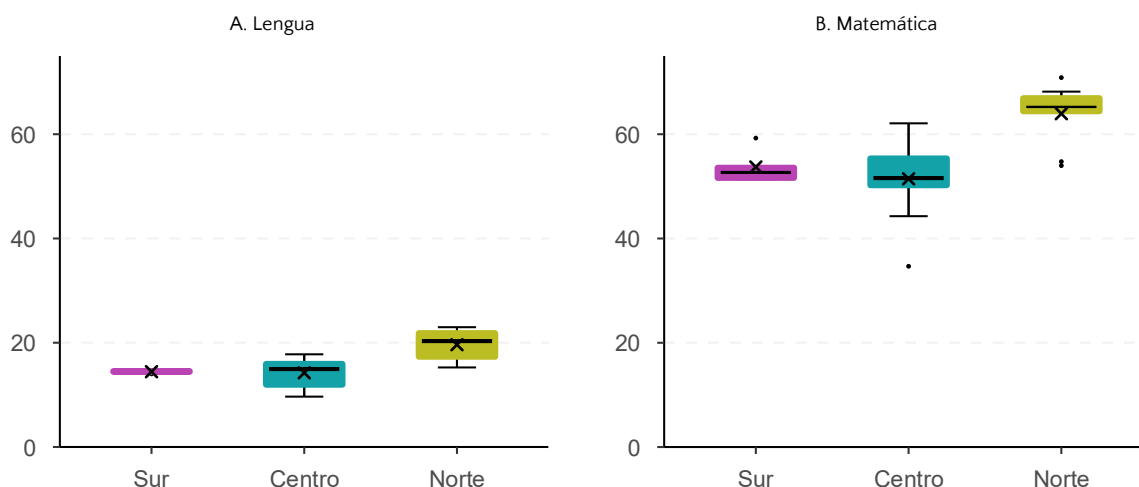
La educación inicial es tan heterogénea como diversos y desiguales los territorios en los que se emplazan las instituciones que la ofrecen. Las diferencias entre las jurisdicciones propias de un sistema federal se complementan con diversidades y desigualdades territoriales y sociales que configuran el contexto en el que opera el sistema educativo (Steinberg, 2015).

Un aspecto central que se relaciona con estas desigualdades es el carácter descentralizado en la gestión y los recursos de gran parte del sistema educativo. Al igual que en el caso de la salud, cada nivel

de gobierno tiene responsabilidades establecidas en relación con el sistema educativo y la definición e implementación de las políticas sectoriales. Como se discute más adelante, el hecho de que buena parte de esas responsabilidades recaiga sobre los gobiernos provinciales tiende a supeditar las capacidades instaladas y los recursos disponibles en el territorio al grado de desarrollo económico de cada provincia, lo que constituye otro factor de retroalimentación (Naciones Unidas, 2020).

Las brechas interprovinciales en los indicadores de desempeño educativo son menos significativas que las brechas de salud. En el anexo A1 se presentan los resultados de los siguientes indicadores de desempeño educativo por provincia: tasa de sobreedad, tasa de repitencia, tasa de abandono interanual⁷. De forma estilizada este apartado se concentra en los resultados de las pruebas Aprender⁸ en lengua y matemática para alumnos de los últimos años de la secundaria. Se prioriza el análisis del nivel secundario dado que es aquel que presenta los mayores desafíos en términos relativos, con elevados niveles de abandono y altas tasas de repitencia, entre otros problemas identificados por la literatura especializada⁹.

Gráfico 4
Resultado de pruebas Aprender según región, 2024
(En proporción de alumnos por debajo del nivel básico)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación, 2024.

El último relevamiento de esas pruebas muestra, a nivel nacional, mejor desempeño en el área de lengua que en matemática. En lengua, el 58% de los estudiantes alcanzó o superó el nivel satisfactorio en Lengua, pero solo el 14,2% lo logró en Matemática¹⁰. Los niveles de desempeño en matemática son preocupantes, ya que más de la mitad de los estudiantes no alcanzan el nivel básico. En este caso también existen diferencias territoriales. Tanto en lengua como en matemática las y los alumnos de las

⁷ Véase <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/indicadores>.

⁸ El programa Aprender es una evaluación nacional de carácter estandarizado que mide los logros de aprendizaje de las y los estudiantes que están por finalizar los niveles primario y secundario en áreas básicas de conocimiento como son Matemática, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Para este documento se utilizaron los datos de 2019 que evalúan a las y los estudiantes de secundaria (Ministerio de Educación, 2020a).

⁹ Mientras que prácticamente todos los niños y niñas terminan la primaria y empiezan la secundaria, de cada 100 jóvenes que empiezan hoy la secundaria, más de la mitad no la termina. Pero, además, entre los que la terminan, sólo 27 lo hace con la edad correspondiente, 17 o 18 años. El resto repite, una, dos, o más veces (CIPPEC, 2022). Vale advertir que la tasa de abandono escolar es más elevada en las provincias del norte del país, lo que produce un sesgo de selección en los resultados de las pruebas Aprender, pues el desempeño de los alumnos y alumnas con mayores dificultades, que suelen abandonar la escuela, no es captado por ese instrumento.

¹⁰ Es importante señalar que los puntos de corte que determinan los niveles de desempeño se basan, para cada año y disciplina, en el juicio experto de un grupo de docentes con representatividad federal (Ministerio de Educación, 2020b).

provincias del norte presentan peores resultados en las pruebas Aprender. La proporción de estudiantes que se encuentra con evaluaciones por debajo del nivel básico en matemática es superior al 65% en todas las provincias de la región Norte, con las excepciones de Salta y Jujuy, con registros levemente por debajo de ese nivel (alrededor del 54%). La situación es mejor con respecto a la cobertura de contenidos en lengua, aunque en este caso vuelven a ser las provincias del norte del país las que presentan mayores proporciones de pruebas con resultados que están por debajo del nivel básico.

El desempeño en las provincias de la región Centro registra mejor situación relativa¹¹, aunque más heterogénea que en otras regiones, con algunas provincias, como San Juan y San Luis, donde más del 58% del universo de estudiantes no alcanza el nivel básico en matemática. La región Sur, por último, presenta una situación intermedia, con un promedio de 54% de estudiantes que no alcanzan el nivel básico en matemática y una gran homogeneidad entre sus provincias.

Como en el caso de la salud, las disparidades en materia de acceso a la educación y calidad educativa, que vuelve a ubicar a las provincias de la región Norte en situación desventajosa, reducen la capacidad de esas jurisdicciones para contener a su propia población. Ello no solo reproduce algunas de las desigualdades históricas que padecen las provincias de esa región, sino que, por el papel que juega la educación en su interacción con los procesos de producción e innovación, también tiende a retroalimentarlas.

D. Condiciones de vida

En este apartado se busca analizar las condiciones de vida, entendidas en un sentido amplio y multidimensional. Además, al disponer de información con mayor granularidad territorial que la analizada previamente, se pretende reflejar las heterogeneidades que se manifiestan hacia adentro de las provincias, que también tienden a configurarse bajo una lógica centro-periferia, dando lugar a “periferias dentro de las periferias”.

Para aproximar las condiciones de vida se utiliza el Índice de Privación Material de los Hogares, elaborado por el INDEC con la base de información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022. Este índice permite identificar a los hogares según su situación de privación en dos dimensiones, la privación patrimonial y la privación de recursos corrientes. La **privación patrimonial** capta situaciones de carencias estructurales operacionalizadas a través de dos indicadores: la tenencia de inodoro con descarga de agua y la calidad de los materiales de pisos y techos de la vivienda. De la combinación de ambas dimensiones se determina la situación habitacional de los hogares, donde se considera que aquellos que cuenten con al menos una carencia tiene insuficiencia patrimonial. A su vez, la **dimensión de recursos corrientes** refiere a la capacidad, en términos de ingresos que perciben los hogares, para adquirir los bienes y servicios necesarios¹² (INDEC, 2025).

En el mapa 3 se presentan dos indicadores del IPMH, la incidencia y la intensidad. En el primer caso se mide el porcentaje de hogares de cada departamento con algún tipo de privación, sea solo de

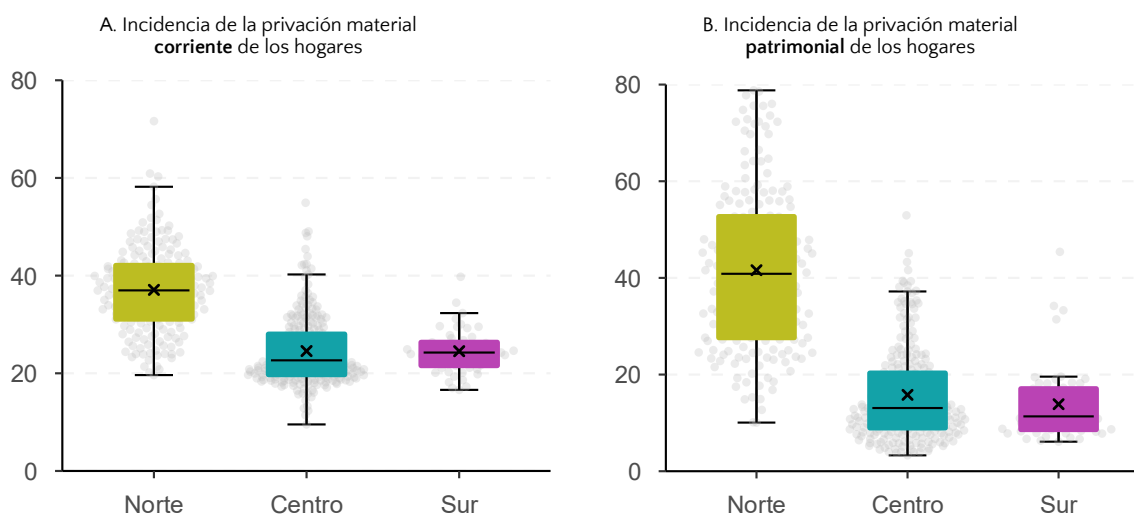
¹¹ Los resultados de este tipo de pruebas estandarizadas no permiten extraer conclusiones directas sobre la calidad del sistema educativo. Como se menciona en el informe del Ministerio de Educación, “las pruebas Aprender brindan información sobre un aspecto particular del funcionamiento del sistema educativo: los aprendizajes logrados por las y los estudiantes en determinadas áreas y en cierto momento de sus recorridos” por lo que deben evitarse lecturas aisladas y lineales sin un ejercicio de contextualización. “La calidad es un concepto complejo cuya valoración requiere poner en relación distinto tipo de información, fuentes y perspectivas. Por consiguiente, los datos y las propuestas producidas en el marco de operativos de evaluación como Aprender, deben ser contemplados junto con los resultados de otros relevamientos e investigaciones que indaguen las trayectorias educativas y las condiciones de enseñanza y aprendizaje”.

¹² Dado que el Censo no releva ingresos, para la medición de los recursos corrientes se utiliza el nivel educativo de las personas en función de su inserción en el mercado laboral como variable para aproximarse a la capacidad económica de los hogares (CAPECO). Con base en datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares para el mismo período censal (segundo trimestre de 2022) se establece una relación entre el nivel educativo y los ingresos laborales y se la contrasta con un umbral equiparable a la LP para determinar su suficiencia en términos de recursos corrientes (INDEC, 2025).

registran privaciones patrimoniales altas, no sufren todos estos problemas de manera simultánea. La situación inversa se presenta en el norte del país donde más de 22 departamentos (de distintas provincias) presentan valores superiores al 80% de los hogares con privaciones materiales de algún tipo y 9 de ellos donde en más del 50% de los hogares convergen privaciones por insuficiencia de ingresos y deficientes condiciones habitacionales al mismo tiempo (véase el mapa 3B).

En definitiva, los niveles de privación son mayores en las provincias de menor desarrollo económico relativo en las que se superponen privaciones patrimoniales de carácter estructural con privaciones por baja capacidad para generar ingresos. Por otro lado, las brechas o heterogeneidades internas en materia del mismo indicador también resultan más profundas en esas provincias (véase el gráfico 5). Las brechas en términos de privación corriente (carencia de ingresos suficientes) resultan muy amplias tanto entre regiones como dentro de ellas, especialmente en los departamentos del norte. En el Centro, aunque con menores niveles, también se observa una importante dispersión. Las brechas en la infraestructura del hogar (privación patrimonial) son aún más amplias, con fuertes insuficiencias en gran parte del Norte del país.

Gráfico 5
Índice de privación material de los hogares según dimensiones
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CENSO 2022 (INDEC).

En resumen, por su mayor desagregación, el índice de privación material permite apreciar cómo la desigualdad territorial se refleja y replica en las distintas escalas. Las poblaciones de las provincias del norte y las periferias del centro y el sur del país se encuentran históricamente perjudicadas por su mayor exposición a la pobreza, por su peor acceso a los servicios de salud y educación, por sus deficientes condiciones de vivienda, lo que afecta, en última instancia, su capacidad de acceso pleno a derechos económicos, sociales y culturales. Así, en la Argentina se verifica uno de los rasgos distintivos de la segregación urbana latinoamericana identificados por la CEPAL: “la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias” (CEPAL, 2010, pág.143).

Se refleja así una característica estructural e histórica de las desigualdades territoriales de diversos países y regiones, a saber: la reproducción a menor escala (intra provincial) de la dinámica centro-periferia desplegada históricamente a una escala mayor (por ejemplo, interprovincial). Las “periferias de las periferias” son territorios donde el acceso a los servicios básicos no alcanza siquiera los niveles relativamente bajos que se registran en las “periferias de los centros”, lo que se observa al cruzar la región

y la escala urbana. En el caso argentino, esto se pone de manifiesto en los reducidos niveles de calidad de vida de las poblaciones rurales del norte *vis à vis* la de los residentes en ciudades medias de las regiones Centro o Sur, donde la mejor calidad de vida explica su condición de polos atractores de población.

Aunque las desigualdades territoriales perjudican, en particular, a las personas que viven en los territorios rezagados, también tienen significación, consecuencias y costos para el conjunto del país. Una de ellas es la migración forzosa que resulta de las desigualdades territoriales. Esta migración, más allá del impacto directo en los individuos y su desarrollo personal, erosiona la base de capacidades humanas necesarias para el desarrollo de las zonas pobres. La emigración es muy selectiva, con mayor proporción de personas jóvenes, quienes tienen más alta propensión a emigrar (CEPAL/OIJ, 2008, págs. 215-235), lo que genera un vaciamiento de este grupo etario en las zonas de origen y, en contrapartida, conlleva el reemplazo, la innovación y el dinamismo hacia las zonas de arribo. De este modo, la migración puede tener aspectos positivos, ya que abre oportunidades individuales y aporta al desarrollo de las ciudades a las que llegan los migrantes, pero también agrava la situación de las zonas expulsoras, afectando negativamente a quienes permanecen allí, contribuyendo así a generar lo que la CEPAL ha llamado "trampas territoriales de pobreza" (CEPAL, 2007).

II. Los factores estructurales de la desigualdad territorial

El desarrollo productivo tiene una influencia de primer orden en las condiciones de vida de las sociedades. Las asimetrías productivas tienden a reflejarse sistemáticamente en brechas sociales profundas. Ello se constata no solamente en los contrastes que existen entre las naciones sino también al interior de cada una de ellas, entre las regiones y los territorios que las componen. De hecho, en países en desarrollo como la Argentina, las disparidades geográficas son más agudas y persistentes que en los desarrollados ya que, entre otros factores, cuentan con menos herramientas para reducirlas.

En esta sección se aborda la cuestión de las asimetrías productivas de la Argentina con la misma clave territorial presentada en capítulo I y haciendo uso de la misma regionalización simplificada, que permite una exposición estilizada de los aspectos más salientes. Como se verá, la estructura productiva nacional muestra un panorama productivo de gran riqueza, pero, también, de notorias heterogeneidades.

Los trazos generales de economías como la Argentina han sido retratados por la literatura estructuralista, especialmente en sus estudios sobre la “heterogeneidad estructural” (Pinto, 1965 y 1973). El concepto de heterogeneidad estructural hace referencia al hecho de que en las economías latinoamericanas se yuxtaponen segmentos productivos de alta sofisticación con otros tecnológicamente rezagados; es decir, se presenta una convivencia de estratos productivos diferenciados. Ello se contrapone con lo que sucede tanto en las economías centrales, donde existe un tejido productivo más homogéneo con primacía de sectores con tecnologías de punta, como en las economías de bajos ingresos, donde el rezago productivo es la norma.

Estas características remiten a la conformación histórica de los países de la región, ligados a la exportación de materias primas a los países centrales. Como indicaba Furtado (1959), esta orientación tuvo como resultado la emergencia de núcleos de alta productividad asociados a la actividad exportadora —materias primas agrícolas, en el caso de la Argentina—, que operaron con una dinámica particular (asociada al ciclo de precios de las materias primas) y con baja interrelación con el resto del entramado productivo, basado en actividades tradicionales de baja sofisticación.

En la Argentina esta dualidad de base se sostuvo durante la etapa de industrialización posterior, ya que las nuevas actividades se asentaron en torno a los grandes centros urbanos de la etapa previa, que ya contaban con la infraestructura productiva requerida, mientras que el resto del país tendió a

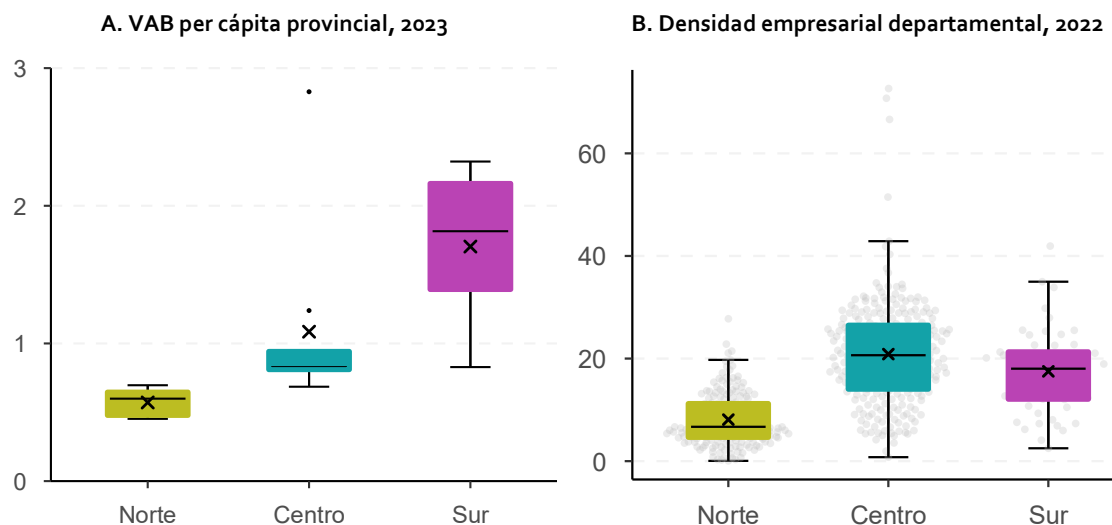
relacionarse con estos polos como proveedor de materias primas; esto es, como zonas periféricas dentro de una nación periférica. Las provincias del Sur, de baja densidad poblacional, se incorporaron a la economía nacional dotadas de una elevada riqueza per cápita debido a su potencial hidrocarburífero. Las provincias del norte, de mayor densidad poblacional y con menos fuentes de renta, se enlazaron con el mercado nacional en una posición desventajosa.

El desarrollo industrial argentino fue sumamente relevante y constituyó una de las experiencias de industrialización más importantes de la región. Pero el entramado empresarial resultante nunca superó los claroscuros, permaneciendo menos integrado y más fragmentario que el de las economías centrales. Su trayectoria convalidó la geografía económica dispar que la precedió, consolidando un eje central con gran diversidad productiva franqueado por áreas de menor grado de desarrollo. Esta fragmentación es un factor limitante de los efectos multiplicadores de la producción, obstaculizando la diversificación y el *upgrading sectorial*, especialmente en aquellos sectores vinculados a la exportación de materias primas.

Durante las décadas subsiguientes surgieron núcleos de sofisticación productiva en el norte y sur del país, proceso que continúa hasta el presente. Más aún, como se abordará en el capítulo III, la dinámica económica reciente ha tendido a favorecer el crecimiento económico de estas dos regiones por sobre la región del centro. Pero estas transformaciones se dan todavía en el margen: los rasgos estructurales básicos permanecen arraigados, las carencias de infraestructura persisten y la dinámica económica general continúa reproduciendo y profundizando las asimetrías territoriales.

Dos indicadores que ayudan a reflejar estos rasgos con nitidez son la distribución provincial del Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita y la densidad empresarial per cápita en cada región. El primero de ellos es una aproximación a la productividad laboral, ya que refleja la capacidad de generar ingresos por cada habitante. El segundo remite al grado de desarrollo productivo, poniendo de manifiesto la abundancia relativa de establecimientos productivos.

Gráfico 6
Indicadores de desarrollo productivo por región^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2025) y Censo 2022.

^a El panel A exhibe los datos con desagregación provincial, por regiones. El panel B se basa en los datos a nivel departamental disponibles en el Censo 2022. Debajo del gráfico de cajas se muestra, en gris, la distribución de la densidad empresarial por departamento (cada punto representa un departamento y el ancho de su disposición la densidad de la distribución).

La distribución del VAB per cápita provincial (gráfico 6A) resulta una de las expresiones más cabales de las asimetrías territoriales. El distrito con mayor valor de este indicador (CABA) triplica al promedio nacional, y multiplica por 7 veces al valor de la jurisdicción más rezagada. En el cotejo regional, y en sintonía con lo antedicho, las provincias del Sur muestran un VAB per cápita casi dos veces mayor al promedio, que se sustenta en la renta de los hidrocarburos. Las provincias del Centro, con menor renta, pero con un entramado productivo muy denso (gráfico 6B), se hallan algo por sobre la media nacional. Por último, las provincias del norte del país muestran un VAB per cápita que apenas roza la mitad de la media nacional, en un marco de baja densidad empresarial.

A. La expresión territorial de la estructura productiva heterogénea

Las asimetrías territoriales involucran un entramado de factores interrelacionados que operan como mecanismos de causación acumulativa (Myrdal, 1968a y 1968b) y condicionan las posibilidades de desarrollo productivo. Estas disparidades se expresan en diferencias en las capacidades productivas, la adopción de tecnologías, la dinámica de los procesos de innovación, la densidad del tejido empresarial y la calidad de la infraestructura material que sostiene las actividades económicas. También inciden en ellas el grado de desarrollo institucional, la disponibilidad de crédito y el margen fiscal con que cuentan las jurisdicciones para garantizar derechos y promover el desarrollo.

Los territorios que reúnen estos elementos habilitantes tienen el camino allanado para escalar en complejidad productiva e incorporar sistemáticamente nuevas actividades. Los que carecen de ellos enfrentan serios obstáculos para conformar entramados productivos más diversificados y sofisticados. De este modo se establece un vínculo claro, aunque no lineal, entre especialización productiva, desarrollo económico y, de manera indirecta, las condiciones de vida de la población.

Algunos rasgos de los perfiles productivos de los territorios responden a sus condiciones naturales —disponibilidad de recursos, clima, calidad de las tierras, entre otras—. Así, las provincias andinas poseen un potencial minero superior al resto, mientras que las del centro se benefician del elevado rendimiento agrícola de la llanura. La amplitud del territorio argentino, su diversidad geográfica y climática y la riqueza de sus tradiciones culturales y productivas constituyen un activo que ha dado lugar a un amplio abanico de actividades económicas. Cada región y cada provincia presenta, por tanto, un perfil diferenciado y un espectro de oportunidades propio¹³.

No obstante, el despliegue de esas potencialidades se ve limitado por una serie de factores entre los cuales la carencia de infraestructura aparece como elemento central. Esto remite al conjunto de factores que configuran lo que puede denominarse el medio “construido” (PET, 2008), resultado de procesos históricos pero susceptibles de transformación mediante la acción humana. En términos concretos, la capacidad de agregar valor a la producción primaria depende en gran medida de la disponibilidad y calidad de infraestructura de transporte, del acceso a energía y del financiamiento para invertir en ciencia, innovación y tecnologías, entre otros elementos en los que las regiones por fuera del centro del país mantienen rezagos significativos.

Sin pretender un abordaje exhaustivo —ya desarrollado en estudios del Plan Estratégico Territorial (Ministerio de Planificación Federal, 2008, 2011 y 2015; Ministerio del Interior, 2018; CEPAL, 2015 y 2022)—, en esta sección se describen los rasgos principales de la especialización provincial para, posteriormente, analizar su relación con el desarrollo productivo y las condiciones de vida.

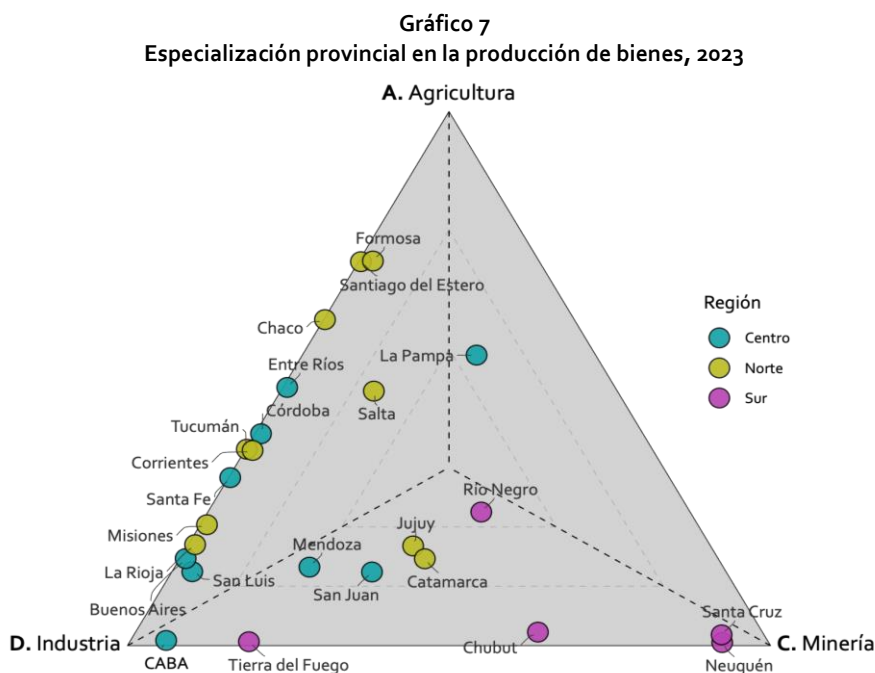
¹³ La CEPAL ha desarrollado en conjunto con las provincias un análisis de los perfiles productivos provinciales y del espectro de potencialidades que se presentan a nivel provincial a futuro. Estos estudios se realizaron para la provincia de La Rioja (2021), Santiago del Estero (2021 y 2024), Misiones (2022), Chaco (2022), Tierra del Fuego (2022), Salta (2023), Jujuy (2023), Catamarca (2023) y Tucumán (2023).

1. La especialización sectorial provincial y regional

Una primera caracterización de la especialización provincial es la distribución del valor agregado en bienes por grandes sectores: i) actividades primarias agropecuarias, ii) minería e hidrocarburos y iii) productos manufacturados (véase el gráfico 7)¹⁴.

Las provincias de la región Norte, como Formosa, Santiago del Estero y Chaco, se orientan principalmente a las actividades primarias agropecuarias. Pero la región también alberga provincias con alta participación de actividades industriales, destacándose La Rioja y Misiones. Se trata de entramados industriales de pequeñas y medianas empresas, destacándose la cadena textil-indumentaria y el calzado en La Rioja (su historia se inicia con el régimen de promoción industrial regional, que logró generar un polo de industrialización tardía en la década de 1980), la industria de alimentos y la foresto industria en Misiones (que cuenta con más de la mitad de la masa forestal implantada del país).

En las provincias de Noroeste también es de suma importancia la actividad minera, asociada hoy a la creciente producción litífera de Catamarca, Jujuy y Salta. Como se verá más adelante, el litio uno de los rubros más dinámicos de los últimos años. También se destaca el potencial para la extracción de cobre en la primera de estas provincias; compartido por otras provincias andinas como La Rioja, San Juan y Mendoza.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2025).

¹⁴ Corresponde a las letras A (agricultura, ganadería, caza y silvicultura), D (industria manufacturera) y C (explotación de minas y canteras) del código CLaNAE 04. En el gráfico se excluye la pesca, que representa menos del 1% del VAB en todas las provincias excepto en Chubut (6,1%), Santa Cruz (6,2%) y Tierra del Fuego (2,7%). En esta representación visual, movimientos hacia los vértices indican incrementos de la participación del sector correspondiente (agricultura, industria o minería). Un punto ubicado sobre el vértice de la minería, por ejemplo, revela un perfil perfectamente especializado en ese sector. Por el contrario, un punto posicionado en la intersección de los tres ejes con línea punteado representa un perfil balanceado, con cada rama de actividad alcanzando un tercio del total. En esta línea, un punto posicionado sobre uno de los lados del triángulo señala una participación nula del sector en el vértice opuesto.

A diferencia de la predominancia agraria del norte, las provincias de la región Sur muestran perfiles primarios exportadores de hidrocarburos y de minerales metálicos, siendo Santa Cruz y Neuquén las más enfocadas en estos sectores. La provincia de Chubut también posee cierta impronta industrial, debido a la producción de aluminio en Puerto Madryn —la más importante de la Argentina. La pesca —no reflejada en el gráfico— también es relevante en la región patagónica, especialmente en Chubut y Santa Cruz.

Por su lado, la provincia de Tierra del Fuego tiene un perfil muy industrial, debido al peso que tiene la electrónica, fomentada por el régimen de promoción industrial provincial. Por último, la provincia de Río Negro exhibe una producción de bienes equilibrada que combina la explotación de hidrocarburos con la fruticultura del Alto Valle y con eslabonamientos aguas arriba y abajo de estos dos complejos.

Las provincias del Centro del país son predominantemente agroindustriales, pero se distinguen de las del Norte por la mayor variedad de cadenas productivas, que incluye manufactureras de mayor complejidad tecnológica —como la siderurgia, la automotriz, la química y petroquímica, la farmacéutica, y la metalmecánica, entre otras—.

Sólo dos provincias de la región Centro producen hidrocarburos: la de Mendoza, en el oeste de la franja central del país y extendiéndose sobre las cuencas sedimentarias Neuquina y Cuyana; y la de La Pampa, cuyo límite meridional bordea, también, la cuenca Neuquina. Por su parte, la provincia de San Juan es la única del Centro con alta participación de la minería —es, de hecho, la principal exportadora metalífera, junto a Santa Cruz en el Sur—, especialización que se proyecta se profundice a partir del desarrollo de una serie de proyectos en curso.

Las jurisdicciones con mayor proporción de valor agregado industrial son la provincia de Buenos Aires —que concentra la mitad de la producción industrial del país—, San Luis —cuya industrialización tardía fue impulsada, al igual que en La Rioja, por un régimen de promoción industrial, vigente entre 1979 y 2012— y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Vale aclarar que, aunque las provincias de Santa Fe y Córdoba tienen menor proporción de producción industrial relativa, a nivel nacional ambas resultan gravitantes en términos absolutos.

2. Las subregiones productivas

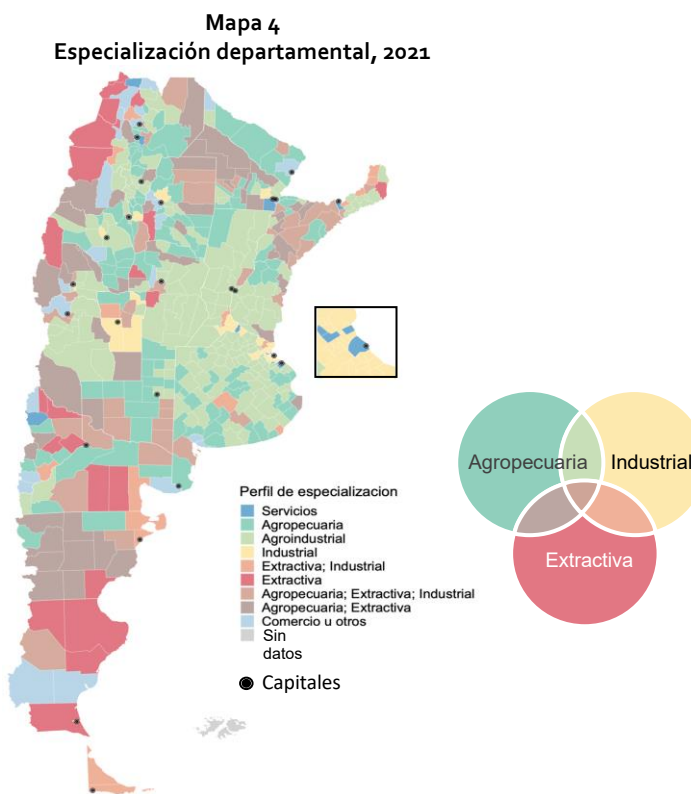
Los promedios provinciales tienden a ocultar la verdadera estructura de las áreas geográficas con características productivas similares. El estudio de estas áreas es crucial y cuenta con antecedentes significativos en la geografía económica Argentina, entre los que se destaca el análisis de micro-regiones productivas realizado por la CEPAL (2015) en el marco del Plan Estratégico Territorial (PET). Indagar en esta estructura permite advertir que cada provincia encierra una diversidad mucho mayor de la que sugieren las estadísticas agregadas, tanto en sus características productivas y oportunidades como en la magnitud de las brechas territoriales. También pone de relieve que las áreas productivas trascienden sistemáticamente los límites provinciales, lo que evidencia la necesidad de diseñar políticas que aborden problemáticas comunes de forma coherente y coordinada.

Este tipo de análisis, sin embargo, se ve limitado por la escasa disponibilidad de información comparable. Por ejemplo, no existen datos de valor agregado con un nivel de desagregación menor al provincial que permitan estudiar con precisión la especialización productiva de todo el país¹⁵. Sin embargo, se puede conseguir una mirada alternativa a partir de los datos de empleo privado registrado por departamento, que permiten identificar cuáles y cuántas son las principales actividades¹⁶.

¹⁵ Existe información, aunque parcial. Por ejemplo, la Dirección Provincial de Estadísticas de la provincia de Buenos Aires realiza una estimación del PBG a nivel departamental (disponible en [//www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=271&Itemid=290](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=271&Itemid=290)).

¹⁶ CEP XXI, Ministerio de Economía (2022). Datos abiertos de puestos de trabajo asalariado registrado por departamento/partido, a 6 dígitos del Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLANAE).

El mapa 4 exhibe el resultado de un ejercicio de clasificación de los perfiles productivos departamentales, elaborado en función de la orientación de las actividades con mayor intensidad laboral formal relativa. El cuadro 4 complementa esta taxonomía al recoger la diversidad media de los departamentos dentro de cada perfil¹⁷.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de empleo de CEP XXI a 6 dígitos del CLANAE, Ministerio de Economía (2022).

Se aprecia que cada provincia integra varias subregiones productivas con perfiles específicos: ninguna provincia del país presenta un único patrón. Asimismo, se observa que estas subregiones forman parte de áreas productivas más amplias, que exceden sistemáticamente los límites políticos provinciales. A lo largo de la franja central del país, con asiento en la llanura pampeana, se extiende un corredor contiguo de departamentos agroindustriales, que combinan actividades agropecuarias de alta productividad con una elevada diversidad de complejos productivos (en verde claro). En los márgenes de esta área central, tanto hacia el norte como al sur, se identifican (en verde oscuro) zonas de explotación primaria agropecuaria menos diversificadas, y con menor presencia industrial. Dichas áreas se entremezclan con departamentos dedicados además a otras actividades primarias, como la minería, los hidrocarburos, la silvicultura o la pesca (representados en ocre).

¹⁷ La especialización estilizada se construye a partir de las características de las tres actividades de mayor intensidad laboral formal. Como aproximación a la diversidad productiva se relevó para cada departamento/partido la cantidad total de actividades con mayor ponderación que en el total nacional (a 6 dígitos del CLANAE). La intensidad laboral se define como la ponderación de cada actividad en el departamento sobre la ponderación de esa actividad en el total nacional. La clasificación departamental en base a las tres actividades de mayor intensidad es la siguiente: a) Agropecuarios: tres actividades vinculadas a actividades agrarias, b) Industriales: tres actividades industriales, c) Servicios: tres actividades asociadas a servicios, d) Comercio y otros: tres sectores relacionados al comercio o al turismo, e) Extractiva: minería, hidrocarburos, silvicultura y pesca. Los casos f) Extractiva e industrial, g) Agropecuaria, extractiva e industrial y h) Agropecuaria y extractiva, representan departamentos con combinaciones de estas actividades dentro de las primeras tres más intensivas.

Cuadro 4
Especialización productiva y diversidad promedio

Especialización	Diversidad (cantidad)
Servicios	186
Industria	167
Extractiva e industrial	108
Comercio u otros	100
Agroindustrial	97
Extractiva	79
Agropecuaria, extractiva e industrial	71
Agropecuaria	57
Agropecuaria y extractiva	43

Fuente: Elaboración propia en base a datos de empleo de CEP XXI a 6 dígitos del CLANAE, Ministerio de Economía (2022).

En consonancia con la caracterización basada en el valor agregado provincial, las provincias andinas y patagónicas cuentan con muchas zonas de actividades extractivas (mineras o de explotación de hidrocarburos, en rojo). Los polos industriales son excepcionales y se encuentran más bien aislados, aun poseyendo gran importancia, como es el caso ya mencionado de Puerto Madryn, o la isla de Tierra del Fuego.

Los distritos industriales y los intensivos en servicios de alto valor agregado se concentran dentro de o en las inmediaciones de las ciudades grandes o intermedias. Representan las áreas de mayor diversidad productiva, multiplicando por cuatro la diversidad de las zonas menos diversificadas. Según puede apreciarse, éstas se sitúan sobre todo en la región del Centro, destacando en primer lugar los partidos del conurbano bonaerense. Otras zonas de gran diversidad industrial son el sur de Santa Fe y la ciudad de San Luis. En el norte también hay distritos de perfil mayoritariamente industrial, sobre todo en las cercanías de las capitales provinciales: por ejemplo, la municipalidad de La Banda en Santiago del Estero, y los departamentos de Rawson en San Juan, Libertad en Chaco y Sangasta en La Rioja.

En servicios se destacan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es el principal centro financiero del país, y algunas capitales provinciales o grandes municipalidades como las ciudades de La Plata, Córdoba, Mar del Plata, Mendoza, Salta y San Miguel de Tucumán. Concluyendo esta caracterización, en la desagregación departamental también se identifican distritos con importancia comercial o turística, que poseen gran importancia regional y una diversidad productiva intermedia, como Punilla en Córdoba, Los Lagos en Neuquén, Partido de la Costa en Buenos Aires y Formosa, entre otros.

3. La heterogeneidad productiva territorial

La caracterización de la especialización productiva presentada hasta aquí sugiere que los territorios del norte y del sur del país —menos diversificados y más concentrados en materias primas respectivamente— exhiben, en promedio, un grado de desarrollo productivo inferior al de la región central. Sin embargo, cuantificar estas brechas no resulta sencillo, y la relación entre especialización y capacidades productivas dista de ser inmediata o lineal.

En este contexto, resulta especialmente interesante recurrir a enfoques que permitan aproximar el grado de sofisticación del entramado productivo. Uno de ellos es la metodología de la Economía de la Complejidad, propuesta por Hausmann e Hidalgo (2009), originalmente concebida para medir la sofisticación productiva a escala nacional a partir de datos de exportaciones. Esta perspectiva parte de la premisa de que el desarrollo económico avanza junto con la densificación de las redes de conocimiento, la acumulación de saber técnico y la consolidación de los entramados institucionales; es decir, con la acumulación de capacidades en sentido amplio.

Dado que el despliegue de actividades productivas depende de la acumulación de capacidades, la diversidad de complejos productivos constituye el primer componente del indicador de complejidad: a mayor diversidad, mayor complejidad. Un segundo componente es la sofisticación de esas actividades, ya que algunas requieren un nivel de capacidades mucho más elevado que otras. Así, la complejidad productiva de una región puede resultar superior a la de otra aun cuando esté especializada en un número menor de actividades, siempre que éstas sean tecnológicamente más complejas (para mayores detalles metodológicos, véase el anexo A2).

En el mapa 5 se presenta el análisis de la complejidad productiva de la Argentina. El mapa 5A muestra los percentiles de complejidad para cada departamento, diferenciando las jurisdicciones de mayor complejidad relativa (percentiles bajos, en verde) de aquellas con menor complejidad relativa (percentiles altos, en rojo). El mapa 5b ofrece una zonificación estilizada que agrupa espacialmente los departamentos con complejidad superior e inferior al promedio, facilitando así la identificación de los patrones principales¹⁸.

Los resultados confirman las apreciaciones previas: se observa una franja de muy alta complejidad que atraviesa la región agroindustrial del Centro. Esta franja se inicia en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires, pasa por La Plata y la Región Metropolitana, y forma un corredor que se extiende por el sur de Entre Ríos y de Santa Fe, cubriendo buena parte del territorio cordobés. Hacia el oeste, en su extremo final, se proyecta sobre sectores de las provincias de Mendoza, San Luis y La Rioja.

El clivaje estructurante de la heterogeneidad territorial nacional se manifiesta en el marcado contraste de esta franja de alta complejidad y las áreas de baja complejidad media situadas tanto al norte como al sur del país, claramente visibles en el mapa 5B.

Al mismo tiempo, se registra una fuerte dispersión intrarregional en los niveles de complejidad. El gráfico 8 ilustra la distribución de la complejidad departamental para cada región: la media departamental alcanza su mayor valor en el Centro, seguida por el Sur y, en último lugar, el Norte (en línea con lo que refleja la densidad empresarial).

Sin embargo, en todo el territorio nacional aparecen localidades de complejidad media o alta. Estas coinciden, en general, primeramente, con las capitales provinciales y, en segundo término, con ciudades intermedias. El desarrollo urbano y la presencia de corredores productivos se asocian al despliegue de actividades más complejas —como industrias, servicios vinculados al agro y servicios financieros— que elevan la sofisticación productiva local.

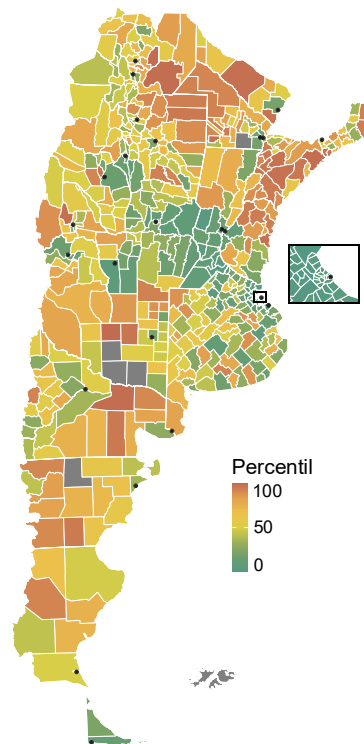
También dentro de las provincias con mayores niveles de complejidad productiva se registran brechas notorias, con subregiones de baja complejidad productiva. Tal es el caso del norte de Santa Fe y el sur de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. De hecho, la dispersión en la complejidad de los departamentos de la región central resulta superior a la del resto del país, evidenciando que incluso en los territorios de mayor complejidad persisten contrastes internos significativos.

Al contrastar estos resultados con los perfiles productivos, se evidencia un vínculo claro entre la especialización y el grado de desarrollo productivo. Los departamentos orientados principalmente a actividades primarias son los de menor complejidad económica. Por el contrario, aquellos con mayor diversidad de complejos productivos y una presencia significativa de industrias o servicios presentan los niveles más altos de sofisticación. Esta relación se refleja en el gráfico 9, que resume la distribución de la complejidad de los departamentos según su perfil de especialización, independientemente de la región a la que pertenecen.

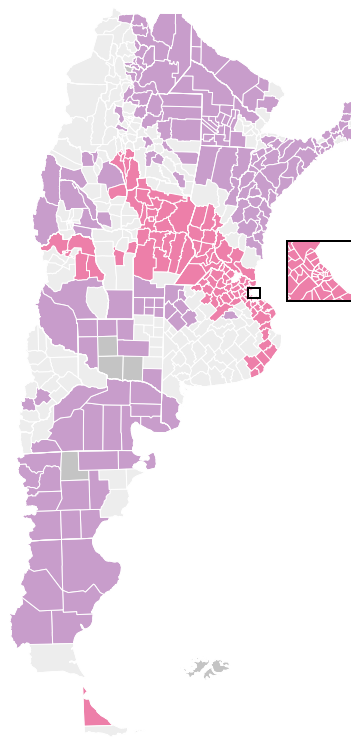
¹⁸ Las zonas de alta y baja complejidad del mapa 5B se basan en los agrupamientos espaciales resultantes de la metodología estadística local G^* de Getis y Ord (1992).

Mapa 5
La heterogeneidad estructural territorial, 2021

A. Complejidad por departamento

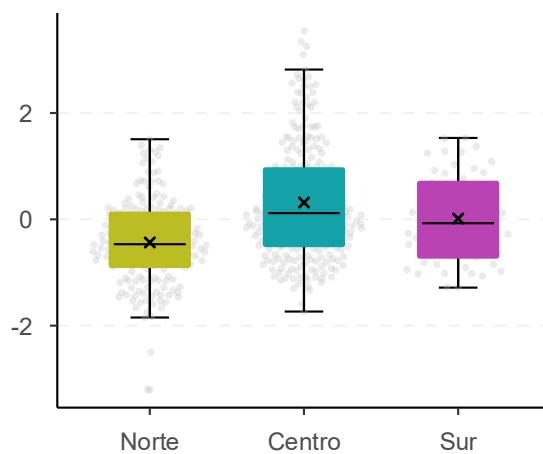


B. Zonas de alta y baja complejidad



Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias.

Gráfico 8
Complejidad económica departamental por regiones, 2021

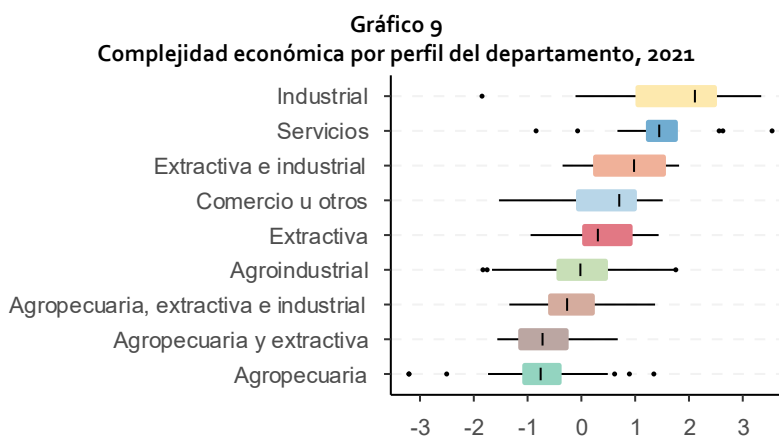


Fuente: Elaboración en base a estimaciones propias.

Como puede observarse, el ordenamiento general se asemeja al derivado de la diversidad productiva mostrada en el cuadro 4. No obstante, existen algunas excepciones: en ciertos casos, la mayor sofisticación de las actividades en que se especializan determinados departamentos compensa la menor cantidad de actividades en las que participan.

Por ejemplo, los departamentos de perfil industrial alcanzan los niveles más altos de complejidad, superando a aquellos especializados en servicios, aun cuando estos últimos exhiben mayor diversificación. En el extremo opuesto, se aprecia un patrón análogo: los departamentos de perfil exclusivamente agropecuario, aunque más diversos, presentan menor complejidad que los de perfil agropecuario-extractivo.

En el rango intermedio de complejidad, los departamentos orientados al comercio y al turismo ocupan posiciones medias, mientras que aquellos cuya especialización incluye actividades agrarias tienden a mostrar menor complejidad que los industriales y extractivos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de empleo de CEP XXI a 6 dígitos del CLANAE, Ministerio de Economía (2022).

4. Las asimetrías productivas y las brechas sociales territoriales

Tras analizar la heterogeneidad productiva del territorio, resulta relevante examinar cómo esta diversidad se refleja en las brechas socioeconómicas. El cuadro 5 presenta una selección de indicadores, algunos ya abordados en el capítulo I, ahora organizados a nivel departamental según el perfil de especialización de cada localidad.

En términos generales, los resultados confirman la existencia de un vínculo estrecho entre complejidad productiva y desarrollo social. Los departamentos con perfiles más sofisticados exhiben un mejor desempeño económico: mayor densidad empresarial y encadenamientos productivos, empresas con mayor capacidad productiva y de transferencia de conocimiento y niveles superiores de productividad. Este dinamismo productivo se traduce en más oportunidades laborales y una mejor

calidad del empleo¹⁹, así como en menores proporciones de población vulnerable y de situaciones de carencia, reflejadas en índices de privación material de los hogares (IPMH) más bajos.

Por ejemplo, los departamentos especializados en industria y servicios presentan tasas de empleo relativamente altas (59 % y 60 %, respectivamente), tasas de empleo precario más bajas (32 % y 30 %) y menores índices de IPMH (36 % y 35 %), mostrando que la sofisticación productiva se asocia a condiciones socioeconómicas más favorables.

Cuadro 5
Indicadores socioeconómicos por perfil productivo

Especialización	Complejidad (En percentiles)	Tasa de empleo (En porcentajes)	Empleo precario (En porcentajes)	IPMH (En porcentajes)
Industrial	11	59	32	36
Servicios	16	60	30	35
Extractiva e industrial	24	58	33	42
Comercio u otros	33	58	35	46
Extractiva	34	60	32	48
Agroindustrial	47	59	39	39
Agropecuaria, extractiva e industrial	54	58	40	46
Agropecuaria	72	57	41	46
Agropecuaria y extractiva	73	56	41	53

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2022 y Ministerio de Economía.

En contraste, los territorios de menor desarrollo relativo, principalmente los departamentos con perfiles agropecuarios o agropecuarios-extractivos, exhiben indicadores desfavorables. Si bien la tasa de empleo se mantiene relativamente cercana —unos 3 puntos porcentuales por debajo de los departamentos industriales—, la principal diferencia se observa en la calidad del empleo y en las condiciones de vida. Así, los distritos exclusivamente agropecuarios presentan tasas de empleo precario 9 puntos porcentuales superiores a las de perfil industrial (y 12 pp. por encima de los especializados en servicios), mientras que el IPMH asciende al 46 %, frente al 36 % de los departamentos industriales.

En suma, los resultados muestran que el grado de sofisticación productiva es un determinante clave de las oportunidades laborales y de las condiciones de vida de la población en cada territorio, evidenciando cómo la heterogeneidad productiva se traduce en brechas sociales persistentes. Esta

¹⁹ La tasa de empleo precario mide el porcentaje de personas ocupadas que son asalariadas no registradas o trabajadoras por cuenta propia. Aunque en general los indicadores laborales se estiman en la Encuesta Permanente de Hogares, se decidió usar la información censal por su alcance y porque el objetivo es dar cuenta de las heterogeneidades territoriales más allá de los niveles. Existen diferencias entre las tasas que surgen de la encuesta y del relevamiento censal que no solo están asociadas con la diferente cobertura territorial (en el primer caso solo los principales aglomerados del país y en el segundo todos los departamentos del país). En un trabajo reciente, Arakaki y Paola (2025) destacan que las diferencias más relevantes entre ambos operativos se asocian además con: (i) el período de relevamiento, que no coincide plenamente, las respuestas del relevamiento censal pueden haber sido proporcionadas en algún momento entre mediados de marzo y fines de mayo, es decir, del primer o segundo trimestre, mientras que en el caso de la EPH, el relevamiento se realiza de manera continua y los resultados se reportan por trimestres; (ii) el instrumento de captación, en particular en el "módulo laboral" es diferente para la medición del nivel de actividad laboral y, más aún, de la categoría ocupacional, por lo que es esperable que la composición de la población en términos de ambas variables sea distinta entre ambas fuentes; (iii) el método de relevamiento, mientras que en la EPH siempre interviene un/a encuestador/a, en el censo se podía responder de manera virtual. La ausencia de un/a encuestador/a y la inclusión de menos preguntas en el módulo laboral, lleva a que la clasificación de las personas dependa en gran medida de la percepción que el entrevistado tenga sobre su situación laboral. En las estimaciones realizadas se observa que los resultados del censo para las localidades que conforman los aglomerados de la EPH son similares a los de la encuesta, en lo que respecta a distribución geográfica, género, edad y nivel educativo. Sin embargo, hay diferencias en las variables laborales: el censo registra un mayor número de ocupados y presenta una tasa de asalarización y de no registro menor. (Arakaki y Paola, 2025).

relación pone de manifiesto que las disparidades territoriales no solo reflejan diferencias en el tipo y diversidad de actividades económicas, sino que también se traducen en desigualdades significativas en empleo, calidad del trabajo y bienestar social.

De este modo, se subraya la importancia de diseñar políticas públicas que fortalezcan las capacidades locales, promuevan la diversificación productiva y mejoren la calidad del empleo y la formación técnica en los territorios menos desarrollados, para impulsar un crecimiento económico regional más sólido y avanzar hacia un desarrollo más equilibrado en todo el país.

B. El espacio fiscal

El tamaño de la economía y la densidad productiva de cada jurisdicción determinan su capacidad de generar recursos tributarios, configurando así su espacio fiscal. Este espacio, a su vez, condiciona la posibilidad de abordar las necesidades de intervención pública y de implementar políticas de desarrollo. En este sentido, las disparidades en el espacio fiscal no solo reflejan los distintos niveles de desarrollo alcanzados, sino que tienden a condicionar la capacidad de transformación de cada jurisdicción y amplificar las brechas existentes entre cada una. Las regiones con estructuras productivas menos robustas son precisamente las que más recursos requieren para financiar políticas de desarrollo, pero cuentan con menor capacidad de recaudación.

En Argentina, esta dinámica ha limitado el margen de acción de las regiones menos desarrolladas, especialmente en el Norte del país. Las provincias del Centro, con mayor densidad productiva y grandes centros de consumo, disponen de un poder recaudatorio más elevado, principalmente a través del impuesto a los ingresos brutos. Por su parte, las provincias del Sur presentan un espacio fiscal superior al que correspondería por su despliegue productivo, debido principalmente a las regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos, lo que les otorga un margen financiero incluso mayor que algunas provincias del Centro.

Esta captación de regalías ha aumentado desde finales de la década de 2010, impulsada por el crecimiento de la extracción de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén, aun frente al estancamiento o retroceso de la producción convencional en otras jurisdicciones del sur del país. Por su parte, las provincias del norte, a pesar de la multiplicación de proyectos mineros y de un elevado número de inversiones en curso en la subregión noroeste, no han alcanzado la densidad productiva ni los niveles de consumo necesarios para consolidar una autonomía fiscal comparable a la de las otras dos regiones. En otras palabras, aunque se están registrando cambios significativos en la actividad económica y laboral de estas provincias, estos avances aún no se reflejan plenamente en sus estructuras de financiamiento público.

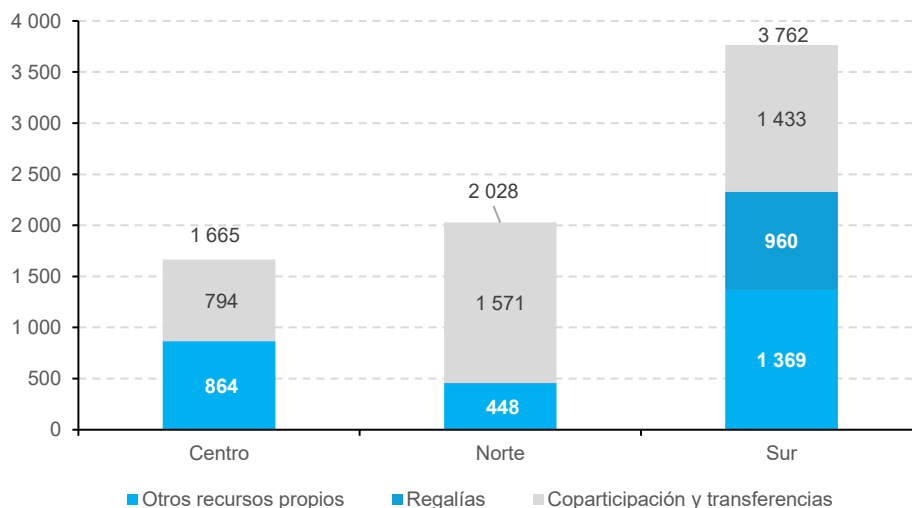
El aprovechamiento que puedan hacer las provincias del norte de este fenómeno inversor para ampliar su autonomía fiscal dependerá, en primer lugar, del crecimiento efectivo de la producción minera, su consolidación como actividad clave de la región y de la generación de instrumentos y condiciones que favorezcan efectos de derrame que esta genere sobre el resto de las actividades económicas. En segundo lugar, será clave la capacidad de los estados provinciales para asegurar la captura de rentas, evitando carreras a la baja en materia de tributación, y fortaleciendo espacios para la convergencia y armonización de instrumentos tributarios para la minería. Asimismo, estas provincias deberán prevenir que comportamientos elusivos de las empresas multinacionales, como la manipulación de precios de transferencia intraempresa, erosionen las bases de recaudación.

Esto implica un importante desafío en términos de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para jurisdicciones que históricamente han contado con menores recursos y herramientas para gestionar sus finanzas públicas: las estrategias de atracción de inversión extranjera en minería, más allá de los compromisos de estabilidad tributaria, deberán ampliar su gama de instrumentos incluyendo investigación y desarrollo, desarrollos geo-científicos y centros

tecnológicos, desarrollo de proveedores especializados, gobernanza y diálogo multiactor (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

El gráfico 10 evidencia la disparidad en el espacio fiscal, medido como la capacidad de generar recursos propios²⁰.

Gráfico 10
Recursos fiscales per cápita según región, 2024^a
(En dólares, per cápita)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, INDEC y BCRA.

^a En el caso de la región Centro se excluye a la provincia de La Pampa para la que no se cuenta con información.

Sin contabilizar las regalías, en 2024 los recursos propios de las provincias del Norte representaban poco más de la mitad de los del Centro y menos de un tercio de los del Sur. Al incorporar las transferencias de la nación por todos los conceptos, los recursos de las provincias del norte logran acercarse parcialmente a la media nacional, pero siguen permaneciendo lejos de los niveles de recursos per cápita con que cuentan las provincias del Sur. En cuanto a los recursos totales per cápita, la situación del Centro resulta también comprometida: si bien genera importantes ingresos propios, percibe relativamente pocos recursos a través de la coparticipación federal de impuestos en relación con su población, lo que limita su espacio fiscal.

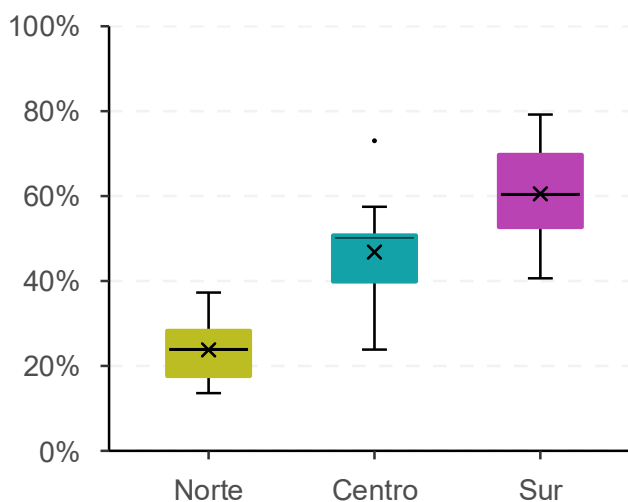
La proporción de recursos propios notablemente dispar genera grados de dependencia diferenciados respecto de la redistribución fiscal nacional. En 2024, los recursos propios de las provincias de la región Norte representaban en promedio un 23% de sus recursos totales, mientras que, los recursos propios alcanzaban al 52% en las provincias del Centro y al 62% en las del Sur (véase el gráfico 11).

Las provincias con menores ingresos enfrentan desde la esfera pública las demandas más urgentes y la redistribución de recursos a través de la coparticipación federal de impuestos resulta insuficiente para compensar las asimetrías existentes. Esto es así por las carencias y desigualdades existentes y, como fue mencionado en el capítulo I, porque en la Argentina el ámbito de acción provincial es amplio: además de las funciones legislativas, judiciales y administrativas, las provincias

²⁰ Sin considerar los originados en las contribuciones a la seguridad social en los casos de las provincias que preservan cajas previsionales propias.

ejercen potestades sobre el fomento productivo, la mejora de la infraestructura, la provisión de servicios públicos y la seguridad social.

Gráfico 11
Espacio fiscal, ingresos propios sobre ingresos totales, según región, 2024^a



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, INDEC y BCRA.

^aEl espacio fiscal no considera a la provincia de La Pampa, por falta de información.

Las provincias también tienen la responsabilidad de gestionar los establecimientos educativos y de financiar total o parcialmente —en el caso de los establecimientos privados— su funcionamiento. Además, están a cargo del subsistema público de salud. Como se mencionó, éste presta atención sanitaria a la población con menores ingresos, que no cuenta con cobertura ni del subsistema privado (que brinda servicios a la población de altos ingresos) ni de las obras sociales (que atienden a las y los asalariados formales y a jubilados). Debido a las menores tasas de empleo y la elevada incidencia de la informalidad y precariedad laboral, el porcentaje de la población que recurre al subsistema público de salud es proporcionalmente más elevado en las provincias del norte del país.

Los desafíos que plantea a la justicia territorial el desbalance entre recursos y responsabilidades subnacionales, sobre todo en materia de acceso y calidad de las prestaciones en educación y salud, son enormes. Desde la década de 1970, y especialmente durante la de 1990, las prestaciones en educación y salud fueron transferidas desde la nación hacia las provincias sin una correspondencia semejante en términos de la distribución de recursos fiscales. Desde entonces, a pesar del efecto compensador de la coparticipación, las provincias han enfrentado situaciones muy disímiles para garantizar un acceso equitativo a estos derechos.

En lo que hace a la salud, como fue mencionado en el primer capítulo del documento, las provincias del norte cuentan con tasas de cobertura de los subsistemas privados y de obras sociales inferiores a las de las Centro y Sur (del 49% en el primer caso contra más de 64% y 69% en los dos últimos), lo que genera mayor presión sobre el subsistema público. De hecho, en la región Sur el gasto en salud por habitante sin otra cobertura es, en promedio, casi tres veces mayor que en la región Norte (véase el gráfico 12A). Cabe resaltar que, al margen de que la región Centro muestra mayor gasto promedio que la región Norte, ese posicionamiento está incidido por el mayor gasto de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que las cuatro provincias con mayor cantidad de habitantes (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) presentan, en promedio, gastos en salud por habitante sin cobertura que

son un 32% inferiores a la media de la región Norte y representan, a su vez, una cuarta parte de los gastos análogos de la región Sur.

La situación educativa refleja una situación similar, aunque con brechas algo inferiores: el gasto medio (por persona en edad de matricularse) en las provincias del Sur es, en promedio, más del doble que en las del Norte y el Centro (véase el gráfico 12B). La virtual equiparación en los niveles de gasto medio en educación entre las regiones Norte y Centro constituye una novedad frente a análisis previos —donde se observaba un gasto algo superior en esta última región (CEPAL, 2022)—. Por un lado, refuerza la hipótesis sobre la insuficiencia de los mecanismos federales de distribución y compensación frente a las demandas existentes; por otro, evidencia la menor capacidad contributiva de las provincias del Centro, cuyo crecimiento económico —como se analiza en detalle en el próximo capítulo— ha tendido a desacelerarse.

Este fenómeno, combinado con procesos económicos muy dinámicos, pero geográficamente concentrados, vinculados principalmente a la explotación de recursos naturales —destacando la actividad hidrocarburífera en Neuquén—, tiende a profundizar las asimetrías en dimensiones clave como educación y salud, dado que la expansión de estos sectores pujantes no se ha traducido en una mayor densidad productiva ni en la expansión de los centros de consumo en los territorios circundantes tales que propicien una mayor holgura fiscal de las demás provincias.

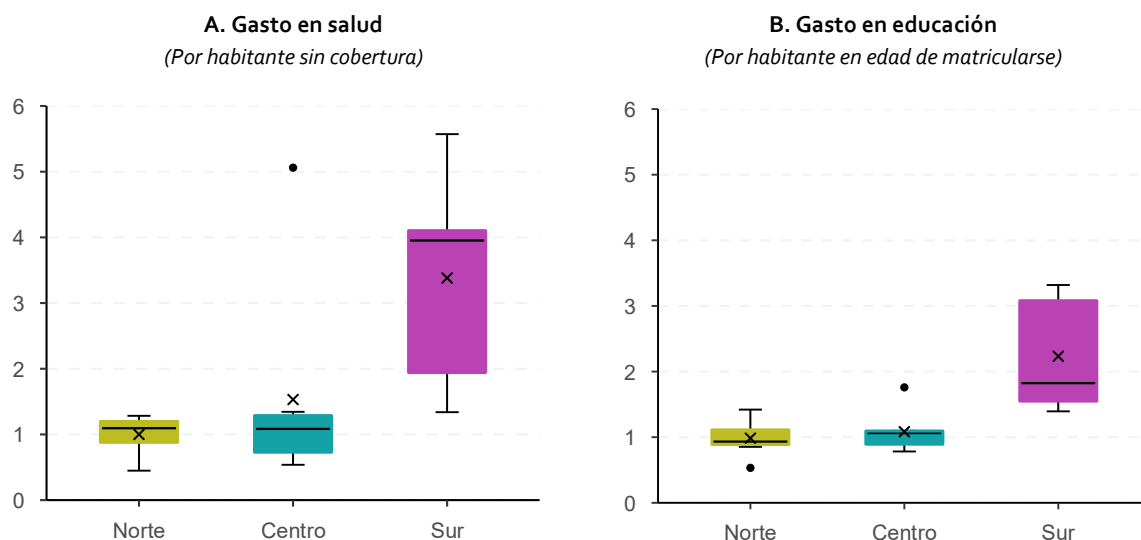
Nuevamente, en la dimensión educativa, cabe hacer una mención con respecto a las provincias de la región Centro más pobladas: el gasto medio en educación es inferior al del norte del país y representa un 40% del de la región Sur, siendo el caso de la provincia de Buenos Aires el más comprometido. Una parte de estas diferencias podría explicarse por las economías de escala de los recursos volcados a territorios con mayor concentración poblacional, otra, se explicaría por la insuficiencia de recursos, lo que representa un desafío de relevancia en un contexto en el que, como se verá, la región centro atraviesa un proceso de estancamiento económico que dificulta la ampliación del espacio fiscal por la vía de los recursos propios.

La mayoría de las asimetrías territoriales señaladas, incluyendo las diferencias en la distribución de recursos y gasto entre jurisdicciones, tienen un origen histórico cuya resolución compromete directa o indirectamente al gobierno nacional. Aun así, las jurisdicciones subnacionales cuentan con cierto margen para utilizar instrumentos que, si bien no permiten cerrar totalmente las brechas, pueden atender algunas de las necesidades emergentes en sus territorios.

Tal como se señaló en CEPAL (2022), el impuesto sobre la propiedad inmueble se presenta como una alternativa para ampliar los recursos provinciales y dotar a la estructura tributaria de mayor progresividad fiscal. Los esfuerzos desplegados en este sentido varían según la región: en 2024, para la región Centro, este impuesto representó, en promedio, cerca del 6 % de los recursos tributarios; en contraste, solo alcanzó al 1,2% en las provincias del norte y al 1,3% en las del sur (gráfico 13A).

No obstante, no todas las provincias utilizan este instrumento, y una mirada histórica evidencia que su participación ha tendido a disminuir: en 2024 representaba apenas el 5% de la recaudación tributaria provincial, habiendo superado el 20% cuatro décadas atrás (gráfico 13B). Estos antecedentes sugieren que existe un espacio para recuperar la relevancia de este tributo, tanto para fortalecer a los fiscos provinciales como para dotar de mayor progresividad a sus estructuras tributarias.

Gráfico 12
Gasto en subsistema público de salud y en educación pública según región, 2024^{a,b}
(Per cápita respecto de la media)

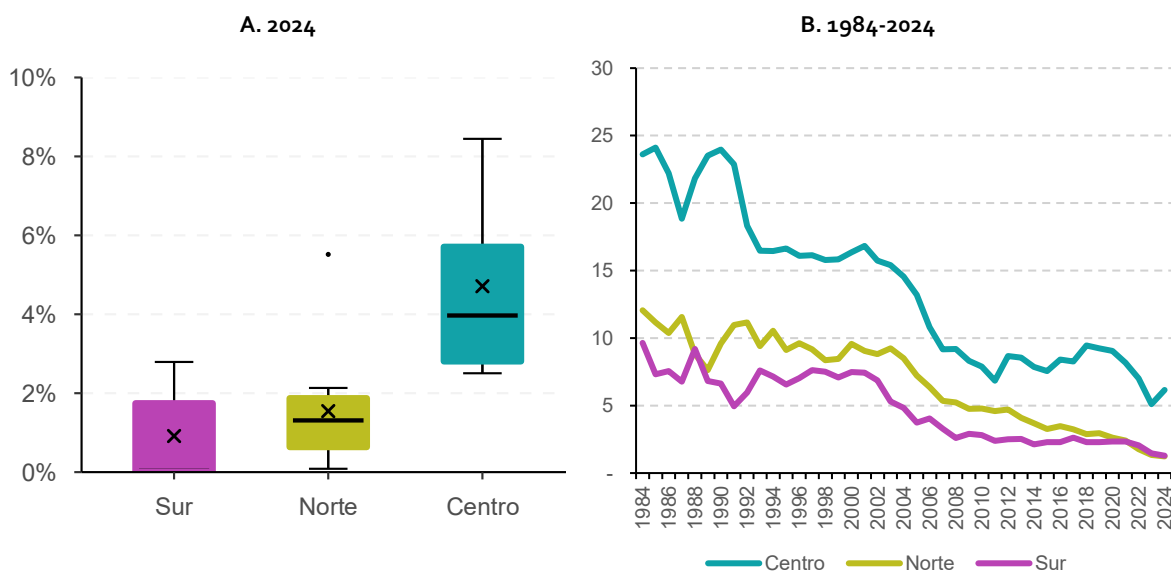


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía e INDEC.

^aEl espacio fiscal no considera a la provincia de La Pampa, por falta de información.

^bEl gasto en salud y educación no contempla a las provincias de San Luis y La Pampa, por falta de información.

Gráfico 13
Recaudación de impuesto inmobiliario, por región, como proporción sobre recursos tributarios totales



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía e INDEC.

C. El acceso al financiamiento

La región de América Latina y el Caribe enfrenta niveles históricamente bajos de crecimiento económico y que se encuentra atrapada en lo que la CEPAL denomina una “trampa de baja capacidad para crecer”. La tasa de crecimiento promedio de los países de la región durante el periodo 2015-2024 alcanzó apenas 0,9%, el nivel promedio más bajo de las últimas siete décadas. En este contexto, una de las principales limitantes al desarrollo de la región y a la reanudación de mayores niveles de crecimiento es la poca disponibilidad de financiamiento, tanto con recursos domésticos como externos. La combinación entre baja capacidad para crecer y limitado espacio fiscal es una limitante para enfrentar los desafíos y transformaciones necesarias, tales como elevar la inversión pública y privada, mejorar la productividad e impulsar transformaciones sociales y productivas.

En el caso de Argentina, los niveles de crecimiento económico se encuentran estancados desde 2011. Uno de los factores que obstaculizan la superación de las asimetrías productivas es el desigual acceso al financiamiento para el desarrollo y en particular la fuerte concentración del crédito en las provincias de mayor desarrollo económico, fenómeno vinculado, a su vez, con la concentración de la infraestructura financiera.

A nivel provincial, el financiamiento bancario se encuentra aún más concentrado en la región Centro que la propia actividad económica. El crédito bancario representa allí el 14% del valor agregado de la región, por encima del registrado en las provincias del Norte (7%) y del Sur (5%). Un caso especial es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el crédito equivale al 28% de su valor agregado, el máximo del país. Este nivel excepcional se explica, en parte, por la presencia de las sedes administrativas centrales de empresas que operan en todo el territorio nacional y gestionan su financiamiento a través de las sucursales radicadas en esa jurisdicción. Sin embargo, incluso si se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el crédito sobre el valor agregado en la región Centro (10%) se mantiene muy por encima del resto del país.

La concentración de la infraestructura financiera se evidencia también en las marcadas desigualdades de acceso a puntos de contacto del sistema bancario. Según el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en las localidades de más de 100 mil habitantes cerca del 70 % de las personas adultas tienen una sucursal de la entidad financiera donde poseen su cuenta en la misma localidad. Esta proporción desciende al 56–58% en localidades de entre 10 mil y 100 mil habitantes y al 30% en las de menos de 10 mil (BCRA, 2025). Las desigualdades en infraestructura de servicios financieros se reflejan asimismo en la menor disponibilidad de cajeros automáticos y terminales de servicios en los municipios menos densamente poblados.

En el plano de los servicios para personas, la reciente expansión de los medios de pago electrónicos ha tendido a reducir algunas disparidades en el acceso a servicios financieros básicos, alcanzando una cobertura superior al 70% de la población entre 2023 y 2024 (BCRA, 2025). No obstante, esta difusión no parece alterar las asimetrías en el acceso al crédito, que siguen requiriendo la presencia física de sucursales comerciales y redes de intermediación financiera.

Cuadro 6
Infraestructura financiera y crédito bancario por regiones, 2023
(En unidades y como porcentaje del Producto Bruto Geográfico)

Región	Crédito en porcentaje del VAB	Cantidad de sucursales y casas matrices	Cantidad de sucursales y casas matrices cada 10.000 habitantes
Centro	14	3 645	1,1
Norte	7	557	0,5
Sur	5	310	1,2
Total	12	4 512	1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA y CEPAL.

En este marco resulta clave encarar de manera simultánea los desafíos fiscales y financieros que limitan la movilización de recursos en el territorio. Ello exige fortalecer la recaudación y mejorar la calidad del gasto con criterios de progresividad, promover la inversión privada mediante mercados de capital e instrumentos innovadores y potenciar el rol de la banca de desarrollo en la articulación entre financiamiento público y privado. Solo así será posible ampliar el acceso a recursos para sectores productivos estratégicos y reducir las asimetrías en la inversión entre jurisdicciones.

D. La infraestructura habilitante

Las brechas territoriales en infraestructura constituyen uno de los factores determinantes que explican y perpetúan los rezagos económico-productivos y sociales de amplias regiones del país (CEPAL, 2022). La desigual distribución de redes viales, energéticas, de conectividad digital, de agua y saneamiento no solo limita la competitividad y la integración productiva, sino que también restringe derechos básicos. El cierre de este tipo de brechas resulta esencial para apuntalar el desarrollo productivo en los territorios, en el sentido de potenciar a diferentes sectores y actividades de la economía, permitir su integración a los mercados nacionales e internacionales, y disminuir costos de producción (Gatto, 2007). En algunos casos —piénsese, por ejemplo, en las provincias sin acceso a gas de red—, la disponibilidad o no de determinada infraestructura comporta la condición de posibilidad de un sinnúmero de actividades productivas.

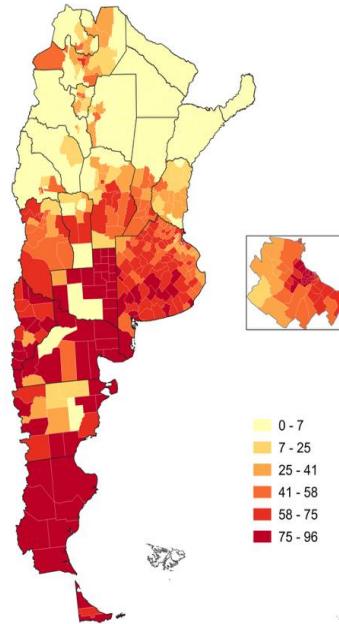
Dentro de las brechas de infraestructura básica se incluyen el acceso a agua, saneamiento, así como a energía eléctrica y gas de red. El sector de agua y saneamiento de la Argentina ha recuperado parte de su atraso en la cobertura de agua y cloacas, pero aún requiere de mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios. Hacia 2010, el 83% de los hogares tenía acceso al agua de red y solo 49% de los hogares tenía cobertura de cloacas. Los datos del último censo nacional muestran que estos porcentajes fueron mejorando y que alcanzaron el 85% y el 57,4% en 2022, respectivamente.

Aunque el acceso a agua de red pública por regiones tiende a ser similar al total nacional, existen marcadas heterogeneidades territoriales. En particular, se presentan situaciones críticas con una cobertura que tiende a ser menor al 40% de los hogares en las zonas de mayor pobreza y/o población dispersa en algunos departamentos del norte del país, los conurbanos del Centro —donde se concentran gran parte de los barrios populares— y en la meseta patagónica en el sur del país (véase el mapa 7).

El acceso a servicios energéticos seguros, eficientes y de calidad es otro de los determinantes fundamentales del bienestar y la equidad social, además de su importancia para el desarrollo productivo. La pobreza energética constituye una de las preocupaciones centrales de las economías modernas. Uno de los indicadores que refleja con mayor claridad los déficits en infraestructura energética es el de conexiones residenciales a gas de red. Según el último Censo nacional de 2022, sólo el 18% de los hogares de la región Norte tenía acceso a gas de red para cocinar, muy por debajo de la región Centro (58%) y Sur (86%). La mayoría de los hogares de la región Norte utilizaba como principal fuente energética para cocinar gas de tubo o en garrafas (74%), cuyos costos tienden a ser mayores respecto a la conexión de red. Parte de estos déficits se encuentran asociados a la falta de gasoductos troncales y a las conexiones necesarias para ampliar la capacidad de transporte del sistema nacional. Otra parte se explica por la ausencia de infraestructura de distribución para abastecer a zonas urbanas residenciales, aun en aquellos lugares cercanos a la traza de gasoductos de la red nacional. Este es el caso de las provincias del Norte por donde transitan los gasoductos Norte y del Noreste Argentino construidos originalmente para abastecer a la región con gas importado de Bolivia. En los últimos años se avanzó en la readecuación de esta infraestructura para abastecer a la región con el gas natural de Vaca Muerta con la reversión del gasoducto Norte y con la proyección del segundo tramo del gasoducto Perito Moreno que unirá las localidades de Salliqueló en la provincia de Buenos Aires y San Jerónimo en la provincia de Santa Fe. La mayor disponibilidad de infraestructura en la región Centro y Sur también esconde disparidades en la cobertura. Como se puede observar en el mapa 6 existen varias localidades

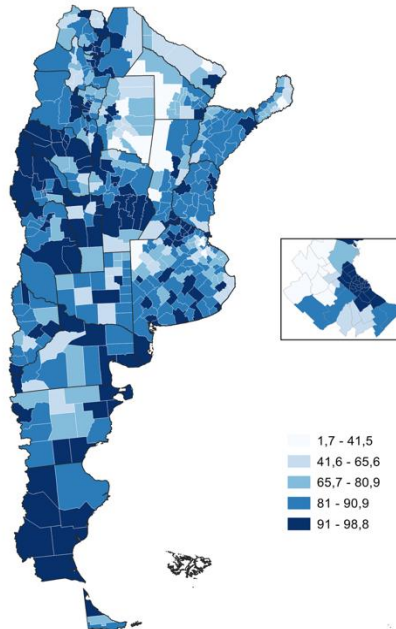
de la región Centro y Sur con una reducida densidad poblacional, cuya menor cobertura de gas de red se asemeja a la cobertura de la región Norte.

Mapa 6
Hogares que cocinan con gas de red, 2022
(En porcentajes del total de hogares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2022.

Mapa 7
Hogares con acceso a agua de red pública, 2022
(En porcentajes del total de hogares)

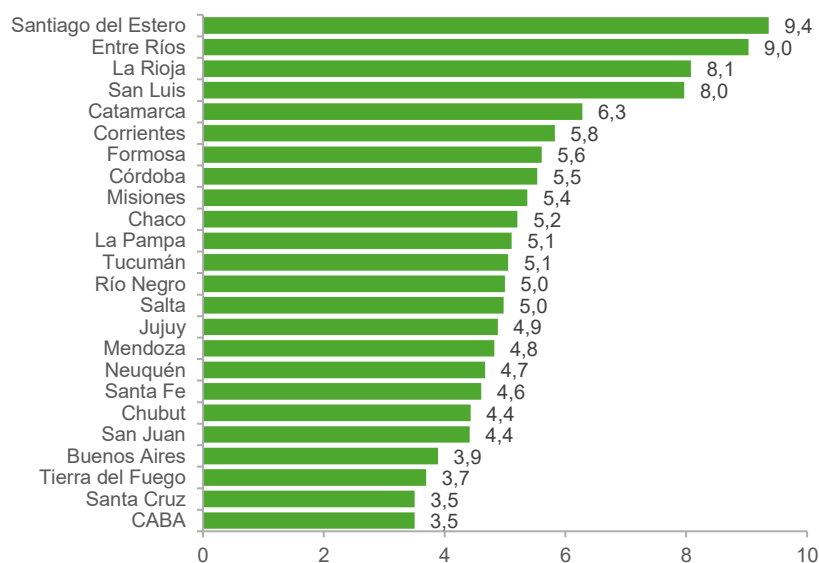


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2022.

En el caso del acceso a conexión eléctrica, la cobertura es prácticamente universal a nivel nacional²¹, aunque aún persisten brechas territoriales. En la región Norte las tasas de cobertura se encuentran entre el 85 y el 95%, alcanzando niveles bastante más bajos en áreas rurales aisladas, de difícil acceso y costoso tendido de redes (Jacinto, Carrizo y Gil, 2019).

Las asimetrías territoriales en infraestructura social constituyen otros de los factores que explican las desigualdades en las condiciones de vida de la población. En materia de servicios de salud las diferencias se reflejan en la concentración de camas hospitalarias disponibles por habitante (véase el gráfico 15). La región Centro es la que tiene una mayor infraestructura de salud medida por este indicador con 3,7 camas cada 1.000 habitantes, por encima de la región Norte (3,6) y Sur (3,1). Esta infraestructura del sistema sanitario, junto con las diferencias en las condiciones de ingresos y servicios asociados, tiende a profundizarse con la concentración de personal médico por cada 1.000 habitantes: en la región Centro alcanza a 4,8, cerca del doble de lo registrado en la región Norte (2,5) y Sur (2,2). En materia de educación, las brechas de infraestructura tienden a ser menos evidentes porque la disponibilidad de unidades educativas por cada alumno tiende a ubicar en mejor posición relativa a las provincias con población más dispersa, como Santiago del Estero, la provincia con mayor porcentaje de población rural del país (CEPAL, 2022) o La Rioja, que por cuestiones demo-geográficas tienen, en promedio, menos cantidad de estudiantes por establecimiento (véase el gráfico 14). Un indicador complementario que muestra la mayor o menor facilidad de acceso a la educación es la distancia media a los establecimientos educativos²². En el promedio nacional, en el año 2024, mientras un alumno del ámbito urbano debe caminar 11 minutos para acceder a una escuela primaria y 14 para llegar a una secundaria, en el ámbito rural esos tiempos se incrementan a 141 y a más de 240 minutos, respectivamente.

Gráfico 14
Infraestructura educativa, 2024
(Unidades educativas cada 1.000 alumnos)

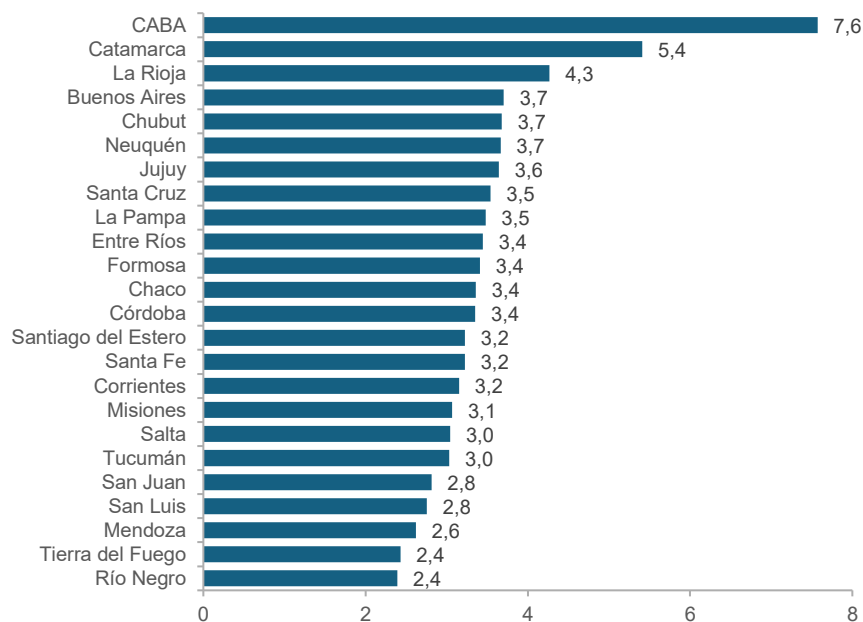


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2014, Evaluación e Información Educativa de Ministerio de Educación.

²¹ Véase <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=AR>.

²² Haciendo uso de técnicas geográficas se realiza una estimación del tiempo de viaje a pie hasta el establecimiento educativo más cercano. La estimación se realiza por radio censal, en base a tendido de rutas y calles obtenido de openstreetmap.org (Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas, Programa Sembrador, 2025). Disponible en <http://edacceso.glitch.me>.

Gráfico 15
Infraestructura de salud, 2023
(Camas hospitalarias cada 1.000 habitante)

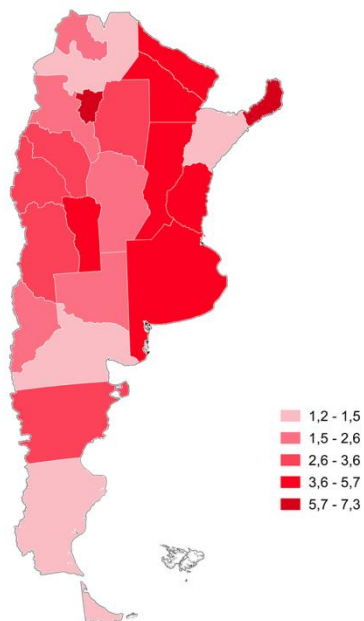


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud, SIISA (2022).

Las infraestructuras de conectividad —vial, ferroviaria, aérea y portuaria— condicionan el grado de movilidad y accesibilidad de la población, pero también el dinamismo productivo, la competitividad territorial y la circulación eficiente de bienes y servicios. Considerando la densidad caminera (véase el mapa 8) y el tránsito vehicular, la zona central, en especial el eje La Plata-Rosario, concentra el grueso de estos flujos, coincidiendo con el vector de mayor desarrollo productivo del país. También se destacan los flujos de los corredores del este, con topografía más accesible para la circulación. Dentro del norte los corredores viales son pocos, lo que refleja el grado de aislamiento de algunos de sus territorios, sobre todo en la intersección entre las subregiones este y oeste del Norte. En el Sur también sobresale la menor conectividad vial de la meseta patagónica.

Las carencias y asimetrías en la infraestructura de conectividad resultan determinantes de la competitividad y productividad de los territorios. Esto es especialmente relevante en lo que respecta a la logística y al transporte, que resulta insuficiente para el tamaño del país y añade importantes costos para que la producción pueda ser distribuida al interior del territorio nacional o a los puertos para su exportación de manera competitiva. En particular, la preponderancia que tiene el transporte de cargas automotor da lugar no solo a mayores costos relativos (con respecto, por ejemplo, a los que se derivarían del traslado en ferrocarril), sino también resulta ineficiente en términos de cuidado del medio ambiente. El problema del transporte se expresa con mayor gravedad en las provincias más alejadas del centro del país, que deben atravesar mayores extensiones del territorio para llegar a los principales mercados de consumo, o bien al puerto. En particular, en la zona norte, se añaden los déficits de infraestructura básica ya señalados (como el acceso al agua y la energía), que no solo afectan la calidad de vida de la población sino también las posibilidades de transformar y potenciar su sistema productivo.

Mapa 8
Densidad caminera, 2023
(KM de rutas pavimentadas/100km² de superficie)



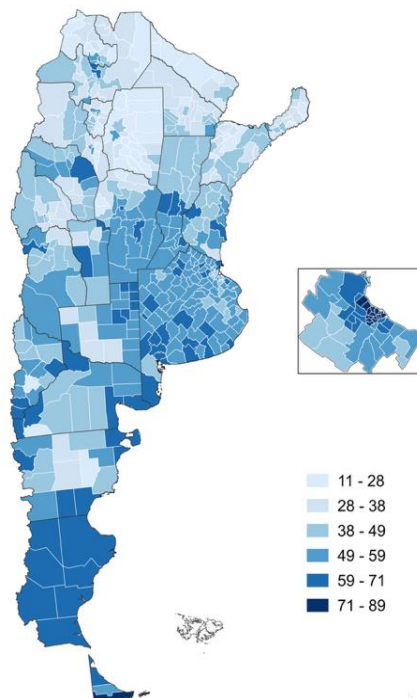
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

La infraestructura en materia de telecomunicaciones se encuentra en niveles relativamente buenos en Argentina al ser uno de los países con la mayor tasa de penetración de internet en el mundo y menor brecha digital por ingreso (acceso entre los hogares de mayores y menores ingresos), aunque la disponibilidad de infraestructura digital está sujeta a importantes asimetrías territoriales. Según el Índice de Desarrollo de las Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (IDI)²³ que desarrolla la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), Argentina está por encima del promedio regional de desarrollo digital (alcanzando una evaluación de 83,4) superada solo por Chile, Uruguay y Costa Rica. El país registra buenos niveles de infraestructura en materia de telecomunicaciones en cuanto al número de usuarios de internet, acceso de hogares a internet fija y cobertura de banda ancha móvil (ITU, 2024), pero la disponibilidad de infraestructura digital se encuentra sujeta a importantes asimetrías territoriales (CEPAL, 2022).

Según el último Censo de 2022, el 60% de los hogares en la región Centro contaba con una computadora, por encima de la región Sur (53%) y Norte (51%). En el mapa 9 se puede observar que las diferencias son más marcadas aun cuando se lo analiza por departamento, con áreas de la región Norte en las cuales menos del 28% de los hogares cuentan con acceso a una computadora. Las asimetrías en el acceso a una computadora se replican en la conexión a internet: mientras en la región Centro el 80% de los hogares tienen conexión a internet, este indicador se reduce al 69% en la región Norte y al 68% en la región Sur. La conexión a internet tiende a tener una cobertura más homogénea entre departamentos de la región Centro y Sur respecto a la región Norte, como se puede observar en el mapa 10.

²³ El IDI es un índice formado por indicadores de conectividad universal y por indicadores de infraestructura, las habilidades o el acceso a dispositivos digitales para establecer un ranking del estado de desarrollo digital de los países.

Mapa 9
Hogares con acceso a una computadora, 2022
(En porcentajes del total de hogares)



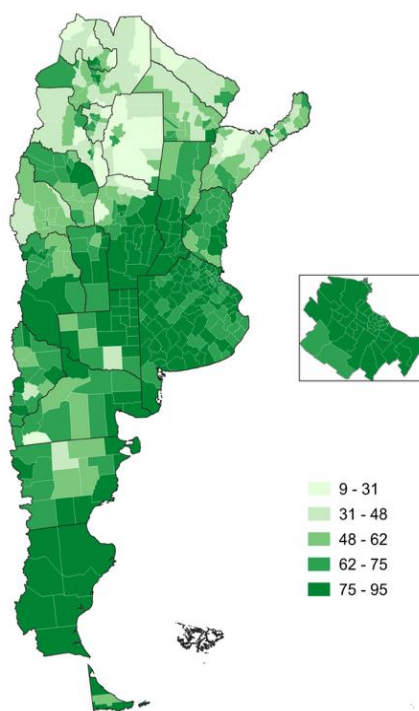
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2022.

El país viene mejorando también la calidad de la conectividad, esencial para el uso de soluciones digitales. La velocidad de bajada de las conexiones fijas por provincias se triplicó desde el año 2020. En el primer semestre del 2025 casi un 37% de los hogares registran una velocidad que supera los 100 Mbps (CABASE, 2025). No obstante, persisten fuertes asimetrías territoriales. En el promedio nacional la velocidad media de descarga fue de 139 Mbps, pero solo tres provincias superaron este promedio (CABA, San Luis y Buenos Aires) y 5 tienen una velocidad de 117 a 103 Mbps; 8 provincias tienen una velocidad media entre 64 y 100 Mbps y 8 provincias aún tienen una velocidad de conexión menor a 64 Mbps (ENACOM, 2024).

Parte de las asimetrías mencionadas podrían reducirse en los próximos años con el avance de la cobertura de servicios satelitales de comunicación sobre todo en aquellas poblaciones rurales sin acceso a la infraestructura básica. Según un estudio del INTA de 2021, sobre 311 parajes rurales, un 40,2% no tenía conectividad a internet. El acceso a internet a través de tecnología satelital se hace relevante en lugares alejados con menor densidad poblacional o con una geografía que dificulta la instalación de cables y/o torres, y en donde no existe una demanda que permita recuperar el tipo de inversión en infraestructura que se requiere para brindar estos servicios (Ministerio de Economía, 2024). El acceso a internet satelital en zonas rurales es también relevante desde un punto de vista productivo, a partir de las oportunidades que abre para mejorar los procesos con la aplicación de la agricultura de precisión. La digitalización y la captura de datos mediante satélites, drones u otros sensores pueden contribuir a generar un salto en la productividad de un sector cuyo nivel de actividad ha tendido a estancarse en la última década. Con esta necesidad, en los últimos años las autoridades nacionales avanzaron en un conjunto de políticas para ampliar la cobertura de servicios satelitales que incluyó la creación de ARSAT

en 2006, el Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 en 2015, y la creación del Registro para la Provisión de Facilidades Satelitales y la apertura del mercado local a nuevas empresas prestadoras entre 2024 y 2025. No obstante, un relevamiento realizado por CABASE (2025) muestra que al momento (2025) sólo el 2,8% de los encuestados utiliza internet satelital como tecnología de acceso a internet fija, frente a un 52% de accesos mediante fibra óptica. Además, la cantidad de accesos por cantidad de usuarios, relevado e informado por el ENACOM, muestra que para el primer trimestre del 2024 el acceso a internet satelital fue de 9,8 accesos cada 100 hogares, un valor mínimo comparado con los más de 78 accesos cada 100 hogares que posee el acceso a internet fijo. Ello deja en evidencia la diferencia entre un mercado con usuarios dispersos (rurales) y otro con predominancia de adopción en zonas urbanas. (Ministerio de Economía, 2024).

Mapa 10
Hogares con acceso a internet, 2022
(En porcentajes del total de hogares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2022.

Recuadro 1
Infraestructura tecnológica y habilidades digitales:
una medición de la provincia de Córdoba

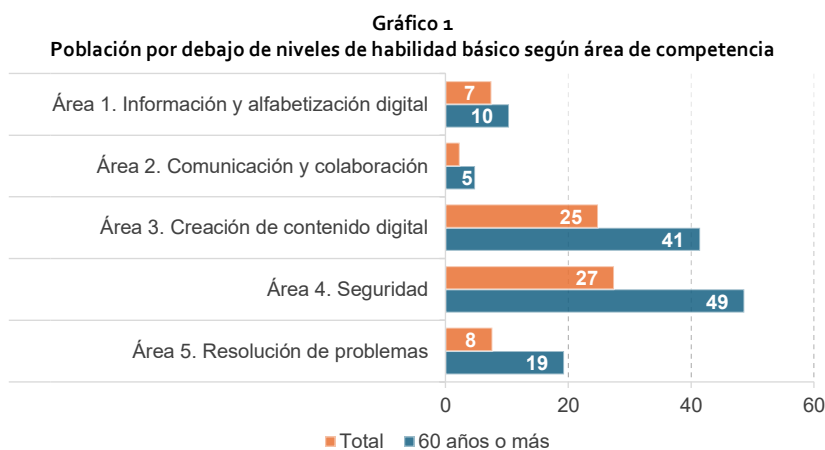
Las competencias y habilidades digitales en un período caracterizado por la sociedad y la economía del conocimiento desempeñan un rol fundamental y tienen consecuencias importantes para los países, los sectores productivos y las empresas. El proceso de transformación digital en las sociedades cambió la forma de hacer las cosas, desde la forma de comprar bienes de primera necesidad hasta las formas de trabajar, y tienen un impacto sistémico sobre la productividad. Las empresas adoptaron nuevos modelos de digitalización y organización virtual del trabajo lo que se ha convertido en un factor crítico para los trabajadores a la hora de acceder a los nuevos mercados laborales digitales. Se han abierto nuevas brechas digitales en el mercado laboral, sobre todo en los países en desarrollo y en relación con la población vulnerable (CEPAL, 2022).

En términos generales las habilidades digitales se definen como el conjunto de destrezas que van desde la búsqueda básica en línea y el envío de correos electrónicos hasta la programación y las tareas más especializadas para poder manejar y utilizar los dispositivos digitales, aplicaciones, redes y tener las competencias para los nuevos mercados laborales (CEPAL, 2022). La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) divide a las habilidades digitales en tres categorías. Las habilidades digitales básicas que comprenden destrezas sencillas para la operación de dispositivos como la utilización de teclados y pantallas táctiles, el acceso a información o la conexión a internet. Las habilidades digitales genéricas o intermedias como la organización y la gestión de datos digitales, la colaboración digital o la creación de contenido para mejorar o integrar la información. Las habilidades digitales avanzadas son destrezas específicas de profesionales especializados en TIC como el dominio de lenguaje de programación, el análisis de datos, las habilidades de procesamiento y modelado, el manejo de grandes bases de datos, el desarrollo de software y la capacidad de desarrollar aplicaciones (UIT, 2020).

Evaluar estas habilidades en la población resulta central para el diseño de políticas de inclusión digital. El Marco de Competencia Digital para la Ciudadanía (DigComp), elaborado por la Unión Europea, ofrece una referencia clave. Allí se distinguen cinco áreas de competencias digitales: i) búsqueda y gestión de información y datos; ii) Comunicación y colaboración; iii) Creación de contenido digital; iv) Seguridad; y v) Resolución de problemas (Consejo de la Unión Europea, 2018).

En Argentina no existe hasta el momento información cuantitativa que permita aproximar el nivel de habilidades digitales de la población, ni tampoco conocer la magnitud de determinadas brechas que existen para grupos como las personas mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres y diversidades, así como en general los hogares de menores ingreso. Para abordar en parte esta limitación, la CEPAL en conjunto con la provincia de Córdoba desarrolló y aplicó una encuesta de habilidades digitales de alcance provincial. Dicha encuesta utiliza el Marco DigComp como base, adaptado a las prácticas más frecuentes en Latinoamérica, y en particular respecto de plataformas digitales y herramientas cotidianas para los habitantes de la provincia de Córdoba. También se apoyó a la realización de estudios cualitativos a informantes clave para enriquecer el análisis que surge de la encuesta cuantitativa.

Los resultados muestran que el 62% de la población encuestada de la provincia de Córdoba posee habilidades básicas o superiores en cinco áreas de competencias digitales. El 38% restante muestra habilidades inferiores a básicas. No obstante, esa situación general es muy distinta según el tipo de área de competencia evaluada. Las mayores brechas están en las competencias asociadas a la creación de contenido digital y en seguridad. En cambio, las competencias en el área de comunicación parecen estar prácticamente universalizadas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base Encuesta de Habilidades Digitales (García Díaz y Villafañe, 2024).

La encuesta permite evaluar las brechas que existen para diversas poblaciones. Para las personas mayores se presentan las brechas más importantes, siendo el caso de los adultos mayores donde las brechas son muy importantes. En especial en las dimensiones de creación de contenido digital y sobre todo de Seguridad. Por otro lado, hay brechas de género en el desarrollo de habilidades digitales (de 6 puntos de diferencia en detrimento de las mujeres). El nivel educativo sigue siendo un condicionante de la capacidad de desarrollar habilidades digitales (56% de la población en el grupo de habilidades inferiores a básicas tiene solo educación primaria completa o incompleta). Uno de los resultados más destacados de la encuesta es la asociación entre el acceso a dispositivos, sobre todo computadora personal, y las posibilidades de desarrollar habilidades digitales (véase el gráfico 2).



En síntesis, las profundas desigualdades en la calidad y densidad de la infraestructura se erigen como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los territorios históricamente rezagados, y explican en gran medida tanto las brechas sociales observadas como su persistencia a lo largo del tiempo. A pesar de los esfuerzos significativos y sostenidos desplegados desde los distintos niveles de gobierno —que han permitido avances concretos, especialmente en materia social—, los resultados alcanzados aún muestran limitaciones cuando se trata de impulsar un desarrollo productivo más equilibrado. El capítulo IV examina los mecanismos institucionales y los instrumentos de política implementados para reducir la desigualdad territorial, destacando los logros alcanzados, pero también los desafíos pendientes para transformar las mejoras sociales en un verdadero motor de convergencia económica y productiva.

III. La dinámica reciente de las asimetrías territoriales

La economía argentina muestra una dinámica problemática desde hace una década y media. Cómo se desarrolló en la introducción, esto se relaciona tanto con factores internos —destacándose la inestabilidad macroeconómica y los problemas del sector externo— como con el contexto internacional —las dificultades de países de industrialización media para insertarse al mundo tras la emergencia de China como potencia manufacturera.

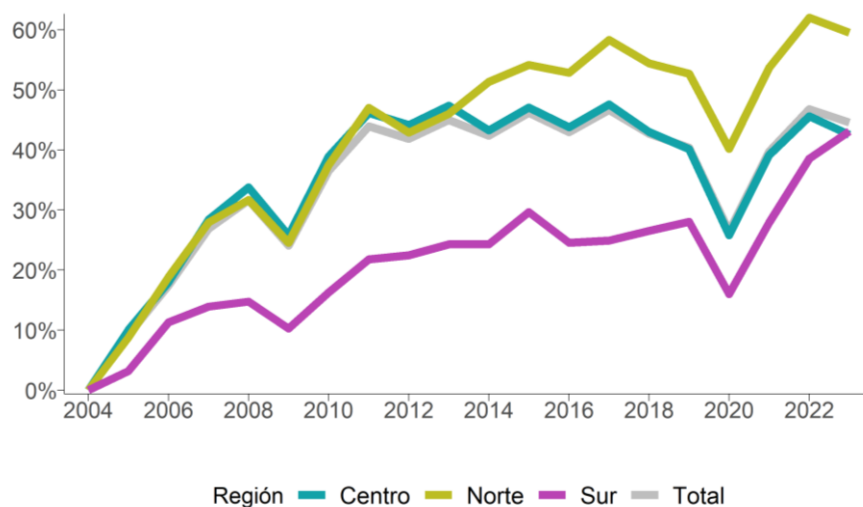
La actividad económica se encuentra, con altibajos, estancada desde el año 2011, lo cual ha tenido implicaciones en las posibilidades para disminuir las brechas sociales y mejorar la calidad de vida del conjunto de la población. Ahora bien, al margen del estancamiento de la actividad económica a nivel nacional, la dinámica no ha sido neutral en términos regionales. Por el contrario, es posible divisar trayectorias regionales diferenciadas surgidas, como se verá, de comportamientos contrapuestos en las cadenas productivas predominantes en cada territorio. La disparidad de estas trayectorias regionales se reflejó a su vez en el desarrollo de muchos de los indicadores sociales expuestos en el capítulo I.

En la dinámica económica mencionada pueden distinguirse tres grandes etapas. Entre los años 2004 y 2011 las regiones Norte y Centro crecieron aceleradamente (gráfico 16). Esto se dio, en buena medida, gracias al protagonismo simultáneo de la industria manufacturera y de la producción agropecuaria. En esta primera etapa la región del Sur registró, en cambio, tasas de crecimiento inferiores, debido al declino gradual de las cuencas hidrocarburíferas convencionales. En términos de la situación social se observa una importante reducción de la pobreza —desde los valores sin precedentes registrados después de la crisis de 2001-2002— de más de 23 puntos porcentuales en este periodo. A nivel regional se observan un correlato con la situación económica: mayor intensidad de mejora en las provincias del Norte y del Centro, aunque como se mencionó partiendo de niveles muy disímiles. Las provincias del Sur también experimentaron reducciones importantes, aunque de menor magnitud relativa.

A partir del año 2011 se produjo un cambio en este patrón de crecimiento, con efectos regionales dispares. Como se verá, ello respondió al freno de la expansión industrial, afectando más severamente a las provincias del centro del país. Aunque a menor ritmo, las provincias del norte continuaron

creciendo, sostenidas en parte por políticas anticíclicas. En esta etapa el sur también moderó su expansión, pero, al contar con menor presencia de la industria y un vínculo más estrecho con la demanda externa, enfrentó mejor las adversidades económicas y acortó la brecha de crecimiento que había acumulado con relación al resto del país. En términos de pobreza durante estos años se estanca significativamente el ritmo de reducción hasta fines de 2017 donde comienza a crecer—en 2019 la pobreza había aumentado 7 puntos porcentuales, respecto a 2022—. Es importante notar que las provincias del norte registraron un incremento sustancialmente menor que las del Centro y Sur del país, lo que permitió que continuara disminuyendo la profunda desigualdad territorial en la situación social que caracterizó históricamente al país.

Gráfico 16
Evolución del valor agregado bruto regional, crecimiento acumulado desde 2004
(Precios constantes de 2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2025).

A partir de 2019 se configuró un nuevo patrón de crecimiento económico, vigente hasta la actualidad. Los sectores intensivos en recursos naturales se posicionaron como actores centrales, registrando tasas de expansión superiores a las del resto del entramado productivo. Este proceso se dio en un contexto de elevada volatilidad macroeconómica, marcado por tensiones cambiarias y devaluaciones periódicas que provocaron un notable incremento de la pobreza. Sin embargo, también favoreció una cierta convergencia regional, dada la mejor evolución relativa del norte y del sur del país respecto del centro.

Los últimos años de la serie plantean un desafío interpretativo. En 2020 la actividad económica registró una fuerte contracción, generalizada en todas las regiones, como consecuencia de la crisis derivada de la pandemia global de COVID-19. Posteriormente, entre 2021 y 2022 se observó una recuperación, aunque en 2023 —último año de la serie— las regiones Norte y Centro volvieron a retroceder por el impacto de la grave sequía que afectó al sector agropecuario. Aun así, en esta fase puede distinguirse el gran impulso de la región Sur y, en menor medida, del norte. La primera, debido al despegue de la producción de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, cuyo crecimiento se aceleró exponencialmente luego de la pandemia; la segunda, por el auge de la minería del litio.

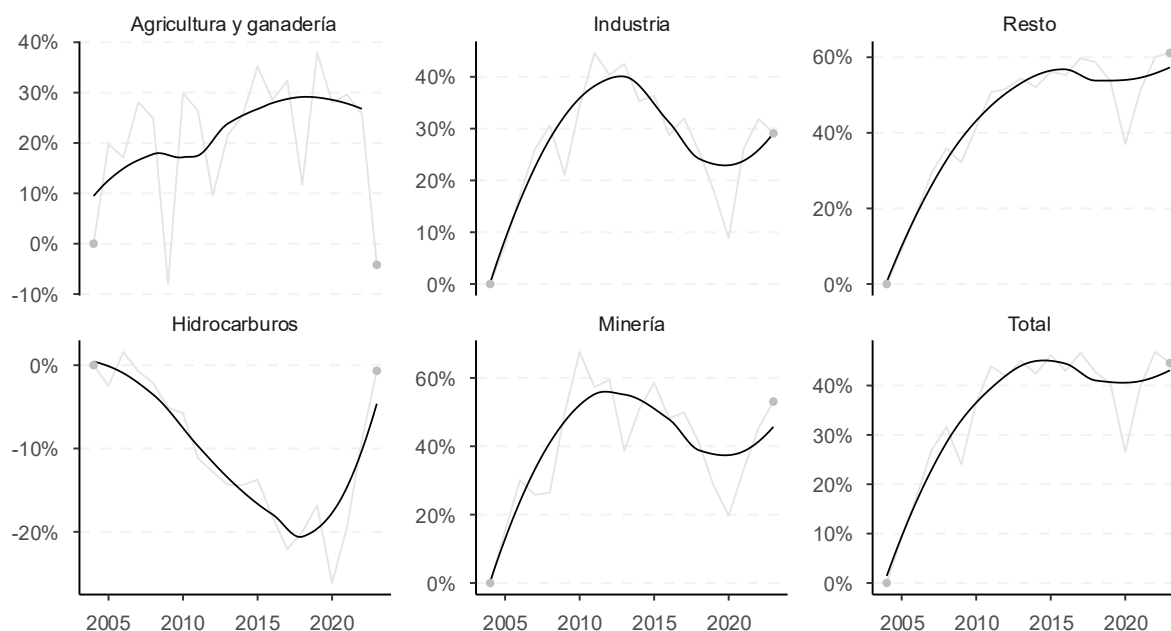
En términos de la situación social, con importantes vaivenes atados a las sucesivas crisis que experimentó la economía, se observa un empeoramiento de los principales indicadores —entre el 2019 y el 2024 la pobreza crece casi 2,5 puntos porcentuales— que fue bastante homogéneo a nivel territorial.

A. La dinámica económica sectorial

Por lo expuesto en la introducción es claro que las tendencias en la actividad de los diversos complejos productivos han sido determinantes para comprender la evolución de los senderos regionales. El gráfico 17 muestra la evolución del valor agregado bruto nacional total y su desglose para los sectores seleccionados de mayor relevancia.

Como puede observarse, la actividad industrial exhibió un crecimiento prácticamente ininterrumpido entre el 2004 y el 2011, acumulando una expansión total de 44% (un ritmo anualizado de 5,3%). Posteriormente, entró en una fase descendiente hasta el año 2020, con una leve recuperación posterior hasta el 2023. Por su parte, la actividad agropecuaria presentó una tendencia más uniforme, aunque con la volatilidad propia del sector derivada de inclemencias climáticas como inundaciones y sequías. En particular, se destacó la sequía de 2023, que provocó una caída de la actividad a niveles incluso inferiores a los de 2004 (-4,2%), después de haber alcanzado en 2022 un crecimiento acumulado cercano al 25%.

Gráfico 17
Evolución del valor agregado bruto nacional por sectores, desde 2004 a 2023
(Valores observados y tendencia)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (2025).

La evolución del VAB de los hidrocarburos reflejó el declino en la producción de las cuencas de extracción convencional, tocando un piso de -26% en el 2020, momento a partir del cual revirtió abruptamente su tendencia por el despegue de la producción en Vaca Muerta. Vale mencionar que la recuperación se debe exclusivamente a la producción no convencional en Neuquén: aunque otras provincias también tienen formaciones geológicas con potencial en hidrocarburos no convencionales, todavía se encuentran en etapa de exploración.

Aunque por otros motivos, la actividad minera presentó un recorrido similar al de la actividad industrial: alcanzó un pico de expansión en 2011, situándose un 67% por encima del nivel de 2004 (lo que implica una expansión anualizada de 7,6%), para luego descender hasta 2020. Desde entonces inició una nueva etapa de crecimiento, ubicándose en 2023 un 53,1% por encima del año base.

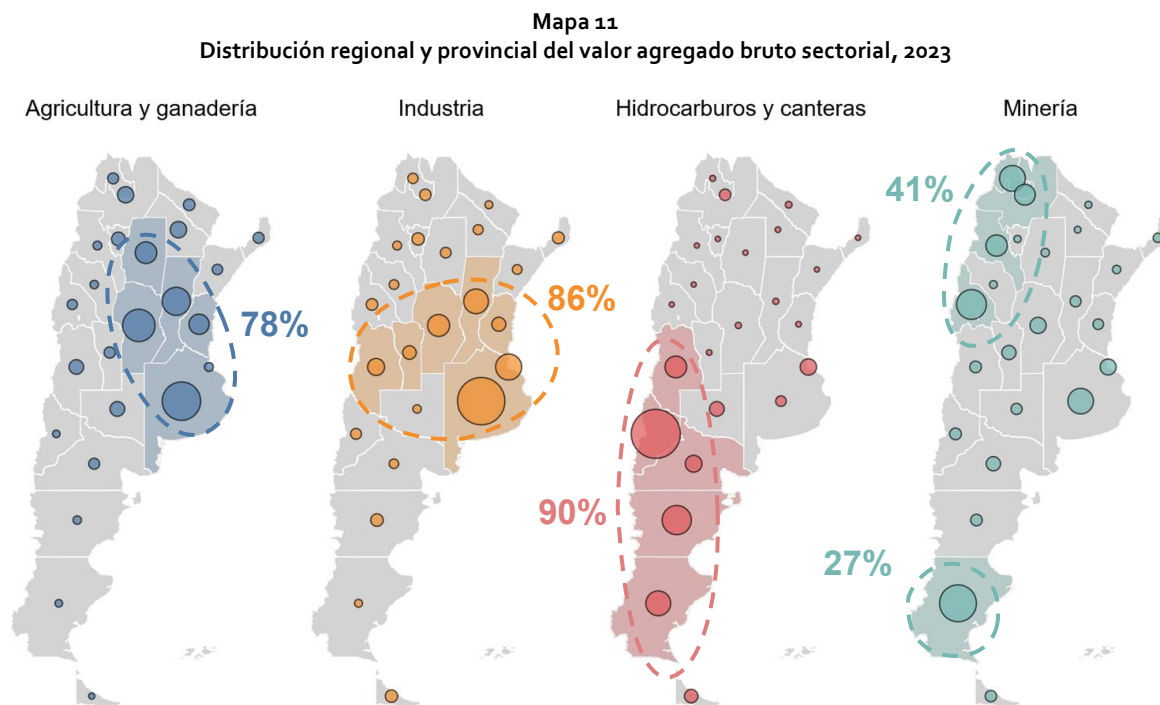
El crecimiento de la producción de oro y, en menor medida, de plata explica parte del avance acumulado de la minería. El descenso entre 2011 y 2020 respondió al agotamiento de los yacimientos de cobre y al cierre de la mina Bajo de la Alumbreira en Catamarca. Sin embargo, la merma en la producción de cobre (cuyo potencial vuelve a ser considerable en la actualidad con varios proyectos en fase de exploración o factibilidad, particularmente pero no limitado a la provincia de San Juan) fue más que compensada por el reciente auge de la minería de litio en las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta.

B. La dinámica de las asimetrías económicas

La proyección regional de la evolución sectorial responde a la configuración territorial de las cadenas productivas. El mapa 11 permite comprender el nexo entre ambas dimensiones y complementa el análisis de las áreas productivas del capítulo dos, reflejando la distribución provincial del valor agregado bruto sectorial. Allí se identifican las cinco provincias de mayor peso en cada una de las cadenas seleccionadas.

En materia industrial, las cinco provincias con mayor aporte se localizan en la región Centro, concentrando el 86 % del valor agregado. La dinámica económica del centro del país se asocia de manera evidente a la producción industrial.

El valor agregado de la producción agropecuaria también se concentra principalmente en el centro, aunque con una extensión hacia el norte. Entre las cinco provincias de mayor aporte se encuentran cuatro en la franja central y una en el norte del país, explicando el 78 % del valor agregado total.



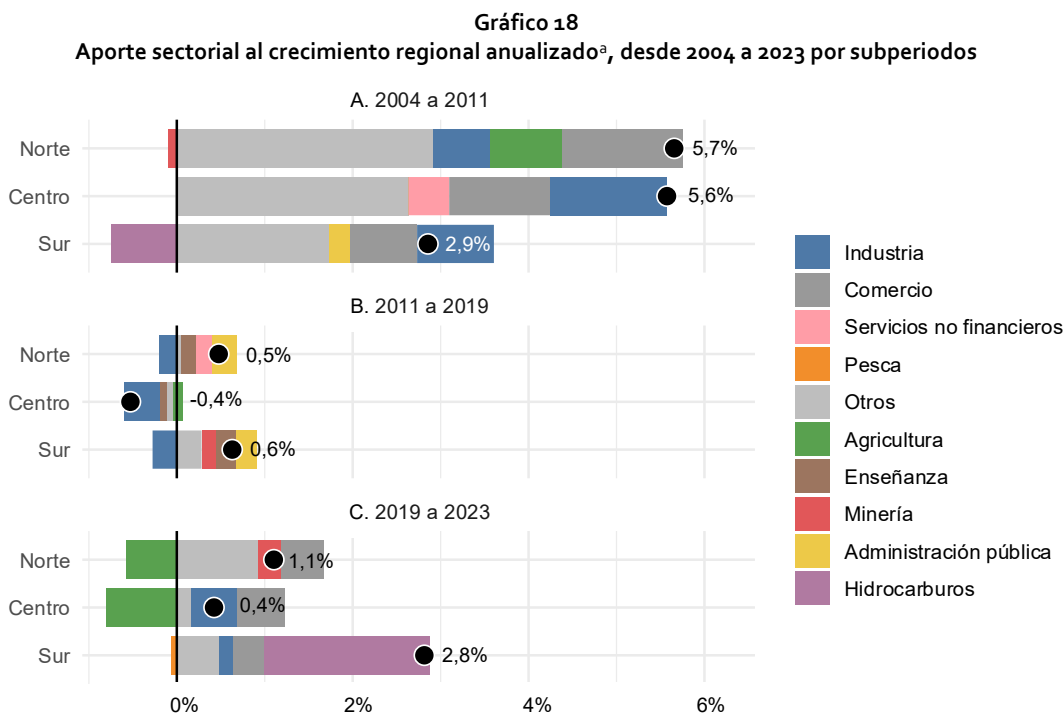
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2025).

La producción de hidrocarburos se concentra en cuatro provincias de la región Sur y una del Centro, representando el 90 % del valor agregado del sector. Por su parte, la minería muestra una distribución más dispersa: entre las cinco provincias de mayor aporte se encuentran tres en el norte, una en el centro y otra en el sur.

El gráfico 18 condensa la evolución sectorial según la periodización definida, integrando la proyección regional del valor agregado y destacando los tres sectores de mayor incidencia en el crecimiento, así como el sector con mayor contrapeso, lo que permite corroborar cuantitativamente las trayectorias adelantadas en la introducción.

Entre 2004 y 2011 la industria fue determinante en el crecimiento de todas las regiones, siendo el rubro de mayor aporte a la expansión del centro (que fue de 5,6% anual) y del sur del país (que rondó el 2,2% al año), explicando respectivamente el 24 y 30% de la variación. En el norte, que creció al 5,7% anual, también fue muy relevante el comercio (con un aporte de 24%) y la expansión agrícola (14%). El menor avance de la región Sur se debió a la retracción de los hidrocarburos, que restaron un equivalente al 26% del crecimiento regional.

Entre 2011 y 2019, la industria se convirtió en el principal factor del estancamiento económico. Su retracción explicó la mayor parte de la caída en las provincias del Centro y representó la incidencia negativa más importante en el resto del país. En este período, el resto de los sectores productivos también mostró desaceleración. Las regiones Norte y Sur continuaron creciendo, pero a un ritmo muy bajo (0,5% y 0,6% anual, respectivamente), sostenidas principalmente por los servicios públicos —salud y educación— y la administración pública²⁴.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2025).

^a Los puntos en negro indican la variación anualizada total de la región en cada período, y las barras indican el desglose sectorial. En el semieje positivo, los rubros con aporte positivo a la variación total, en el negativo los de aporte negativo. La categoría "Otros" refleja el aporte neto de los sectores que no están resaltados en color.

²⁴ Vale aclarar que algunas provincias mostraron comportamientos que se apartan de los promedios de su región. Santiago del Estero, por ejemplo, mostró un fuerte crecimiento entre 2011 y 2019, por un excelente desempeño agrícola durante aquellos años. Asimismo, la provincia de Neuquén comenzaba a despegarse del resto de las provincias productoras de hidrocarburos, mostrando altas tasas de expansión por la producción de Vaca Muerta; pero el efecto neto de los hidrocarburos en la región Sur quedaba todavía neutralizado por la caída de la producción convencional. También empezaba a cobrar relevancia la producción de litio en Jujuy, aunque ello es compensado en el plano regional por la caída en la producción de cobre en Catamarca (que tuvo un fuerte impacto en su actividad económica).

Desde 2019, el Sur mostró la mayor expansión, con un ritmo anual de 2,8%, impulsado por los hidrocarburos (67 % de aporte). Este crecimiento se concentró especialmente en la provincia de Neuquén, que creció un 9,9 % anual, mientras que el resto de la economía regional permaneció afectada por la disminución de la producción convencional de hidrocarburos.

El Norte continuó creciendo a un ritmo medio (1,1% anual), impulsado por el comercio (44%), la minería del litio (24%) y la construcción (31%), esta última vinculada al desarrollo de infraestructura minera. Las provincias con minería de litio —Catamarca, Jujuy y Salta— registraron tasas superiores al promedio regional: 5,8%, 4,5% y 1,8% anual, respectivamente.

Por último, el Centro mostró un crecimiento modesto del 0,4% anual, de la mano de la reactivación de la construcción y de la actividad industrial después de la pandemia. Sin embargo, la actividad agropecuaria sufrió una caída significativa debido a la sequía de 2023, que impactó en todas las zonas agrícolas del país y afectó el crecimiento acumulado de la región.

En resumen, desde 2011 las provincias del Centro han registrado un crecimiento más lento, tendencia que se ha consolidado en los últimos años. Esta situación resulta particularmente relevante en términos del valor agregado, dado que la actividad económica se concentra fuertemente en esta región.

De manera indirecta, esta dinámica está generando una redistribución incipiente de la actividad económica en el país, como se observa en el cuadro 7. Asociado a ello, se aprecia una leve disminución de las brechas territoriales en la distribución de la actividad económica y en los indicadores sociales. No obstante, este proceso ocurre en un marco de deterioro promedio, dado que el entramado productivo muestra un bajo dinamismo en general.

Cuadro 7
Distribución regional del valor agregado
(En porcentajes)

Región	2004	2011	2019	2023
Centro	78,7	80,0	78,6	77,6
Norte	11,6	11,9	12,6	12,8
Sur	9,6	8,1	8,7	9,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2025).

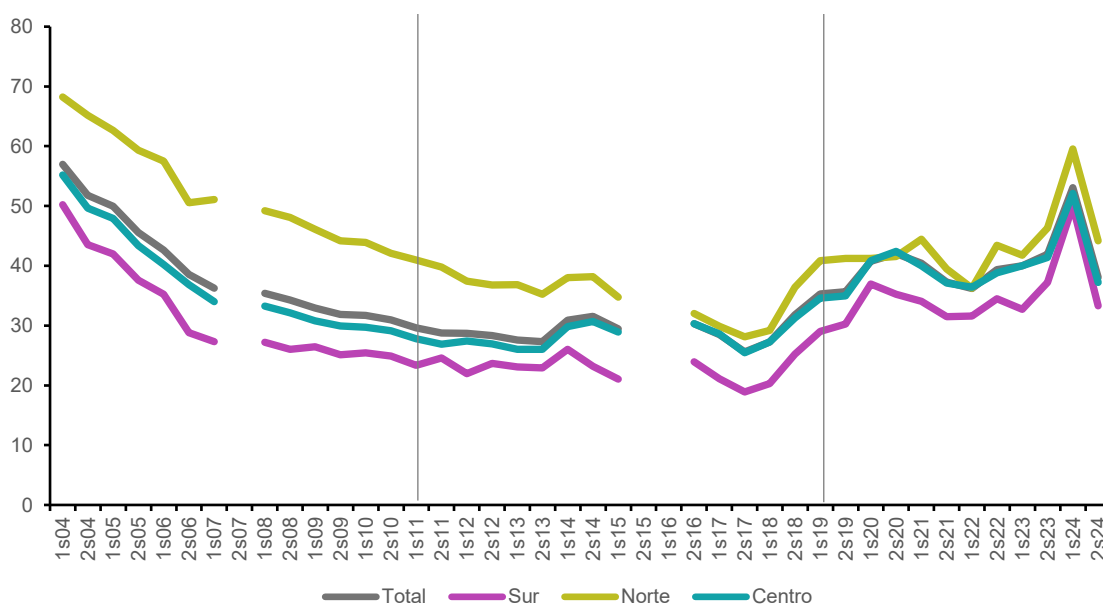
Sin duda, el dinamismo de sectores intensivos en recursos naturales —en particular los asociados a minerales estratégicos, energías renovables, electromovilidad y almacenamiento eléctrico, bioeconomía—, impulsado por la reconfiguración y el crecimiento de la demanda internacional vinculada a la transición energética, abre oportunidades significativas para el desarrollo nacional y regional. No obstante, también plantea desafíos claros. Hasta el momento, el crecimiento de estos sectores no ha sido suficiente para arrastrar al resto del entramado productivo, que continúa avanzando a un ritmo más lento, a diferencia del patrón de expansión observado hasta 2011, cuando la actividad involucraba de manera más amplia a todo el tejido productivo. En este contexto, el desafío sigue siendo el mismo que enfrentan históricamente las economías periféricas: fortalecer los vínculos entre los sectores exportadores de materias primas y el entramado productivo local, promoviendo el desarrollo de proveedores aguas arriba y la incorporación de valor agregado aguas abajo con el fin de elevar el grado de elaboración de la producción y aumentar su participación en las exportaciones globales.

C. La dinámica de las brechas sociales

En las últimas décadas, las desigualdades en la situación social a nivel territorial mostraron un comportamiento disímil. Algunos indicadores sociales presentaron mejoras perceptibles, mientras otros evidenciaron avances menores. Destaca la favorable evolución de la pobreza, que no obstante se revierte en los últimos años.

Como fue mencionado, resalta el periodo hasta 2011 donde la caída de la pobreza fue de gran intensidad, seguido por un estancamiento con leve aumento hasta 2019 y más recientemente importantes vaivenes atados a la dinámica económica, de sucesivas crisis que experimentó la economía argentina.

Gráfico 19
Personas bajo la línea de pobreza, por región
(En porcentajes)

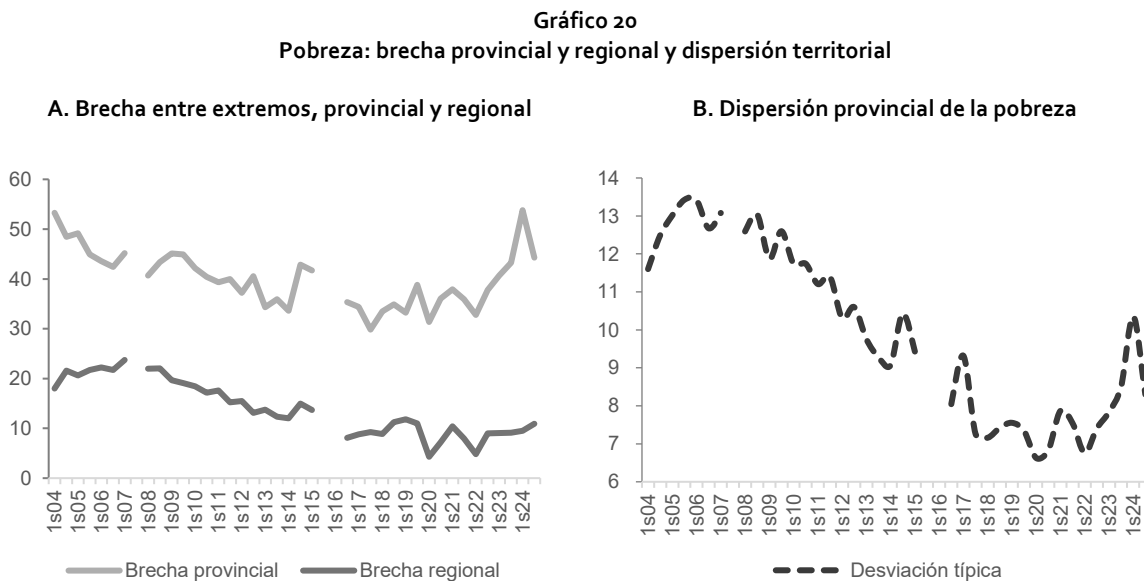


Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020).

Ese cuadro general muestra algunas particularidades territoriales que resulta interesante actualizar. Hasta fines de 2017 se redujeron las desigualdades en la situación de la pobreza entre provincias. La distancia en puntos porcentuales entre las jurisdicciones de mayor y menor incidencia de la pobreza (Formosa y CABA) pasó de 53 a cerca de 30. En tanto que, considerando los promedios regionales, la diferencia entre la región Norte y la región Sur se redujo de 18 a 9 puntos porcentuales (véase el gráfico 20A).

Ahora bien, los años siguientes, el empeoramiento en los niveles de pobreza también tuvo un correlato en las brechas interprovinciales (bastante menor cuando se consideran los promedios). Particularmente asociado al importante crecimiento de la pobreza en algunas de las provincias del Norte del país (Chaco, La Rioja y Catamarca).

La dispersión entre las tasas de pobreza provinciales, evaluada según la desviación típica, muestra el mismo panorama, con una reducción importante hasta 2019 y desde allí un empeoramiento de 30% (véase el gráfico 20B)²⁵.



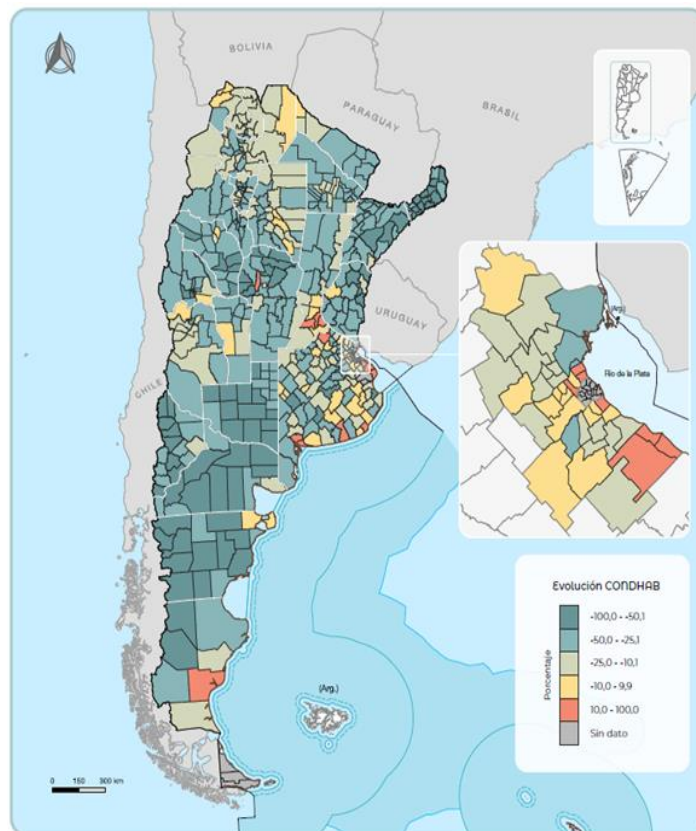
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020).

En materia de indicadores de condiciones de vida más estructurales también se registran mejoras. El componente de privación patrimonial de los hogares, que mide las características habitacionales de los hogares, permite una comparación intercensal que da un panorama de largo plazo en ese tipo de infraestructura básica. El mapa 12 muestra el cambio en el porcentaje de hogares con privación patrimonial para cada departamento, donde los valores negativos (positivos) indican una mejora (empeoramiento) relativa en las condiciones habitacionales con respecto a 2001.

Tal como puede observarse, se registran mejoras bastante transversales en el territorio. Aquellas de mayor magnitud (verde más intenso) se concentran en los departamentos del sur del país, de las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos y en diversas zonas del centro del país. En los departamentos del Norte del país, que en la sección previa señalamos como los de mayor vulnerabilidad, se observan mejoras, aunque de menor magnitud, y en algunos de ellos —aquellos de mayor intensidad de privación— empeoramientos. También en diversos departamentos de la región del centro, asociados a conurbanos de ciudades, se observan variaciones muy pequeñas o empeoramiento en las condiciones habitacionales de los hogares.

²⁵ La desviación típica (también conocida como desviación estándar) es una de las medidas más usadas de dispersión. Normalmente la mayor parte de los valores registrados se ubica en el rango definido por la media más/menos una desviación típica, de modo que la disminución de esta última señala una reducción de las brechas (un acercamiento de todos los valores al valor promedio). Es importante mencionar que existen medidas de dispersión alternativas, como el coeficiente de variación, que mide la desviación típica como porcentaje de la media aritmética. Cuando el promedio desciende, como es el caso de la pobreza, el coeficiente de variación se torna una medida de brechas más “exigente” que la desviación típica, ya que su reducción exige una caída más que proporcional de la dispersión. A la luz de este indicador, muchas de las brechas que se analizan en esta sección muestran reducciones menores. No obstante, las conclusiones se orientan esencialmente en el mismo sentido.

Mapa 12
Evolución de los hogares en viviendas particulares con al menos una privación patrimonial, por departamento, partido o comuna, variación 2001-2022



Fuente: INDEC (2025).

IV. Mecanismos mitigadores y políticas públicas

La profundidad de las brechas territoriales sería mayor —y la dinámica de las desigualdades más desfavorable— de no mediar arreglos institucionales y políticas públicas que propicien una llegada de los recursos administrados por el Estado nacional a las regiones y sus poblaciones con algún sentido de progresividad. En particular la inversión pública llevada adelante por el gobierno nacional y las transferencias a las provincias que tienen por finalidad el equipamiento y/o la realización de obras tienen potencial para moderar o reducir progresivamente las brechas de infraestructura que han restringido el desarrollo económico y social de las jurisdicciones del país históricamente relegadas. También pueden jugar un rol relevante en esa dirección las políticas de desarrollo productivo desplegadas desde los niveles nacional y subnacional, sobre todo cuando se busca que estas estén articuladas entre sí.

A. Mecanismos mitigadores de la desigualdad

La coparticipación federal de impuestos puede inscribirse entre los arreglos institucionales que propician una distribución progresiva de los recursos nacionales. Políticas como la Asignación Universal por hijo, así como otras transferencias a hogares en situación de vulnerabilidad, y las moratorias previsionales son instrumentos efectivos para reducir la desigualdad social medida por ingresos resultante de las asimetrías territoriales. En conjunto, estos pueden ser vistos como mecanismos mitigadores de las asimetrías existentes en el país. A continuación, se describen las características de estos mecanismos, la forma en que operan, la importancia de preservarlos y, eventualmente, de mejorarlos.

1. La coparticipación federal

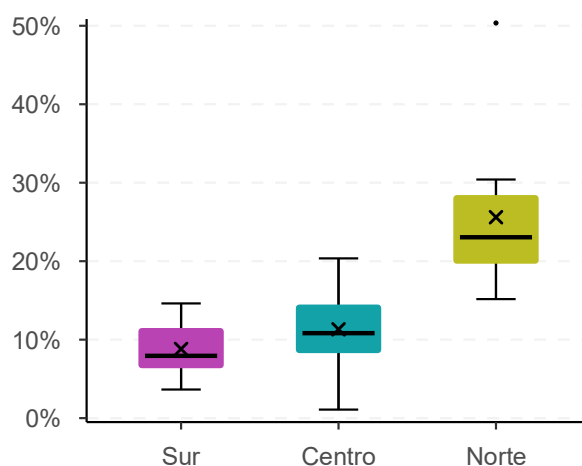
Para la mayoría de las provincias, y más aún para las de menor desarrollo relativo²⁶, los ingresos coparticipables constituyen la principal fuente de recursos. El diseño del sistema de coparticipación federal pasó por diferentes etapas. Actualmente, la Nación transfiere a las provincias el 56,7% de los impuestos coparticipables que recauda²⁷. Sobre esta masa de ingresos, cada provincia participa con una

²⁶ También son relevantes otras transferencias recibidas del gobierno nacional que no forman parte de la coparticipación; aunque estas últimas no tienen un carácter automático.

²⁷ Al neto de la detracción del 15% de la masa coparticipable bruta destinada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de una suma fija de 45,8 millones de pesos mensuales que se reparte entre las provincias.

alícuota establecida en base a parámetros redistributivos, que buscan favorecer a los territorios más rezagados²⁸. En las provincias del norte del país, de hecho, la masa de recursos distribuida por coparticipación u otras leyes que prevén la distribución automática de recursos nacionales equivalía en 2023, en promedio, al 23% del valor agregado bruto provincial (llegando al 30% y 50% en algunos casos), mientras que en las provincias de la región Centro o Sur representaba, en promedio, menos del 7%, alcanzando en alguna de ellas un máximo que no superaba el 18% (véase el gráfico 21).

Gráfico 21
Importancia de recursos de la coparticipación y otros de distribución automática, por región
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias y Ministerio de Economía.

Como se destacó oportunamente, la coparticipación contribuye a equiparar los recursos fiscales por habitante de las provincias, reduciendo las diferencias de base en su espacio fiscal y posibilitando un funcionamiento de los estados provinciales más equilibrado. Junto al resto de las transferencias de origen nacional, posee un alto impacto en la mitigación de las desigualdades socio-territoriales.

Históricamente, la mayor parte de los recursos tributarios nacionales coparticipables se generaron en aquellas provincias del país con mayor grado de desarrollo, alimentados mayoritariamente por la actividad productiva desarrollada en la región Centro. Ahora bien, si como se advirtió en secciones precedentes, el centro del país se halla en una suerte de estancamiento económico prolongado —e incluso de retroceso, cuando al valor agregado se lo mide por habitante—, el potencial recaudatorio se ve necesariamente afectado y, con él, su capacidad redistributiva. El estancamiento secular de la economía argentina observado sobre todo en el centro del país, dada la estructura productiva de esta región, revela dificultades para continuar expandiendo la producción con desafíos en dos de sus sectores clave. En el sector agropecuario elevar la productividad requerirá de nuevos avances tecnológicos, mientras que en el sector manufacturero se presenta el enorme desafío de competir con las grandes potencias industriales.

Las oportunidades productivas emergentes en la Argentina en el período reciente, asociadas con la explotación de recursos naturales, como son la extracción no convencional de hidrocarburos en la

²⁸ Esta distribución fue establecida de manera provisoria en 1988, habiendo quedado pendiente que el Congreso de la Nación dicte una nueva ley, tal como fue establecido en la Constitución Nacional de 1994. Las porciones actualmente correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, que no formaron parte de la distribución original, se extraen de la parte correspondiente a la Nación.

provincia de Neuquén y de minerales metálicos en algunas provincias del noroeste —principalmente Catamarca, Salta y Jujuy— y centro del país —San Juan—, se presentan como una llave para robustecer los recursos provinciales, ganar espacio fiscal y desplegar estrategias de desarrollo en esos territorios. Como se mencionó, resulta crucial en ese sentido la cooperación entre provincias para evitar carreras a la baja en materia de tributación además de sortear la erosión de las bases tributarias y fomentar convergencia en materia tributaria. El éxito en estas tareas puede mejorar las condiciones productivas, laborales y sociales en los territorios involucrados, pero no necesariamente abonará a la reducción de asimetrías.

En cambio, políticas de desarrollo productivo multinivel que propicien la articulación de estas actividades basadas en recursos naturales dinámicas con otras ubicadas aguas arriba y aguas debajo mediante estrategias de desarrollo de proveedores y de incentivos a la agregación de valor, podrán generar condiciones para que el dinamismo emergente, hoy circunscripto territorialmente, pueda propagarse hacia otras actividades productivas haciendo aprovechamiento de las capacidades existentes y generar un derrame que traspase los límites provinciales. De ese modo, los mecanismos de distribución de recursos nacionales —la coparticipación y los demás instrumentos de distribución automática— podrán preservar e incluso refinar —si se trabaja en rediseños superadores— su impronta mitigadora de asimetrías.

2. La asignación universal por hijo

Las políticas de implementadas desde el gobierno nacional, incluso aquellas sin fundamento específicamente regional, pueden tener un impacto heterogéneo a nivel territorial. En particular, las políticas de protección social pueden contribuir a mitigar las disparidades sociales territoriales. Ello es así porque en los territorios con menor desarrollo económico existe, como se observó antes, una alta incidencia de la informalidad y la precariedad laboral, por lo que una mayor proporción de la población ve restringido su acceso a los derechos propios de los vínculos laborales formales, como la obra social, el aguinaldo, las vacaciones pagas y licencias, las asignaciones familiares y, en el futuro, la jubilación.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) contribuye a compensar la falta de acceso a estos derechos, constituyendo el principal programa de transferencias de ingresos del país, financiado desde la Nación. El programa, que se paga a las madres, padres o adultos responsables desocupados o informales, es una política que apunta a la universalidad de los derechos que busca cubrir a la población infantil o joven cuya madre, padre o persona encargada no ha podido acceder a un empleo en el sistema contributivo, y es una política de inclusión en la medida que el requisito para su acceso (carecer de un trabajo registrado) constituye la causa de su exclusión de la percepción de Asignaciones Familiares contributivas.

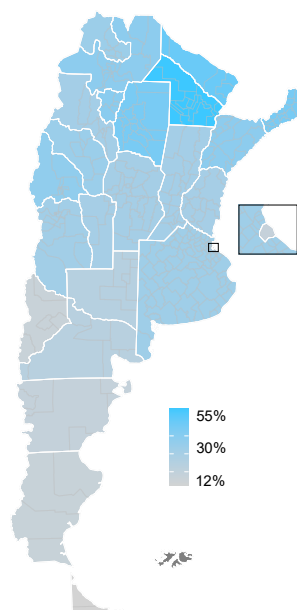
Este espíritu de la AUH la convierte en un mecanismo de redistribución territorial en la medida que tiene una incidencia o alcance mayor en aquellos territorios en los que las posibilidades de acceder a una ocupación formal son más reducidas, y donde existe, por tanto, una población infantil y adolescente más desprotegida, como es el caso de la región Norte. En efecto, en las provincias de la región Norte el 42% de las personas menores y adolescentes de hasta 17 años perciben el beneficio de la AUH, mientras que en la región Centro esa cobertura se ubica en 31%. Una proporción aún más baja se encuentra en la región Sur, que cuenta con un mercado de trabajo más estructurado, y solo alrededor del 19% de las y los menores de 17 años perciben la AUH (véase el mapa 13).

La política de Asignación Universal abarca, además, a las personas gestantes a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), que se paga durante los meses de gestación y hasta el momento del nacimiento. En diciembre de 2024 la cantidad de beneficiarios y beneficiarias de la AUH y AUE superaba los 4,2 millones de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas²⁹. La AUH también se encadena con otra política social, denominada Tarjeta Alimentar, que asiste a los ingresos de los hogares con niños, niñas o adolescentes de hasta 17 años beneficiarias y beneficiarios de la AUH,

²⁹ Informe de Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES, 2025).

embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo y a madres con 7 hijos o más que perciben pensiones no contributivas. Consiste en un monto para la compra de alimentos que varía según la cantidad de hijos o hijas en el hogar, llegando en mayor medida a los hogares más vulnerables, que tienen mayor cantidad de infantes o adolescentes, que son más frecuentes en los territorios con menor grado de desarrollo.

Mapa 13
Cobertura de AUH por provincia, proporción de NNYA hasta 17 años
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Subsecretaría de Seguridad Social.

Sin resolver las brechas territoriales resultantes de las asimetrías históricas, estos mecanismos resultan determinantes para morigerar la acentuación de las brechas de ingresos. De ahí la importancia del esfuerzo por preservarlos o incluso elevarlos en términos reales. Como de hecho se observó en 2024, con una serie de ajustes nominales en las prestaciones que permitieron, si bien no retornar a sus niveles máximos (cuando el gasto en AUH alcanzó a ser en torno del 0,8% del PIB, los años en 2019 y 2020), frenar su retroceso en términos reales: la recomposición de los montos de la AUH en 2024 llevó al programa a erogar un monto equivalente al 0,6% del PIB, desde un nivel de 0,4% del PIB en 2023.

3. La moratoria previsional

La elevada informalidad laboral de las regiones menos desarrolladas produce también una exclusión de los esquemas previsionales contributivos. El Plan de Inclusión Previsional, aplicado mediante sucesivas moratorias implementadas a partir de 2005, fue diseñado para incrementar la cobertura previsional de las personas mayores, que a comienzos de la década de 2000 resultaba muy baja —no solo en las regiones postergadas sino en el conjunto del país—, como consecuencia de la regresión estructural (productiva y social) que había experimentado la Argentina durante el último cuarto del siglo XX.

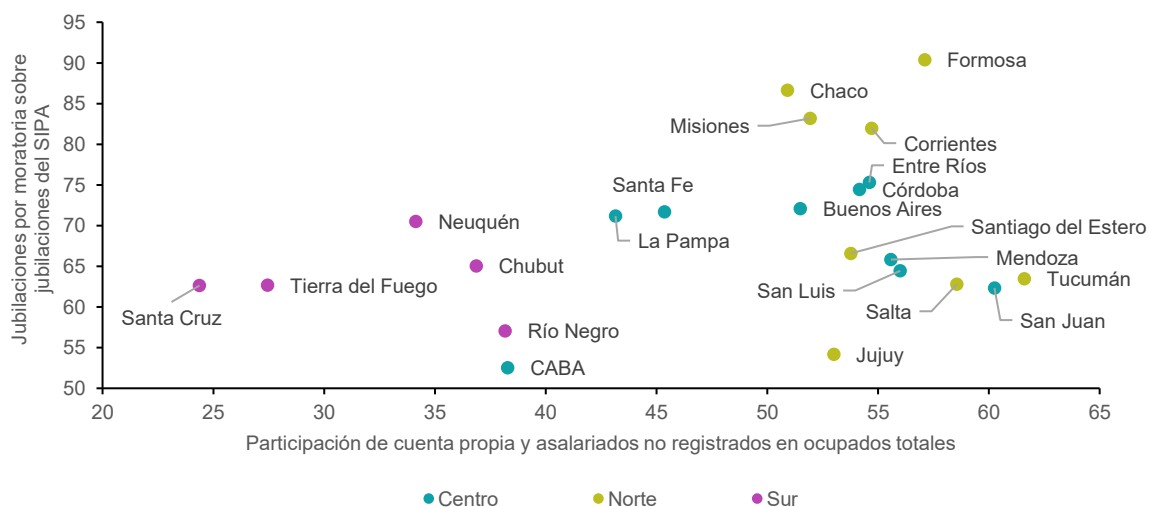
Las moratorias previsionales posibilitaron a las personas mayores con aportes insuficientes acceder a una prestación contributiva, a partir de un plan de pagos para completar los aportes mínimos que establecía la ley. La innovación del programa fue que permitió que el pago retroactivo de los aportes

fuera en simultáneo al cobro de la prestación. De esta forma, la cobertura aumentó desde el 68% en 2004 hasta superar el 90% desde el 2009 (Rofman y Olivieri, 2011). Con su implementación, la Argentina pasó a tener la tasa de cobertura más alta de América Latina en materia de jubilaciones y pensiones. Esta extensión implicó no solo el derecho a una prestación monetaria sino también a una cobertura de salud y, a través de ella, total o parcialmente dependiendo de la patología, a una serie de medicamentos.

Las características de la moratoria previsional hacen que su incidencia se focalice sobre la parte de la población que a lo largo de su vida debió atravesar situaciones de mayor vulnerabilidad, con largos periodos de informalidad laboral. No casualmente resultó especialmente reparador en el caso de las mujeres³⁰. En el año 2024 se registraban 4,4 millones de beneficios otorgados mediante las moratorias, que representaban el 60,8% del total de beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA). Del total de jubilaciones por moratoria previsional el 73% corresponde a mujeres, cuando esta proporción en el régimen general es de solo el 40%.

Por el mismo motivo, el programa resulta redistributivo en términos territoriales, como se advierte en el peso que tiene, por ejemplo, en las provincias de la región Norte. En promedio, el 69% de las jubilaciones de esas provincias fueron otorgadas en el marco de la moratoria previsional; y en algunas jurisdicciones nortenas la proporción llega a cerca del 90% (véase el gráfico 22). La región Centro también registra valores elevados (68% promedio) y la región sur se encuentra por debajo de las dos anteriores (64%).

Gráfico 22
Jubilaciones otorgadas por moratorias y empleo precario, 2024
(Porcentaje de jubilaciones totales y porcentaje de ocupados totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES e INDEC.

En el año 2016 se promulgó por ley otro mecanismo de inclusión previsional, basado en la creación de la denominada Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que a diferencia del esquema de moratorias sigue una lógica no contributiva, y aplica a todas las personas mayores de 65 años no incorporadas en otros sistemas y que cumplen con un requisito mínimo de residencia en el país. En contraste con el Plan de Inclusión Previsional, la PUAM otorga una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo y no genera derecho a pensión por viudez. Aunque el programa

³⁰ Es importante también destacar que en el 2021, mediante el Decreto 475, se realizó un reconocimiento de aportes por tareas de cuidado por el cual las mujeres que estén en edad de jubilarse y no tengan los aportes necesarios pueden obtener hasta un año por cada hijo, dos años por hijo adoptado, un año adicional por hijo con discapacidad, y dos años si fueron beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) por al menos 12 meses, además de los períodos de licencia por maternidad y excedencia.

fue implementado con la idea de reemplazar al esquema de moratorias previsionales, ambos esquemas permanecieron vigentes de forma simultánea.

A partir de marzo de 2025, con el vencimiento del plazo para ingresar a la última moratoria previsional y su no renovación posterior, la PUAM quedó como único mecanismo de acceso a una jubilación para aquellas personas de 65 años y más con un historial de aportes incompleto que no se encontraran percibiendo otra jubilación o pensión. Esto implicó un cambio en la lógica del instrumento mitigador desde un derecho basado en el historial contributivo, a un derecho universal basado en el concepto de ciudadanía, con las ya mencionadas diferencias en términos del menor monto de la prestación, la homogeneización de la edad de acceso por sexo y la no posibilidad de traspaso del beneficio al cónyuge por el fallecimiento del titular.

Dada la elevada incidencia de las transferencias monetarias a hogares con menores y de las moratorias previsionales en las regiones del país más desfavorecidas, podría esperarse que su fortalecimiento refuerce sus efectos mitigadores de las desigualdades sociales territoriales y su debilitamiento produzca un efecto contrario. En este sentido, los esfuerzos recientes por preservar la AUH y otras transferencias a menores, es de esperar que tenga efectos igualadores, mientras que, el cambio de instrumentos relativo a la cobertura previsional y los haberes jubilatorios de las personas mayores operaría en sentido contrario.

B. Políticas públicas y factores estructurales de la desigualdad territorial

Dada la insuficiencia de los mecanismos mitigadores para revertir las desigualdades territoriales, es preciso intervenir también sobre los factores estructurales que las determinan y retroalimentan. Entre las políticas públicas, las que tienen un mayor potencial para modificar las dinámicas estructurales de concentración económica territorial y contribuir a generar efectos multiplicadores en las provincias y regiones a partir de actividades dinámicas, se destacan la inversión en infraestructura y las políticas de desarrollo productivo ejecutadas desde los distintos niveles de gobierno.

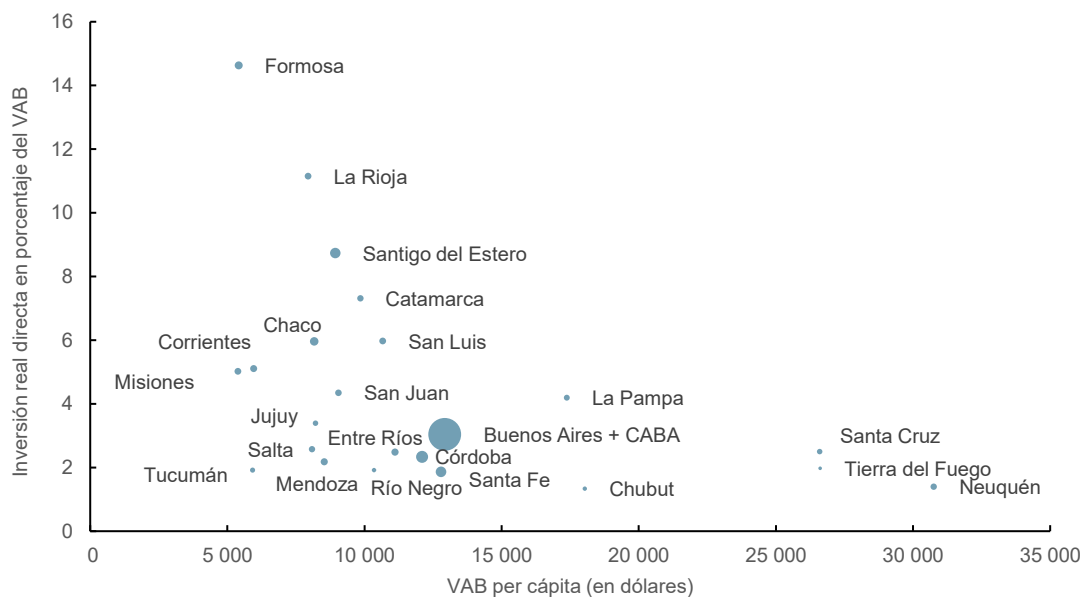
1. Inversión en infraestructura

Como se discutió en el capítulo II, la infraestructura es un elemento que incide de manera decisiva en las desigualdades territoriales. Tanto porque de ella depende el acceso a varios derechos sociales básicos como porque constituye uno de los factores habilitantes del desarrollo de un sinnúmero de actividades productivas. Con esa premisa se han desarrollado los proyectos de infraestructura de mayor envergadura del país en materia energética, hídrica, de transporte, de conectividad física y digital y científico-tecnológica. Orientar las inversiones en infraestructura desde la nación hacia los territorios históricamente más relegados no necesariamente cerrará las brechas que se han ido retroalimentando a lo largo del tiempo, pero puede contribuir a contrarrestar la tendencia a la concentración de las condiciones productivas en aquellos los territorios que ya cuentan con tramas económicas grandes y densas.

En el análisis previo sobre asimetrías territoriales la CEPAL señalaba que, históricamente, las grandes obras de infraestructura del país habían sido articuladas mediante programas del gobierno nacional (CEPAL, 2022). Fue el caso de la construcción de las represas binacionales de Salto Grande y Yacyretá (en 1979 y 1994, respectivamente), las centrales atómicas Atucha I, Embalse y Atucha II (1974, 1984 y 2014), el túnel subfluvial Paraná-Santa Fe (1969) y del complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo (1977), entre las más importantes. También remarcaba que la mayor parte de las áreas del sector público a cargo de la provisión de infraestructura dependen del sector público nacional, lo que le infiere una responsabilidad significativa.

Al aproximar la inversión pública en los territorios a partir de la inversión real directa (IRD) llevada adelante por el Estado nacional y los Estados subnacionales se observa que los esfuerzos conjuntos han resultado en niveles de inversión mayores en las jurisdicciones más rezagadas en términos de desarrollo (véase el gráfico 23). Esta configuración se explica a partir del mayor nivel de gasto en IRD como proporción del gasto público total de esas jurisdicciones, así como del peso de esa inversión en su valor agregado bruto. Este resultado es, a su vez, inescindible de una distribución de recursos nacionales que, como se presentó en el apartado anterior, ejerce un rol decisivo en favor de los territorios históricamente más desfavorecidos. Además de los recursos transferidos en forma automática de la nación a las jurisdicciones subnacionales por los mecanismos institucionales existentes, las transferencias de capital de la nación hacia las provincias para la ejecución de obras públicas ejercen un rol importante en este sentido.

Gráfico 23
Inversión real directa de la nación y las provincias y VAB, 2003
(En porcentaje del VAB y per cápita)

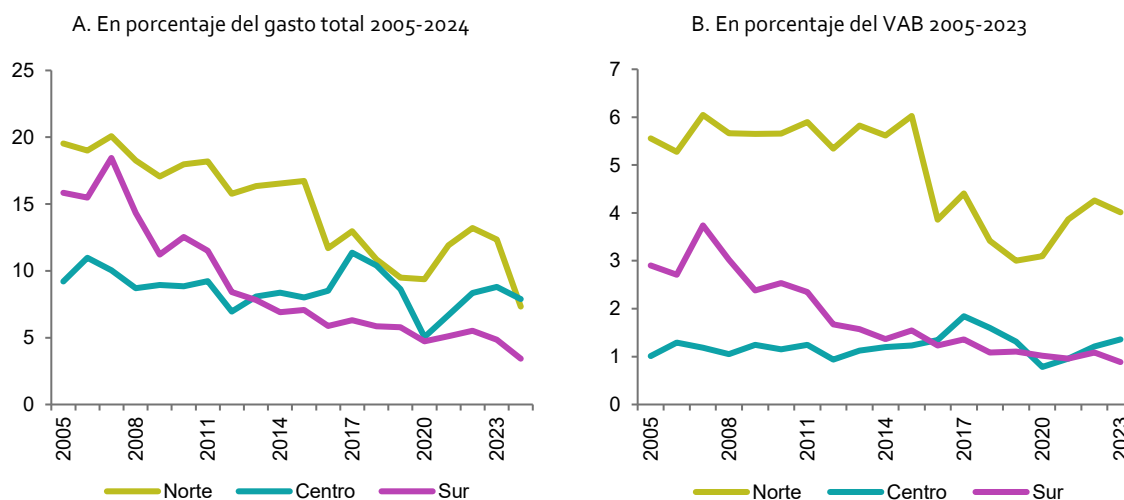


Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias y Ministerio de Economía.

En las últimas dos décadas la región Norte mantuvo persistentemente una relación entre la inversión real directa y su VAB por encima de las otras dos, con un promedio del 4,9% frente al 1,8% de la región Sur y 1,2% en la región Centro (véase el gráfico 24B). A su vez, destinó en casi todo el período una proporción de sus gastos totales a esos fines de, en promedio, 15,1% en contraste con el 9,1% en las provincias del sur y un 8,7% en las del centro (véase el gráfico 24A)³¹. El quiebre en el último año de la serie es consistente con el descenso abrupto del gasto público total del sector público nacional que redujo las transferencias a las provincias, incluidas aquellas de capital, a niveles mínimos. El descenso de los recursos de origen nacional en 2024 se expresó en menores niveles de inversión real directa en todas las regiones del país y, sobre todo, en la región Norte, haciendo converger la proporción de su gasto destinada a inversión real directa con la de las otras regiones.

³¹ Los gastos totales excluyen los gastos previsionales en los casos que persisten cajas jubilatorias propias.

Gráfico 24
Inversión real directa de las provincias
 (En porcentaje del gasto total y el VAB)



Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias y Ministerio de Economía.

Las transferencias de capital a las provincias son una fuente relevante para financiar obras en las provincias cuya importancia ha ido fluctuando en el tiempo: entre 2005 y 2023 las transferencias de capital percibidas por las provincias representaron en torno del 37% de la IRD provincial con vaivenes de entre 13% y 60% a nivel agregado y reportando promedios del período mayores en el norte y sur del país (47% y 46%, respectivamente) respecto de en la región centro (29%). En 2024 esa proporción cayó al 4% en términos agregados, sin que se verifiquen coeficientes mayores a ese nivel general en ninguna de las regiones. Esta situación compromete el espacio fiscal de los estados subnacionales para continuar con los planes de obras requeridos y, de sostenerse en el tiempo, plantea un escenario sumamente desafiante en lo que respecta a las brechas que aún quedan por cerrar hacia adelante.

2. Políticas de desarrollo productivo

Aquel documento de la CEPAL sobre las asimetrías territoriales en Argentina (CEPAL, 2022) también repasaba con un sentido histórico los diversos mecanismos de promoción de las actividades productivas cruciales para el desarrollo de polos productivos fuera de las localizaciones tradicionales. Desde la instalación de empresas públicas y el apoyo estatal a la radicación de empresas privadas hasta los subsidios, el crédito subsidiado y los incentivos fiscales. Algunos de esos mecanismos tenían objetivos de descentralización y favorecían la radicación de empresas en determinadas regiones como, por ejemplo, el régimen cuatro provincias (1970-2012), el régimen de puertos patagónicos (1984-2016) y el régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego (desde 1972 y con vigencia prevista hasta 2038), todos ellos basados incentivos fiscales. Podrían añadirse a esos antecedentes algunas iniciativas recientes de menor duración como el Régimen de Promoción del Empleo en el Norte Grande (2021-2022), que mediante exenciones impositivas buscaba fomentar la creación de empleo registrado en el norte del país en el contexto de la pandemia de la COVID-19, y el programa de fomento de las actividades de indumentaria y calzado que consistió en subsidios a la contratación de personal de esos rubros en las provincias de La Rioja y Catamarca.

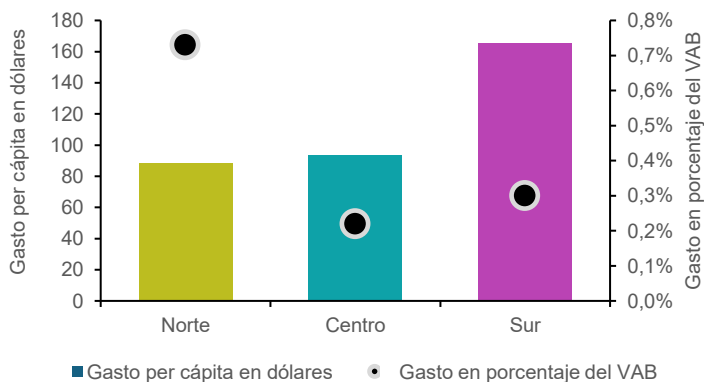
Otros instrumentos de carácter sectorial, aunque sin objetivos explícitos de fomento regional, han tenido implicancias territoriales: la ley de inversiones mineras (desde 1993) favorece mediante incentivos fiscales a las provincias cordilleranas; el Plan Gas (desde 2020 y con vigencia prevista hasta

2028), mediante subsidios, genera incentivos a la inversión hidrocarburífera, lo que beneficia sobre todo al sur del país; el régimen de promoción automotriz (2022 y con vigencia prevista hasta 2027) también prevé incentivos fiscales para la inversión e impacta principalmente en las provincias del centro del país donde radica la mayor parte de las empresas de la cadena y algo similar ocurrió con la ley de software (2004-2019) devenida en el esquema de promoción de la economía del conocimiento (2020 y regiría hasta 2029) que incide favorablemente en los grandes aglomerados urbanos de la región Centro en los que se concentra la actividad, pero también en polos emergentes en otras localizaciones (como Bariloche, Resistencia o Ushuaia).

A los esfuerzos guiados por la nación se suman aquellos conducidos por las provincias. En su *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo (2024)*, la CEPAL destaca la importancia de los gobiernos intermedios en la generación de políticas eficaces que consideren las especificidades del territorio y señala que existe una variedad de instrumentos a nivel subnacional cuya articulación con estrategias y planes nacionales es clave. Estos instrumentos incluyen entre otros el rol de parques tecnológicos y *clusters* regionales, muchas veces impulsados por gobiernos provinciales o municipales; el rol de las agencias de desarrollo regional que apoyan a pymes locales, capacitación y servicios tecnológicos; fondos concursables subnacionales de innovación o de apoyo a proveedores locales y estrategias de especialización productiva territorial.

Cassini (2024), en un esfuerzo por cuantificar las políticas realizadas por ambos niveles de gobierno en materia de desarrollo productivo en años recientes (2016-2022), encuentra que aquellos que se originaban en el Estado nacional, considerados en forma conjunta, carecían de criterios de progresividad territorial, siendo mejor aprovechados por los territorios más desarrollados, que cuentan capacidades suficientes para aprovechar en mayor medida los esquemas de fomento existentes. Asimismo, que el gasto en políticas de desarrollo productivo nacional era mayor al gasto en ese tipo de políticas realizado por el conjunto de los gobiernos provinciales, dando cuenta de la sensibilidad del primero en cuanto al potencial para promover el cierre o la profundización de las brechas territoriales existentes. De modo que, si bien las jurisdicciones más rezagadas en términos de desarrollo son las que destinan mayores recursos a las políticas de desarrollo productivo, tanto en términos del gasto total provincial como de su VAB (como ya se había notado en materia de infraestructura), esto resulta insuficiente. Dada la distribución territorial de los recursos puestos al servicio de políticas de desarrollo productivo en ambos niveles de gobierno en el período analizado, se concluye que esta podría acortar las brechas relativas entre jurisdicciones, no así las brechas absolutas (véase el gráfico 25 y el cuadro 8).

Gráfico 25
Gasto absoluto y relativo en políticas de desarrollo productivo, 2022
 (En dólares per cápita y en porcentaje del VAB)



Fuente: Cassini (2024).

Cuadro 8
Gasto en políticas de desarrollo productivo, por nivel de gobierno y región, 2022

	Norte	Centro	Sur
Gasto en PDP Provincial, participación en el total	32,4%	58,1%	9,5%
Gasto en PDP Nacional, participación en el total	13,9%	76,4%	9,7%
Gasto en PDP Provincial y nacional, per cápita en USD	88,3	93,7	165,4
Gasto en PDP Provincial, per cápita en USD	47,6	25,9	54,7
Gasto en PDP Nacional, per cápita en USD	40,7	67,8	110,7
Gasto en PDP Provincial y nacional, porcentaje del VAB	1,4%	0,8%	0,9%
Gasto en PDP Provincial, porcentaje del VAB	0,7%	0,2%	0,3%
Gasto en PDP Nacional, porcentaje del VAB	0,6%	0,6%	0,6%
Gasto en PDP Provincial, porcentaje del presupuesto provincial	2,0%	1,2%	1,3%

Fuente: Cassini (2024).

Sobre la base de esos antecedentes se inauguró en agosto de 2024 a nivel nacional un Régimen de Incentivo para grandes inversiones (RIGI) a los fines de acelerar la llegada de inversiones. Consiste en un programa de desgravaciones impositivas, estabilidad fiscal por 30 años y beneficios cambiarios para proyectos de al menos 200 millones de dólares. Se trata de beneficios que superan de forma muy significativa los previstos, por ejemplo, en la ley de inversiones mineras. Además de la amortización acelerada del impuesto a las ganancias, reduce la alícuota del impuesto del 35% al 25%, los derechos de exportación se llevan a cero al tercer año y se exime de derechos de importación a los bienes de capital, insumos y mercaderías necesarias para el desarrollo de los proyectos, entre otros beneficios fiscales. Complementariamente, en materia cambiaria, al cuarto año de la puesta en marcha de la empresa o sociedad que encabece el proyecto, se eliminan las exigencias de liquidación de divisas originadas en la exportación.

El régimen está orientado a los sectores de forestoindustria, turismo, infraestructura, minería, tecnología, siderurgia, energía, petróleo y gas y estará vigente hasta el 8 de julio de 2026, aunque podría extenderse hasta esa misma fecha de 2027. A septiembre de 2025 eran alrededor de veinte los proyectos presentados (por alrededor de 33.000 millones de dólares) y ocho los aprobados (por un monto total de 15.729 millones de dólares). De los proyectos presentados, los de mayor envergadura son los mineros e hidrocarbúricos (64% y 32% del monto total, respectivamente) que, por su ubicación, favorecerían a territorios del centro, sur y norte del país en 43%, 32% y 25%, respectivamente. En la región Centro sería la provincia de San Juan la mayor destinataria de inversiones para la explotación de cobre, oro y plata; en la región Sur los recursos se dirigirían a Río Negro y, en menor medida a Neuquén, para garantizar el procesamiento y transporte de gas y petróleo que posibilite su exportación; y, en la región Norte, serían Catamarca y Salta las beneficiarias a partir de proyectos de extracción de litio y cobre.

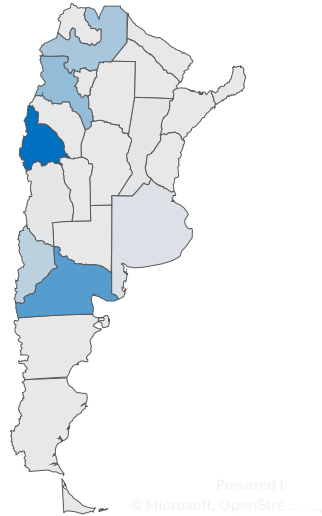
Recuadro 2

Régimen de incentivos para grandes inversiones (RIGI): caracterización y alcance

A los fines de acelerar la llegada de inversiones, en 2024 se creó un régimen de incentivos para grandes inversiones (RIGI) que consiste en un programa de desgravaciones impositivas, estabilidad fiscal y beneficios cambiarios para proyectos de inversión mayores a los 200 millones de dólares. El régimen está orientado a los sectores de forestoindustria, turismo, infraestructura, minería, tecnología, siderurgia, energía, petróleo y gas. Estará vigente hasta el 8 de julio de 2026 y podría extenderse hasta esa misma fecha de 2027. Para gozar de los beneficios del régimen deben volcarse en los primeros dos años al menos 200 millones de dólares o, para aquellos proyectos que superen ese umbral mínimo, un 40% de la inversión prevista.

Hasta septiembre de 2025 se había presentado una veintena de proyectos por más de 33.000 millones de dólares, de los cuales había ocho aprobados por un monto total de 15.729 millones (véase el mapa). Los cuatro más importantes por su envergadura pertenecen a los rubros hidrocarburífero y minero. Se trata de una barcaza para la producción de gas natural licuado en la provincia de Río Negro —que permitiría exportar gas a países con los que no hay conexiones por gasoducto terrestres—, un oleoducto (“Vaca Muerta Sur” o “VMOS”) a desarrollarse en las provincias de Neuquén y Río Negro, un proyecto para la extracción de litio y producción de carbonato de litio grado batería (“Rincón de Litio”) en la provincia de Salta y otro para la extracción de cobre en San Juan (“Los Azules”). Con una incidencia menor en el total y valores de inversión cercanos al umbral mínimo se hallan adicionalmente dos proyectos de energía eléctrica, un parque solar (“El Quemado”, en Mendoza) y un parque eólico (en Olavarría, provincia de Buenos Aires), un proyecto para la producción de cloruro de litio (“Hombre Muerto Oeste”, en Catamarca) y una planta siderúrgica (en San Nicolás, provincia de Buenos Aires).

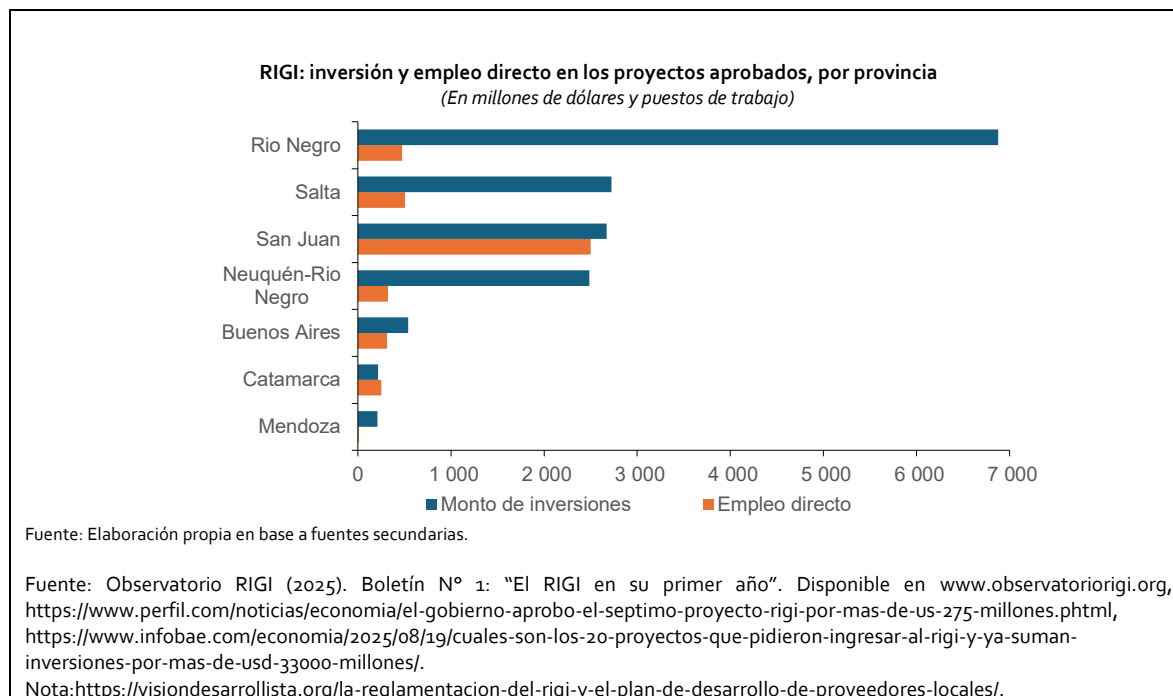
Localización geográfica de los proyectos presentados y aprobados
(Por monto de inversiones)



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

Se trata, en su mayoría, de proyectos de inversión enfocados en la extracción y procesamiento de recursos naturales para la exportación. Los requerimientos de empleo varían, pero de acuerdo con la información disponible, serían mayores con relación al tamaño de la inversión en los proyectos siderúrgico y de infraestructura y, en el caso de la minería, los de extracción de cobre. En los proyectos hidrocarburíferos y los demás proyectos mineros los requerimientos intensivos de empleo (es decir, por cada dólar invertido) son más acotados y son aún más bajos en los parques para la producción eléctrica. Los puestos de trabajo que se crearían en forma directa en los proyectos aprobados serían, en conjunto, del orden de los 4.400, de los cuales más de la mitad estarían en San Juan y el resto repartidos entre las provincias de Salta, Río Negro, Neuquén, Buenos Aires y Catamarca (véase el gráfico).

Entre los proyectos que aguardan su aprobación se hallan siete proyectos mineros, seis de los cuales se orientan a la extracción de minerales metalíferos (litio, oro, cobre y plata) en las provincias de San Juan, Salta y Catamarca y uno para la extracción de arenas silíceas en Río Negro, necesarias para la fractura hidráulica involucrada en la producción no convencional de hidrocarburos. Se examinan, además, dos proyectos de plantas para el tratamiento de hidrocarburos en Neuquén, uno para la instalación de un parque eólico en Campana, provincia de Buenos Aires (para abastecer de energía a la siderurgia), y uno de infraestructura portuaria (terminal multipropósito Timbúes) en Santa Fe. Dentro de este segundo grupo se destacan por el volumen de inversión que involucrarían, los proyectos total o parcialmente dedicados a la minería de cobre: “Pachón” en San Juan y “Agua Rica” en Catamarca.



En cuanto a la generación de encadenamientos productivos y empleo, el régimen no prevé mecanismos de fomento y facilitación. Si bien establece un requisito mínimo de compras y contrataciones locales del 20%, este está sujeto a la disponibilidad y adecuación de la oferta de los bienes y servicios locales a las condiciones de mercado en cuanto a precio y calidad³², lo cual permite suponer que se trata de un requisito de cumplimiento flexible en base a los estándares que la firma considere suficientes. Por otra parte, al tratarse en su mayoría de proyectos intensivos en capital, el potencial para la creación de empleo es limitado. En cuanto a la posibilidad de desarrollar cadenas productivas aguas debajo de los recursos extraídos, no se han establecido cupos que garanticen la oferta local.

En base a los desafíos productivos, laborales y sociales de los territorios, que fueron expuestos en las secciones precedentes, y tomando en consideración los impactos de las políticas de desarrollo productivo llevados adelante por los distintos niveles de gobierno, la llegada de inversiones resultará auspiciosa en términos de generar un mayor dinamismo económico de los territorios atractores de proyectos. Sin embargo, se trata de iniciativas que restringen el desarrollo de proveedores locales aguas arriba y de clientes locales aguas debajo que puedan agregar valor y potenciar la generación empleo. Avanzar en ese sentido demandará esfuerzos mayores de articulación de políticas productivas multinivel que propicien el desarrollo de eslabonamientos productivos a partir de los recursos naturales extraídos. De lo contrario, las oportunidades emergentes, hoy circunscriptas territorialmente, tendrán bajas probabilidades de permear —productiva y geográficamente— y de reportar beneficios más allá de los territorios que las alojan, dentro o fuera de las provincias anfitrionas.

Asimismo, es importante señalar que varios desafíos relacionados con el desarrollo económico y productivo territorial tienen un alcance e impacto que exceden los límites geográficos de una provincia y abarcan a territorios compartidos, como por ejemplo infraestructura y transporte, gestión hídrica, e incluso aspectos de competitividad como gestión pública eficiente, incentivos al comercio exterior o la atracción de inversiones. Su abordaje en común entre varios gobiernos provinciales puede ser oportuno

³² Según el Decreto Reglamentario 749/2024.

y cabe mecanismos e iniciativas recientes que fomentan una mayor articulación y coordinación interprovincial. A modo de ejemplo, la “Mesa Nacional del Litio”, que reúne a los gobiernos de las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy, permite fomentar el intercambio y la articulación en aspectos asociados a la explotación del litio, incluyendo en sus dimensiones tributarias y productivas. Asimismo, la “Mesa Permanente de Transformación Digital” de la región centro que reúne a los gobiernos de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe permite el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas públicas para transformación digital e impulsar la formulación de una estrategia digital regional.

Finalmente, la CEPAL viene estableciendo lineamientos para el fortalecimiento de las capacidades de institucionalidad y administración pública de los gobiernos de la región, tanto a nivel nacional como subnacional, denominadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Su fortalecimiento y articulación a nivel provincial resultan esenciales para el diseño y la implementación de políticas de desarrollo productivo territorial. Estas capacidades no deben desarrollarse de manera aislada, sino de forma coordinada, a través de una mirada estratégica e integral del desarrollo territorial que sea impulsada por una gobernanza más robusta articulando más sistemáticamente los actores territoriales, sean gubernamentales, entidades públicas, privadas, académicas y otros actores de la sociedad civil, de manera de incorporar las complejidades de los territorios.

La CEPAL ha puesto el foco en fortalecer capacidades de gestión y gobernanza adaptativa y anticipatoria como un eje fundamental para implementar políticas efectivas. Los sistemas integrales de información, como los observatorios, tableros de control y de indicadores de datos y estadísticas sectoriales y geográficos a nivel provincial, permiten fortalecer el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, al tiempo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas. Estos sistemas, respaldados por alianzas estratégicas con otros actores provinciales o regionales, como universidades y centros de investigación, ofrecen una columna para la toma de decisiones informadas, actualizadas y con herramientas de visualización cada vez más eficientes, así como un aprendizaje continuo que optimiza la gestión pública. Asimismo, la adopción de herramientas de prospectiva que algunos gobiernos o entidades provinciales de Argentina³³ están desarrollando es fundamental para anticipar desafíos futuros y diseñar políticas de desarrollo territorial o regional con visión de mediano y largo plazo.

³³ Por ejemplo, la “Agenda Estratégica Córdoba 2035” impulsada por la Comisión Parlamentaria de Futuro de la Legislatura de Córdoba o el “Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2050” impulsado por el Consejo Económico y Social de la provincia de Salta.

V. Conclusiones

El presente documento ha mostrado que las desigualdades territoriales en la Argentina constituyen un fenómeno persistente y de raíz estructural, que atraviesa múltiples dimensiones del desarrollo y condiciona de manera profunda las condiciones de vida de la población. Frente a ello, la sociedad argentina no ha permanecido indiferente y sus diferentes niveles de gobierno han construido arreglos institucionales y políticas públicas destinadas a reducir las asimetrías y mitigar las brechas sociales. La coparticipación federal, por ejemplo, ha contribuido a cierta equiparación de recursos fiscales entre las jurisdicciones, mientras que los mayores avances se han registrado en la dimensión social, a través de instrumentos como la Asignación Universal por Hijo y las moratorias previsionales, que mejoraron los ingresos y el acceso a derechos básicos en los territorios más rezagados.

También se han realizado esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo tanto a nivel nacional como provincial. No obstante, estos esfuerzos han resultado insuficientes para generar procesos sostenidos de desarrollo endógeno en las regiones históricamente más desfavorecidas. Reducir las diferencias de base entre territorios requiere estrategias que promuevan la integración de las áreas periféricas en dinámicas más virtuosas. Ello supone, por un lado, avanzar en mecanismos fiscales de carácter progresivo que amplíen el espacio para la intervención pública y, por otro, fortalecer la inversión en infraestructura habilitante, las capacidades y los entramados locales necesarios para sostener procesos de transformación productiva.

El bajo crecimiento económico reciente introduce un desafío adicional, en tanto ha debilitado a la región Centro, tradicionalmente más dinámica, con impactos sobre el conjunto del país, dado que allí se concentra gran parte de la actividad productiva y, por ende, de los recursos coparticipables. En este escenario, el dinamismo de los sectores vinculados a los recursos naturales constituye una oportunidad para articular encadenamientos productivos, promover la agregación de valor y generar empleo e ingresos tanto en los territorios directamente involucrados como en sus áreas de influencia y, en última instancia, en todo el país. Para ello se requieren instrumentos que impulsen el desarrollo de proveedores locales, la innovación tecnológica y la expansión de actividades aguas abajo.

En este marco, se vuelve indispensable avanzar hacia una estrategia de desarrollo territorial que combine políticas de mitigación con políticas transformadoras. Esto implica:

- Articular esfuerzos entre niveles de gobierno (nacional, provincial y local) y con otros actores, reconociendo las particularidades de cada territorio, y trabajando también de manera federal para abordar problemáticas comunes de las diversas regiones productivas del país.

- Trabajar en mecanismos de distribución federal de los recursos fiscales más eficientes que propicien niveles de gasto en los territorios suficientes para brindar servicios sociales de misma calidad en cada jurisdicción del país.
- Fortalecer la inversión en infraestructura habilitante, especialmente en las regiones con mayores déficits, mediante la movilización de financiamiento doméstico y externo.
- Promover políticas de desarrollo productivo con sentido territorial, que potencien las capacidades y los encadenamientos locales, fomenten la innovación y generen empleo de calidad.
- Desarrollar capacidades gubernamentales locales, que permitan mejorar la articulación institucional y contar con mejores estadísticas y sistemas de información para la toma de decisiones.
- Aprovechar las oportunidades emergentes —como las asociadas a la transición energética y la demanda de minerales estratégicos— para impulsar un desarrollo más equilibrado, sostenible e inclusivo.

En definitiva, las desigualdades territoriales no solo afectan a quienes habitan en los territorios rezagados, sino que comprometen el desarrollo del país en su conjunto. Superarlas requiere una mirada estratégica, multisectorial y de largo plazo, que coloque al territorio en el centro de las políticas públicas y al desarrollo productivo como pilar fundamental de la transformación.

Bibliografía

- Arakaki, A. y Paola, I. (2025), "Ojos que no ven. Un análisis comparativo del trabajo no registrado captado por la EPH y el Censo", ponencia presentada en Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, agosto 2025, Buenos Aires.
- Balassa, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen Unwin.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2025), "Informe de Inclusión Financiera", abril de 2025.
- Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (2009), *La pobreza entre los argentinos del Norte Grande Argentino*, Buenos Aires.
- Cámara Argentina de Internet (CABASE) (2025), "Relevamiento sobre conectividad y servicios de internet en Argentina", disponible en: www.cabase.org.ar/wp-content/uploads/2025/09/CABASE-Internet-INDEX-Primer-Semestre-2025.pdf.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006), "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial", *Revista EURE*, Vol. XXXII, N° 95, pp. 95-111, Santiago de Chile.
- Cassini, L. (2024), "Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en la Argentina y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022", Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025a), "Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004", Información actualizada en: cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004.
- _____ (2025b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible*.
- _____ (2025c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*.
- _____ (2025d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025: movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo*.
- _____ (2024a), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionirlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago, 2024.
- _____ (2024b), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1), Santiago, 2024.
- _____ (2022a), "Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina. Aportes para el debate", Santiago de Chile.

- _____ (2022b), "Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe" (LC/CMSI.8/3). Santiago de Chile.
- _____ (2021), "La Rioja en el siglo XXI: desafíos y oportunidades para su transformación productiva", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/164; LC/BUE/TS.2021/5), Santiago de Chile. Disponible en: www.cepal.org/es/publicaciones/47561-la-rioja-siglo-xxi-desafios-oportunidades-su-transformacion-productiva.
- _____ (2021b), "Lineamientos para la transformación productiva en Santiago del Estero: una agenda para la acción en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las Metas del Bicentenario de la Autonomía Provincial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/91 - LC/BUE/TS.2021/1), Santiago, 2021. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f2da2a7f-ba5b-4391-baa2-efb2f2268fe1/content>.
- _____ (2020a), "La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/172LC/BUE/TS.2020/2), Santiago de Chile.
- _____ (2020b), "Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina", Documentos de Proyectos 46453, Santiago de Chile.
- _____ (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago de Chile.
- _____ (2015), "Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país", Documentos de Proyectos (LC/W.673 - LC/BUE/W.66), Santiago de Chile.
- _____ (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2007), Panorama Social de América Latina, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (2008), Juventud y cohesión social en Iberoamérica Un modelo para armar (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio del Agro y la Producción del gobierno de Misiones (2022), "Lineamientos para el desarrollo productivo basado en el conocimiento, la biodiversidad y el valor agregado agroindustrial en la provincia de Misiones", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/147, LC/BUE/TS.2022/12), Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f93027db-963a-4210-81f2-97b3dcca8201/content>.
- CEPAL y Ministerio de Producción, Industria y Empleo del gobierno del Chaco (2022), "Desarrollo productivo en la provincia del Chaco: capacidades, recursos y potencialidades", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/178, LC/BUE/TS.2022/19), Santiago de Chile. Disponible en: [//repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/747d4dc3-287e-400a-866b-9f045afbe245/content](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/747d4dc3-287e-400a-866b-9f045afbe245/content).
- CEPAL y Ministerio de Producción y Ambiente de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2022), "Oportunidades y desafíos para la transformación productiva fueguina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/195-LC/BUE/TS.2022/20), Santiago de Chile. Disponible en: [//repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/629cac9a-1556-46bf-8649-c1e8c9bd1dcf](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/629cac9a-1556-46bf-8649-c1e8c9bd1dcf).
- CEPAL y el Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable de la provincia de Salta (2023), "Senderos de desarrollo económico para el siglo XXI en la provincia de Salta: desafíos y oportunidades de fortalecimiento productivo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/160-LC/BUE/TS.2023/10), Santiago de Chile. Disponible en: www.cepal.org/es/publicaciones/68733-senderos-desarrollo-economico-siglo-xxi-la-provincia-salta-desafios.
- CEPAL y el Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de la provincia de Jujuy (2023), "Lineamientos para el fortalecimiento productivo en la provincia de Jujuy", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/46-LC/BUE/TS.2023/3), Santiago de Chile. Disponible en: [//repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5169f2d8-be5d-41c7-a9a9-27133a233528/content](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5169f2d8-be5d-41c7-a9a9-27133a233528/content).
- CEPAL y el Ministerio de Industria, Comercio y Empleo de la provincia de Catamarca (2023), "Lineamientos para una especialización y diversificación productiva sostenible y equilibrada en la provincia de Catamarca", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/141-LC/BUE/TS.2023/7), Santiago de Chile. Disponible en: [//repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/345b96aa-78b7-4e26-ac35-0480e10de3c2](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/345b96aa-78b7-4e26-ac35-0480e10de3c2).
- CEPAL, Ministerio Desarrollo Productivo de la provincia de Tucumán y el Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán (IDEP) (2023), "Lineamientos para el desarrollo productivo basado en el conocimiento y en la agregación de valor en la provincia de Tucumán", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/56-LC/BUE/TS.2023/4), Santiago de Chile. Disponible en: [//repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0c027013-cob4-4ffa-a9c8-53de17b66e06/content](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0c027013-cob4-4ffa-a9c8-53de17b66e06/content).

- Cipoletta Tomassian, G. y Pérez Caldentey, E., (2024), "Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas", serie Financiamiento para el Desarrollo, N° 277 (LC/TS.2024/123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Consejo de la Unión Europea (2018), Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (Texto pertinente a efectos del EEE). D. Of. Unión Europea, (2), 1-13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.
- Di Virgilio, María Mercedes y Serrati, Pablo (2019), "Las desigualdades educativas en clave territorial", Zoom Educativo, Buenos Aires.
- Díez Pinto, E. y otros (2025), "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/148/Corr.2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.
- Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) (2024), "Indicadores de Mercado TIC y Audiovisual, Argentina".
- Ferrer, Aldo (1973), La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1959), *Formação Econômica do Brasil*.
- García Díaz, F. y Villafañe, S. (coords.) (2024), "Habilidades digitales en la provincia de Córdoba", Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/63, LC/BUE/TS.2024/01), Santiago.
- Gatto, Francisco (2007), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina", en CEPAL (2007), "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007".
- Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009b). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575. <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2025), "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Índice de Privación Material de los Hogares: IPMH", - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2021), "Conectividad y Comunicación en zonas rurales en Argentina" - Informe parcial 2021.
- International Telecommunication Union (ITU) (2024), "Measuring digital development. The ICT Development Index", <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/idi2024>.
- Medina Vásquez, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Economía de la República Argentina, (2024), "Servicios Satelitales", *Infomres de Cadenas de Valor*, Año 9, N° 77, ISSN 2525-0221. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha_sectorial_servicios_conectividad_satelital.pdf.
- Myrdal, Gunnar (1968a), *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Twentieth Century Fund and Pantheon New York.
- _____ (1968b), *Teoría Económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio RIGI (2025), Boletín N° 1: "El RIGI en su primer año". Disponible en www.observatoriorigi.org.
- PET (2018), Plan Estratégico Territorial, Avance 2018. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires.
- _____ (2015), Plan Estratégico Territorial, Avance III 2015. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.
- Pinto, Aníbal (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 125, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1973), *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*.
- Programa Sembrador (2025), Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas, Documento de trabajo. Disponible en <https://fractalargentina.org/herramienta/mapa-de-accesibilidad-a-las-escuelas-argentinas>.
- Rofman, Alejandro y Luis A. Romero (1997), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2011), *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores (Vol. 7)*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2024), *Repensar, imaginar, transformar. Los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible*. Revista de la CEPAL, Santiago, CEPAL.

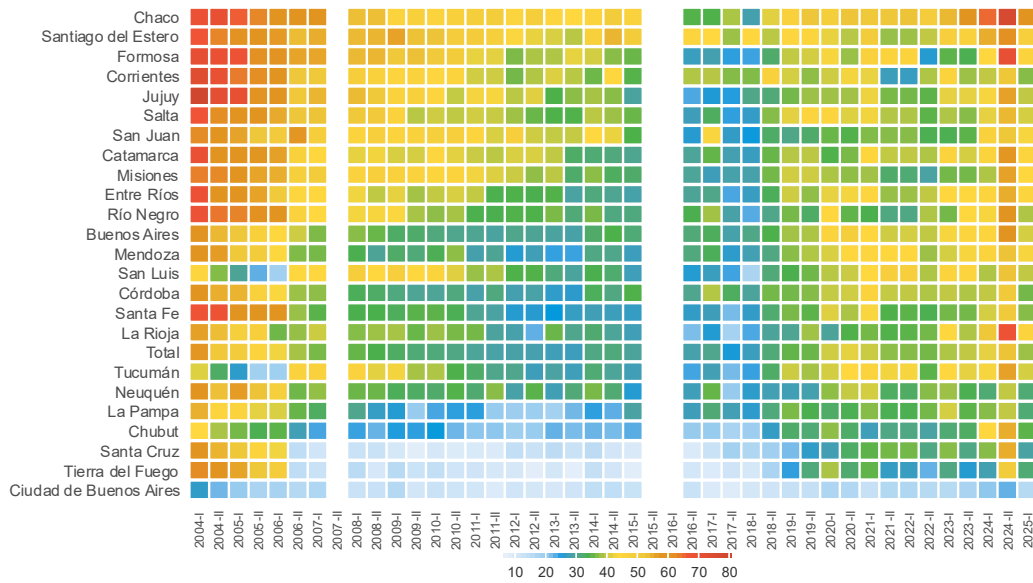
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Steinberg, Cora, Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2011), *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2020), "Guía para la evaluación de las competencias digitales". Disponible en: [//academy.itu.int/sites/default/files/media2/file/eBAT_20-00227_20-00325_1f_Digital_Skills_assessment_Guidebook-S.pdf](https://academy.itu.int/sites/default/files/media2/file/eBAT_20-00227_20-00325_1f_Digital_Skills_assessment_Guidebook-S.pdf).
- Velázquez, Guillermo; Mikkelsen, Claudia; Linares, Santiago; Celemin, Juan Pablo (2014), *Geografía y calidad de vida en Argentina. Ranking del bienestar por departamentos (2010)*. Tandil, IGEHCS/CIG, 2014, 178 p. ISBN 978-950-658-356-9.
- Williner, A. y Martínez, M. F. (coords.), (2025), "Enfoques y herramientas para la creación de políticas de desarrollo territorial: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y perspectivas transversales", serie *Desarrollo Territorial*, N° 24 (LC/TS.2025/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.
- Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020), *Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea*. *Sociedad y economía*, (40), 69-98.

Anexos

Anexo A1

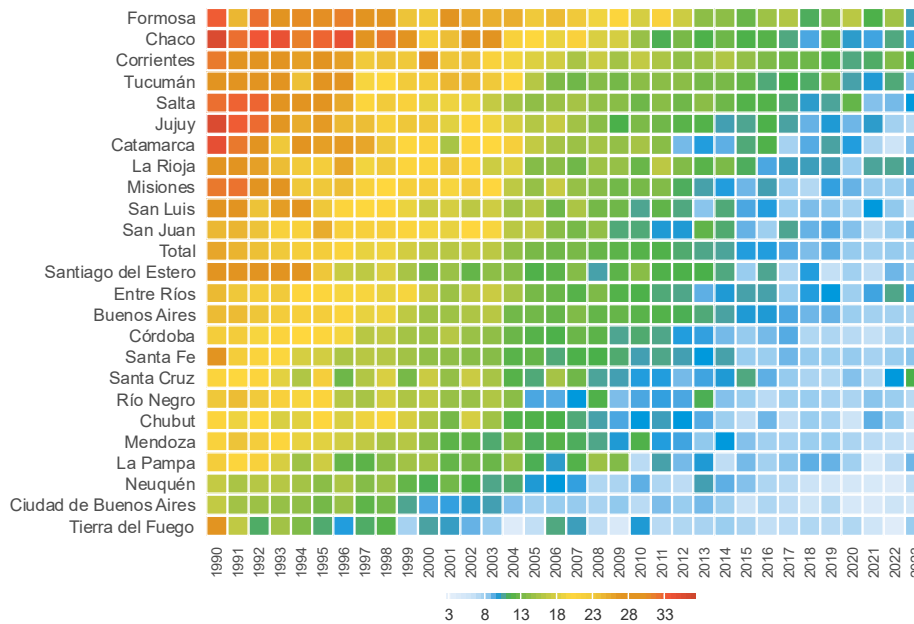
Evolución de variables económicas y sociales seleccionadas

Gráfico A1.1
Tasa de pobreza en población según provincia
(En porcentajes)

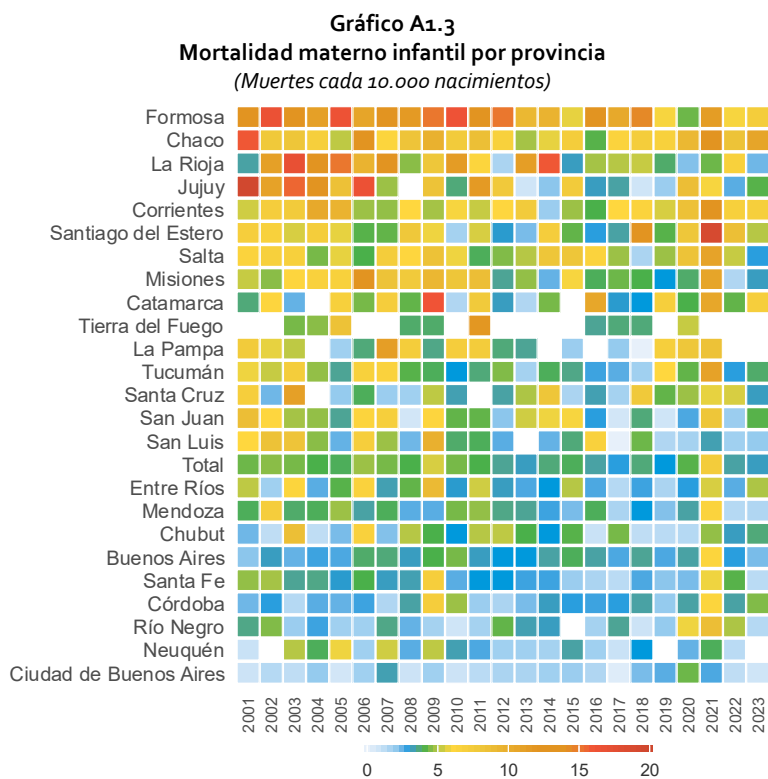


Fuente: CEPAL sobre la base de estimaciones propias y EPH INDEC.

Gráfico A1.2
Mortalidad infantil por provincia
(Muertes cada 1.000 nacimientos)

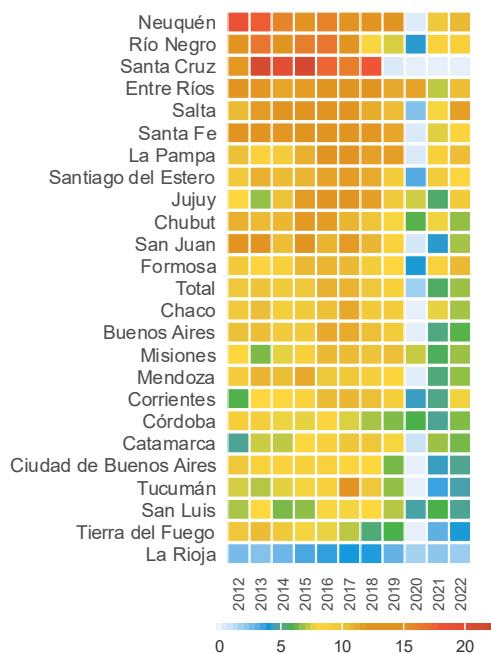


Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Salud de la Nación.



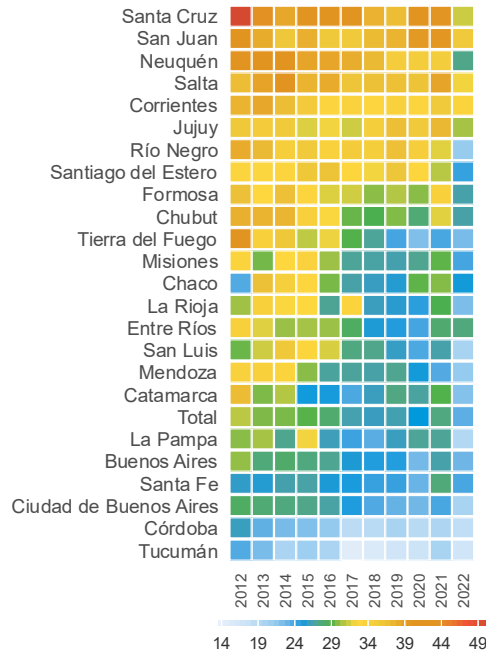
Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Salud de la Nación.

Gráfico A1.4
Tasa de repitencia interanual escolar: alumnos que se matriculan como repitientes
(En porcentajes)



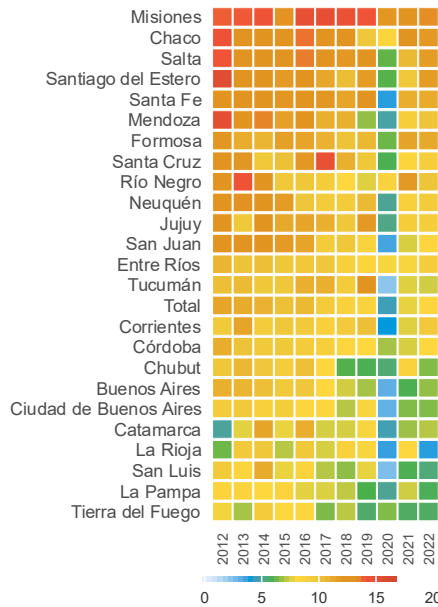
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A1.5
Tasa de sobreedad escolar: alumnos con edad mayor a la teórica
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación.

Gráfico A1.6
Tasa de abandono escolar: alumnos que no se matriculan al año siguiente
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación.

Anexo A2

Metodología de estimación de la complejidad económica

El presente anexo detalla la metodología empleada para la estimación de la complejidad productiva a nivel departamental en la Argentina. El análisis utiliza el método diseñado por Hidalgo y Hausmann (2009) diseñado originalmente a medir la complejidad económica de los países a través de los datos de comercio internacional. La estimación presentada en el capítulo II de este documento aplica principios análogos a fin de evaluar la complejidad productiva de cada departamento (o partido), mediante los datos de puestos de trabajo registrados del Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI) del Ministerio de Economía³⁴.

El trabajo de Hidalgo y Hausmann construye un índice de complejidad económica que ordena a los países por el grado de desarrollo de sus capacidades productivas, para lo cual parte de su “diversidad” exportadora, esto es, de la cantidad de ventajas comparativas reveladas (VCR) que posee³⁵. Se asume que las VCR reflejan el conjunto de bienes en los que el país cuenta con capacidades consolidadas. En esta línea, un país contará con más capacidades cuanto más diversa sea su canasta exportadora.

Ahora bien, no todos los bienes demandan el mismo nivel de capacidades productivas, ya que algunos son más sofisticados que otros. Es preciso ponderar la diversidad antes definida por el grado de sofisticación de cada uno de los bienes en los que cada país se especializa. Es por lo que se recurre a un segundo concepto, el de la “ubicuidad”, que es el número de países que tienen VCR en cierto producto. Se asume que los productos más ubicuos (que son producidos por más países) son menos demandantes en términos de capacidades productivas (motivo por el cual resultarían accesibles a más países). El índice de complejidad económica de Hidalgo y Hausmann se obtiene finalmente ponderando la diversidad por la ubicuidad a través de un procedimiento recursivo que se describe más abajo.

En este documento se utiliza el empleo registrado por actividad, por lo que la idea de VCR de cada país en cada producto es reemplazada por la *especialización productiva* de cada departamento en cada actividad con intensidad laboral elevada. La especialización en determinado rubro se define, por analogía con las VCR, como el cociente entre el peso del empleo sectorial en un departamento dado y la participación del empleo en ese mismo sector a nivel nacional. Formalmente:

$$ESP_{ds} = \frac{L_{ds} / \sum_{s=1}^S L_{ds}}{\bar{L}_s / \sum_{s=1}^S \bar{L}_s}$$

Donde L es el empleo, d indica el departamento, s el sector (de un total de S sectores) y \bar{L} el empleo nacional total. Se dice entonces que determinado departamento se especializa en cierta actividad (o tiene alta intensidad laboral en ella) si su índice ESP es mayor a la unidad. Este indicador permite medir la especialización relativa de cada departamento en comparación con la estructura ocupacional nacional. En otras palabras, el índice establece un umbral para identificar actividades en las que el empleo de dicho departamento es especialmente elevado.

El cálculo de complejidad económica por departamento sigue luego en un todo a Hidalgo y Hausmann (2009). Empleando un umbral de $ESP > 1$, se construye una matriz de adyacencia M_{ds} que indica, para cada departamento y sector, si el departamento se especializa en dicho sector. Esto puede interpretarse como una red bipartita entre departamentos y sectores: la suma de las filas de la matriz indica la “diversidad” de cada departamento, definida como la cantidad de sectores en los que se

³⁴ Disponibles en <https://datos.produccion.gob.ar/dataset/puestos-de-trabajo-por-departamento-partido-y-sector-de-actividad>.

³⁵ Las VCR se definen como el cociente entre la participación de un producto en las exportaciones de un país y su participación en las exportaciones mundiales. Véase Balassa (1962).

especializa, mientras que la suma de las columnas indica la "ubicuidad" de un sector, definida como la cantidad de departamentos que se especializan en él.

Para cada departamento puede calcularse el promedio ponderado de la ubicuidad de los sectores en los que se especializa, lo cual devuelve una primera medida de su complejidad. A su vez, la ubicuidad de los sectores podría recalcularse ponderando a cada departamento según esta medida preliminar de complejidad. El denominado "método de las reflexiones" consiste en realizar este proceso iterativamente, hasta converger a un índice de complejidad por departamento y por sector. Alternativamente, si k_{d0} es la diversidad del departamento y k_{s0} la ubicuidad del sector antes de la primera iteración, el índice de complejidad económica del departamento puede calcularse como el autovector asociado al segundo autovalor más alto de la siguiente matriz:

$$\tilde{M}_{dd'} = \sum_j \frac{M_{ds}M_{d's}}{k_{d0}k_{s0}}$$

Para los sectores puede realizarse un cálculo equivalente (intercambiando los subíndices d, s), y por convención se estandarizan los resultados restando la media y dividiendo por el desvío estándar. A modo de ejemplo, el cuadro A1 muestra los diez sectores de mayor y menor complejidad según este análisis.

Cuadro A2.1
Selección de actividades por complejidad, primeras y últimas diez, a dos dígitos del CLANAE

A. Primeras diez actividades por complejidad

Letra	Actividad
Industria manufacturera	Elaboración de productos farmacéuticos
Información y comunicaciones	Servicios de programación, consultoría informática y actividades conexas
Industria manufacturera	Imprentas y editoriales
Servicio de transporte y almacenamiento	Transporte aéreo
Industria manufacturera	Otras industrias manufactureras
Intermediación financiera y servicios de seguros	Servicios de seguros, reaseguros y pensiones
Industria manufacturera	Fabricación de productos de caucho y vidrio
Servicios profesionales, científicos y técnicos	Servicios de publicidad e investigación de mercado
Industria manufacturera	Fabricación de equipo eléctrico
Industria manufacturera	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques

B. Últimas diez actividades por complejidad

Letra	Actividad
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
Explotación de minas y canteras	Extracción de otros minerales
Suministro de agua, cloacas y gestión de residuos	Captación, tratamiento y distribución de agua
Explotación de minas y canteras	Extracción de carbón y lignito
Explotación de minas y canteras	Actividades de apoyo al petróleo y la minería
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados
Explotación de minas y canteras	Extracción de minerales metálicos
Industria manufacturera	Elaboración de productos de madera
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Pesca y acuicultura
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Silvicultura y explotación forestal

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Argentina

Números publicados

Un listado completo, así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

58. Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: profundización en el análisis de los principales desafíos, Anahí Amar, Martín Cherkasky, Fernando García Díaz, Soledad Villafañe y Romain Zivy (LC/TS.2025/92-LC/BUE/TS.2025/2), 2025.
57. Explotación del litio en la Argentina: debates sobre el desarrollo productivo, social y ambiental presente y futuro del sector, Anahí Amar, Valentín Álvarez y Martín Abeles (LC/TS.2024/114-LC/BUE/TS.2024/3), 2024.
56. La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021, Fernando García Díaz, Daniel Vega y Valentín Álvarez (LC/TS.2023/8-LC/BUE/TS.2023/1), 2023.
55. Inflación global en el bienio 2021-2022 y su impacto en América Latina, Martín Cherkasky (LC/TS.2022/169-LC/BUE/TS.2022/16), 2022.
54. Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina, Graciela E. Gutman y Diego Rivas (LC/TS.2017/145-LC/BUE/TS.2017/7), 2017.
53. Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial, Martín Abeles, Agustín Arakaki y Soledad Villafañe (LC/TS.2017/39-LC/BUE/TS.2017/232), 2017.
52. Regulación de la cuenta capital en un mundo financieramente complejo. Evolución reciente y perspectivas en América Latina, Diego Bastourre y Nicolás Zeolla (LC/L.4289-LC/BUE/L.231), 2017.
51. Vulnerabilidad externa en América Latina: síntomas e implicancias para el crecimiento, Martín Abeles y Sebastián Valdecantos (LC/L.4284-LC/BUE/L.230), 2016.
50. Evolución de la actividad económica argentina desde una perspectiva territorial, 2004-2012, José A. Borello, Leandro González, Mariano Pereira y Verónica Robert (LC/L.4283-LC/BUE/L.229), 2016.
49. Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural, Martín Abeles y Sebastián Valdecantos (LC/L.4220-LC/BUE/L.228), 2016.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 58 **Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina**
Profundización en el análisis de los principales desafíos
Anahí Amar, Martín Cherkasky, Fernando García Díaz, Soledad Villafañe y Romain Zivy
- 57 **Explotación del litio en la Argentina**
Debates sobre el desarrollo productivo, social y ambiental presente y futuro del sector
Anahí Amar, Valentín Álvarez y Martín Abeles
- 56 **La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021**
Fernando García Díaz, Daniel Vega y Valentín Álvarez
- 55 **Inflación global en el bienio 2021-2022 y su impacto en América Latina**
Martín Cherkasky



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



<https://bit.ly/CEPAL2025-92S>