

# Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires

**TERRITORIO Y  
DESARROLLO  
EN LA ARGENTINA**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Buenos Aires  
Provincia**

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Territorio y desarrollo en la Argentina**

**Las brechas estructurales de desarrollo  
en la provincia de Buenos Aires**



Este documento fue preparado por Anahí Amar, Analía Erbes y Salomé Girándola, Investigadora y Consultoras, respectivamente, de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, en el marco de las actividades del Acta Complementaria de Cooperación Técnica N° 2 entre la CEPAL y los Ministerios de Producción y Economía de la provincia de Buenos Aires, bajo la supervisión general de Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires y de Juan Massot, Asesor de la Subsecretaría de Emprendedores, Pymes y Cooperativas del Ministerio de Producción de la provincia. Se contó con la colaboración de Daniel Vega, Asistente de Investigación, y Facundo Grimberg, Consultor de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Se agradece también por su valiosa colaboración a los equipos de la Subsecretaría de Emprendedores, Pymes y Cooperativas del Ministerio de Producción y de la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía de la provincia.

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

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

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2019/30  
LC/BUE/TS.2019/1  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00294

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/30), Santiago, 2019.

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

## Índice

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen .....                                                                                                 | 7  |
| Introducción .....                                                                                            | 9  |
| I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Buenos Aires.....    | 11 |
| A. El enfoque de brechas estructurales .....                                                                  | 12 |
| B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial.....                                           | 14 |
| II. Caracterización de la provincia.....                                                                      | 25 |
| A. Geográfico-espacial.....                                                                                   | 25 |
| B. Socio-demográfica.....                                                                                     | 31 |
| C. Productiva .....                                                                                           | 35 |
| III. Las restricciones al desarrollo en Buenos Aires desde la perspectiva de las brechas estructurales.....   | 43 |
| A. Brecha de ingresos.....                                                                                    | 43 |
| B. Brecha de desigualdad.....                                                                                 | 46 |
| C. Brecha de empleo .....                                                                                     | 47 |
| D. Pobreza .....                                                                                              | 50 |
| E. Brecha de educación.....                                                                                   | 52 |
| F. Brecha de salud.....                                                                                       | 56 |
| G. Brecha de producción .....                                                                                 | 58 |
| H. Brecha de infraestructura.....                                                                             | 62 |
| I. Brecha del medioambiente .....                                                                             | 65 |
| IV. El análisis de las brechas estructurales del desarrollo al interior de la provincia de Buenos Aires ..... | 67 |
| A. Brecha intraprovincial de ingresos .....                                                                   | 69 |
| B. Brecha intraprovincial de desigualdad .....                                                                | 71 |
| C. Brecha intraprovincial de empleo.....                                                                      | 72 |
| D. Brecha intraprovincial de educación .....                                                                  | 74 |
| E. Brecha intraprovincial de salud .....                                                                      | 76 |
| F. Brecha intraprovincial de producción .....                                                                 | 79 |
| G. Brecha intraprovincial de infraestructura .....                                                            | 80 |

|                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en Buenos Aires y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia..... | 83                                                                                                                                                                                  |
| A. La coevolución entre las brechas.....                                                                                                      | 84                                                                                                                                                                                  |
| B. Desafíos y oportunidades a futuro .....                                                                                                    | 94                                                                                                                                                                                  |
| Bibliografía.....                                                                                                                             | 97                                                                                                                                                                                  |
| Anexos.....                                                                                                                                   | 99                                                                                                                                                                                  |
| Anexo 1 Metodológico .....                                                                                                                    | 100                                                                                                                                                                                 |
| Anexo 2 Estadístico.....                                                                                                                      | 109                                                                                                                                                                                 |
| Cuadros                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                     |
| Cuadro 1                                                                                                                                      | Comparación entre el desarrollo metodológico del enfoque de brechas aplicado a los países de América Latina y el Caribe y a las provincias argentinas ..... 16                      |
| Cuadro 2                                                                                                                                      | Dimensiones y variables proxy para la aplicación del enfoque de brechas estructurales de desarrollo a Buenos Aires..... 20                                                          |
| Cuadro 3                                                                                                                                      | Características más utilizadas para las propuestas de regionalización de la provincia de Buenos Aires ..... 28                                                                      |
| Cuadro 4                                                                                                                                      | Principales indicadores sociodemográficos de la provincia de Buenos Aires, totales provincial y por subespacios PEPBA 2020..... 32                                                  |
| Cuadro 5                                                                                                                                      | Participación relativa y evolución sectorial, 2004-2016..... 36                                                                                                                     |
| Cuadro 6                                                                                                                                      | Evolución de la brecha de ingresos..... 45                                                                                                                                          |
| Cuadro 7                                                                                                                                      | Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad..... 47                                                                                                               |
| Cuadro 8                                                                                                                                      | Evolución de los indicadores que describen la brecha de empleo..... 49                                                                                                              |
| Cuadro 9                                                                                                                                      | Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza ..... 52                                                                                                                  |
| Cuadro 10                                                                                                                                     | Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación ..... 55                                                                                                          |
| Cuadro 11                                                                                                                                     | Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud ..... 58                                                                                                              |
| Cuadro 12                                                                                                                                     | Evolución de los indicadores que describen la brecha de producción..... 62                                                                                                          |
| Cuadro 13                                                                                                                                     | Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura ..... 64                                                                                                    |
| Cuadro 14                                                                                                                                     | Criterios de regionalización considerados en el análisis intra-provincial ..... 68                                                                                                  |
| Cuadro 15                                                                                                                                     | Síntesis de resultados: situación de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio nacional en las distintas brechas estructurales del desarrollo y sus indicadores..... 85 |
| Cuadro 16                                                                                                                                     | Indicadores de brechas estructurales en la provincia de Buenos Aires, según su situación actual y evolución reciente con respecto al promedio nacional..... 87                      |
| Cuadro 17                                                                                                                                     | Síntesis de resultados: situación de los aglomerados de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio provincial. Indicadores y brechas con información disponible..... 91  |
| Cuadro 18                                                                                                                                     | Síntesis de resultados: situación de los subespacios de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio provincial. Indicadores y brechas con información disponible..... 91  |
| Cuadro A2.1                                                                                                                                   | Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia de Buenos Aires..... 109                                                                                       |
| Cuadro A2.2                                                                                                                                   | Indicadores de brechas estructurales de desarrollo según aglomerados para la provincia de Buenos Aires ..... 110                                                                    |
| Cuadro A2.3                                                                                                                                   | Indicadores de brechas estructurales de desarrollo según subespacios para la provincia de Buenos Aires ..... 111                                                                    |

## Gráficos

|            |                                                                                                                                                   |    |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1  | Provincia de Buenos Aires: evolución de la participación del PBG, 2004-2016 .....                                                                 | 36 |
| Gráfico 2  | Provincia de Buenos Aires: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2016 .....                     | 40 |
| Gráfico 3  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de ingresos respecto del promedio nacional, 2016 .....                             | 45 |
| Gráfico 4  | Provincia de Buenos Aires: indicador que describe la brecha de desigualdad ...                                                                    | 46 |
| Gráfico 5  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de empleo .....                                                                    | 49 |
| Gráfico 6  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de pobreza ...                                                                     | 51 |
| Gráfico 7  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de educación ...                                                                   | 54 |
| Gráfico 8  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de salud .....                                                                     | 57 |
| Gráfico 9  | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de producción ....                                                                 | 60 |
| Gráfico 10 | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de infraestructura .....                                                           | 65 |
| Gráfico 11 | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha del medioambiente .....                                                            | 66 |
| Gráfico 12 | Provincia de Buenos Aires: indicador de ingresos per cápita por subespacios con respecto al promedio provincial, 2008 .....                       | 70 |
| Gráfico 13 | Provincia de Buenos Aires: indicador de ingresos laborales nominales por aglomerados urbanos con respecto al promedio provincial, 2019-2017 ..... | 71 |
| Gráfico 14 | Provincia de Buenos Aires: indicador de concentración de ingresos por aglomerados urbanos .....                                                   | 72 |
| Gráfico 15 | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de empleo, por aglomerados urbanos .....                                           | 73 |
| Gráfico 16 | Provincia de Buenos Aires: indicador de años de escolaridad en mayores de 24 años, por aglomerados urbanos .....                                  | 74 |
| Gráfico 17 | Provincia de Buenos Aires: indicadores de bajo desempeño educativo, por subespacios .....                                                         | 75 |
| Gráfico 18 | Provincia de Buenos Aires: tasa de cobertura de salud, por aglomerados urbanos .....                                                              | 77 |
| Gráfico 19 | Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de salud, por subespacios .....                                                    | 78 |
| Gráfico 20 | Provincia de Buenos Aires: indicador del grado de industrialización, por subespacios .....                                                        | 79 |
| Gráfico 21 | Provincia de Buenos Aires: indicador de cobertura de la red eléctrica, por subespacios .....                                                      | 80 |
| Gráfico 22 | Provincia de Buenos Aires: indicadores de infraestructura social, por subespacios .....                                                           | 81 |

## Mapas

|        |                                                                                     |    |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Mapa 1 | Ubicación de la provincia de Buenos Aires en el territorio argentino .....          | 26 |
| Mapa 2 | División departamental de la provincia de Buenos Aires .....                        | 27 |
| Mapa 3 | Regionalización de la provincia de Buenos Aires .....                               | 30 |
| Mapa 4 | Densidad demográfica de la provincia de Buenos Aires, por departamentos, 2010 ..... | 34 |
| Mapa 5 | Distribución de actividades productivas de la provincia de Buenos Aires .....       | 39 |





## Resumen

El presente documento identifica y analiza las principales brechas estructurales de desarrollo de la provincia del Buenos Aires. Para ello, se parte del enfoque elaborado por la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL (CEPAL, 2012b), adaptado para el análisis de las restricciones al desarrollo de las provincias argentinas (CEPAL, 2016 y sus revisiones posteriores).

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

Luego de una caracterización geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva de la provincia de Buenos Aires, este documento analiza las nueve brechas contempladas en la metodología (ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, producción, infraestructura, medioambiente) a partir de las cuales se estudia a la provincia en perspectiva nacional y de su región de pertenencia específica. Lo anterior se complementa con un análisis intra-provincial que considera 17 de los 31 indicadores contemplados en el enfoque de brechas provincial, tomando como referencia para la clasificación de los partidos los subespacios regionales definidos en el Plan Estratégico Productivo de la Provincia de Buenos Aires 2020 y los aglomerados urbanos de la provincia identificados a partir de la EPH. La adopción de uno u otro esquema de clasificación se asocia con la disponibilidad de información para cuantificar las brechas de desarrollo intra-provinciales.

A partir del análisis integrado de los resultados, el documento sugiere ciertas áreas de intervención estratégica para la agenda de políticas públicas de la provincia de Buenos Aires: i) reducir las desigualdades sociales a partir del aprovechamiento que brinda la riqueza y diversidad productiva; ii) mejorar las condiciones de vida de la población garantizando el acceso al trabajo, a la salud y a la educación, y iii) especificar el diagnóstico sobre las heterogeneidades existentes al interior de la provincia, de manera tal que se pueda mejorar y especificar la intervención política.



## Introducción

El objetivo general del presente documento es contribuir a la identificación de las brechas de desarrollo de la provincia de Buenos Aires, en el contexto de la realidad nacional de la Argentina en general y de la región pampeana, en particular, dado que esta última es el espacio geográfico de referencia más inmediato para la provincia. Complementariamente a lo anterior, las características de la provincia de Buenos Aires, especialmente en términos de su extensión y diversidad socio-económica y productiva imponen como necesidad el análisis intraprovincial tal vez con mayor relevancia que en otras jurisdicciones. Si bien en este documento se propone avanzar en esta dirección, es importante mencionar que, por las características de los indicadores utilizados, la desagregación a nivel subprovincial no siempre es posible. La heterogeneidad al interior de la provincia será recuperada en el análisis siempre que la información disponible así lo permita.

El análisis que se desarrolla en este documento parte de reconocer que un enfoque centrado en las diferencias de ingresos entre Buenos Aires y otras provincias argentinas e incluso, al interior de la misma provincia, resulta insuficiente para dar cuenta de las principales limitaciones al desarrollo que enfrenta este territorio. El enfoque de brechas estructurales definido por CEPAL y adoptado en este estudio representa una alternativa a la metodología anterior, en tanto define, identifica y caracteriza a las brechas como un marco de referencia multidimensional para trabajar sobre los problemas de desarrollo provinciales.

Con este objetivo, a partir de la integración de distintas fuentes de información, se construyó una serie de indicadores para la medición de esas brechas que tiene como unidad de análisis a las provincias argentinas y, en particular, a la provincia de Buenos Aires. Los resultados alcanzados son contextualizados tanto en el marco de la dinámica productiva de la región pampeana<sup>1</sup>, como de la Argentina en su conjunto. Esto último permite comprender con mayor exactitud cuáles de los factores que condicionan el desarrollo de la provincia son específicos y cuáles se derivan de las características generales de la dinámica de desarrollo nacional o regional. En lo que respecta a la interpretación de la información, esta no puede circunscribirse a la lectura lineal de estos datos, sino que requiere considerar la mirada experta de los actores de la propia provincia.

El texto que se presenta a continuación se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se describe el enfoque analítico de las brechas de desarrollo propuesto por la CEPAL, su adaptación para el análisis de las restricciones al desarrollo en la provincia de Buenos Aires y revisiones más recientes realizadas a esta metodología. En la segunda sección se presentan las principales

---

<sup>1</sup> La región pampeana está integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

características de esta provincia en función de sus rasgos geográfico-espaciales, socio-demográficos y, especialmente, productivos. En la tercera sección se presentan y analizan los indicadores contruidos a la luz de información que permite comparar el comportamiento de Buenos Aires con respecto a Argentina y a la región pampeana. En la cuarta sección se incluye el análisis vinculado con las diferencias intraprovinciales, en aquellos casos en los que la información disponible permite la construcción de los indicadores a nivel subprovincial. Finalmente, en la última sección se presenta un análisis de las interacciones entre las brechas identificadas para comprender las sinergias existentes entre las mismas en el marco del estímulo o la obstaculización de los procesos de desarrollo.

## I. El enfoque de brechas de desarrollo y su utilidad para el análisis de la provincia de Buenos Aires<sup>2</sup>

Esta sección tiene como objetivo principal describir brevemente el enfoque de brechas estructurales de desarrollo propuesto por la CEPAL en el marco de las restricciones al financiamiento que enfrentan los países de renta media de la región. También se presenta en este apartado la adaptación metodológica realizada para estudiar la realidad subnacional de la Argentina, especialmente con la finalidad de comprender las especificidades y heterogeneidades provinciales asociadas a la dinámica de desarrollo, a través de la caracterización de las brechas estructurales existentes.

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

Transcurridos dos años de aquel comienzo, con tres documentos provinciales publicados —sobre Tucumán (CEPAL, 2017a), Chaco (CEPAL, 2017b) y Formosa (CEPAL, 2018)—, con uno en desarrollo y otros comprometidos, como resultado del trabajo conjunto con actores locales en las provincias que permitió (y permite) evaluar la relevancia de las brechas, dimensiones e indicadores considerados, se decidió abordar un proceso de revisión metodológica que incluyó tres instancias de trabajo fundamentales. En primer lugar, se avanzó en la actualización de la información necesaria para construir los indicadores y, en la mayoría de los casos, se logró considerar información hasta 2016 inclusive (en lugar de 2014,

---

<sup>2</sup> Esta sección sintetiza los principales elementos metodológicos para el análisis de las brechas estructurales a nivel provincial. En este sentido, se basa principal pero no únicamente en el documento elaborado por CEPAL (2016a) que contiene los lineamientos generales para el análisis de las provincias argentinas en términos de brechas estructurales de desarrollo. Para un análisis más detallado sobre estas cuestiones, se sugiere revisar el citado documento.

como en los primeros trabajos), por ser el último año con información disponible para la mayoría de los indicadores. En segundo lugar, se revisaron las fuentes de información, se reconsideraron los indicadores utilizados y se avanzó en la incorporación de algunos nuevos, de manera tal que cada una de las brechas quedara caracterizada de la mejor manera posible con la restricción de la información disponible.

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

## A. El enfoque de brechas estructurales

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

El documento elaborado parte del reconocimiento del carácter limitado del ingreso per cápita como indicador para clasificar a los países según su nivel de desarrollo, al mismo tiempo que cuestiona la relación lineal y directa que suele establecerse entre este último y el nivel de ingresos de cada uno de los países. Este cuestionamiento se sustenta en la existencia de heterogeneidades (aún en el marco de una misma región) en la “distribución” de las restricciones y de las capacidades potenciales y reales existentes en los distintos países para enfrentar los desafíos que impone la superación de las brechas (CEPAL, 2012a). En un contexto con tales heterogeneidades, una clasificación sustentada exclusivamente en los niveles de ingreso per cápita no hace más que encubrir necesidades y vulnerabilidades específicas que se asocian con particularidades socio-políticas, económicas y productivas.

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

Estas cuestiones se plantean en términos de brechas, las cuales se entienden como los “cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo” (Pardo Beltrán, 2014:12). Así, las brechas estructurales representan la diferencia entre la situación actual y/o la tendencia evolutiva evidenciada en determinadas áreas clave del desarrollo (ingresos, salud, educación, pobreza, etc.), y las necesidades mínimas que deben cubrirse en esas mismas áreas con el objetivo de que el proceso de desarrollo sea sostenible e inclusivo.

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

La construcción teórica de este abordaje toma como punto de partida el marco de análisis propuesto por Hausmann y otros (2008, citado en Pardo Beltrán, 2014 y Kaldewei, 2015) para el

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

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

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

Si bien en términos metodológicos se identifican distintos elementos que permiten evaluar cada una de las brechas, los análisis empíricos realizados tienden a concentrarse en un grupo más acotado de indicadores, lo cual no excluye la posibilidad de incluir otras dimensiones relevantes para especificar el análisis de cada uno de los países. Este recorte se relaciona, principalmente, con el acceso a información disponible que, en principio, garantice la comparabilidad entre los países involucrados en los estudios y el seguimiento y evaluación de las brechas en el horizonte temporal más extenso posible. En este sentido, se trata de un abordaje que permite realizar un análisis tanto transversal como temporal. La medición de las brechas puede describirse a partir de cambios porcentuales y/o medidas de tendencia o de dispersión, dependiendo del tipo de indicador considerado y, aunque los indicadores permiten una aproximación a la brecha, dada la complejidad de esta, es altamente probable que no permitan agotar su comprensión y completar su análisis (Pardo Beltrán, 2014).

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

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

## B. La adaptación del enfoque de brechas al análisis provincial

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

Es importante mencionar que tanto este aporte, como los trabajos pioneros que avanzan en la identificación de brechas estructurales para un importante grupo de las economías de la región, se enmarcan también en la incesante búsqueda de respuestas a los desequilibrios económicos, sociales y ambientales que lleva adelante la comunidad internacional. Es así como esta propuesta guarda una relación directa con los consensos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 (CEPAL, 2016b). En muchos casos, el trabajo sobre estos 17 objetivos y sus metas específicas supone reducir varias de las brechas estructurales que se abordan en este documento. A su vez, en el caso de las provincias argentinas en particular, avanzar en la reducción de las brechas consideradas en este documento supone un punto de partida para alcanzar los ODS a los que adscribe cada una estas jurisdicciones. En este marco, el enfoque de las brechas estructurales de desarrollo se presenta como una valiosa herramienta analítica para el diseño de acciones concretas que conduzcan al logro de los objetivos propuestos en la Agenda 2030.

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

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

Aunque un abordaje de estas características seguramente no agota el estudio de las especificidades –dado que estas pueden “saltar” niveles de agregación y expresarse recién a partir de micro heterogeneidades– realiza una importante contribución en términos de complejidad metodológica, conceptual e incluso empírica para problematizar, cuantificar e intervenir en la dinámica del desarrollo. En este contexto, las principales diferencias con respecto a ese abordaje se asocian con la evaluación de las brechas a partir de la utilización de una mayor cantidad de indicadores que permiten aproximar las distintas dimensiones que las componen. El cuadro 1 presenta una comparación entre ambas perspectivas retomando, para el caso de las provincias argentinas, la propuesta metodológica revisada en 2018.

Así, el análisis de las restricciones al desarrollo en Buenos Aires considera nueve brechas estructurales, ocho de las brechas retomadas en el enfoque original más la brecha de empleo. Con excepción de la brecha de desigualdad (que en ambas propuestas analíticas considera la desigualdad de ingresos y utiliza como indicador el coeficiente de Gini), en el resto de los casos existen especificidades que permiten adaptar y profundizar el enfoque provincial con respecto a la perspectiva original centrada en las diferencias nacionales.



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

Por su parte, las brechas de ingresos, pobreza, educación y medioambiente a nivel provincial conservan dimensiones e indicadores retomados en la propuesta original, pero incluyen también otros adicionales. La brecha de ingresos analiza tanto el producto por habitante como los ingresos laborales de la población asalariada. Esta última dimensión permite realizar hipótesis relacionadas con la sostenibilidad de los procesos de crecimiento y de la dinámica de inclusión a partir del trabajo. En la brecha de educación no solamente se considera la dimensión cuantitativa a partir de la cantidad de años de escolaridad, sino que también se considera una dimensión de retención de los estudiantes en el sistema educativo, a partir de la tasa de finalización en el nivel primario y la de permanencia en el nivel secundario, y una dimensión cualitativa que tiene en cuenta el desempeño de los alumnos en la educación primaria y secundaria. La brecha medioambiental considera tanto la conservación forestal, como la contaminación ambiental generada por las actividades productivas realizadas en la provincia, en relación con su PBG. Finalmente, la brecha de pobreza no solamente toma en cuenta la pobreza por ingresos, sino también la satisfacción de necesidades básicas de la población provincial.

La brecha de productividad –denominada brecha de producción en el análisis de las provincias argentinas– no considera el indicador de productividad propuesto en el enfoque original (PIB por trabajador)<sup>3</sup> sino que se optó por caracterizar esta brecha a partir de los rasgos que definen a la estructura productiva (grado de industrialización, complejidad de la estructura, importancia del empleo privado) y a la estructura exportadora provincial (complejidad y grado de concentración de las exportaciones). Este conjunto más amplio de indicadores se considera bajo el precepto de que la actividad económica de cada provincia constituye su principal fuente para la generación de ingresos.

---

<sup>3</sup> El indicador de PIB por trabajador no se considera en el análisis de las brechas estructurales del desarrollo en las provincias argentinas dadas las restricciones de información que impiden obtener un cálculo robusto para cada una de estas jurisdicciones. Complementariamente, aun cuando fuera posible estimar una medida de productividad global a partir del producto por ocupado, las diferencias intersectoriales al interior de cada provincia harían que este indicador fuera escasamente representativo.

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

| Metodología para países de América Latina y el Caribe |                                                                                        | Metodología (revisada) para las provincias argentinas                 |                                             |                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Brecha                                                | Indicador                                                                              | Brecha                                                                | Dimensión                                   | Indicador                                                                                               |
| Brecha del ingreso por habitante                      | PIB per cápita                                                                         | Brecha de ingresos                                                    | Ingreso per cápita<br>Ingresos laborales    | PBG per cápita<br>Ingreso nominal promedio de los asalariados totales                                   |
| Brecha de desigualdad                                 | Índice de Gini                                                                         | Brecha de desigualdad                                                 | Desigualdad de ingresos                     | Coeficiente de Gini                                                                                     |
| Brecha de pobreza                                     | Tasa de pobreza                                                                        | Brecha de pobreza                                                     | Pobreza por ingresos<br>Condiciones de vida | Porcentaje de los hogares bajo la línea de pobreza<br>Hogares con NBI                                   |
| Brecha de ahorro e inversión                          | Formación bruta de capital per cápita<br>Ahorro nacional bruto como porcentaje del PIB | No se calcula por falta de información desagregada a nivel provincial |                                             |                                                                                                         |
| Brecha de productividad e innovación                  | PIB por trabajador                                                                     | Brecha de producción                                                  | Estructura productiva                       | Grado de industrialización<br>Grado de complejidad de la estructura<br>Participación del empleo privado |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Estructura exportadora                      | Complejidad de las exportaciones<br>Grado de concentración de las exportaciones                         |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Artículos en revistas académicas            | No se calcula por decisión metodológica                                                                 |
| Brecha de infraestructura                             | Índice global de rendimiento logístico                                                 | Brecha de infraestructura                                             | Social                                      | Educativa<br>En salud                                                                                   |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Comunicaciones                              | Conexiones a internet                                                                                   |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Terrestre                                   | Densidad caminera                                                                                       |
| Brecha de educación                                   | Cantidad promedio de años de estudio en los mayores de 25 años                         | Brecha de educación                                                   | Energética                                  | Cobertura de la red de gas<br>Cobertura de la red de electricidad                                       |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Cobertura                                   | Años de escolaridad                                                                                     |
|                                                       |                                                                                        |                                                                       | Retención                                   | Tasa de finalización en el nivel primario<br>Tasa de permanencia en el nivel secundario                 |
| Brecha de educación                                   | Cantidad promedio de años de estudio en los mayores de 25 años                         | Brecha de educación                                                   | Calidad educativa                           | Bajo desempeño educativo – primaria<br>Bajo desempeño educativo – secundaria                            |

Cuadro 1 (conclusión)

| Metodología para países de América Latina y el Caribe |                                                                                                  | Metodología (revisada) para las provincias argentinas                 |                                          |                                                                                       |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Brecha                                                | Indicador                                                                                        | Brecha                                                                | Dimensión                                | Indicador                                                                             |
| Brecha de salud                                       | Partos atendidos por personal sanitario                                                          | Brecha de salud                                                       | Cobertura                                | Tasa de cobertura de salud                                                            |
|                                                       |                                                                                                  |                                                                       | Impacto                                  | Mortalidad infantil                                                                   |
|                                                       |                                                                                                  |                                                                       |                                          | Mortalidad materna                                                                    |
|                                                       |                                                                                                  |                                                                       |                                          | Esperanza de vida al nacer                                                            |
| Brecha de fiscalidad                                  | Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado<br>Ingresos públicos como porcentaje del PIB | No se calcula por decisión metodológica                               |                                          |                                                                                       |
| Brecha de género                                      | Índice de desigualdad de género                                                                  | No se calcula por falta de información desagregada a nivel provincial |                                          |                                                                                       |
| Brecha medioambiental                                 | Tasa de variación del área forestal                                                              | Brecha medioambiental                                                 | Contaminación ambiental<br>Deforestación | Estimación de gases de efecto invernadero<br>Tasa de deforestación                    |
| No se contempla en el enfoque original                |                                                                                                  | Brecha de empleo                                                      | Nivel de empleo                          | Tasa de ocupación<br>Tasa de subocupación                                             |
|                                                       |                                                                                                  |                                                                       | Calidad del empleo                       | Tasa de informalidad de los asalariados<br>Ocupados en sectores de baja productividad |

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

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

Con respecto a la propuesta metodológica presentada en CEPAL (2016a), el análisis de las restricciones al desarrollo en Buenos Aires muestra algunas diferencias menores que se detallan a continuación<sup>4</sup>:

- En la brecha de producción se amplía la cantidad de indicadores utilizados en la caracterización (cinco frente a dos), a partir de la mencionada importancia que se le asigna a este aspecto en la generación de ingresos provinciales.
- En la brecha de infraestructura se agrega una dimensión que es la de infraestructura energética, a partir de la cantidad de usuarios conectados a las redes de gas y electricidad. Por su parte, se elimina el indicador de densidad ferroviaria a los centros urbanos de consumo masivo, en tanto no existen datos desagregados a nivel de las provincias que den cuenta de la existencia y estado actual de las redes ferroviarias que conectan a las personas y a la producción con los grandes centros urbanos nacionales de consumo y con los puertos que permiten la salida exportadora de los bienes y servicios producidos en cada jurisdicción.
- En la brecha de educación se modifica la población sobre la cual se calcula la cantidad de años de escolaridad (mayores de 24 años, en lugar de la población total), se desagrega el indicador de bajo desempeño educativo en los niveles primario y secundario, se elimina la tasa de promoción efectiva como indicador cualitativo en sí mismo y se agregan dos nuevos indicadores, tasa de finalización en primaria y tasa de permanencia en secundaria, los cuales se construyen a partir del indicador descartado.
- En la brecha de medioambiente, la tasa de deforestación se mantiene como indicador, aunque se modifica su forma de cálculo. En la revisión reciente se la evalúa con relación a un stock determinado y no en términos de su evolución anual. Por su parte, el indicador de emisiones de gases de efecto invernadero se retoma sobre el total de las actividades productivas y no solamente sobre las industriales.

Una distinción adicional debe hacerse en relación con el criterio de análisis de la brecha de pobreza que se presentará en este documento, el cual diferirá del realizado en los primeros estudios sobre brechas estructurales aplicados a algunas provincias argentinas, específicamente los de Tucumán y Chaco. En ellos el análisis de la brecha quedó reservado a la dimensión de las necesidades básicas insatisfechas, dada la carencia de información oficial de pobreza por ingresos. A la hora de analizar la brecha para la provincia de Buenos Aires, se ha vuelto a disponer de información sobre pobreza por ingresos, aunque la información publicada es puntual y no posibilita un análisis evolutivo de esa dimensión. Por su parte, el indicador de necesidades básicas insatisfechas no ha podido ser actualizado a un año posterior al 2010, momento en el que se llevó a cabo el último censo nacional de población, hogares y viviendas<sup>5</sup>. Por ello, en el caso de Buenos Aires, el abordaje más actualizado de la brecha se

<sup>4</sup> Para más detalles sobre la construcción de los indicadores, véase el anexo metodológico con los metadatos correspondientes a los indicadores retomados en este documento.

<sup>5</sup> Con el objetivo de actualizar la información sobre NBI se realizaron estimaciones que buscaban replicar el cálculo de este indicador a nivel provincial a partir de los datos de la EPH. Sin embargo, en línea con lo hallado por Arakaki

centrará en la primera dimensión (la de ingresos), en tanto que la de NBI se preservará como una referencia del estado de situación en períodos ya más lejanos en el tiempo (2001 y 2010).

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

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

Tal como puede observarse se consideró un número variable de indicadores que permiten aproximar el comportamiento de la brecha. La cantidad de indicadores seleccionados depende de la disponibilidad de información, de la complejidad de la brecha abordada y de la bondad de los indicadores para aportar el conjunto de información relevante. Dichos indicadores se traducen en variables continuas que dan cuenta de la situación de la provincia en relación con cada una de las brechas en un momento específico en el tiempo. En general, los datos utilizados refieren a 2016, pero existen algunas excepciones que se asocian fundamentalmente con la fuente de información, especialmente cuando se trabaja con datos censales o con relevamientos esporádicos realizados sobre temáticas específicas. En la medida de lo posible, se complementa esta información con la evolución de los indicadores sobre cada una de las dimensiones retomadas en un período acotado de tiempo, lo cual permite dar cuenta de la reducción/ampliación de la brecha a través del tiempo, más allá de su descripción más reciente.

Como punto de partida para la medición de las brechas se consideró la comparación del comportamiento de los indicadores provinciales con respecto al nivel promedio nacional. Para dicha comparación se tomaron los promedios simples del valor obtenido por cada indicador para el conjunto de la provincia, de la región de pertenencia y de la Argentina en su conjunto. Esta medida, *a priori*, no introduce sesgos en los resultados provinciales dado que la mayor parte de los indicadores, por definición, se construyen en términos relativos a la propia provincia. Como ejemplo, se pueden mencionar la utilización de proporciones relativas para dar cuenta de las brechas de salud, educación, empleo y producción, principalmente, o aquellos casos en los que valores absolutos son ponderados por la cantidad de habitantes que posee cada jurisdicción (PBI e infraestructura)<sup>6</sup>.

---

(2015) los resultados obtenidos no son robustos para varios de los aglomerados del país —dada la falta de representatividad de la encuesta—, motivo por el cual se decidió utilizar los datos referidos al año 2010 como los últimos disponibles.

<sup>6</sup> Es importante mencionar que esta decisión metodológica se ha sostenido en los distintos estudios sobre brechas estructurales en las provincias argentinas realizados hasta el momento. Se adoptó el promedio nacional o regional después de compararlo con otras medidas posibles (dada la información disponible), entre ellas los valores derivados de los totales nacionales. Dado que el análisis realizado no arrojó diferencias significativas entre ambas medidas, se optó por la utilización de los promedios simples.

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

| Brecha         | Dimensiones                  | ODS                    | Indicador Proxy                                                               | Fuente                                          | Último período disponible         |
|----------------|------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Ingresos    | 1.1. Ingreso per cápita      | 8.1                    | 1.1.1. PBG por habitante (brecha)                                             | Estimación de PBG CEPAL e INDEC                 |                                   |
|                | 1.2. Ingresos laborales      | 8.2; 8.3               | 1.2.1. Ingreso laboral nominal promedio percibido por los asalariados totales | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
| 2. Desigualdad | 2.1. Desigualdad de ingresos | 10.1; 10.2; 10.3; 10.4 | 2.1.1. Coeficiente de Gini                                                    | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
| 3. Empleo      | 3.1. Nivel de empleo         | 8.5; 8.6               | 3.1.1. Tasa de ocupación                                                      | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                |                              |                        | 3.1.2. Tasa de subocupación                                                   | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                | 3.2. Calidad del empleo      | 8.3                    | 3.2.1. Tasa de informalidad del empleo                                        | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                |                              | 8.8                    | 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad                             | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                |                              |                        |                                                                               |                                                 |                                   |
| 4. Pobreza     | 4.1. Condiciones de vida     | 1.2                    | 4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI                                          | Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda | Año 2010                          |
|                | 4.2. Pobreza por ingresos    |                        | 4.2.1. Hogares por debajo de la línea de pobreza                              | INDEC                                           | Año 2015                          |
| 5. Educación   | 5.1. Cobertura               | 4.1                    | 5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad                               | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                | 5.2. Retención               | 4.1; 4.6               | 5.2.1. Tasa de finalización en primaria                                       | DINIECE                                         | 2009                              |
|                |                              |                        | 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria                                      | DINIECE                                         | 2012                              |
|                | 5.3. Calidad educativa       |                        | 5.3.1. Bajo desempeño educativo - primaria                                    | DINIECE - ONE                                   | 2016                              |
|                |                              |                        | 5.3.2. Bajo desempeño educativo - secundaria                                  | DINIECE - ONE                                   | 2016                              |
| 6. Salud       | 6.1. Cobertura               | 3.8                    | 6.1.1. Tasa de cobertura de salud                                             | EPH-INDEC                                       | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                |                              | 3.1                    | 6.2.1. Tasa de mortalidad materna                                             | DEIS                                            | 2015                              |
|                | 6.2. Impacto                 | 3.2                    | 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil                                            | DEIS                                            | 2015                              |
|                |                              | 3.d                    | 6.2.3. Esperanza de vida al nacer                                             | INDEC: Estimaciones y proyecciones              | 2015                              |

Cuadro 2 (conclusión)

| Brecha             | Dimensiones                            | ODS              | Indicador Proxy                                | Fuente                                              | Último período disponible         |
|--------------------|----------------------------------------|------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 7. Producción      | 7.1. Estructura productiva             | 8.2              | 7.1.1. Grado de industrialización              | Estimación de PBG CEPAL                             | 2016                              |
|                    |                                        |                  | 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva | EPH-INDEC                                           | Prom. II.16, III.16, IV.16 y I.17 |
|                    |                                        |                  | 7.1.3. Importancia del empleo privado          | SIPA - MTEySS                                       | 2015                              |
|                    | 7.3. Estructura exportadora            | 9.2              | 7.3.1. Complejidad de las exportaciones        | INDEC                                               | 2016                              |
|                    |                                        | 9.2              | 7.3.2. Concentración de las exportaciones      | INDEC                                               | 2016                              |
| 8. Infraestructura | 8.1. Infraestructura Social            | 4.a              | 8.1.1. Infraestructura educativa               | INDEC y DINIECE                                     | 2016                              |
|                    |                                        | 3.c              | 8.1.2. Infraestructura en salud                | INDEC y SISA                                        | 2018                              |
|                    | 8.2. Infraestructura de comunicaciones | 9.c              | 8.2.1. Conexiones a internet                   | INDEC                                               | 2016                              |
|                    | 8.3. Infraestructura terrestre         | 9.1              | 8.3.1. Tasa de densidad caminera               | Consejo Federal Vial e INDEC                        | 2016                              |
|                    |                                        |                  | 8.4.1. Cobertura de la red de gas              | Ministerio de Energía y Minería                     | 2016                              |
|                    | 8.4. Infraestructura energética        |                  | 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad     | Ministerio de Energía y Minería                     | 2015                              |
| 9. Medioambiente   | 9.1. Deforestación                     | 15.1; 15.2; 15.3 | 9.1.1. Tasa de deforestación                   | Ministerio de Medioambiente                         | 2016                              |
|                    | 9.2. Contaminación ambiental           | 12.4             | 9.2.1. Emisión de gases de efecto invernadero  | Secretaría de Medioambiente/Estimación de PBG CEPAL |                                   |

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

En la medida de lo posible se considera relevante contextualizar la información obtenida en función de las dinámicas de las regiones geográficas específicas en las cuales está inserta cada una de las provincias, justamente atendiendo a las fuertes heterogeneidades que existen al interior del país. Se analizan también referencias nacionales en los niveles máximos y mínimos que permiten complementar el análisis.

También resulta deseable evaluar cada brecha en su interacción con otras, especialmente en aquellos casos en los que es posible identificar retroalimentaciones y determinantes comunes. La brecha se evalúa considerando cambios porcentuales, variaciones absolutas, medidas de tendencia y medidas de dispersión (Pardo Beltrán, 2014) y, siempre que la información lo permita, el análisis transversal puede complementarse con uno temporal que incluye, en general, el período 2004-2016. Las fuentes de información consideradas para la construcción de estos indicadores son las oficiales, y para la selección de estas se consideró fundamentalmente la disponibilidad de datos desagregados a nivel provincial para el período 2004-2016 o, al menos, para algunos de estos años de referencia.

En este marco, entre las principales fuentes utilizadas se encuentran las siguientes:

- El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y, en particular, la información derivada de la Encuesta Permanente de Hogares, la cual presenta información desagregada para cada uno de los principales aglomerados urbanos de las provincias argentinas<sup>7</sup>.
- El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en los relevamientos de 2001 y 2010.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- El Ministerio de Hacienda y, en especial, la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), dependientes de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias de ese Ministerio.
- La Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación.
- El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación
- El Ministerio de Educación de la Nación
- El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.
- Otras fuentes provinciales y nacionales específicas.

La unidad de análisis de este trabajo es, entonces, la provincia de Buenos Aires. Si bien también al interior de esta jurisdicción pueden observarse importantes heterogeneidades existen importantes limitaciones para avanzar en un análisis intraprovincial. Esto se debe principalmente a la escasa disponibilidad de información desagregada a nivel departamental o de localidades, con excepción de

<sup>7</sup> El principal aporte de esa fuente de información radica en su cobertura territorial, la que permite contar con estadísticas sociolaborales de largo plazo para su comparación en los distintos aglomerados urbanos del país, motivo por el cual constituyó una de las fuentes seleccionadas al momento de diseñar la serie de estudios de brechas estructurales de desarrollo para las provincias argentinas. Sin perjuicio de ello, debe mencionarse que en el marco de la emergencia estadística dispuesta por los Decretos 181/15 y 55/16, el INDEC ha dispuesto que las series publicadas luego del primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015, deben ser consideradas con reservas. A partir del segundo trimestre de 2016 se reanuda la disponibilidad de información después de un lapso de revisión que implicó la discontinuidad transitoria de las publicaciones periódicas.

<sup>8</sup> A partir del 3° trimestre de 2006 se incorporaron al relevamiento de la EPH continua tres aglomerados (San Nicolás-Villa Constitución, Viedma-Carmen de Patagones y Rawson-Trelew), por lo que la cantidad de aglomerados relevados pasó de 28 a 31. Este cambio es relevante a los fines del trabajo propuesto en tanto los totales nacionales a partir de ese momento no son estrictamente comparables con los de trimestres precedentes. En tanto la metodología propuesta para el abordaje de las brechas estructurales considera el dato correspondiente al último año disponible, esta modificación no afectaría el cálculo de la brecha, pero sí puede tener implicancias en términos del análisis dinámico de los indicadores.



aquellas dimensiones/indicadores que se derivan de datos censales. Aun así, en este caso es importante mencionar que el último relevamiento realizado en Argentina corresponde al año 2010 y, transcurridos ocho años de dicho momento, la información proporcionada puede no ser relevante para analizar la situación actual de las brechas identificadas. Sin embargo, estos datos se utilizan como referencia cuando se trata de la única información disponible para aproximar una brecha o dimensión (i.e., necesidades básicas insatisfechas). Pese a las limitaciones mencionadas, cuando la información lo permite, se avanzará en la identificación de brechas estructurales al interior de la provincia, considerando para ello tanto al promedio nacional como al promedio provincial como referencias para la definición de las restricciones estructurales al desarrollo de territorios sub-provinciales específicos.

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

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



## II. Caracterización de la provincia

En esta sección se presentan las principales características de la provincia de Buenos Aires a partir de tres ejes principales: el geográfico-espacial, el socio-demográfico y el productivo. En cualquiera de estas tres dimensiones un aspecto característico de Buenos Aires es la gran heterogeneidad que se observa al interior de su territorio, lo cual se explica tanto por la extensión de la provincia, como por el desigual desarrollo territorial que resulta de la diversidad de factores bio-ambientales y de las construcciones institucionales históricas. Así, en términos geográficos-espaciales resulta importante destacar las dificultades que se enfrentan cuando se propone establecer una división geográfica para Buenos Aires en términos de regiones y/o subespacios, en tanto las divisiones administrativas y/o instituciones no siempre se condicen con aquellas que resultan de las condiciones naturales presentes en distintos puntos de la provincia.

Como correlato de lo anterior se observan importantes diferencias territoriales en términos de desarrollo social y productivo que, contrariamente a lo que podría esperarse, no necesariamente se retroalimentan de manera sistémica. La diversificación productiva de regiones tales como el GBA y el norte de la provincia se contraponen con la concentración evidenciada en el sur. Sin embargo, tal como se pone de manifiesto en esta sección y en el análisis de brechas estructurales, la concentración de la población en torno a las regiones con mayores posibilidades económicas —la cual es mucho mayor que en otras provincias argentinas— hace que las diferencias productivas no se traduzcan en diferencias sociales de similar magnitud.

### A. Geográfico-espacial

Buenos Aires es la provincia más grande de Argentina. Con una extensión de 307.571 km<sup>2</sup> representa el algo más del 8,2% del territorio nacional, porcentaje que se incrementa hasta el 11% cuando se considera solamente la superficie continental (excluido el continente antártico y las islas australes). Junto con las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe integran la región pampeana (mapa 1), la cual constituye el subespacio geográfico más denso y diversificado productivamente de la Argentina.

La capital de Buenos Aires es la ciudad de La Plata, se encuentra ubicada al noreste de la provincia. Al este Buenos Aires limita con el Río de la Plata y el Mar Argentino; al sur con la provincia de Río Negro y el Mar Argentino; al oeste con las provincias de La Pampa, Río Negro y Córdoba, y al norte con Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba.

**Mapa 1**  
**Ubicación de la provincia de Buenos Aires en el territorio argentino**



Fuente: Ministerio de Educación, Argentina.

Administrativamente, Buenos Aires se divide en 135 partidos (mapa 2), cada uno de los cuales posee una ciudad cabecera. Entre estos, 24 —los más cercanos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)— conforman el Conurbano Bonaerense y, junto con la CABA, constituyen el Gran Buenos Aires. Aunque en conjunto esta región no constituye una unidad administrativa, desde lo demográfico y lo productivo adquiere una relevancia que justifica su análisis específico en el contexto provincial.

Los partidos con mayor extensión geográfica están ubicados al sur de la provincia. En conjunto, los diez partidos más extensos (respectivamente, Patagones, Villarino, Olavarría, General Villegas, Ayacucho, Azul, Puán, Coronel Suárez, Adolfo Alsina y Tres Arroyos) dan cuenta de algo más del 25,2% del territorio provincial, y solamente los tres primeros representan el 10,6% de la superficie total de Buenos Aires. Con excepción de General Villegas, el resto de los partidos mencionados se ubica al sur de la provincia. En el otro extremo, los doce partidos más pequeños (Vicente López, Tres de Febrero, Lanús, Ituzaingó, Hurlingham, San Isidro, Pinamar, Morón, Malvinas Argentinas, José C. Paz, General San Martín y Avellaneda) abarcan solamente el 0,2% de territorio, con extensiones que van desde los 39 a los 63 km<sup>2</sup>, y forman parte, salvo Pinamar, del conurbano bonaerense. En este sentido, tal como se verá más adelante, la complejidad productiva y la densidad demográfica se relacionan inversamente con la extensión y la importancia de estos municipios en el contexto provincial.

La identificación de subespacios regionales en la provincia de Buenos Aires y la adopción de un esquema de regionalización adquiere, simultáneamente, más complejidad y más necesidad que en otras provincias argentinas en las que la extensión territorial y la diversidad socioproductiva es relativamente menor (CEPAL 2017a; CEPAL 2017b). La amplitud del territorio y la existencia de numerosas unidades administrativas requiere, para avanzar en análisis más detallados, definir criterios de agrupamiento territorial que permitan abordar la variedad de especificidades productivas y sociales que caracterizan a la provincia. En este marco, desde distintos ámbitos de acción de la política pública nacional y provincial, pero también desde la academia, se han desarrollado experiencias y ejercicios de

regionalización orientados a captar estas particularidades existentes en los distintos subespacios de la provincia. Estos ejercicios han generado regionalizaciones que no siempre son coincidentes ni en la cantidad de divisiones ni en los municipios o partidos incluidos en cada uno de esos subespacios, especialmente como consecuencia de la adopción de ejes y criterios diferenciales para la regionalización.

**Mapa 2**  
**División departamental de la provincia de Buenos Aires**



Fuente: Instituto Geográfico Militar, Argentina (2015).

El cuadro 3 sintetiza algunas de las principales características de las regionalizaciones más importantes que se han relevado<sup>9</sup>. Estas clasificaciones ponen de manifiesto la ya mencionada multiplicidad de criterios adoptados en los ejercicios de regionalización, los cuales incluyen desde divisiones netamente administrativas (secciones electorales) hasta la identificación de subespacios configurados a partir de los flujos de empleo de trabajadores privados registrados desde y hacia distintas localidades de la provincia (áreas económicas locales). En el medio, lo que predominan son taxonomías que enfatizan la relevancia de las cuestiones productivas como una dimensión central para evaluar las diferencias existentes al interior de la provincia con un complemento, en mayor o menor medida, de dimensiones sociales y demográficas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Es importante mencionar que este relevamiento no agota la totalidad de las regionalizaciones existentes. En este marco, se retoman solamente aquellos que presentan más relevancia de acuerdo a los objetivos planteados para el presente estudio.

<sup>10</sup> Aunque se excluyen de este análisis porque se alejan de los objetivos propuestos, es necesario mencionar que existen también clasificaciones que responden a otros tipos de criterios tales como el sanitario, el judicial, etc.

**Cuadro 3**  
**Características más utilizadas en las propuestas de regionalización de la provincia de Buenos Aires**

| Regionalización                                                            | Características                                                                                                                                                                 | Cantidad de regiones en PBA                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EPH                                                                        | Aglomerados urbanos                                                                                                                                                             | 5 (Partidos del GBA, Mar del Plata-Batán, Bahía Blanca-Cerri, San Nicolás, Gran La Plata)                                                                                                                         |
| Áreas económicas locales (MTEySS)                                          | Construidas a partir de estadísticas de empleo                                                                                                                                  | 2 grandes regiones (metropolitana e interior); 23 áreas económicas locales para la provincia de Buenos Aires                                                                                                      |
| Secciones electorales                                                      | Definidas en el marco de la Ley 5.109                                                                                                                                           | 8 secciones (7 más sección Capital)                                                                                                                                                                               |
| EPSA (2010), sobre la base de CFI (2007)                                   | Regiones productivas                                                                                                                                                            | 10 regiones (Sector patagónico; semiárida del sudoeste; interserrana triguera; Centro; Centro Oeste; Pampa Arenosa; Pampa Ondulada, Centro Norte; Periurbana; Cuenca del Salado)                                  |
| Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires (2011)             | Criterios fundamentalmente productivos pero complementados con otras variables                                                                                                  | 7 zonas del interior (Norte; Centro Norte, Centro; Cuenca del Salado; Costera Marítima; Sudoeste; Noroeste) + Capital + 4 regiones de Conurbano Ampliado                                                          |
| Clasificación de Municipios Bonaerenses (Quesada Aramburú y Cadelli, 2012) | Complementa distintos criterios utilizados tradicionalmente para dividir al territorio: geográficos, demográficos, sociales y productivos. Cluster con énfasis en lo productivo | 6 regiones (industrial; industrial mixto, oleaginoso; ganadera; cerealera; turística)                                                                                                                             |
| Plan de Desarrollo con Equidad Territorial (Lódola y otros, 2013)          | Énfasis en lo productivo con incidencia de otras variables. Cluster                                                                                                             | 16 dominios (Fluvial, Norte, Noroeste, Periurbano Oeste, Centro Norte, Capital, Este, Centro Sur, Sudoeste, Sureste, Marítimo, Periurbano Norte, Conurbano Oeste, Periurbano Sur, Conurbano Sur, Conurbano Norte) |
| Plan estratégico productivo de la Provincia de Bs. As. (PEPBA 2020)        | Énfasis en lo productivo. Cadenas de valor                                                                                                                                      | 8 subespacios (GBA, Capital, Centro, Costero, Noreste, Noroeste, Sudoeste, Sur)                                                                                                                                   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

Pese a estas diferencias, que son atendibles si se considera la diversidad de contextos y objetivos en los que fue generada cada clasificación, existen algunos elementos que es preciso destacar. En primer lugar, más allá de las diferencias existentes, las clasificaciones presentadas no necesariamente son excluyentes entre sí, sino que, por el contrario, en algunos casos pueden verse incluso como complementarias. Un ejemplo de ello podría ser la integración de la información y el análisis derivado de la clasificación de aglomerados urbanos de la EPH con la caracterización productiva que puede realizarse a partir de la propuesta de Lódola y otros (2013) o del Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020 (en adelante, PEPBA 2020)<sup>11</sup>, entre otros.

En segundo lugar, en tanto varias de las clasificaciones consideradas surgen de distintos ejercicios de agregación de partidos o municipios con criterios similares, es posible reconstruir alguna clasificación a partir del agrupamiento de subespacios generados. En el cuadro 3, este es el caso entre la propuesta de Lódola y otros (2013) que permite identificar 16 dominios de estimación para la provincia de Buenos Aires, por un lado, y las propuestas del PEPBA 2020 o el Plan de Regionalización

<sup>11</sup> La identificación de distintos subespacios productivos en la provincia se realizó en el año 2011 en el marco del Plan Estratégico Productivo elaborado por Buenos Aires fundamentalmente, pero no únicamente, para acompañar el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan Estratégico Industrial de la Nación 2020. En este sentido, la regionalización se articula sobre la base de las cadenas estratégicas propuestas en el plan industrial. Se trata de una propuesta que contempla la diversidad existente en este territorio, en parte como consecuencia de su mayor tamaño relativo frente a otras provincias argentinas. La metodología implementada permitió identificar ocho subespacios, siete en el interior de la provincia de Buenos Aires y el subespacio Gran Buenos Aires que incluye a los 24 partidos que integran el Conurbano Bonaerense. La definición de cada una de estas regiones es el resultado de considerar las particularidades territoriales de cada espacio y la importancia que alcanzan las cadenas productivas definidas en la articulación de la producción local.

de la Provincia de Buenos Aires (2011), donde se establecen 8 subespacios de cada uno de los casos, por el otro.

En tercer lugar, independientemente de la clasificación que se considere, cuando se propone caracterizar empíricamente a la provincia tomando como referencia cualquiera de estas taxonomías se ponen en evidencia importantes limitaciones que están asociadas fundamentalmente con la disponibilidad de información desagregada al nivel requerido. En particular, se observa que en muy pocos casos y sólo en relación con algunos indicadores específicos, existe información generada a nivel de partidos o municipios de manera tal que pueda avanzarse en el análisis sobre los subespacios definidos.

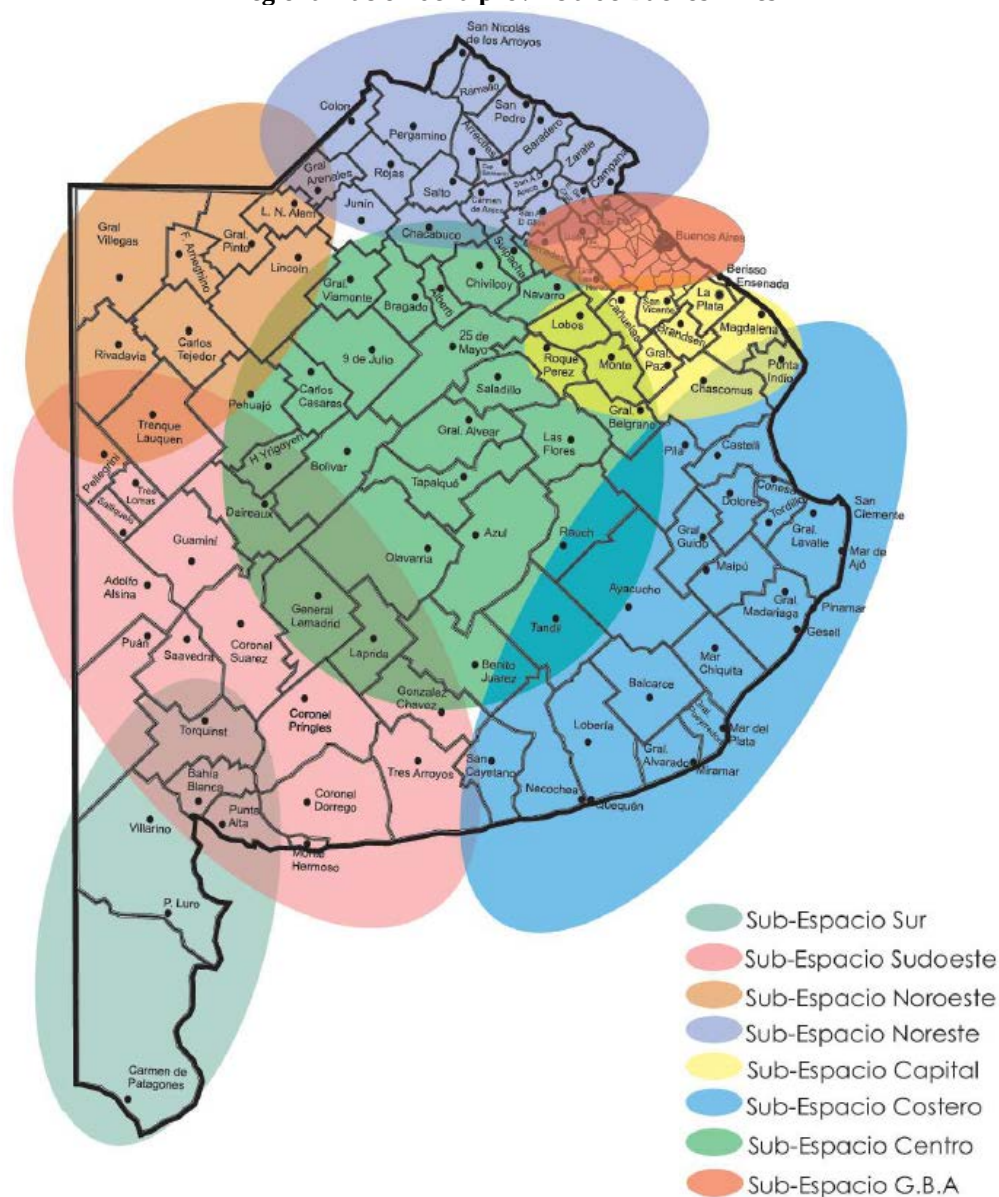
En cuarto lugar, en tanto las fuentes de información y las estrategias de generación de datos no están diseñadas considerando a los municipios o partidos como objeto de estudio y de intervención, las limitaciones señaladas en el párrafo anterior en relación con los análisis empíricos se profundizan aún más cuando se pretende abordar objetivos como los propuestos en este documento. Así, la insuficiencia de fuentes de información que releven datos a nivel de partidos condiciona las posibilidades de considerar conjuntamente las dimensiones productiva y socio-demográfica de los procesos de desarrollo en la provincia y, más aún, de comprender las heterogeneidades existentes al interior de ese territorio, especialmente en lo que respecta a la identificación de potencialidades y restricciones para encauzar o profundizar estos procesos de desarrollo.

Sin descuidar la importancia de los elementos anteriores, en las próximas secciones, siempre que las fuentes de información lo permitan, se retomará la clasificación asociada con el PEPBA 2020. La selección de esta clasificación de subespacios se asocia con su potencial para avanzar en el análisis y los objetivos propuestos en la introducción. De esta manera, siempre que la información lo permita, la heterogeneidad en la provincia se estudiará considerando la regionalización que se presenta en el mapa 3. Dicha regionalización no solamente se asienta en la importancia de las dimensiones productivas, sino que considera a las cadenas de valor como el principal elemento articulador del crecimiento de la actividad económica y del desarrollo social en la provincia.

La cantidad de municipios incluidos en los distintos subespacios no es homogénea, y cada uno de estas regiones da cuenta de proporciones diferenciales del territorio de la provincia de Buenos Aires. Así, en particular:

- El subespacio Sur da cuenta del 10,4% de la provincia, pero solamente está integrado por cuatro municipios (Bahía Blanca, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Patagones y Villarino), dos de los cuales (los últimos) se encuentran entre los más extensos de la provincia de Buenos Aires. Constituye el límite de la provincia de Buenos Aires con Río Negro y, parcialmente, con La Pampa.
- El subespacio Sudoeste representa el 21,4% del territorio y está conformado por 18 municipios: Adolfo Alsina, Adolfo Gonzales Chaves, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Laprida, Monte Hermoso, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Tres Lomas. Recorre parte del extremo sur de la provincia en una diagonal que comunica el límite de Buenos Aires con La Pampa y con el Mar Argentino.
- El subespacio Noroeste abarca el 12,8% de Buenos Aires y se constituye con 10 municipios: Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, General Pinto, General Villegas, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen. Se emplaza en el límite de Buenos con Santa Fe, Córdoba y La Pampa.
- El subespacio Noreste solamente se extiende a través del 8,7% de la provincia su límite con Entre Ríos y, en parte, con Santa Fe. Pese a su reducida extensión relativa incluye a 24 municipios: Arrecifes, Baradero, Campana, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Chacabuco, Colón, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Arenales, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Pergamino, Pilar, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro, Zárate.

**Mapa 3**  
**Regionalización de la provincia de Buenos Aires**



Fuente: Plan estratégico productivo Buenos Aires 2020. Etapa 1: Diagnóstico general y lineamientos de políticas, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2011).

- El subespacio Costero abarca el 15,3% del territorio al sudeste de la provincia, en su límite con el Río de la Plata y el Mar Argentino. Incluye a 20 partidos: Balcarce, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvarado, General Guido, General Juan Madariaga, General Lavalle, General Pueyrredón, La Costa, Lezama, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Necochea, Pila, Pinamar, San Cayetano, Tordillo y Villa Gesell.
- El subespacio Centro está integrado por 21 partidos: 25 de Mayo, 9 de Julio, Alberti, Ayacucho, Azul, Benito Juárez, Bolívar, Bragado, Carlos Casares, Chivilcoy, General Alvear, General Viamonte, Las Flores, Mercedes, Navarro, Olavarría, Rauch, Saladillo, Suipacha, Tandil y Tapalqué. Es la región más extensa entre todas las definidas, abarcando el 25% del territorio.



- El subespacio Capital es la segunda región más pequeña de la provincia, abarca al 5,2% del territorio e incluye a 14 partidos: Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, General Belgrano, General Paz, La Plata, Lobos, Magdalena, Monte, Presidente Perón, Punta Indio, Roque Pérez y San Vicente.
- El subespacio GBA constituye la región de menor superficie entre las identificadas en la provincia, con solamente un 1,2% del territorio. Está integrada por 24 partidos (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López) que constituyen el Conurbano Bonaerense, los cuales rodean a la Capital Federal. Es la región con mayor actividad industrial tanto de la provincia, como de la Argentina y también constituye el principal núcleo poblacional del país.

## B. Socio-demográfica

Buenos Aires es la provincia con mayor cantidad de habitantes de Argentina. Dentro del territorio bonaerense la población se concentra en pequeñas extensiones del territorio, especialmente en la región del GBA. Como consecuencia de ello, se observa una gran heterogeneidad en términos de densidad demográfica, con valores muy superiores a la media nacional en una parte importante de la provincia. El cuadro 4 sintetiza esta y otras diferencias socio-demográficas al interior de este territorio, las cuales se analizan considerando principalmente la regionalización en términos de subespacios que surge del análisis presentado en el apartado anterior.

Con 15.716.942 habitantes (de acuerdo con los datos del Censo de Población) Buenos Aires daba cuenta en 2010 de más del 38,5% del total de la población del país. De esta manera, solamente esta provincia reunía en su territorio a más habitantes que las siete jurisdicciones que le siguen en importancia en términos de población<sup>12</sup>. Entre 2001 y 2010 el crecimiento poblacional de la provincia estuvo por encima del promedio nacional (13% vs. 10,6%, respectivamente), pero se alejó considerablemente del gran incremento relativo de habitantes experimentado por provincias tales como Santa Cruz (39%), Tierra del Fuego (26%) y Chubut (33%), y también de CABA (4%) y Santa Fe (6,5%) que son las jurisdicciones en Argentina que experimentaron un menor crecimiento demográfico entre los dos últimos relevamientos censales.

En el contexto de la región pampeana, donde en promedio la población se incrementó en un 8,4%, Buenos Aires fue la provincia con el mayor crecimiento relativo. Como se verá más adelante, esta dinámica no se explica solamente a partir de la mayor tasa de natalidad, sino también de mejores condiciones de vida relativas que favorecen la esperanza de vida de la población y de procesos migratorios en los cuales Buenos Aires (y específicamente ciertas regiones al interior de la provincia) funciona como un atractor para la radicación de personas provenientes de otras provincias argentinas e incluso de otros países.

<sup>12</sup> Córdoba, CABA, Santa Fe, Mendoza, Tucumán, Entre Ríos y Salta reunían, también en el año 2010, al 37,8% de la población nacional.

**Cuadro 4**  
**Principales indicadores sociodemográficos de la provincia de Buenos Aires,**  
**totales provincial y por subespacios PEPBA 2020**

| Dimensiones                   |                                | Total      | Capital   | GBA        | Centro   | Costero   | Noreste   | Noroeste | Sudoeste | Sur      |
|-------------------------------|--------------------------------|------------|-----------|------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Superficie                    | Km <sup>2</sup>                | 304 906,7  | 15 793,7  | 3 556,2    | 76 366,6 | 46 533,45 | 26 497,0  | 39 127,8 | 65 283,5 | 31 748,5 |
|                               | Porcentaje                     | 100        | 5,2       | 1,2        | 25,0     | 15,3      | 12,8      | 8,7      | 21,4     | 10,4     |
| Población                     | 2010 <sup>2/</sup>             | 15 716 942 | 1 152 519 | 9 970 886  | 803 714  | 1 097 525 | 1 646 987 | 313 157  | 303 628  | 428 526  |
|                               | 2018 <sup>2/</sup>             | 17 196 396 | 1 263 415 | 11 019 708 | 840 988  | 1 157 965 | 1 843 989 | 322 642  | 308 297  | 439 392  |
|                               | Tasa de Crecimiento            | 9,4        | 9,6       | 10,5       | 4,6      | 5,5       | 12        | 3        | 1,5      | 2,5      |
| Población rural               | 2001 (porcentaje) <sup>a</sup> | s/d        | 16,5      | 0,3        | 16,8     | 26        | 13,8      | 25,3     | 21,5     | 20,1     |
|                               | 2010 (porcentaje) <sup>a</sup> | 2,8        | 13,8      | 0,2        | 14,6     | 25,7      | 10,9      | 22,1     | 18,5     | 17,2     |
| Densidad demográfica          | 2010 <sup>b</sup>              | 51,5       | 73        | 2 803,8    | 10,5     | 23,6      | 62,2      | 8        | 4,7      | 13,5     |
|                               | 2018 <sup>b</sup>              | 56,4       | 80        | 3 098,7    | 11       | 24,9      | 69,6      | 8,2      | 4,7      | 13,8     |
| Participación de mujeres      | 2001 (porcentaje) <sup>a</sup> | 51,4       | 50,4      | 51,5       | 50,7     | 50,4      | 50,7      | 50,5     | 50,5     | 50,4     |
|                               | 2010 (porcentaje) <sup>a</sup> | 51,3       | 50,4      | 51,5       | 50,7     | 50,5      | 50,8      | 50,5     | 50,6     | 50,7     |
| Estructura por rangos de edad | 0-14 años (2001)               | 26,6       | 27        | 26,8       | 24,9     | 26,5      | 27,4      | 26,6     | 25,1     | 27,5     |
|                               | 15-64 años (2001)              | 62,8       | 61,8      | 63,3       | 61,2     | 61,4      | 61,4      | 60,4     | 60,9     | 61,5     |
|                               | + 65 años (2001)               | 10,6       | 11,2      | 9,9        | 13,9     | 12,1      | 11,2      | 13       | 14       | 11       |
|                               | 0-14 años (2010)               | 24,8       | 25,9      | 24,6       | 23,6     | 24,3      | 25,6      | 24,8     | 22,9     | 24,4     |
|                               | 15-64 años (2010)              | 64,5       | 63        | 65         | 62       | 62,8      | 63,2      | 61,8     | 62,2     | 64       |
|                               | + 65 años (2010)               | 10,7       | 11,1      | 10,3       | 14,4     | 12,9      | 11,3      | 13,5     | 15       | 11,6     |
| Migraciones                   | 2001 (porcentaje) <sup>a</sup> |            | 2,9       | 6,6        | 0,9      | 2,7       | 2         | 0,6      | 1,1      | 4,7      |
|                               | 2010 (porcentaje) <sup>a</sup> |            | 3,6       | 7          | 1,1      | 3,0       | 2,4       | 0,8      | 1,3      | 5,2      |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: <sup>a</sup> INDEC y <sup>b</sup> Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (DPE-PBA).

Según estimaciones realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas (en adelante, DPE-PBA), en 2018 la población de la provincia asciende a 17.196.396, lo cual representa un incremento del 9,4% con respecto al dato censal de 2010. Este crecimiento no se dio de manera homogénea al interior de la provincia, con un crecimiento relativo por encima del promedio en los subespacios Noroeste, GBA y Capital y por debajo de este valor en Sudoeste, Sur, Noroeste, Centro y Costero (cuadro 4). En este marco, el partido de Ezeiza (subespacio del GBA) fue el que experimentó un mayor aumento de población (25,8%) mientras que, en el otro extremo, en Púan (subespacio Sudoeste) se observó una caída de casi 4,1% en la cantidad de habitantes con relación al dato censal de 2010.

En promedio, en 2010 el 2,8% de la población de la provincia era rural, proporción significativamente menor al promedio nacional (casi 9%) y, en menor medida, a lo observado en la región pampeana (5,5%). En este contexto, la importancia de las aglomeraciones de menos de 2000 habitantes en cada subespacio presentaba importantes diferencias: en un extremo, solamente el 0,2% de la población del GBA era rural, mientras que esta misma condición era asumida por el 25,7% de la población en la región costera. En particular, en los partidos de General Guido, General Lavalle y Tordillo el 100% de la población era rural, mientras que en 18 de los 24 partidos del GBA el 100% era urbana. Entre los dos últimos relevamientos censales la importancia relativa de la población urbana se incrementó en todos los subespacios definidos para la provincia de Buenos Aires, aunque con algunas diferencias. Mientras que en el GBA la proporción de población urbana se incrementó en 0,1 pp., en las regiones Noreste, Noroeste y Sur lo hizo en casi 3 pp. (cuadro 4).

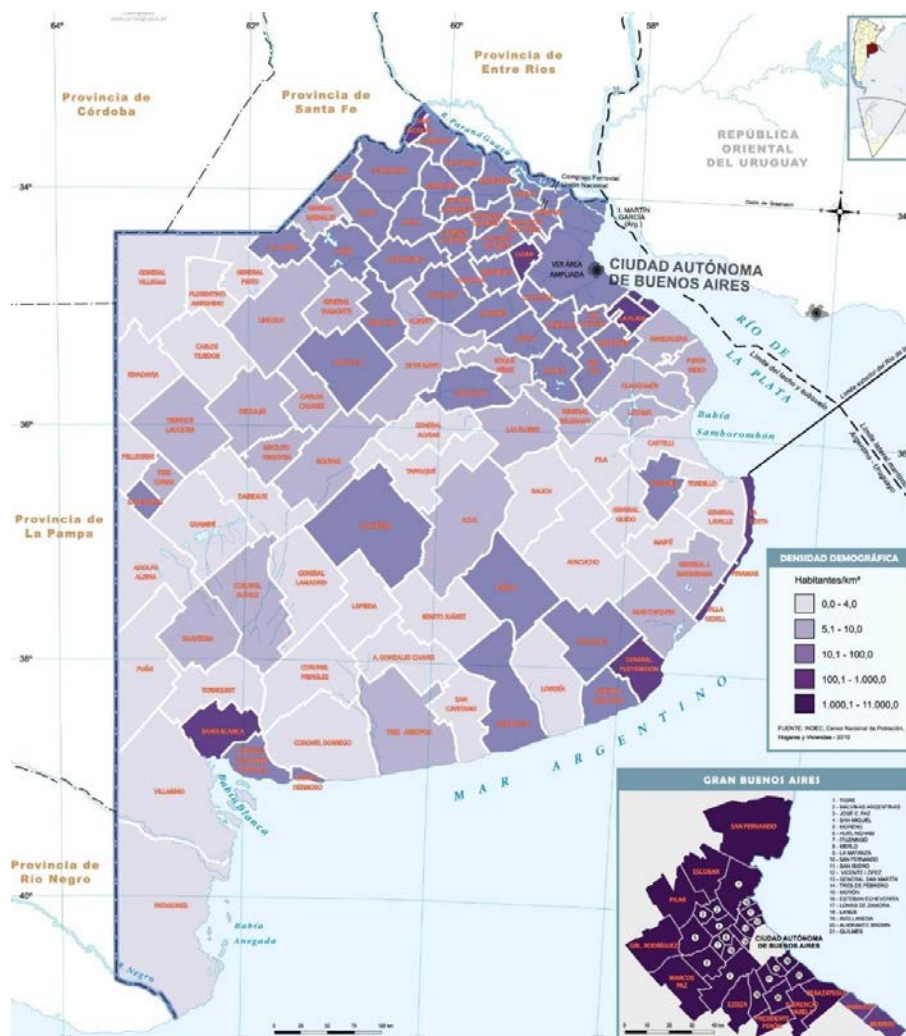
Un rasgo demográfico que caracteriza a esta provincia se deriva, en parte, del análisis anterior. Buenos Aires es, según el censo de 2010, la tercera jurisdicción con mayor densidad poblacional en Argentina con alrededor de 51 hab./km<sup>2</sup> (cuadro 4). Este valor solamente era superado por la CABA y Tucumán, dos territorios que se encuentran entre los de menor superficie y explican, a partir de su reducida extensión, la concentración demográfica. Buenos Aires, sin embargo, es la provincia más extensa del país y, aun así, mostraba en 2010 una densidad que, si bien es mucho menor que la de la CABA (14.451 hab./km<sup>2</sup>), está cerca de los valores alcanzados por Tucumán (64 hab./km<sup>2</sup>).

Tal como puede observarse en el mapa 4, los datos para el año 2010 muestran la existencia de importantes diferencias en la densidad poblacional en los distintos partidos y subespacios que conforman la provincia de Buenos Aires. El dato más significativo en este sentido es el fuerte contraste entre el GBA y el interior de la provincia de Buenos Aires, especialmente con la región Sudoeste: mientras que en el primero de estos casos la densidad alcanzaba valores de casi 2.804 hab./km<sup>2</sup>, en el Sudoeste este valor solamente llegaba a 4,7 hab./km<sup>2</sup>. El partido con menor densidad poblacional es el de Pila (1,1 hab./km<sup>2</sup>, en el subespacio Costero), mientras que el que tiene mayor densidad es el de Lanús, con casi 9.888 hab./km<sup>2</sup> en el GBA.

De acuerdo con estimaciones de la DPE-PBA, la tendencia hacia la concentración de la población en determinadas regiones de la provincia se acentuó entre 2010 y 2018. En particular, se observa que la densidad demográfica en el conjunto de Buenos Aires se incrementó en alrededor de 5 personas, aunque con diferencias entre los subespacios considerados. Los incrementos más importantes se dieron en las regiones noreste, costera, GBA y especialmente Capital (aun cuando se trata de los subespacios que ya en 2010 contaban con mayor densidad poblacional), mientras que en los casos restantes las variaciones fueron inferiores a 0,5 habitantes (cuadro 4).

Las diferencias anteriormente mencionadas entre los distintos subespacios se diluyen parcialmente al caracterizar a la población en términos de edad y sexo, poniendo de manifiesto una mayor homogeneidad entre las zonas identificadas. En primer lugar, en lo que respecta al sexo de la población, los resultados del Censo de 2010 para la provincia no muestran diferencias significativas con respecto al promedio nacional, dado que la presencia de mujeres da cuenta del 51,3% del total en ambos casos. A priori, tampoco se observan diferencias significativas entre el GBA y el interior de la provincia de Buenos Aires: mientras que en el GBA esta proporción está levemente por encima del valor de la provincia, en el resto de los subespacios este valor, el extremo de los casos, está un punto por debajo del total de la provincia. A lo anterior se suma que en los diez años que se extienden entre los dos últimos relevamientos censales no se observan variaciones relevantes.

**Mapa 4**  
**Densidad demográfica de la provincia de Buenos Aires, por departamentos, 2010**



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

En segundo lugar, en lo que respecta a los estratos etarios de la población, las diferencias entre los subespacios son pequeñas, pero más significativas que en el caso anterior. En términos generales, según los datos del Censo de 2010, la estructura de la población por rangos de edad en Buenos Aires se asemeja a la del promedio nacional, con una participación relativa levemente menor de la población de 0 a 14 años y un porcentaje levemente superior en los segmentos de 15 a 64 y más de 65 años. En este marco, con respecto a los resultados de 2001, el estrato de 0 a 14 se redujo tanto en el conjunto de Argentina como en la provincia de Buenos Aires, a expensas del incremento principalmente de la población en edad de trabajar (15 a 64 años). En cuanto a los subespacios, los grupos de población más joven tenían mayor participación relativa en la región capital, mientras que en el extremo opuesto se encontraba la región sudoeste. La población en edad de trabajar (15-64 años) muestra una mayor participación relativa en el GBA, a expensas de la proporción de mayores de 65 años, mientras que la menor presencia en 2010 se registraba en el Noroeste. Entre 2001 y 2010, los movimientos que se observan en la composición de la población por edades no implican modificaciones relativas.

Finalmente, es importante destacar la importancia que adquieren en la provincia la presencia de poblaciones originarias, así como también los procesos migratorios que contribuyen al ya

mencionado crecimiento de la población en la provincia. En lo que respecta a las poblaciones originarias, en 2010 el porcentaje de las habitantes que se autorreconocía como parte o descendiente de ellas era del 2,4%. En la región pampeana esta proporción era algo menor y apenas superaba, para el promedio de las provincias que la componen, al 2%, con diferencias importantes entre cada una de las jurisdicciones. En particular, se destaca la importancia relativa alcanzada por este segmento de la población en la provincia de La Pampa (4,4%) y, en el otro extremo, la escasa relevancia que adquiere en la provincia de Entre Ríos (1,1%).

Estos resultados no se modifican sustancialmente cuando se incorpora a CABA como parte de esta región, aunque en relación con la CABA es importante mencionar que se trata de la jurisdicción que recibía, de acuerdo al Censo de Población, hogares y Vivienda de 2010, la mayor proporción de migrantes autorreconocidos como parte de pueblos originarios. En el caso particular de Buenos Aires es posible diferenciar la situación en el GBA y en el resto o interior de la provincia. Sin embargo, la presencia de poblaciones originarias es similar en ambos casos, en tanto representan el 1,9% y el 2% del total, respectivamente. En ambos casos se destaca la presencia de integrantes de los pueblos Guaraní, Toba y Mapuche.

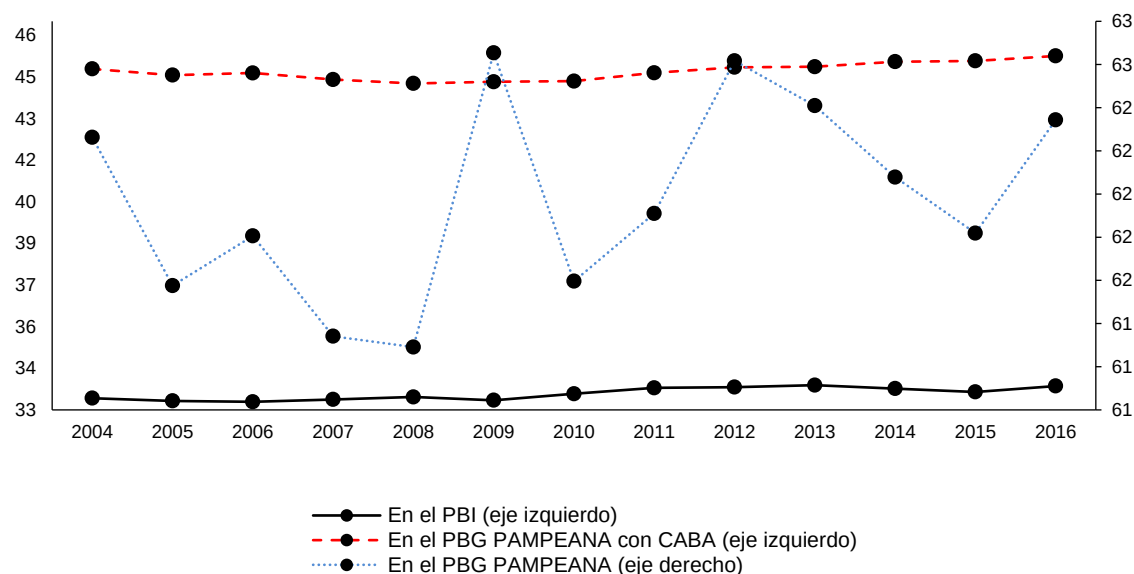
Entre los habitantes de la provincia en 2010, el 2,8% no habitaba en Buenos Aires en 2005. De ese porcentaje, 1,6% se trasladó a la provincia desde CABA y, aunque con menor importancia, le siguen las provincias de Misiones, Chubut, Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero, en ese orden. El resto de la población (1,2%) provenía de otros países. En este contexto, la mayor proporción de población migrante se localizaba en el GBA (7%), proporción que se incrementó con respecto a 2001, al igual que en la mayor parte de los subespacios considerados. En el otro extremo, la región Noroeste es la que evidenciaba, en 2010, una menor proporción relativa de migrantes en la composición de su población.

## C. Productiva

De acuerdo con estimaciones realizadas por la CEPAL, en el año 2016 el PBG de Buenos Aires daba cuenta del 33,6% de lo producido en la economía nacional, valor que la posicionaba claramente como el principal distrito productivo del país, aún muy por encima de la CABA, que daba cuenta de algo más del 20% del PIB nacional. La importancia relativa de Buenos Aires se acrecienta significativamente cuando se considera su región geográfica de pertenencia, esto es, la región pampeana: la provincia representaba en ese mismo año más del 62% de lo producido en la región, y en el contexto de este agrupamiento considerando también a CABA, la importancia relativa, aun cuando es menor, sigue siendo determinante en el comportamiento regional, en tanto explica más del 45% del total del producto.

Si bien entre 2004 y 2016 la participación relativa de la provincia evidenció un leve incremento (del 32,9% al 33,6% ya mencionado), estas variaciones no son significativas siquiera para dar cuenta de una reconfiguración regional que postule el aumento de la concentración productiva en la provincia. Por el contrario, se advierte una relativa estabilidad a lo largo de esos 15 años (gráfico 1), especialmente cuando se consideran los extremos analizados. Algo similar ocurre cuando se considera la evolución de la importancia de la provincia en la región pampeana o en la región pampeana con CABA incluida. Mientras que cuando se considera la región pampeana ampliada se observan variaciones leves entre 2004 y 2016 que concluyen en una incidencia apenas mayor de la provincia en el total de ese agregado (44,8% vs. 45,2%), las oscilaciones evidenciadas en el contexto de la región pampeana son mayores, aun cuando entre puntas del período la posición sea prácticamente la misma (62,26% vs. 62,34).

**Gráfico 1**  
**Provincia de Buenos Aires: evolución de la participación del PBG, 2004-2016**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL (2018).

En este marco, la tasa de crecimiento de la economía bonaerense evaluada a precios constantes de 2004 muestra, según estimaciones de la CEPAL, una dinámica levemente mejor a la observada en el total nacional y en la región pampeana, sea que esta incluya o no a la CABA. El crecimiento del PBG estuvo, entre 2004 y 2016, 2 pp. por encima del crecimiento de la economía nacional, mientras que esta diferencia fue de 1.5 pp. cuando se considera la evolución del valor agregado. En este marco, sobresale el crecimiento de la región pampeana, que fue levemente mayor al de la provincia en términos del valor agregado (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Participación relativa y evolución sectorial, 2004-2016**  
*(En porcentaje)*

| Dimensiones                        |            | Argentina | Pampeana + CABA | Pampeana | Buenos Aires |
|------------------------------------|------------|-----------|-----------------|----------|--------------|
| % sectoriales en VA (2004)         | Primario   | 15,7      | 10,6            | 14,3     | 9,5          |
|                                    | Secundario | 28        | 30,1            | 33,7     | 38,7         |
|                                    | Terciario  | 56,3      | 59,3            | 57,3     | 51,7         |
| % sectoriales en VA (2016)         | Primario   | 12,6      | 9,4             | 12,7     | 8,3          |
|                                    | Secundario | 25,6      | 26,9            | 30       | 34,3         |
|                                    | Terciario  | 61,8      | 63,6            | 57,3     | 57,4         |
| Evolución por sectores (2004-2016) | PBI/PBG    | 46        | 46,4            | 47,8     | 48           |
|                                    | VA total   | 43,3      | 43,7            | 45,1     | 44,8         |
|                                    | Primario   | 14,8      | 28              | 28,9     | 25,7         |
|                                    | Secundario | 31,1      | 28,8            | 29,1     | 28,3         |
|                                    | Terciario  | 157,3     | 54,1            | 59,9     | 60,7         |

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

El comportamiento descrito más arriba evidencia algunas diferencias en términos de grandes agregados sectoriales. Así, se observa que, aun cuando el valor agregado del sector primario se incrementó en más de un 25% entre 2004 y 2016, este sector experimentó una caída de su participación relativa que fue superior a un punto porcentual. Esta dinámica fue similar a la observada en la región pampeana ampliada, pero menor a lo evidenciado para el conjunto de Argentina en general y para la región pampeana estrictamente definida, en particular. Dentro del sector primario bonaerense se destaca la mayor importancia relativa en 2016 de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura (7,7%), lo cual les reserva un rol marginal a las actividades vinculadas con la pesca y la explotación de minas y canteras (0,3% cada una). Esta descripción no difiere significativamente de lo observado a nivel nacional, aunque en este caso las actividades mineras son más relevantes, en tanto representan un 3,7% del producto total.

En lo que respecta al sector secundario pueden destacarse varias cuestiones. En primer lugar, se observa que la participación relativa de este grupo de actividades se redujo de manera generalizada entre 2004 y 2016. La caída fue de más de 2 pp. en el conjunto del país, de más de 4 pp. en Buenos Aires y de casi 4 pp. en la región pampeana sin CABA y en la región pampeana extendida. En segundo lugar, estos cambios pueden explicarse a partir de las tasas de crecimiento evidenciadas por el sector secundario entre puntas del período. En un contexto general de evolución positiva se observa que en la provincia de Buenos Aires el incremento acumulado de poco más del 28% estuvo casi tres puntos porcentuales por debajo del total nacional y más cerca del desempeño de la región pampeana ampliada (cuadro 5).

Entre las actividades incluidas en el sector secundario la industria ocupa un lugar preponderante tanto en el conjunto de Argentina (casi 21%) como en la provincia de Buenos Aires (29%), aunque con mayor incidencia en este último caso. En un contexto en el que la importancia relativa de las actividades de construcción y electricidad, gas y agua no varía significativamente con respecto al promedio nacional, el peso de las actividades manufactureras es lo que explica la mayor importancia relativa del sector secundario en Buenos Aires.

La evolución descrita anteriormente en los sectores productores de bienes no puede entenderse sin dar cuenta de lo acontecido con la producción de servicios. Entre 2004 y 2016 esta actividad se incrementó, en el conjunto de la economía argentina, en algo más de un 157%. En el caso de Buenos Aires, el crecimiento estuvo muy por debajo de ese valor (casi 61%) pero por encima de lo observado en la región pampeana, especialmente cuando se considera a esta en conjunto con CABA. A su vez, también en Buenos Aires, el crecimiento de esta actividad fue muy superior al del valor agregado total y, más aun, al de las actividades productoras de bienes primarios y secundarios. Como resultado de esta evolución, en 2016 la producción terciaria en Buenos Aires representaba en 2016 algo más del 57% (similar al promedio de la región pampeana), mientras que en el PBI argentino daba cuenta de casi el 62% y en la región pampeana con CABA incluida más del 63,5%. Si se evalúa esta situación con respecto a 2004 se observa un incremento en la provincia, en el país y en las regiones consideradas (cuadro 5).

Las actividades de mayor importancia relativa en Buenos Aires en 2016, dentro del sector terciario, eran las de comercio y reparación (15%); inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12%) y las de transporte y comunicaciones (11%). En el promedio nacional, aunque difieren los porcentajes (15,7%, 12,2% y 9,8%, respectivamente) se mantienen las mismas actividades, incluso en el orden de importancia, lo cual pone de manifiesto la congruencia entre la estructura de Buenos Aires con la que se configura a nivel nacional. En este marco, vale la pena mencionar que entre 2004 y 2016 no se registraron modificaciones en términos de la relevancia de estas actividades, aunque sí se produjo un aumento de la participación relativa de todas ellas, tanto en el contexto nacional como provincial.

Complementariamente, las diferencias anteriores deben evaluarse en el marco de dos características fundamentales que definen productivamente a la provincia de Buenos Aires. Por un lado, se trata de la jurisdicción dentro de Argentina que evidencia una mayor diversificación de actividades productivas, con fuerte presencia de los sectores primario (principalmente agrícola-ganaderas), secundario y terciario que explican en gran medida el comportamiento agregado de la economía

nacionalCualquier análisis que se realice sobre la mayor parte de las actividades incluidas en estos sectores en Argentina va a requerir una mirada particular sobre su configuración y evolución en Buenos Aires. Por otro lado, en parte como consecuencia de la misma amplitud territorial, existe una importante heterogeneidad productiva al interior de la provincia que se traduce en condiciones económicas y sociales diferenciales para las poblaciones que habitan cada uno de esos espacios.

Esta última cuestión resulta ser un elemento central para evaluar y comprender las restricciones al desarrollo que caracterizan a la provincia y las vinculaciones que existen, no solamente entre las brechas mismas, sino también entre los diferentes subespacios definidos, de manera tal que sea posible potenciar amplios desarrollos territoriales con acciones puntuales sobre algunas regiones específicas. Si bien las fuentes de información disponibles no permiten realizar este tipo de análisis, es posible recopilar elementos que permitan la descripción de las diferencias que se presentan en el territorio bonaerense. De manera muy general estas especificidades se esquematizan en el mapa 5, pero se presentan más detalladamente a continuación.

Un punto de partida interesante para avanzar en este análisis es la identificación de un patrón de especialización productivo, con carácter relativo y absoluto, para cada uno de los distintos subespacios en los que se divide la provincia de Buenos Aires<sup>13</sup>. Según el trabajo realizado en 2015 por el Ministerio de Economía provincial la construcción de una taxonomía de partidos a partir de la utilización de índices de especialización absoluta y relativa pone en evidencia la existencia de diferentes grados de concentración territorial de las producciones provinciales. Estos resultados, que no pueden visualizarse a partir de construcciones promedio que tomen a la provincia como un todo, destacan la necesidad de intervenciones específicas capaces de potenciar las ventajas preexistentes.

Tal como se adelantó en el apartado B de la sección I, el subespacio del GBA es el que concentra una parte significativa de la actividad productiva de la provincia, especialmente de la producción manufacturera, con el consabido efecto que esto tiene sobre la agregación de valor y sobre la generación de empleo. Se trata de la región con mayor índice de concentración de las actividades y, en este sentido, se contrapone fuertemente a lo observado en otras zonas de la provincia. El subespacio Capital presenta niveles de concentración significativos vinculados principalmente con la administración pública y el desarrollo de la gestión provincial en esta región. En el subespacio noreste conviven zonas de elevada y significativa especialización, con presencia de actividades incluidas en los sectores agropecuario e industrial.

En el subespacio noroeste la elevada especialización se asocia fundamentalmente con el gran peso relativo que adquieren las actividades agropecuarias, en detrimento de la industria manufacturera y el sector servicios. Un comportamiento similar a este último se observa en el subespacio centro, especialmente en el centro-norte de la provincia, mientras que en la parte central más hacia el sur el perfil definido se asemeja a los subespacios costero y sudoeste y se caracteriza principalmente por el desarrollo de actividades mineras. En el subespacio costero lo que predomina es el desarrollo de actividades de servicios, especialmente las vinculadas con lo inmobiliario y hoteles y restaurantes y, en localizaciones específicas, se destaca la producción pesquera. En este caso los niveles de especialización son entre moderados y significativos. En el subespacio sur la especialización es moderada, con presencia de actividades industriales, comerciales y agropecuarias. Finalmente, en el subespacio sudoeste es difícil establecer la existencia de un nivel de especialización, en tanto la configuración de esta región recorre zonas con moderado, significativo y alto nivel de concentración de actividades.

<sup>13</sup> Si bien la categorización parte de la clasificación realizada por Lódola y otros en 2013, se extraen de este trabajo las conclusiones que resultan relevantes para caracterizar a los subespacios considerados en este documento. Esto es posible dadas las consideraciones realizadas en el apartado B de la sección I, en relación con los criterios de agregación de partidos o municipios y la posibilidad de utilizar, por ejemplo, las propuestas de Lódola y otros (2013) y la del PEPBA 2020 como resultados diferenciales de la implementación de un mismo criterio de clasificación.



**Mapa 5**  
**Distribución de actividades productivas de la provincia de Buenos Aires**

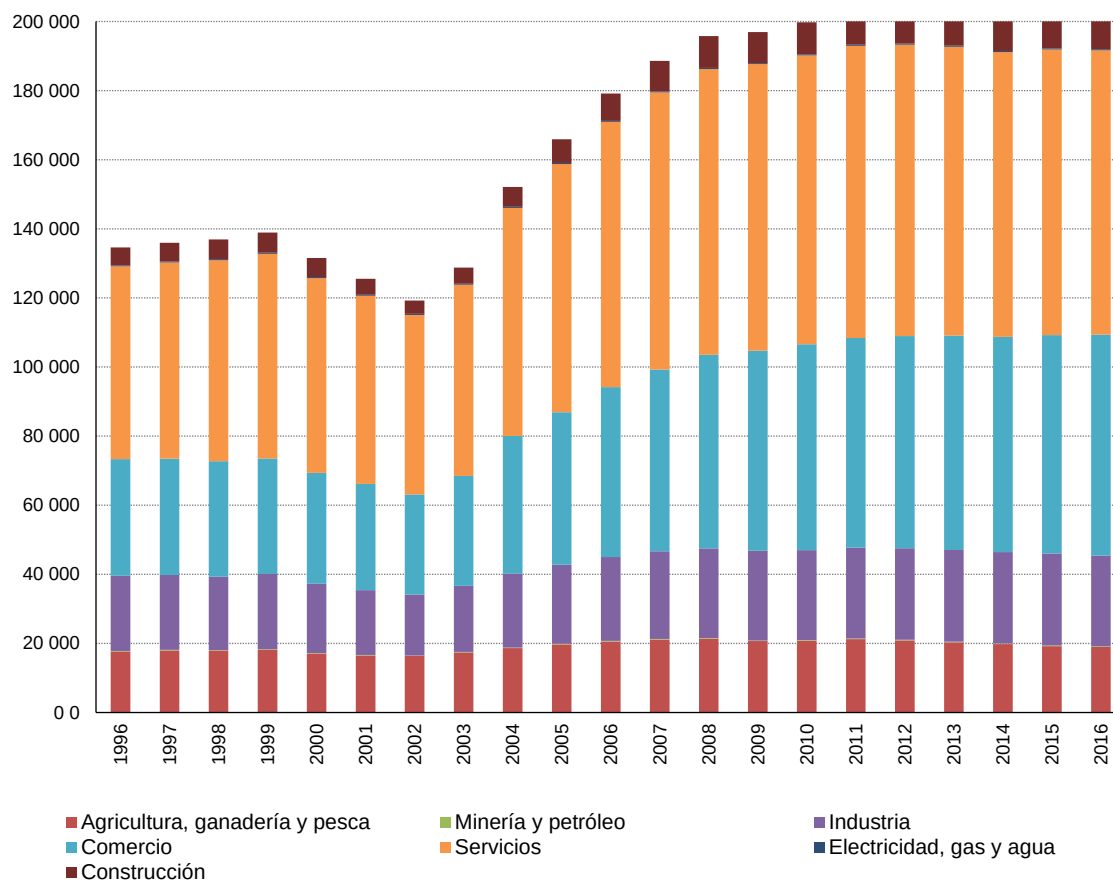


Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación.

El análisis sobre la estructura productiva considerando las actividades que se desarrollan en la provincia puede complementarse con algunas consideraciones sobre las características de los agentes que intervienen en el desarrollo de estas producciones. El gráfico 2 presenta una rápida esquematización sobre esta cuestión y su evolución.

La mayor proporción de empresas registradas en la provincia se dedica a la producción de servicios, seguida por las firmas comerciales. Entre puntas del período analizado (1996-2016) se evidencia un conjunto de cambios sustantivos relacionados con la estructura. Por un lado, se reduce en más de 3 pp. la cantidad de empresas existentes en los sectores agrícola-ganadero (de 13,1% a 9,4%) e industrial (de 16,2% a 13%). Por otro lado, y como contrapartida, aumenta fundamentalmente la participación de las empresas de servicios (en 6,6 pp.) y la de las empresas de construcción (1 pp.). Estas transformaciones en la importancia relativa se dan en un contexto en el que la cantidad absoluta de empresas en la provincia de Buenos Aires se incrementó en casi un 50%. De esta manera, mientras que la tasa de crecimiento de la cantidad de firmas fue menor al promedio provincial en los sectores agrícola-ganadero (7,4%), industrial (20,8%), minero (11,8%), servicios (47,5%) y electricidad, gas y agua (7,8%), evidenció un aumento muy significativo en los sectores de la construcción y comercio, donde se ubicó por encima del 89% acumulado.

**Gráfico 2**  
**Provincia de Buenos Aires: evolución de la cantidad de empresas privadas registradas por sector de actividad, 1996-2016**



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

El perfil productivo de la provincia en general y de cada uno de los subespacios en particular se refleja en su estructura exportadora. Dado que la información disponible no permite dar cuenta de las especificidades de cada uno de los subespacios en términos de ventas externas, se destacan a continuación los elementos más relevantes del patrón exportador de la provincia.

La provincia de Buenos Aires representaba en 2017 el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual posicionaba a la provincia como la principal jurisdicción exportadora del país. Pese a ello, se observa que entre 2004 y 2017 se reduce la importancia de Buenos Aires, en tanto en el primero de estos años esa proporción era cercana al 38%. En términos de las cantidades exportadas también se observa una caída entre 2004 y 2017, pero mucho menor que en el caso anterior: de 30,6% a 29%.

Con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros (combustibles y energía, productos primarios y MOI) Buenos Aires es la provincia que representa una mayor proporción de las ventas externas. Sin embargo, y sosteniendo la tendencia observada en el párrafo anterior, esta importancia fue menguando en todos los rubros considerados, siendo la caída más relevante precisamente la que atañe a las MOI, del 63% en 2004 al 49% en 2017. En 2017 la estructura exportadora de la provincia estaba fuertemente asentada, en términos de valores, en la venta externa de MOI (47%), seguida por las MOA (27,7%), los productos primarios (21%) y finalmente los combustibles y energía. De esta manera, las MOI adquieren en la estructura exportadora de la provincia una mayor relevancia que en el promedio nacional, donde el principal rubro de exportación son las MOA.

Sin embargo, y pese a la conclusión anterior, los resultados de la provincia en términos de exportaciones no son en sí mismos alentadores. Mientras que entre 2004 y 2017 las exportaciones argentinas se incrementaron casi el 69% en valor y algo más del 13% en cantidades, en Buenos Aires los aumentos fueron de 48% y 7,6%, respectivamente. Este resultado pone de manifiesto el rezago que está experimentando la provincia de Buenos Aires frente a otras jurisdicciones exportadoras del país, tanto por el crecimiento de esas mismas provincias como por la desaceleración en el ritmo del crecimiento de las exportaciones bonaerenses. Este comportamiento se hace evidente en los cuatro rubros considerados ya que, en menor o mayor medida, en todos ellos el crecimiento de las ventas externas de Buenos Aires estuvo por detrás de la dinámica evidenciada por la Argentina en su conjunto.



### **III. Las restricciones al desarrollo en Buenos Aires desde la perspectiva de las brechas estructurales**

A partir de las contribuciones presentadas en las secciones precedentes, en lo que resta de este documento se analiza la situación de Buenos Aires en función de sus principales restricciones estructurales al desarrollo. Para ello, tal como se mencionó, se considera como referencia fundamentalmente el comportamiento de los distintos indicadores con respecto al promedio nacional y se complementa este análisis con el posicionamiento relativo frente a la Región Pampeana (en adelante, RP). En este sentido, en todas las brechas analizadas se diferencia la situación de Buenos Aires considerando a la RP con y sin la presencia de CABA.

El análisis que se realiza a continuación considera las nueve brechas estructurales planteadas en la metodología (CEPAL, 2016). Cada una de ellas se aproxima, en sus distintas dimensiones, a partir de indicadores que fueron construidos con información proveniente de diferentes organismos públicos. Para una definición y descripción detallada de los indicadores construidos se sugiere consultar el anexo metodológico de este documento, elaborado sobre la base de CEPAL (2016) y sus revisiones más recientes.

La información que se presenta en los gráficos y los cuadros (incluido el AE1 del Anexo Estadístico) constituye el punto de partida para la caracterización de la provincia en términos de sus principales limitantes al desarrollo. En el análisis de algunas de las brechas consideradas no solamente se describen las dimensiones y los indicadores que las definen, sino que también se retoman algunas variables complementarias que permiten dar cuenta de aspectos que actúan como condicionantes para la reducción de cada una de esas restricciones estructurales al desarrollo.

#### **A. Brecha de ingresos**

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

El primero es el ingreso per cápita, que se utiliza para medir la diferencia que existe entre el valor del producto bruto geográfico por habitante (en adelante, PBG) a precios constantes de 2004 de cada provincia con respecto al promedio nacional. El segundo indicador se relaciona con el ingreso laboral nominal promedio percibido por los asalariados totales (registrados y no registrados, empleados

tanto en el sector público como en el sector privado), en concepto de su ocupación principal. En este caso, la brecha se mide a partir de la relación proporcional entre estos ingresos a nivel provincial con respecto al promedio nacional. En ambos casos, mayores proporciones con relación a la media nacional y/o al área geográfica a la que pertenece la provincia darían cuenta de una dinámica más virtuosa de estos indicadores.

La información utilizada para el análisis de esta dimensión proviene de la estimación del PBG realizada por la CEPAL para el año 2016<sup>14</sup> y de los ingresos nominales correspondientes a la ocupación principal de cada trabajador que se derivan de la EPH para los cuatro trimestres que van desde el segundo de 2016 al primero del 2017<sup>15</sup>. El análisis para Buenos Aires con respecto al total nacional y a las zonas geográficas de las cuales forma parte esta provincia se presenta en el gráfico 3 y en el cuadro 6.

Los primeros resultados vinculados con el análisis de esta brecha ponen de manifiesto una importante distancia de la provincia con respecto al promedio nacional, especialmente en el caso de los ingresos per cápita, con una desventaja relativa de Buenos Aires también con respecto al promedio de las provincias que integran la Región Pampeana y, más aún, cuando se considera en la conformación de esta región a la CABA. Sin embargo, ambos indicadores muestran un comportamiento contrapuesto en términos evolutivos, con una tendencia hacia la ampliación de la brecha en el caso de los ingresos laborales nominales y de reducción de la misma cuando se consideran los ingresos per cápita. Lo anterior se complementa con una gran heterogeneidad entre los distintos aglomerados y subespacios que se aborda con mayor detalle en la sección que sigue.

Del análisis del gráfico 3 surge que la provincia de Buenos Aires muestra niveles de ingreso per cápita y de ingresos laborales nominales que están por debajo de lo observado a nivel nacional. Esta distancia es particularmente importante en el primero de estos indicadores (casi 14 pp.), donde se pone de manifiesto la incidencia de la concentración de una parte importante de la población argentina en esta provincia. Aun cuando Buenos Aires daba cuenta del 33,4% del PBI argentino en 2016, este desempeño no fue suficiente frente a la concentración del 38,6% de la población argentina en el territorio bonaerense, lo cual dio como resultado un PBI per cápita de la provincia de \$14.031 anuales frente a los \$16.250 para el total nacional. En el caso de los ingresos laborales nominales, en 2016 la provincia alcanzaba prácticamente los mismos valores que el promedio nacional.

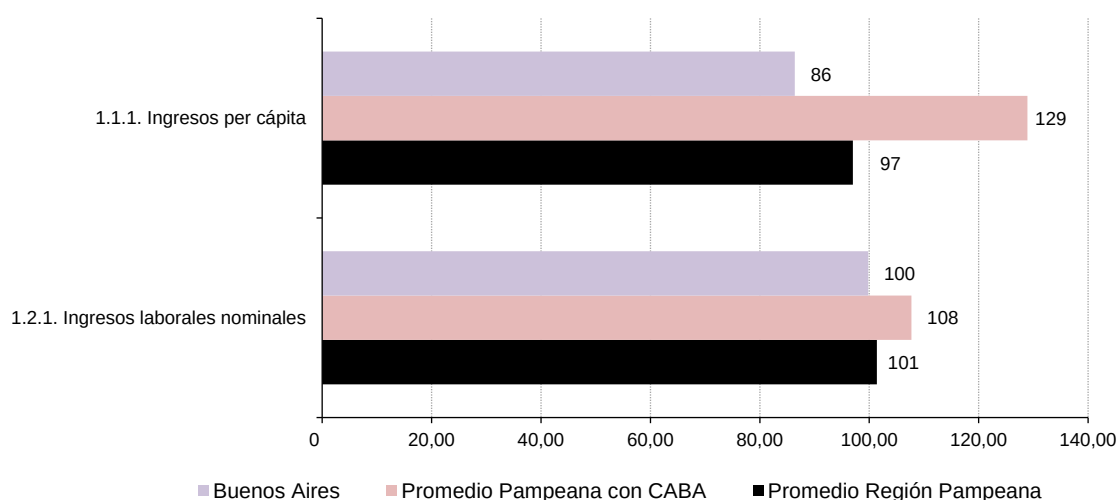
La situación relativamente desventajosa de Buenos Aires en torno a estos indicadores también se pone de manifiesto al considerar su desempeño frente a la región pampeana y, aún más, cuando en esta región se incluye a la CABA. En el indicador de ingresos por habitante la diferencia con respecto a la RP es de casi 10 pp., pero cuando se incorpora a la CABA en esta región la distancia es de más de 43 pp. En el caso de los ingresos laborales las diferencias son menores, aunque también significativas (gráfico 3).

---

<sup>14</sup> Tal como se mencionó en la primera sección del documento, los indicadores utilizados para la caracterización de las brechas estructurales del desarrollo en las provincias argentinas fueron revisados entre 2017 y 2018. En este sentido, el promedio nacional y los correspondientes al NOA, al NEA y al Norte Grande pueden diferir levemente de aquellos presentados en documentos anteriores, en particular aquellos de brechas estructurales de desarrollo para las provincias argentinas de Tucumán y Chaco. En particular, se realizó una nueva estimación del PBG con base en 2004 para 2004-2016 que altera marginalmente a varios de los indicadores publicados en los anteriores documentos de brechas estructurales de desarrollo.

<sup>15</sup> Sobre la base de la disponibilidad de información de la EPH, la cual se reanudó para el segundo trimestre de 2016 luego de un lapso de revisión en las estadísticas públicas en el que se discontinuaron transitoriamente las publicaciones periódicas. El mismo criterio se aplicará a todos los indicadores que utilizan como fuente la base trimestral de microdatos de la EPH.

**Gráfico 3**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de ingresos**  
**respecto del promedio nacional, 2016**



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

Las mayores diferencias con respecto a la región pampeana con la inclusión de CABA se deben a que esta jurisdicción es una de las que posee un mayor nivel de producto per cápita y de ingresos salariales de la ocupación principal, por lo que este dato afecta sensiblemente a cualquier promedio que la incluya. Algo similar ocurre con las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén y Chubut), donde también los ingresos per cápita y los ingresos salariales son mayores que en el resto de las jurisdicciones consideradas. En este caso, el desempeño de estas provincias influye en el promedio nacional y, por lo tanto, acrecienta la diferencia negativa del resto de las provincias, incluso de Buenos Aires, que en términos relativos no evidencia un comportamiento tan alejado del promedio nacional.

En lo que respecta a la evolución reciente, el cuadro 6 pone en evidencia un desempeño contrapuesto entre los indicadores que dan cuenta de esta brecha. Así, mientras que en ingresos per cápita la provincia evidencia una reducción de la distancia con respecto al promedio nacional, en los ingresos laborales nominales se observa una ampliación de la brecha que se contrapone claramente con lo ocurrido en el promedio de las provincias argentinas. La contraposición en estos resultados está lejos de generar una compensación que dé como resultado una evolución positiva de la brecha dado que, mientras que en el indicador de producto por cápita la distancia se redujo en 0,3 pp., en el caso de los ingresos laborales la diferencia se incrementó en más de 8 pp. (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Evolución de la brecha de ingresos**  
*(Variaciones en puntos porcentuales)*

| Indicadores                                         | Jurisdicción                      |                          |              |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                     | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 1.1.1. Ingreso per cápita (2004-2016)               | -6,4                              | -2,7                     | -0,3         |
| 1.2.1. Ingresos laborales nominales (2004- 2016/17) | +2,7                              | -3,0                     | +8,4         |

Fuente: Elaboración propia en base a la información relevada.

El desempeño de Buenos Aires también se contrapone a lo observado para el conjunto de las provincias que integran la región pampeana (excluida CABA). Cuando se analizan los resultados de esta región frente al promedio nacional, se observa una reducción de la brecha que ronda los 3 pp. en los dos indicadores considerados, lo cual pone en evidencia el desempeño relativamente negativo de Buenos Aires en la década considerada con respecto a Córdoba, Santa Fe y La Pampa, principalmente.

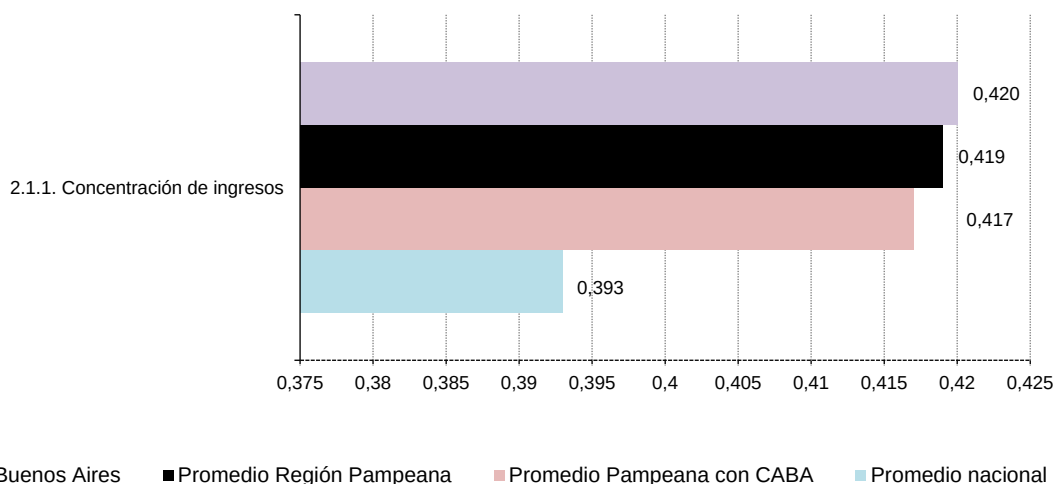
## B. Brecha de desigualdad

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

Los datos utilizados para evaluar esta brecha corresponden a la EPH del INDEC en 2016/17, y su evolución se considera entre 2004 y estos últimos años. Los resultados se presentan en el cuadro 7 y el gráfico 4, y muestran una reducción de la desigualdad en el período analizado que, sin embargo, no fue suficiente para cerrar la brecha de la provincia con respecto al promedio nacional.

De acuerdo con la información analizada, entre 2004 y 2016/17 la provincia de Buenos Aires evidenció una reducción del coeficiente de Gini que se acercó al 12%. Este valor, si bien fue cercano al observado en el promedio de la Región Pampeana (con y sin la CABA incluida), es significativamente menor al del promedio nacional, donde la variación acumulada de este índice fue superior al 17%.

**Gráfico 4**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador que describe la brecha de desigualdad**



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



**Cuadro 7**  
**Evolución del indicador que describe la brecha de desigualdad**  
*(Tasa de variación acumulada)*

| Indicadores                                     | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|-------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                 | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 2.1.1. Concentración de ingresos (2004-2016/17) | -17,5%            | -11,4%                            | -11,1%                   | -11,6%       |

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

Como consecuencia de este comportamiento, en el 2016/17 Buenos Aires presentaba niveles de desigualdad distributiva similares (levemente superiores) a los de la RP, pero muy superiores a los de la media de Argentina: mientras que el coeficiente de Gini alcanzaba un valor de 0,420 en la provincia, en el conjunto del país ese valor era de 0,393 (gráfico 4). Tanto la situación actual como la evolución reciente de esta brecha en Buenos Aires se contraponen fuertemente con lo observado en otras provincias argentinas durante el período de referencia, especialmente de aquellas que forman parte del Noroeste y Noreste.

Sin embargo, en relación con estas dos últimas regiones, es importante tener en cuenta que situaciones de menor desigualdad distributiva no necesariamente se condicen con mejores condiciones de vida de la población, en tanto los niveles de ingreso en estas regiones son significativamente menores a los observados en la región pampeana en general y en la provincia de Buenos Aires en particular. Así, en 2016, mientras que el PBI per cápita en la provincia de Buenos Aires era casi un 14% inferior que en el promedio nacional, en las provincias del Noroeste este era un 35% inferior y en las del Noreste la mitad del promedio de Argentina. Esto se contraponen con lo evidenciado para el caso de las provincias patagónicas, donde los menores niveles de desigualdad se condicen con mayores niveles de PBI per cápita nominal, aunque en este caso, resultaría especialmente relevante expresar estos resultados en términos reales.

## C. Brecha de empleo

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

En términos cuantitativos, el primer indicador que se considera es la tasa de ocupación, que mide la proporción de personas de 18 años o más ocupadas con respecto a la población total al momento del relevamiento<sup>16</sup>. El segundo indicador es la tasa de subocupación, que es la proporción de personas dentro de los ocupados de la provincia que desearían trabajar una cantidad mayor de horas. En el caso particular de Argentina, esta tasa se define como la proporción de personas que trabajan menos de 35 horas semanales y desearían trabajar más. Así, mientras que la tasa de ocupación muestra una relación positiva con los niveles de inclusión a partir del trabajo, la tasa de subocupación muestra una relación inversa.

Cualitativamente, la brecha de empleo se analiza a partir de los indicadores de informalidad de los asalariados y la proporción de ocupados en sectores de baja productividad. La tasa de informalidad

<sup>16</sup> Este indicador se diferencia tanto de la tasa de ocupación (ocupados sobre población económicamente activa) como de la tasa de empleo (ocupados sobre la población total) medidas por el INDEC. En este sentido, los resultados asociados con esta brecha pueden diferir de lo publicado por dicho organismo para el mismo período.

de los asalariados mide la proporción de la población ocupada mayor de 18 años que no está registrada en la seguridad social. Se trata de un indicador que refleja una situación de vulnerabilidad de la población que no se limita a las carencias presentes en términos de acceso a derechos (vacaciones, obra social, indemnización regulada, etc.), sino también a futuro, a partir de las restricciones para acceder al beneficio jubilatorio en la vejez<sup>17</sup>.

El indicador de ocupados en sectores de baja productividad se mide como la proporción de trabajadores que se desempeñan en actividades en las cuales, independientemente de la forma de inserción laboral (empleado-empleador, en el sector público o privado) y del nivel de calificación de la tarea (calificado-no calificado), se observan elevados niveles de informalidad. En términos generales, estas actividades se asocian con el desarrollo de tareas en microempresas<sup>18</sup>, el servicio doméstico y los trabajadores independientes sin calificación.

Si bien estos dos indicadores parecieran evaluar, *a priori*, las mismas cuestiones asociadas a la brecha de empleo (especialmente por la fuerte relación que tiende a observarse entre los niveles de ocupación en sectores de baja productividad y de informalidad en el empleo), cada uno de ellos mira aspectos específicos de la dimensión cualitativa de esta brecha. Mientras que el indicador de informalidad de los asalariados se asocia principalmente con el registro de los trabajadores asalariados y el acceso a beneficios en el presente y a la cobertura de seguridad social en el futuro, el indicador de ocupados en sectores de baja productividad permite dar cuenta de la calidad del empleo (y de la brecha) en relación con las características de la estructura productiva. Tanto en el caso de la tasa de informalidad de los asalariados, como en el de los ocupados en sectores de baja productividad, mayores proporciones sobre los grupos ocupacionales considerados reflejan menores niveles de desarrollo en términos de la brecha estructural de empleo.

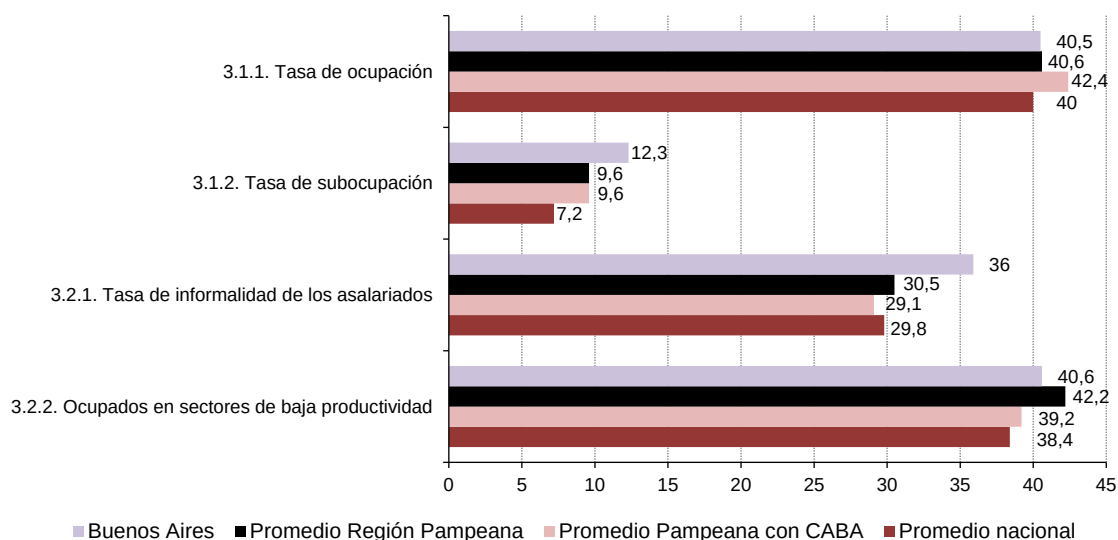
El gráfico 5 presenta los resultados asociados con esta brecha para la provincia de Buenos Aires. En términos generales, lo que se pone de manifiesto es una situación de rezago de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio nacional en tres de los cuatro indicadores considerados. La tasa de ocupación es el único indicador asociado con esta brecha que tiene un comportamiento positivo, aunque la diferencia a su favor es sustancialmente menor que en los indicadores con resultados desfavorables. Por su parte, la evolución de los indicadores entre 2004 y 2016/17 contrapone el desempeño positivo de la tasa de subocupación y de la proporción de ocupados en sectores de baja productividad (ambos se reducen más que en el promedio nacional), con la dinámica negativa frente al promedio nacional de la tasa de ocupación y la tasa de informalidad de los asalariados (cuadro 8). En este contexto, la brecha de empleo muestra importantes restricciones al desarrollo en la provincia que se asocian fundamental, pero no únicamente, con los indicadores cualitativos considerados.

Cuando se consideran los indicadores cuantitativos, tanto la evolución reciente como el último dato disponible ponen de manifiesto una situación ambivalente de la provincia en la configuración de la brecha de empleo. El nivel favorable de la tasa de ocupación al final del período se contrapone a la evolución relativamente negativa entre 2004 y 2016/17 frente a lo observado en el promedio nacional. Por su parte, en la tasa de subocupación, se registra exactamente lo contrario.

<sup>17</sup> En el marco de las modificaciones efectuadas en el sistema previsional argentino en el año 2017, se estableció el derecho a una jubilación universal a la vejez para mayores de 70 años por un monto equivalente al 80% del haber jubilatorio mínimo. Si bien esto mejora la previsión futura de los trabajadores no registrados en la seguridad social, no la equipara con la de los trabajadores registrados.

<sup>18</sup> La inclusión de las microempresas en este agregado responde fundamentalmente a características de la estructura productiva Argentina, compartidas parcialmente por el conjunto de los países de América Latina. Históricamente las microempresas se asocian con actividades comerciales y de servicios de reducida productividad y con escasa capacidad de generar empleo calificado y registrado. Actualmente, la emergencia de este estrato de firmas en actividades con valor agregado y que demandan empleo calificado, pone en cuestión la definición anterior. Sin embargo, su relevancia en la estructura productiva argentina es aún reducida y, por esto, se toma la decisión metodológica de incluir a las microempresas dentro del grupo de actividades de baja productividad, aunque reconociendo la heterogeneidad que comienza a manifestarse al interior de ese agregado.

**Gráfico 5**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de empleo**



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

La situación de la provincia era, en 2016/17, levemente mejor a la registrada para el promedio nacional en la tasa de ocupación (0,5 pp. superior), pero significativamente desventajosa en lo referido a la tasa de subocupación, donde el porcentaje alcanzado por Buenos Aires fue 5 pp. superior al conjunto de las provincias argentinas. En ambos indicadores la distancia con respecto al promedio de la RP es menor: la tasa de ocupación era similar a la de la RP (aunque inferior a la observada cuando se considera esta región con la CABA incluida) y la tasa de subocupación era más de 2 pp. superior al promedio de esta región, con y sin la CABA incluida (gráfico 5).

Con respecto a 2004, el aumento de la tasa de ocupación en 0,8 pp. estuvo muy por debajo de lo observado en el promedio nacional, donde el incremento fue del 2,3 pp., y del conjunto de la RP. Por el contrario, la disminución de la tasa de subocupación entre los trabajadores de la provincia (5,2 pp.) fue superior a la observada en el promedio nacional (4,6 pp.) y de la RP (cuadro 9).

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

| Indicadores                                                      | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                                  | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 3.1.1. Tasa de ocupación (2004-2016/17)                          | +2,3              | +2,4                              | +2,1                     | +0,8         |
| 3.1.2. Tasa de subocupación (2004-2016/17)                       | -4,6              | -4,0                              | -4,2                     | -5,2         |
| 3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados (2004-2016/17)    | -16,3             | -15,1                             | -15,4                    | -14,1        |
| 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad (2004-2016/17) | -3,8              | -5,6                              | -4,5                     | -6,1         |

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

En los indicadores cualitativos la distancia de la provincia frente al promedio nacional es mucho más clara y se evidencia en los dos indicadores considerados: Buenos Aires presenta, frente al promedio de las provincias argentinas, tanto una mayor tasa de informalidad de los asalariados (36% vs. 30%) como de ocupados en sectores de baja productividad (41% vs. 38%). La proporción de trabajadores en condiciones de vulnerabilidad, tanto por la informalidad en la que desarrollan sus tareas, como por la baja productividad de las actividades que realizan, es también mayor en esta provincia que en la RP. La única excepción en este sentido está representada por el indicador de ocupados en sectores de baja productividad en la región pampeana sin la CABA, que supera al 40,6% de los trabajadores de la provincia de Buenos Aires con un porcentaje por arriba del 42%.

Cuando se considera la evolución reciente, los resultados anteriores se presentan como el emergente de una dinámica que acompaña la tendencia del promedio nacional y regional (tanto con CABA incluida como sin ella) pero con un desempeño particular que contribuye sólo marginalmente a aliviar las restricciones existentes en la provincia. La tasa de informalidad de los asalariados en Buenos Aires se redujo en 14 pp. entre 2004 y 2016/17, cuando este descenso superó los 16 pp. en el promedio nacional y los 15 pp. en el promedio de la región pampeana. El indicador de ocupados en sectores de baja productividad muestra un mejor desempeño relativo en el período considerado, en tanto experimentó una reducción de más de 6 pp., valor que lo acerca a lo observado para la media de la RP con la CABA incluida y supera a la baja alcanzada en el promedio nacional (cuadro 8).

## D. Pobreza

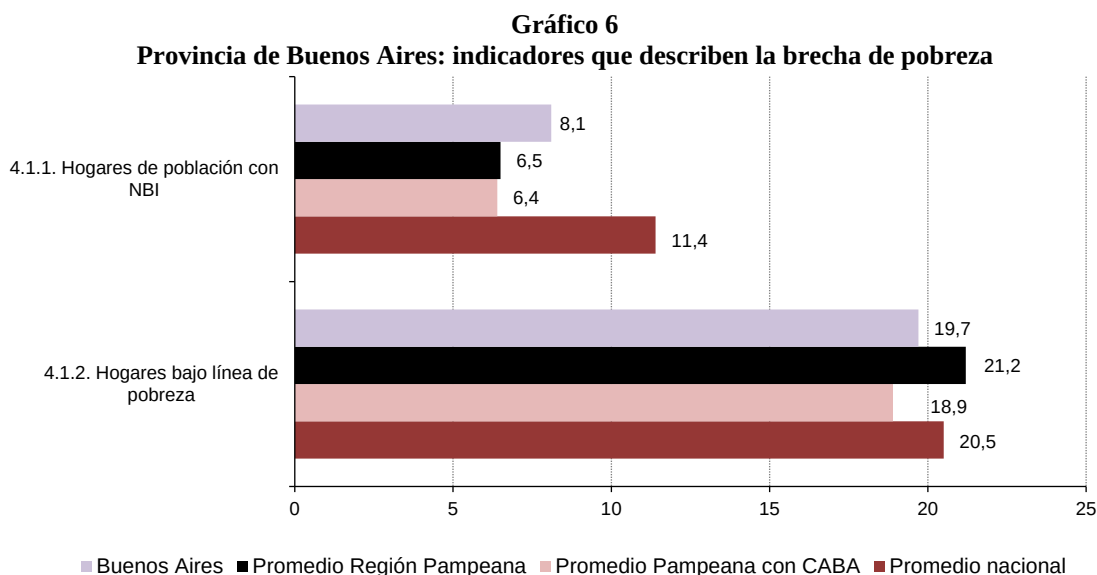
La brecha de pobreza considera dos dimensiones: la de las condiciones de vida de la población y la de pobreza por ingresos. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite obtener una medida de la importancia de ciertas condiciones estructurales no monetarias que inciden en la calidad de vida de la población, desde una perspectiva multidimensional. En particular, considera condiciones de privación relacionadas con la vivienda, la infraestructura sanitaria, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia. Por su parte, la pobreza por ingresos da cuenta del porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza. Esta última se asocia con un valor monetario que define el límite de ingresos que le permite a los hogares satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, educación, salud, etc.) consideradas esenciales.

*A priori*, menores niveles en el índice de NBI (menor proporción de la población en condiciones de algún tipo de privación) y menores niveles en la tasa de pobreza por ingresos se traduce en mayores niveles de desarrollo relativo en las provincias. Aun cuando permiten caracterizar a la brecha de pobreza desde dos perspectivas diferentes, ambos indicadores guardan una estrecha relación entre sí y, en ausencia de información sobre pobreza por ingresos, el indicador de NBI puede ser un buen proxy para la medición de esta brecha y viceversa.

La brecha de pobreza, entonces, se aproxima a través de estos dos indicadores. El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se construyó a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda. El último dato disponible corresponde, a diferencia de la mayoría de los utilizados en este documento, al año 2010 y para mirar la evolución se toma el relevamiento censal que remite al año 2001. Por su parte, en lo que respecta a pobreza por ingresos, se toman los datos publicados por INDEC, en particular el promedio entre el segundo semestre de 2016 y el primer semestre de 2017. Su reciente difusión y la introducción de cambios metodológicos impiden analizar su evolución en el tiempo y la tendencia de esta brecha con respecto al resto de las provincias argentinas. A su vez, es importante mencionar que no se dispone de la información necesaria para dar cuenta de las heterogeneidades que presentan estos indicadores al interior de la provincia, motivo por el cual el análisis realizado se circunscribe a evaluar el comportamiento de Buenos Aires con respecto al promedio nacional y de la región pampeana.

Los datos para la provincia de Buenos Aires se presentan en el cuadro 9 y en el gráfico 6. En los dos indicadores considerados los resultados ponen de manifiesto, en el último año disponible, una

situación provincial relativamente más favorable respecto al comportamiento promedio nacional, poniendo de manifiesto la inexistencia de una brecha cuando se toma a este agregado como referencia. Así, mientras que la proporción de hogares con NBI era casi 3 pp. menor en Buenos Aires que en el promedio nacional, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza era 0,8 pp. menor (gráfico 6).



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

Pese a ello, cuando se contextualiza la situación de la provincia con respecto a la región pampeana, la dinámica positiva mencionada adquiere algunos matices y se invierte la posición de la provincia frente a las jurisdicciones que integran su región principal de pertenencia. Así, por un lado, en lo que respecta a la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas, Buenos Aires alcanza una proporción que es casi 2 pp. superior al promedio de la región, ya sea que esta incluya o no a la CABA. En este marco, en conjunto, las provincias de la RP mostraban, en 2010, una situación relativa muy positiva con respecto al promedio nacional, en tanto la proporción de hogares con NBI era prácticamente la mitad que en el total de Argentina (gráfico 6).

Por otro lado, en lo que respecta al indicador de pobreza por ingresos, el análisis frente a la región pampeana requiere diferenciar la inclusión o no de la CABA. Así, cuando no se considera a la CABA la situación de Buenos Aires es positiva con respecto a la región (19,7% vs. 21,2), pero cuando se incluye a este territorio vuelve a ser desventajosa para la provincia, con un valor del indicador que es casi 2 pp. superior al promedio de la región. Esto tiene que ver, nuevamente, con el ya mencionado impacto de la CABA no solamente sobre la región pampeana, sino sobre el conjunto de Argentina, a partir de su importancia económico-productiva y socio-demográfica.

La situación positiva de la provincia de Buenos Aires se relativiza al considerar el indicador de indigencia en lugar del de pobreza dado que la provincia muestra, en términos generales, la existencia de una brecha en este indicador no solamente respecto al promedio de la región pampeana sino también al promedio nacional. Mientras que en 2016/17 el 4,5% de los hogares y el 6,2% de las personas eran indigentes en Buenos Aires, estas proporciones alcanzaban al 3,5% y al 4,7% en el promedio nacional. Las proporciones observadas en el conjunto de la región pampeana eran similares a los de la provincia, pero cuando se incluye a la CABA en la región se alcanza nuevamente una situación de desventajosa de Buenos Aires con respecto a este agregado, en tanto el 3,9% de los hogares y el 5,5% de las personas de esta región ampliada estaban en una situación de indigencia por ingresos.

**Cuadro 9**  
**Evolución del indicador que describe la brecha de pobreza**  
*(Variaciones en puntos porcentuales)*

| Indicadores                                      | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|--------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                  | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI (2001-2010) | -6,0              | -4,8                              | -5,5                     | -4,8         |

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

Complementando lo anterior, el cuadro 9 pone de manifiesto la evolución del porcentaje de hogares con NBI en los diez años que transcurren entre los dos últimos censos de población en Argentina. En este sentido se observa que, si bien los valores de este indicador en Buenos Aires se redujeron entre puntas del período analizado, esa disminución fue menor a la observada para el promedio nacional y para el promedio de la región pampeana, lo cual impidió que se avance en el cierre de la brecha de pobreza medida a partir de la proporción de hogares con NBI, al menos hasta el año 2010.

Finalmente, es importante destacar que los resultados anteriores y las tendencias generales no se modifican al considerar a las personas (en lugar de los hogares) como referencia para la construcción de estos indicadores. En 2010, la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas alcanzaba al 11% en la provincia de Buenos Aires, porcentaje mayor que en la región pampeana (9%) pero menor que en el promedio nacional (14,4%). Por su parte, el 27,7% de los habitantes de la provincia percibían ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2016/2017, valor que alcanzaba al 28,3% y al 30% en los promedios nacional y de la RP, respectivamente.

## E. Brecha de educación

La brecha de educación permite identificar la raíz de las restricciones al desarrollo que se asocian con diferentes posibilidades de acceso a condiciones productivas, de empleo y, en última instancia, de inclusión social. En este sentido, la reducción de esta brecha permite pensar en una mejor incorporación de la innovación que impacta en la productividad económica (CEPAL, 2012a) y en la reducción de las heterogeneidades propias de países como Argentina. La medición de esta brecha requiere considerar indicadores vinculados con la cobertura y con la calidad de la educación (Pardo Beltrán, 2014). En esta aplicación del enfoque al análisis de las provincias argentinas se consideran cinco indicadores, uno que refleja el nivel educativo de la población adulta (los años de escolaridad en personas mayores de 24 años), dos indicadores relativos a la continuidad en el sistema educativo de la población en edad escolar (aproximaciones a las tasas de finalización de la educación primaria y permanencia en la secundaria) y dos referidos a la calidad educativa (bajo desempeño educativo aplicado a los niveles primario y secundario).

El indicador de años de escolaridad toma en cuenta la cantidad promedio de años de asistencia escolar con los que cuenta la población mayor de 24 años. Se toma esta edad como límite porque se considera que es hasta este momento en la vida de las personas que el Estado argentino facilita la inserción y permanencia en el sistema educativo a través de distintas políticas, planes y programas de apoyo. En lo que respecta a la continuidad en el sistema educativo, a partir de la tasa de promoción efectiva —que toma en cuenta la proporción de alumnos que se matriculan en el año siguiente al ciclo lectivo vigente— se calculó la tasa de finalización por cohorte para el nivel primario<sup>19</sup> y la tasa de

<sup>19</sup> En cada una de las cohortes, este indicador es un *proxy* de la evolución de quienes finalizan el nivel en el menor tiempo posible. Como consecuencia de ello, el indicador muestra la proporción de estudiantes de cada cohorte que completa el ciclo en el período más breve posible.

permanencia por cohorte en el secundario. En ambos casos se trata de indicadores que dan cuenta de la continuidad del proceso educativo y de su eficiencia en la retención de estudiantes.

En cuanto a la dimensión cualitativa, se considera el indicador de alumnos con bajo desempeño educativo que arroja la proporción de estudiantes de cada nivel que rindieron las evaluaciones de lengua y matemática y obtuvieron una reducida calificación relativa. En el nivel primario se considera el porcentaje de alumnos de sexto grado con bajo desempeño en las evaluaciones y en el nivel secundario se consideran las evaluaciones realizadas a mitad del ciclo (segundo o tercer año, de acuerdo con la jurisdicción) y en el último año (quinto o sexto año)<sup>20</sup>.

Los tres primeros indicadores —años de escolaridad, tasa de finalización en primaria y tasa de permanencia en secundaria— se relacionan positivamente con los niveles de desarrollo y negativamente con la reducción de la brecha de educación: mayores niveles en estos indicadores indican reducciones en la brecha de educación que conducen a lograr un acceso más igualitario de la población a oportunidades laborales que redunden en una mejor calidad de vida. Por su parte, la relación entre los indicadores de bajo desempeño educativo y la reducción de la brecha es positiva: cuanto menor es la proporción de alumnos incluidos, menor es la brecha de educación medida a través de este indicador de calidad educativa. Como consecuencia, valores mayores a 100 en los indicadores de calidad educativa muestran una situación desfavorable de la provincia o región con respecto al promedio nacional.

La información relacionada con el primero de estos indicadores proviene de la EPH del INDEC, mientras que para la construcción de los restantes se utilizó como fuente la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. En particular, para dar cuenta del desempeño educativo se analizaron los resultados provinciales de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y de las pruebas APRENDER, dependiendo del año considerado. En función de la disponibilidad de información, estos indicadores se obtuvieron puntualmente para los años 2005, 2010 y 2016<sup>21 22</sup>. Los datos relacionados con la cantidad de años de escolaridad refieren al año 2016 (con referencias posibles también a 2004); los vinculados con la tasa de finalización del nivel primario toman a las cohortes que inician el ciclo en los años 2004 a 2009<sup>23</sup>, y los asociados con la tasa de permanencia en la secundaria abarcan a las cohortes que se inician entre los años 2004 y 2012<sup>24</sup>.

Los resultados sobre esta brecha para Buenos Aires se presentan en el gráfico 7 y en el cuadro 10. Con excepción del indicador de años de escolaridad, donde la provincia aún muestra un leve retraso relativo con respecto al promedio nacional, en el resto de los indicadores considerados para evaluar esta brecha, el desempeño logrado supera al alcanzado por la media del país. En particular, en la tasa de finalización en primaria y en permanencia en secundaria, esta dinámica positiva se reproduce también con respecto a la RP. Cuando se incorpora a la CABA a la región pampeana las diferencias positivas de Buenos Aires con respecto a este agregado se reducen, en tanto esta jurisdicción muestra un mejor comportamiento

<sup>20</sup> Se considera siempre el mismo año de escolaridad, que se corresponde con un grado/año u otro de acuerdo con la jurisdicción. Los años de escolaridad totalizan doce entre los dos niveles. Algunas jurisdicciones los organizan en seis años de primaria y seis de secundaria, otras en siete años de primaria y cinco de secundaria. Como consecuencia, el doceavo año de educación es en algunos casos el quinto año de la secundaria y en otros el sexto.

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

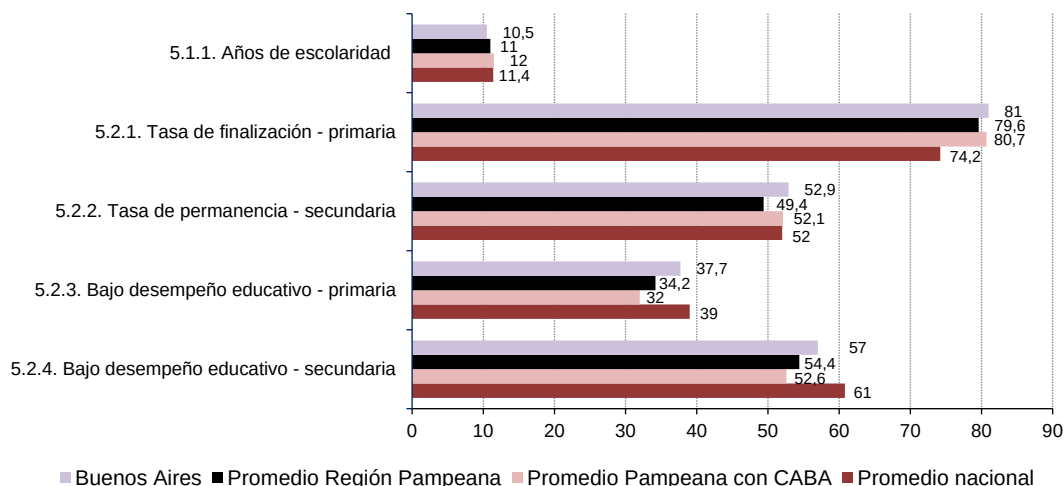
<sup>22</sup> Los resultados del ONE 2013 no han sido publicados con desagregación provincial.

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

<sup>24</sup> En este caso se considera la permanencia de los estudiantes en los tres primeros años de la secundaria, para lo cual se compara el número de matriculados en primer año de la secundaria (séptimo año de escolaridad) con los que, tres años después, se matriculan en cuarto año. De esta manera, la camada de matriculados en primer año en 2012 es la que pasados 3 años se matricula para empezar cuarto año en 2015.

relativo frente al resto de las jurisdicciones que la integran. Esto es así especialmente en los indicadores vinculados con el nivel educativo de la población adulta y con la calidad educativa.

**Gráfico 7**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de educación**



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

A partir de la evaluación del nivel educativo de los adultos mayores de 24 años en la provincia se observa que, en promedio, se alcanza una escolaridad de 10,5 años sobre un total de 12, que es el nivel óptimo definido para este indicador. Este valor se encuentra un año por detrás de lo observado para el promedio nacional y la RP ampliada, e incluso es inferior a la media de la región pampeana (11 años).

En los indicadores referidos a la continuidad en el sistema educativo, tanto en primaria como en secundaria, es donde la provincia alcanza un mejor desempeño relativo no solamente frente al promedio nacional, sino también frente al conjunto de jurisdicciones que forman parte de la región pampeana, con y sin CABA incluida. El 81% de quienes comenzaron sus estudios primarios en 2009 se habrán graduado en 2016 en el plazo mínimo establecido. Esta proporción era similar a la observada en el promedio de la RP ampliada (80,7%), algo superior a la RP (79,6%) pero casi 7 pp. mayor a la alcanzada en el promedio nacional. En el caso del nivel medio se observa un patrón similar, aunque con diferencias menos significativas que en el caso anterior. Así, mientras que para el último año con información disponible la tasa de permanencia en secundaria alcanzó a casi el 53% de los estudiantes que comenzaron a cursar en ese nivel en Buenos Aires, esta proporción rondó el 52% en la RP ampliada y en el promedio nacional y 49% en la región pampeana (49%) (gráfico 7).

Por su parte, los datos que permiten cualificar a ambos niveles educativos muestran una buena situación de la provincia con respecto al promedio nacional, pero no así frente a la región pampeana. En el nivel primario en Buenos Aires en 2016 el 37,7% de los estudiantes obtuvo un desempeño básico o por debajo del básico en las pruebas APRENDER, proporción que alcanzó al 39% en el promedio nacional. La provincia muestra un comportamiento menos favorable cuando se la compara con la región pampeana —y especialmente cuando se incluye CABA—, donde los valores se ubicaron entre el 32% y el 34%. En el nivel secundario se replica lo anterior, aunque en este caso las diferencias son algo mayores con respecto al promedio nacional. Así, se observa que los menores niveles de desempeño educativo incluyen al 57% de los estudiantes de este nivel en Buenos Aires y a casi el 61% en el promedio nacional. Los valores alcanzados por la provincia son superiores a los de la región pampeana, especialmente cuando se incluye en esta región a la CABA (gráfico 7).



Cuando se considera la evolución reciente de estos indicadores, Buenos Aires acompaña nuevamente las tendencias evidenciadas a nivel nacional, aunque en la mayoría de los casos con un comportamiento que da cuenta de una ampliación de la brecha educativa respecto del promedio nacional. Así se observa, por un lado, un incremento menor en la cantidad de años de escolaridad y en las tasas de finalización en primaria y de permanencia en secundaria, y por otro, un aumento más importante de la proporción de estudiantes secundarios que obtuvieron un bajo desempeño educativo evaluado a partir de las pruebas ONE y del operativo APRENDER. Constituye una excepción la tendencia del indicador de bajo desempeño educativo entre los estudiantes primarios, que creció menos que en el resto de las unidades geográficas consideradas (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Evolución de los indicadores que describen la brecha de educación**  
(Variación en años (escolaridad) y en puntos porcentuales (continuidad y desempeño))

| Indicadores                                                      | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                                  | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 5.1.1. Años de escolaridad (2004-2016/17)                        | +1,2              | +1,1                              | +1,0                     | +1,1         |
| 5.2.1. Tasa de finalización por cohortes – primaria (2004-2009)  | +13,0             | +11,1                             | +12,9                    | +7,8         |
| 5.2.2. Tasa de permanencia por cohortes – secundaria (2004-2012) | +4,2              | +3,8                              | +4,0                     | +1,9         |
| 5.3.1. Bajo desempeño educativo – primaria (2005-2016)           | +3,1              | +2,9                              | +2,6                     | +2,3         |
| 5.3.2. Bajo desempeño educativo – secundaria (2005-2016)         | +8,6              | +16,2                             | +16,3                    | +15,3        |

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

En la cantidad de años de escolaridad es donde se observan menores diferencias relativas en la evolución reciente dado que en la provincia, en la región y en el promedio nacional, el incremento observado estuvo en torno a un año, aunque es preciso destacar que este es, por definición, un indicador que posee reducidos niveles de variabilidad. En materia de continuidad educativa, si bien la provincia parte de una mejor posición relativa, su evolución fue menos favorable que en los promedios nacional y regional.

Tanto la tasa de finalización en primaria como la tasa de permanencia en secundaria en la provincia evidencian incrementos que estuvieron por debajo de lo observado para el promedio nacional: en primaria la tasa de finalización se incrementó cerca de un 8% pero en el promedio nacional lo hizo en un 13%, mientras que en secundaria el aumento de la tasa de permanencia en secundaria estuvo en torno al 2% en Buenos Aires y al 4% en el conjunto de las provincias argentinas. Si bien las diferencias son menos significativas con respecto a la región pampeana (con y sin CABA), Buenos Aires también muestra un menor dinamismo de estos indicadores cuando se considera a esta región como parámetro de comparación.

En materia de calidad educativa, los datos ponen en evidencia un deterioro general en la provincia entre puntas de los períodos analizados. El incremento de la proporción de estudiantes que alcanzan un bajo desempeño educativo en el nivel primario en Buenos Aires fue de algo más de 2 pp., mientras que en el promedio nacional superó a los 3 pp. En tanto que dicho deterioro es particularmente relevante en el caso del nivel secundario, en el que el incremento en la provincia fue superior al promedio nacional (15,3% vs. 8,6%) lo cual condiciona fuertemente la posibilidad de que esta jurisdicción sostenga en los próximos años su situación positiva frente al conjunto del país. Cuando el análisis es relativo a la región se replica el comportamiento positivo de Buenos Aires en el nivel primario, pero alcanza un mejor desempeño relativo en el nivel secundario, en tanto el incremento de la

proporción de estudiantes que alcanzan un desempeño bajo es aún mayor en el conjunto de la región pampeana (más del 16%) (cuadro 10).

## F. Brecha de salud

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

En el caso particular de este análisis, se consideran cuatro indicadores: la tasa de cobertura de salud, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna y la esperanza de vida al nacer. La tasa de cobertura de salud mide la proporción de la población total de una provincia que cuenta con cobertura médica, independientemente de que esta se alcance a través de su pago directo, de descuentos de la remuneración o a través de programas públicos que no implican un desembolso directo o indirecto por parte de las personas<sup>25</sup>. En este caso, la relación con la brecha de salud es inversa, en tanto esta se reduce cuando la tasa de cobertura se acrecienta.

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

Las fuentes de información utilizadas para dar cuenta de esta brecha son diversas. En primer lugar, la tasa de cobertura de salud se obtiene de la EPH-INDEC, para el año 2016/17. En segundo lugar, para las tasas de mortalidad materna y mortalidad infantil se consideraron datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud, específicamente del último año disponible que es 2015. Finalmente, los datos sobre la esperanza de vida al nacer surgen de estimaciones realizadas por el INDEC para el año 2015, a partir de los datos del Censo de Población 2010. En este último caso, la referencia temporal comparativa es el período censal de 2001.

Tanto en el último año disponible como en la evolución reciente la provincia muestra un comportamiento que se diferencia del promedio nacional. Se destaca la mejor situación relativa y la dinámica de Buenos Aires con respecto a los valores nacionales en la tasa de mortalidad materna, mientras que la evolución también es positiva (aunque no la situación actual) en la tasa de cobertura de la salud. En el resto de los indicadores la situación de la provincia es menos virtuosa tanto en términos estáticos como dinámicos.

Tal como se deriva del gráfico 8, con excepción de la tasa de mortalidad materna, en el resto de los indicadores el desempeño de Buenos Aires fue, en el último año con información disponible, inferior al promedio y/o al total nacional. Sin embargo, es preciso destacar que esta desventaja relativa en la brecha de salud es especialmente evidente en la tasa de cobertura de salud la cual era, en 2016/17, 6 pp. inferior en Buenos Aires que en el promedio nacional. El valor alcanzado también era inferior al registrado en el promedio de la región pampeana (70%) y, más aún, al evidenciado en esta región con

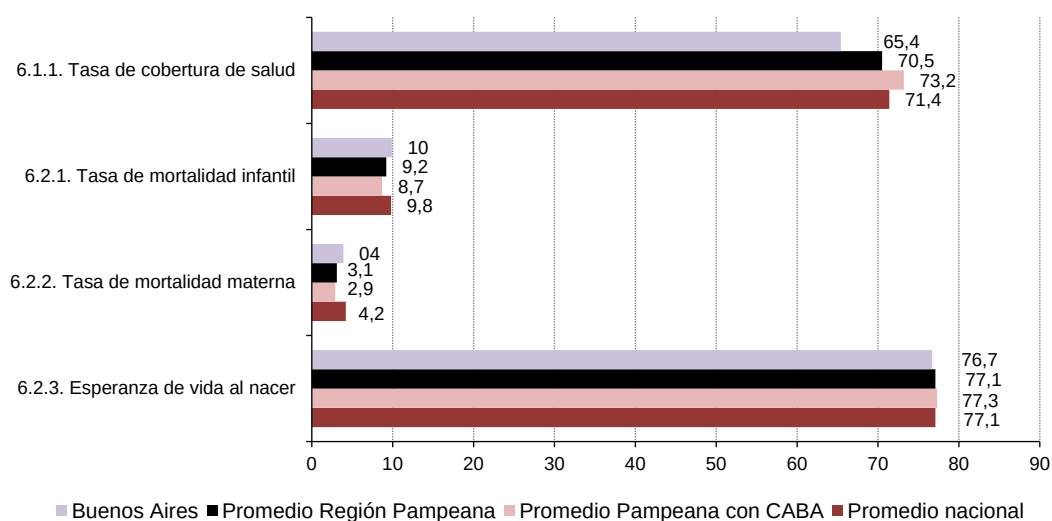
<sup>25</sup> En la Argentina, la existencia de un sistema público de salud implica el acceso universal de la población a estos servicios. Sin embargo, quienes cuentan con algún tipo de cobertura complementaria (obras sociales a partir del trabajo, prepagas, etc.) poseen una mejor cobertura y, por lo tanto, tienen un acceso más ágil a la atención de la salud frente a quienes solamente pueden acceder al sistema de salud vía los hospitales públicos. Es en este marco que cobra fundamental importancia el indicador de cobertura para dar cuenta de la existencia o no de la brecha en salud.

la CABA incluida, donde la proporción de la población con cobertura de salud era incluso superior a la observada en el conjunto de Argentina (73% vs. 71%).

En los indicadores restantes los valores obtenidos son más cercanos a los observados tanto para el promedio nacional, como para los promedios regionales, todo esto independientemente de la ventaja o desventaja de Buenos Aires con respecto a cada uno de estos agregados. Así, la tasa de mortalidad infantil asume en la provincia un valor muy cercano al promedio nacional (9,9 vs. 9,8 niños cada mil nacidos vivos) pero superior al registrado en la región pampeana y especialmente en la región ampliada con la CABA. Por su parte, la esperanza de vida al nacer en Buenos Aires también era en 2015 levemente inferior a la registrada en el promedio nacional (0,4 años) y a la región de pertenencia de esta provincia, donde se observaron valores muy cercanos al promedio nacional.

La tasa de mortalidad materna es el único indicador en el que se observa una diferencia a favor de la provincia. Aunque también en este caso la distancia es poco significativa, Buenos Aires evidenciaba en 2015 una tasa de mortalidad materna que era superior a la observada en el promedio nacional (3,9 vs. 4,2 personas fallecidas por cada 10 mil nacidos vivos). Sin embargo, este desempeño, no se sostiene al considerar a la región pampeana como parámetro de comparación y, menos aún, cuando se incluye a la CABA, dado que en estos casos la tasa de mortalidad materna alcanzó valores inferiores (de 3,1 y 2,9, respectivamente) (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de salud**



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

Cuando se analiza la evolución durante los últimos años los resultados evidencian una profundización de la situación de la provincia frente al promedio nacional en la esperanza de vida al nacer y en la tasa de mortalidad infantil, mientras que en los dos restantes indicadores se observa un mejor desempeño relativo. Esto es así aun cuando, en general, la dinámica de la provincia acompañó la tendencia nacional y regional, con y sin la CABA incluida. Entre 2004 y 2016/17 la tasa de cobertura de salud en la provincia se incrementó en más de 13 pp., crecimiento que más allá de ser significativo en sí mismo, fue superior al observado tanto en el promedio nacional (12, 6 pp.) como en la región pampeana (alrededor de 11 pp.).

Por su parte, la tasa de mortalidad materna disminuyó en la provincia en una medida muy superior a lo observado en el promedio nacional (3,1 vs. 0,7 pp.), aunque este desempeño positivo no fue suficiente

para superar la dinámica evidenciada en el promedio de la región pampeana (cuadro 11). El comportamiento de estos dos indicadores en los últimos años da cuenta de una tendencia hacia la reducción de la brecha en salud con respecto al conjunto de país, más allá de que en el último año disponible aún se evidencie un retraso relativo de la provincia, especialmente en la tasa de cobertura de salud.

**Cuadro 11**  
**Evolución de los indicadores que describen la brecha de salud**  
(Variaciones en puntos porcentuales)

| Indicadores                                      | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|--------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                  | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 6.1.1. Tasa de cobertura de salud (2004-2016/17) | +12,6             | +10,9                             | +11,6                    | +13,4        |
| 6.2.1. Tasa de mortalidad infantil (2004-2015)   | -5,4              | +0,7                              | +0,8                     | +1,1         |
| 6.2.2. Tasa de mortalidad materna (2004-2015)    | -0,7              | -4,0                              | -4,4                     | -3,1         |
| 6.2.3. Esperanza de vida al nacer (2001-2015)    | +3,7              | +2,7                              | +2,6                     | +2,8         |

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

La esperanza de vida al nacer también muestra un comportamiento positivo entre 2001 y 2015, con un incremento de 2,8 pp. promedio. Este valor es superior al alcanzado por el conjunto de las provincias de la región pampeana (tanto con la CABA como sin ella incluida), aunque inferior al logrado por el promedio nacional. Como resultado de ello, el incremento experimentado por Buenos Aires no fue suficiente para cerrar la brecha existente, a pesar de la mejora obtenida en términos absolutos (cuadro 11).

Finalmente, la situación más compleja se observa en relación con la tasa de mortalidad infantil. En este indicador Buenos Aires no solamente mostraba una situación compleja en 2015 sino que, a su vez, la dinámica ponía en evidencia una ampliación de la brecha. En particular, mientras que en el promedio nacional la tasa de mortalidad infantil evidenció una reducción superior a los 5 pp., en la provincia de Buenos Aires se incrementó en más de 1 pp. Este aumento incluso fue mayor al que experimentaron las provincias que forman parte de la región pampeana en su conjunto, donde sin la CABA, el valor registrado se acrecentó en 0,7 pp. y con ella en 0,8 pp. (cuadro 11).

## G. Brecha de producción

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

Para la caracterización de la estructura productiva se consideran tres indicadores: el grado de industrialización de la estructura productiva, el grado de complejidad de la estructura y la participación del empleo privado en la generación total de empleo registrado. El grado de industrialización es un indicador utilizado con frecuencia para aproximar la complejidad y el nivel de agregación de valor de las economías, en este caso de las unidades productivas provinciales. Se obtiene contabilizando la proporción del PBG que se deriva de la transformación de bienes (manufactura), la construcción y la producción de electricidad, gas y agua. El grado de complejidad de la estructura productiva da cuenta de la participación agregada de actividades que suponen elevados niveles de valor agregado (específicamente, industria; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler) en la estructura del empleo de las economías

provinciales. La participación del sector privado en la generación de empleo formal da cuenta de la capacidad de cada uno de los sectores privados provinciales para generar puestos de trabajo. Los tres indicadores se pueden asociar positivamente con menores niveles de la brecha de producción: mayores niveles en cada uno de ellos se traducen en el cierre de la brecha de producción a nivel provincial.

La estructura de exportaciones provinciales se describe a partir de los indicadores de complejidad de las exportaciones —evaluada mediante la participación de las manufacturas de origen industrial (MOI) en las ventas externas totales de la provincia— y del grado de concentración/diversificación de las mismas en un número definido de productos. En particular, en el análisis que se realiza en este documento es la participación de los cinco principales productos de exportación en el total exportado por la provincia. En este sentido, mayores niveles de complejidad en las exportaciones se asocian con una mayor proporción de MOI en el total exportado, en tanto se considera que es este grupo de productos el que posee una mayor agregación de valor y, a su vez, es el que tiene mayores oportunidades de diferenciar precios en los mercados internacionales. Por su parte, menores niveles de concentración de las exportaciones en un grupo reducido de productos también se asocian con una reducción de esta brecha, al considerar a la diversificación de las ventas externas como un rasgo favorable, ya que mejora las posibilidades de la provincia de insertarse al mundo a través de su producción.

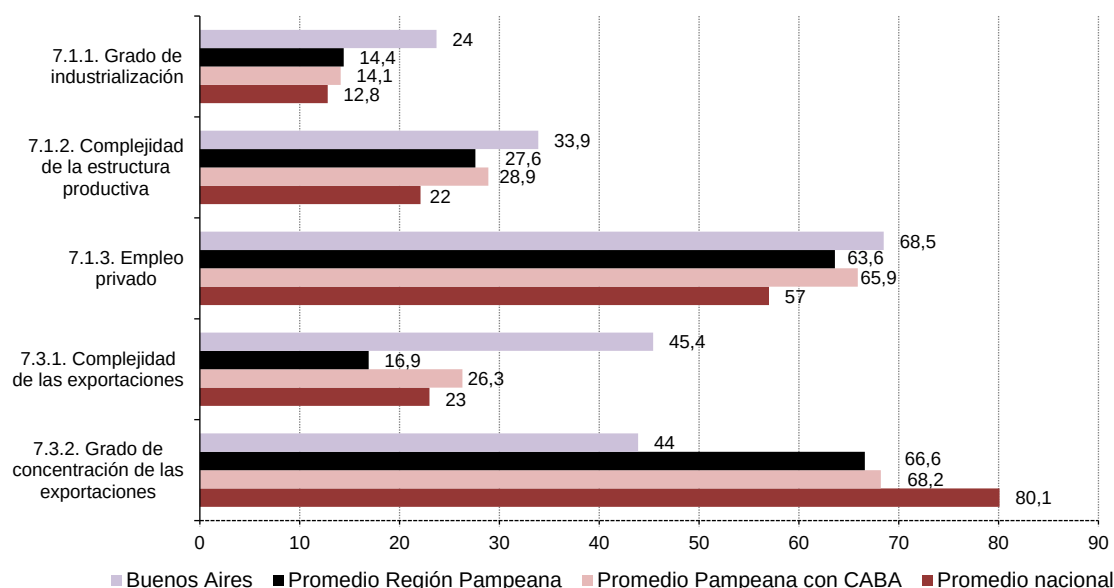
La información utilizada para analizar esta brecha involucra distintas fuentes y años de relevamiento. Así:

- El grado de industrialización de la estructura productiva se obtiene a partir de estimaciones del PBG realizadas por CEPAL para el período 2004-2016.
- El grado de complejidad de la estructura productiva se construye a partir de datos de ocupación de las personas por actividad entre 2004 y 2016.
- La participación del empleo privado se obtiene sobre la base de información del Ministerio de Producción y Trabajo<sup>26</sup>, para el año 2015.
- La complejidad de las exportaciones y el grado de concentración de las mismas surge de los datos de origen provincial de las exportaciones publicados por INDEC, para el período 2004-2016.

Los datos presentados en el gráfico 9 muestran un “cierre” de la brecha de producción en la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio nacional. Todos los indicadores considerados en la evaluación de esta brecha no solamente son positivos con respecto al promedio nacional, sino que también muestran una mejor situación relativa frente al resto de las provincias de la región pampeana, e incluso frente a este aglomerado cuando se incluye a la CABA. Esto puede asociarse con la existencia de una estructura productiva que es fuertemente dinamizadora de la economía nacional y con un grado de diversificación que es difícil encontrar en otras jurisdicciones del país, especialmente cuando se exceden los límites geográficos de la región pampeana. De esta manera, Buenos Aires presenta un panorama productivo caracterizado por una mayor complejidad de la estructura, una mayor presencia de actividades industriales y de empleo privado, una mayor participación de las MOI en la canasta exportadora y un menor grado de concentración de las ventas externas en pocos productos que el promedio nacional.

<sup>26</sup> Sobre la base de información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo.

**Gráfico 9**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de producción**



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

En particular, en lo que respecta al análisis de la estructura productiva se observa, en primer lugar, que el grado de industrialización de la provincia casi duplica al observado en el promedio nacional: mientras que en Buenos Aires el 23,7% del producto es explicado por la industria, esta proporción llega solamente a casi el 13% en el promedio nacional. La importancia de este tipo de actividades también es mayor en esta provincia que en el conjunto de aquellas que forman parte de la región pampeana, donde el porcentaje de participación apenas supera al 14%.

Las diferencias anteriores con respecto a la región pampeana se reducen al considerar el indicador de complejidad de la estructura productiva, aunque también en este caso se observa un comportamiento relativamente mejor de la provincia de Buenos Aires con respecto a las distintas agregaciones consideradas como referencia. Así, según la información provista por la EPH para el año 2016/17, los datos evidencian que casi el 34% de los ocupados en esta provincia desarrollaban sus tareas en industria, transporte, almacenamiento y comunicaciones, intermediación financiera o actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, todas ellas consideradas con elevados niveles de agregación de valor en términos relativos. Dicha proporción asciende al 29% en la región pampeana con la CABA incluida y a casi el 28% cuando se la considera sin ella. La distancia de más de 11 pp. que separa el comportamiento de Buenos Aires del conjunto de Argentina se acrecienta aún más cuando se analiza este último indicador: en el promedio del país, solamente el 22% de los ocupados se desempeñan en las actividades detalladas, proporción que es 12 pp. inferior a lo observado para el promedio de la provincia de Buenos Aires.

Lo anterior tiene su correlato en la capacidad de la estructura productiva de generar empleo privado. En parte, estas cuestiones ya fueron retomadas en el apartado C de esta sección, al dar cuenta de las tasas de empleo, subocupación e informalidad laboral y de los niveles de ocupación en actividades de baja productividad. Sin embargo, resulta interesante considerar un indicador adicional que es el de empleo privado que define también la importancia relativa del empleo público en cada jurisdicción. En este marco, más del 68% del empleo registrado en Buenos Aires en 2015 correspondía al sector privado, mientras que en el promedio nacional este valor solamente llegaba al 57%. En la región pampeana, con y sin la CABA incluida, las proporciones eran más cercanas a las observadas para Buenos Aires que para el conjunto del país, con valores de 66% y casi 64%, respectivamente (gráfico 9).

Las diferencias a favor de Buenos Aires son aún mayores cuando se evalúa la estructura exportadora como proxy de esta brecha: los dos indicadores considerados, complejidad y grado de concentración de las exportaciones, ponen de manifiesto una situación relativa de la provincia que supera ampliamente lo observado no solamente para el promedio nacional sino también al conjunto de jurisdicciones que integran la región pampeana. En particular, esta región se ubica en ambos indicadores entre el desempeño logrado por la provincia y por el conjunto del país.

En 2016, más del 45% de las exportaciones bonaerenses correspondían a manufacturas de origen industrial (MOI), proporción que solamente alcanzaba al 23% de las ventas externas de total de Argentina. En la región pampeana este valor era aún menor (17%), pero se incrementaba considerablemente cuando se incluía a la CABA dentro de esta agregación. En ese caso, algo más del 26% de las exportaciones estaba representada por estos productos. La ventaja relativa de Buenos Aires se profundiza al considerar los niveles de concentración de las ventas externas en los cinco principales productos.

También en 2016, para el promedio de la Argentina, más del 80% de las exportaciones eran explicadas por cinco productos<sup>27</sup>, lo cual pone de manifiesto la fuerte dependencia del país para lograr divisas genuinas a partir del desarrollo de su actividad productiva. Esta situación resulta aún más preocupante cuando se consideran los productos exportados: subproductos oleaginosos de soja, maíz, aceite de soja, porotos de soja y, como único bien con mayor valor agregado, vehículos automóviles terrestres. En el caso de Buenos Aires, los cinco principales productos explican el 44% de las ventas externas de la provincia, lo cual la coloca como la jurisdicción con menor nivel de concentración de sus exportaciones en el territorio nacional.

Pese a este comportamiento, es importante destacar que, al igual que en la estructura exportadora nacional, productos tales como soja, maíz, trigo y subproductos oleaginosos de soja ocupan un lugar muy importante en las ventas externas de la provincia, aunque esto no anula la relevancia de algunas MOI. En particular, en 2016, 20 pp. del 44% mencionado se explicaba por las exportaciones de vehículos automóviles terrestres, mientras que materias primas plásticas y artificiales y productos farmacéuticos ocupaban, respectivamente, los puestos 6° y 7° entre los productos exportados por la provincia. Con respecto a la región pampeana, Buenos Aires mantiene una mejor situación relativa, aunque también es importante señalar que esta región evidenciaba, en el año de referencia, menores niveles de concentración de las exportaciones que el promedio nacional (gráfico 9).

Cuando se observa la evolución de la provincia en los últimos años (cuadro 12) se identifican algunos indicios que podrían afectar la sostenibilidad en el tiempo de esta situación ventajosa que se evidencia cuando se considera únicamente al último dato disponible para cada indicador. En primer lugar, entre 2004 y 2016 la importancia relativa de las actividades industriales en la estructura productiva de la provincia se redujo en 3,7 pp., mientras que en el promedio nacional el descenso observado fue de 1,9. Como consecuencia de ello, se observa una pérdida de la importancia relativa de estas actividades que es mayor en Buenos Aires que en el conjunto de las provincias argentinas en general, y que entre las jurisdicciones que integran la región pampeana, con la CABA y sin ella, en particular (cuadro 12).

Por su parte, el indicador de complejidad de la estructura muestra un aumento de la participación del empleo en actividades con alto valor agregado que fue mayor en la provincia que en el promedio de Argentina (e incluso que en el conjunto de la región pampeana), lo cual permite profundizar la ventaja relativa de Buenos Aires con respecto al resto del país (cuadro 12). Sin embargo, aún en este contexto, existen indicios vinculados principalmente con la importancia de la industria y con la complejidad de las exportaciones que permiten preguntarse si la provincia no ha venido

<sup>27</sup> En este punto vale la pena aclarar que lo que se toma en cuenta para definir la brecha es el promedio de las provincias argentinas y no el total nacional. Los datos sobre el promedio provincial arrojan que poco más del 44% de las exportaciones corresponden a los cinco principales productos; sin embargo, en este porcentaje se encubre la realidad de que, por ejemplo, en 9 provincias argentinas más del 85% de las exportaciones provinciales se explican por 5 productos, mientras que en 10 de ellas más del 95% de las ventas externas está representado por los 10 principales bienes y/o servicios vendidos al exterior.

experimentando, en los últimos años, un proceso de tercerización de su economía, donde las actividades de comercio y servicios han ganado importancia relativa frente a las actividades industriales y primarias.

De hecho, el cuadro 5 presentado en la segunda sección de este documento aporta evidencia en este sentido: mientras que en 2004 el sector terciario daba cuenta del 51,7% del PBG provincial, en 2016 esta proporción era del 57,4%. La principal caída que compensa este aumento se verifica en las actividades del sector secundario (38,7% vs. 34,3%), pero también pierde importancia relativa el sector primario, especialmente en aquellas actividades vinculadas con la extracción de combustibles y otros minerales.

**Cuadro 12**  
**Evolución de los indicadores que describen la brecha de producción**  
(Variaciones en puntos porcentuales)

| Indicadores                                                | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                            | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 7.1.1. Grado de industrialización (2004-2016)              | -1,9              | -1,9                              | -2,1                     | -3,7         |
| 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva (2004-2016) | +0,7              | +0,9                              | +1,4                     | +1,8         |
| 7.2.1. Complejidad de las exportaciones (2004-2016)        | +3,4              | -0,5                              | -1,4                     | -0,7         |
| 7.2.2. Concentración de exportaciones (2004-2016)          | +4,2              | +4,8                              | +3,8                     | +13,2        |

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

Finalmente, la complejidad de las exportaciones, evaluada a partir de la presencia de las MOI en las ventas externas totales, se redujo en 0,7 pp. en Buenos Aires al mismo tiempo que aumentó en casi 3,5 pp. en el promedio del país. A modo ilustrativo, vale la pena mencionar que, mientras que en 2004 las exportaciones de trigo, maíz y soja representaban en el 12% de las ventas externas de Buenos Aires, en 2016 estos mismos productos daban cuenta del 16%. El comportamiento de la provincia en materia de complejidad fue similar al observado en el resto de la región pampeana y se ubicó en una situación intermedia entre la región con la CABA y sin ella. Complementariamente, el grado de concentración de las exportaciones en los 5 principales productos se incrementó en más de 13 pp., mientras que en el promedio nacional y de la región pampeana dicho aumento estuvo en torno a los 4 pp. y en esta última ampliada con CABA, cercano a los 5 pp. (cuadro 12).

## H. Brecha de infraestructura

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

En lo que respecta al transporte terrestre, se considera el indicador de densidad caminera, que representa la longitud de la red vial total (rutas nacionales y provinciales) de una provincia en relación con su superficie total. Este indicador no solamente considera la circulación y el acceso de la población, sino también de los bienes y servicios que se ofrecen desde la provincia. Por su parte, las comunicaciones se aproximan a través del indicador de conexiones a internet, donde lo que se toma en cuenta es la cantidad de conexiones de banda ancha cada cien habitantes.



Los indicadores de infraestructura social que se consideran son dos y refieren a salud y educación. Lo que se mide en estos casos es la cantidad de establecimientos hospitalarios y establecimientos educativos, respectivamente, con los que cuenta la provincia, por cada diez mil habitantes. Una mayor cantidad de establecimientos implica, a priori, mayor accesibilidad de la población a la salud y la educación y, en este sentido, una cercanía mayor a la igualdad de oportunidades referida en las brechas asociadas a la dimensión de infraestructura social<sup>28</sup>.

Finalmente, para dar cuenta del grado de desarrollo de la infraestructura energética se considera la proporción de usuarios totales conectados a las redes de electricidad y gas cada cien habitantes. También en estos casos, mayores niveles de conexión dan cuenta de una menor brecha relativa en términos de infraestructura.

Así, esta brecha en la provincia se evaluó a partir de seis indicadores: la infraestructura educativa, la infraestructura en salud, las conexiones a internet, la densidad caminera y los usuarios totales conectados a las redes de gas y electricidad. Las fuentes de información utilizadas para la construcción de estos indicadores incluyen, respectivamente, a la DINIECE, al Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA), a la Encuesta a Proveedores de Acceso a Internet del INDEC, al Consejo Federal de Inversiones y al Ministerio de Energía.

Las posibilidades que brindan los datos de realizar un seguimiento temporal de los indicadores difieren en cada uno de los casos. Así, el período de referencia para cada indicador es el siguiente: i) en infraestructura educativa 2004-2016; ii) en infraestructura en salud 2014-2018; iii) en conexiones a internet 2008-2016; iv) en densidad caminera 2014-2016; v) en usuarios conectados a la red de gas 2004-2016, y vi) en usuarios conectados a la red de electricidad 2004-2015.

En los últimos años, la evolución de los indicadores vinculados con la brecha de infraestructura ha evidenciado un comportamiento heterogéneo en la provincia de Buenos Aires con respecto a la dinámica observada en el promedio nacional. Por un lado, la tasa de densidad caminera y la cobertura de la red de gas se han movido prácticamente en el promedio de Argentina, con incrementos mayores entre puntas del período en el segundo caso.

Por otro lado, la infraestructura en salud y la cobertura de la red de electricidad muestran en su crecimiento un menor dinamismo que en el conjunto de las provincias argentinas, mientras que fueron algo más importantes que en el promedio nacional los incrementos observados en la cantidad de escuelas por habitante y la cantidad de conexiones a internet (cuadro 13). En este marco, en el último año con información disponible se observa una ventaja relativa de la provincia con respecto al promedio nacional en todos los indicadores de esta brecha, con la excepción de la infraestructura en salud y en educación (gráfico 19).

Estos últimos resultados pueden vincularse con la incidencia de la cantidad de habitantes en Buenos Aires, que demanda una red de infraestructura para atender las necesidades sociales de la población mucho mayor que en otras regiones y provincias del país.

En este contexto general algunos datos puntuales merecen ser destacados. En primer lugar, en lo que respecta a transporte terrestre, no se observan incrementos significativos en la longitud de las rutas nacionales y provinciales en relación con la superficie de la provincia, pero tampoco se evidencian cambios de magnitud en el total del país ni en la región pampeana. Como consecuencia de ello no se observa una ampliación de la brecha entre 2014 y 2016 (cuadro 13). Para el último año con información disponible la provincia de Buenos Aires mostraba una tasa de densidad caminera de 13 km de rutas por cada km<sup>2</sup> de superficie de la provincia. Esta relación era menor para el promedio del país, con un valor que no llegaba a 9 km. Por su parte, en la región pampeana los valores registrados en 2016 eran levemente inferiores a los de Buenos Aires, con 12,5 km de rutas por cada km<sup>2</sup> de superficie (gráfico 10).

<sup>28</sup> Adicionalmente, sería importante poder contar con una medida que dé cuenta de la distancia promedio a los establecimientos educativos y hospitalarios, lo cual haría posible tener una idea más exacta sobre la accesibilidad a estos servicios. Sin embargo, dadas las restricciones de información, estos indicadores no se toman en cuenta para avanzar en la cuantificación de esta brecha.

**Cuadro 13**  
**Evolución de los indicadores que describen la brecha de infraestructura**

| Indicadores                                            | Jurisdicción      |                                   |                          |              |
|--------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                        | Promedio nacional | Promedio Región Pampeana con CABA | Promedio Región Pampeana | Buenos Aires |
| 8.1.1. Infraestructura educativa (2004-2016)           | +0,1              | +0,1                              | +0,1                     | +1,0         |
| 8.1.2. Infraestructura en salud (2014-2018)            | +0,6              | +0,11                             | +0,12                    | +0,15        |
| 8.2.1. Conexiones a internet (2008-2016)               | +27,0             | +20,7                             | +27,5                    | +28,3        |
| 8.3.1. Densidad caminera (2014-2016)                   | +0,01             |                                   | +0,1                     | 0            |
| 8.4.1. Cobertura de la red de gas (2004-2016)          | +3,0              | +5,4                              | +5,6                     | +3,0         |
| 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad (2004-2015) | +6,4              | +7,3                              | +8,0                     | +2,3         |

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

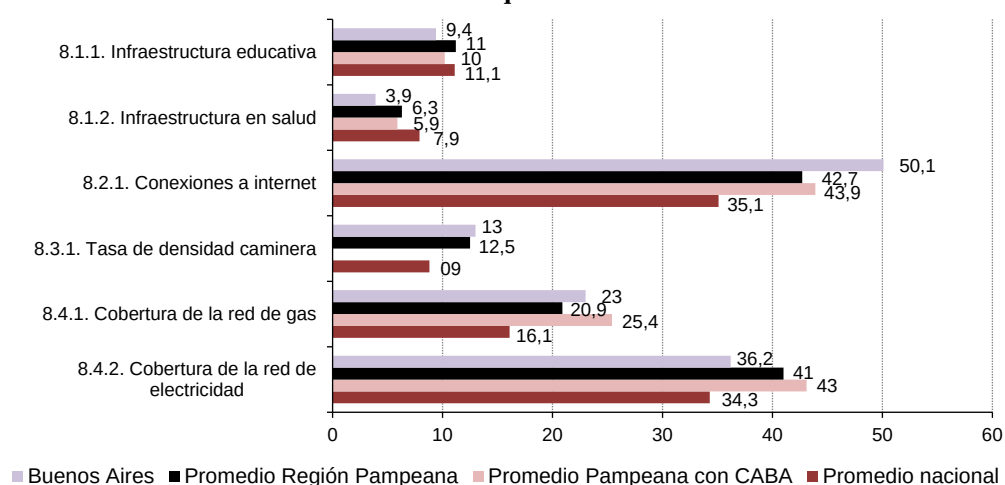
En segundo lugar, en el marco de la infraestructura en comunicaciones, las conexiones a internet se incrementaron en algo más de un 28% entre 2008 y 2016, ubicándose 1,3 pp. por encima de lo observado para el promedio nacional y 0,8 pp. con respecto a la evolución del promedio de la región pampeana. La diferencia es más importante cuando se incluye a la CABA en esta última región, donde el crecimiento de las conexiones fue cercano al 21%. Sin embargo, en el caso de la RP, el menor crecimiento de las conexiones en algunas de las jurisdicciones de esta región, especialmente en la CABA, puede deberse a la mayor expansión previa de las conexiones a internet (y, por lo tanto, a la menor demanda existente) de este servicio (cuadro 13).

Como resultado de esta evolución la provincia de Buenos Aires tenía, en 2016, un ratio de 50 conexiones de banda ancha cada 100 habitantes, proporción que en el promedio nacional solamente llegaba a 35. En la región pampeana los valores alcanzados eran superiores al promedio de Argentina, pero inferiores a lo observado en la provincia de Buenos Aires (gráfico 10).

En tercer lugar, la dimensión de infraestructura social es la que presenta mayores debilidades relativas en Buenos Aires, más allá de la evolución evidenciada entre 2004 y 2016 en educación y entre 2014 y 2018 en salud. En materia educativa, mientras que en Buenos Aires la cantidad de establecimientos educativos cada 10 mil habitantes se incrementó en una unidad, en los promedios nacional y regional dicho aumento fue mucho menor. Pese a este mejor desempeño relativo, la provincia de Buenos Aires mantenía en 2016, una brecha en infraestructura educativa con respecto al promedio nacional (9,4 escuelas cada 10 mil habitantes vs. 11,1 en el conjunto de Argentina), pero también frente a la región pampeana, con y sin la CABA incluida (gráfico 10). En salud la situación es aún más compleja que en el caso anterior. El incremento en infraestructura hospitalaria en la provincia fue menor que en el promedio nacional (cuadro 14), lo cual dio como resultado para 2018 un ratio de 3,9 centros de atención cada 10 mil habitantes. Esta proporción representa prácticamente la mitad del valor observado para el promedio nacional (7,9) y también es inferior a la media de la región pampeana (en torno a 6) (gráfico 10).

En este marco general es importante mencionar que la realidad reciente de la provincia se modifica cuando se considera la cantidad de establecimientos cada 10 mil habitantes que poseen capacidad para internación. En este caso, Buenos Aires cuenta con 1,2 establecimientos con estas características cada 10 mil habitantes, mientras que en el promedio nacional esta proporción se ubica en torno a 1,1. En la región pampeana los valores alcanzados en 2018 son aún mayores que en la provincia: 1,4 en la RP y 1,3 en la RP con la CABA incluida.

**Gráfico 10**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de infraestructura**



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

Finalmente, en lo referente a infraestructura energética, la evolución de la provincia muestra algún retraso relativo frente al promedio nacional que, sin embargo, no afecta la mejor situación reciente. La cobertura de la red de gas se incrementó en Buenos Aires, entre 2004 y 2016 en 3 usuarios totales cada 100 habitantes, valor similar al observado en el promedio nacional. Sin embargo, en la región pampeana, con y sin la CABA incluida, los incrementos fueron superiores (cuadro 10). En ese marco, en 2016 la cantidad de conexiones cada 100 habitantes era de 23 en la provincia, mientras que en el promedio nacional apenas superaba a las 16. Cuando se incluye a la CABA en la región pampeana este valor asciende a algo más de 25, superando el desempeño provincial (gráfico 13).

Las conexiones a la red eléctrica, por su parte, se incrementaron en la provincia en una medida inferior que en el promedio nacional y, especialmente, que en la región pampeana. El incremento en Buenos Aires fue de 2,3 usuarios, mientras que en el promedio de Argentina el incremento fue superior a 6 usuarios y en la región pampeana sin la CABA estuvo en torno a los 8. En 2015 la cantidad de usuarios en la provincia era de 36,2 usuarios totales cada 100 habitantes, valor levemente superior al promedio nacional (34) pero inferior a la media de la región pampeana (40), especialmente cuando se incluye a la CABA (43). De esta manera, la diferencia de la provincia es positiva con respecto al promedio nacional, pero existe una desventaja relativa con respecto al promedio regional (gráfico 10).

## I. Brecha del medioambiente

La brecha medioambiental apunta a mensurar el impacto del proceso de desarrollo sobre el medioambiente y a dar cuenta de los esfuerzos necesarios para avanzar en la sostenibilidad ambiental de la dinámica económica y productiva. Para el análisis que se propone en este documento, esta brecha se aproxima con dos indicadores: el de deforestación y la tasa de emisión de gases de efecto invernadero (GEIS) en relación con el producto bruto interno.

Mientras que la primera se evalúa a partir de la pérdida de bosques en relación al stock existente en 2006, la segunda relaciona la importancia de la emisión de gases de efecto invernadero con la producción de la provincia. En este marco, una menor tasa de pérdida de bosques (una desaceleración de la pérdida de los bosques remanentes) y una baja relación entre emisión de gases y producto implican una reducción de la brecha del medioambiente y, en este sentido, un paso hacia la mayor sostenibilidad ambiental del crecimiento económico. La información de base para esta construcción proviene del

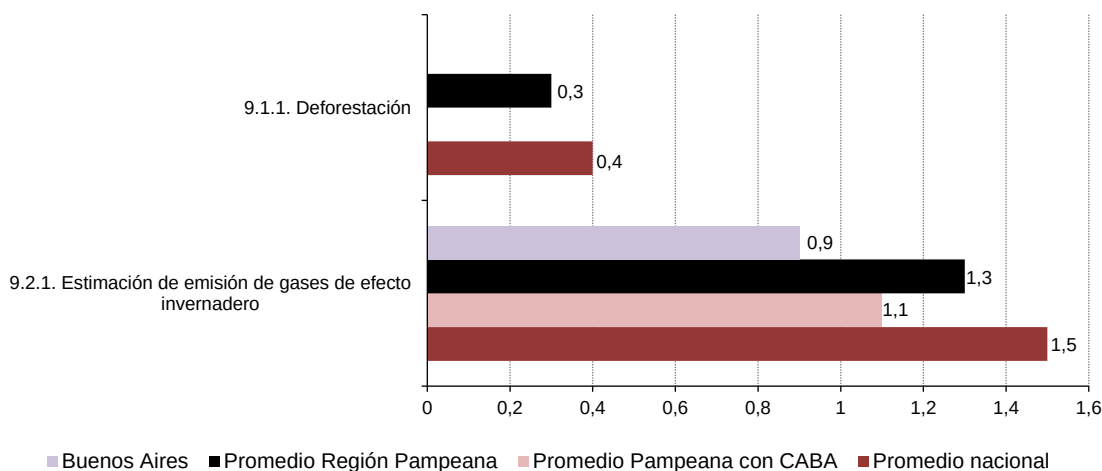
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de estimaciones del PBG para cada provincia realizadas por CEPAL.

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

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

Los datos disponibles no permiten analizar esta brecha en la provincia de Buenos Aires a partir del indicador de deforestación, por lo que el análisis estará concentrado exclusivamente en la estimación de emisión de gases de efecto invernadero (GEIS). Los datos analizados se presentan en el gráfico 11.

**Gráfico 11**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha del medioambiente**



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

En este marco, se observa que la provincia de Buenos Aires tuvo en 2014 una participación en las emisiones de GEIS (28,9%) inferior a su participación en el PBI (33,3%), motivo por el cual el indicador asume un valor inferior a 1 (0,9). Este ratio es menor que el que se presenta para el promedio de las provincias argentinas y no solamente contrasta con este agregado, sino también con la media de las provincias de la región pampeana. Así, en el contexto de esta región, el comportamiento de Buenos Aires se asemeja al de provincias tales como las de Córdoba y Santa Fe, mientras que se distancia positivamente del desempeño alcanzado por Entre Ríos y La Pampa, en tanto en estas provincias la participación en las emisiones es superior a su participación en el PBI.

## **IV. El análisis de las brechas estructurales del desarrollo al interior de la provincia de Buenos Aires**

El análisis realizado en la sección anterior puede ser complementado con una evaluación del comportamiento de las brechas estructurales a nivel intra-provincial. Como se mencionó en otras secciones de este documento esta diferenciación al interior de la provincia es particularmente relevante en Buenos Aires dada su extensión geográfica y la diversidad económico-productiva y social que la caracteriza.

En este marco, es necesario realizar algunas precisiones sobre los criterios de aglomeración considerados para avanzar en el análisis de las diferencias intraprovinciales. Como criterio principal de regionalización para la provincia de Buenos Aires se adoptó el definido en el PEPBA 2020, el cual considera la existencia de siete subespacios al interior de este territorio. Algunas regionalizaciones al interior de la provincia que se presentan en la segunda sección consideran este criterio. Luego, cuando el detalle anterior no sea posible se adoptarán diferentes criterios de aglomeración complementarios definidos principalmente por las características de la información disponible. De esta manera, el criterio adicional que se utiliza en este documento responde a las cinco aglomeraciones urbanas de la EPH identificadas para la provincia de Buenos Aires.

En el cuadro 14 se detalla el criterio de aglomeración definido para los distintos indicadores que componen cada una de las brechas, especificando también aquellos indicadores que no pudieron ser analizados con mayores niveles de desagregación que el sectorial. De los 31 indicadores considerados en el análisis de brechas es posible avanzar en análisis intraprovinciales con distinto grado de profundidad en 17 de ellos: en ocho se utilizan los aglomerados urbanos de la EPH-INDEC y en los nueve restantes el criterio adoptado es el del PEPBA 2020. De esta manera, con excepción de las brechas de pobreza y medioambiente, es posible tener una aproximación al menos parcial de las diferencias intraprovinciales de las demás brechas estructurales del desarrollo.

**Cuadro 14**  
**Criterios de regionalización considerados en el análisis intra-provincial**

| Brecha                                     | Dimensiones                            | Indicador <i>Proxy</i>                                             | Regionalización       |
|--------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. Ingresos                                | 1.1. Ingreso per cápita                | 1.1.1. PBG por habitante (brecha)                                  | PEPBA 2020            |
|                                            | 1.2. Ingresos laborales                | 1.2.1. Ingreso laboral nominal promedio de los asalariados totales | EPH-INDEC             |
| 2. Desigualdad                             | 2.1. Desigualdad de ingresos           | 2.1.1. Coeficiente de Gini                                         | EPH-INDEC             |
| 3. Empleo                                  | 3.1. Nivel de empleo                   | 3.1.1. Tasa de ocupación                                           | EPH-INDEC             |
|                                            |                                        | 3.1.2. Tasa de subocupación                                        | EPH-INDEC             |
|                                            | 3.2. Calidad del empleo                | 3.2.1. Tasa de informalidad del empleo                             | EPH-INDEC             |
|                                            |                                        | 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad                  | EPH-INDEC             |
| 4. Pobreza                                 | 4.1. Condiciones de vida               | 4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI                               | Sin regionalización   |
|                                            | 4.2. Pobreza por ingresos              | 4.2.1. Hogares por debajo de la línea de pobreza                   | Sin regionalización   |
| 5. Educación                               | 5.1. Cobertura                         | 5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad                    | EPH-INDEC             |
|                                            | 5.2. Retención                         | 5.2.1. Tasa de finalización en primaria                            | GBA-Resto de partidos |
|                                            |                                        | 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria                           | Sin regionalización   |
|                                            | 5.3. Calidad educativa                 | 5.3.1. Bajo desempeño educativo – primaria                         | PEPBA 2020            |
|                                            |                                        | 5.3.2. Bajo desempeño educativo – secundaria                       | PEPBA 2020            |
| 6. Salud                                   | 6.1. Cobertura                         | 6.1.1. Tasa de cobertura de salud                                  | EPH-INDEC             |
|                                            | 6.2. Impacto                           | 6.2.1. Tasa de mortalidad materna                                  | PEPBA 2020            |
|                                            |                                        | 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil                                 | PEPBA 2020            |
|                                            |                                        | 6.2.3. Esperanza de vida al nacer                                  | Sin regionalización   |
| 7. Producción                              | 7.1. Estructura productiva             | 7.1.1. Grado de industrialización                                  | PEPBA 2020            |
|                                            |                                        | 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva                     | Sin regionalización   |
|                                            |                                        | 7.1.3. Importancia del empleo privado                              | Sin regionalización   |
|                                            | 7.3. Estructura exportadora            | 7.3.1. Complejidad de las exportaciones                            | Sin regionalización   |
|                                            |                                        | 7.3.2. Concentración de las exportaciones                          | Sin regionalización   |
| 8. Infraestructura                         | 8.1. Infraestructura Social            | 8.1.1. Infraestructura educativa                                   | PEPBA 2020            |
|                                            |                                        | 8.1.2. Infraestructura en salud                                    | PEPBA 2020            |
|                                            | 8.2. Infraestructura de comunicaciones | 8.2.1. Conexiones a internet                                       | Sin regionalización   |
|                                            | 8.3. Infraestructura terrestre         | 8.3.1. Tasa de densidad caminera                                   | Sin regionalización   |
|                                            | 8.4. Infraestructura energética        | 8.4.1. Cobertura de la red de gas                                  | Sin regionalización   |
| 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad |                                        | PEPBA 2020                                                         |                       |
| 9. Medioambiente                           | 9.1. Deforestación                     | 9.1.1.Tasa de deforestación                                        | Sin regionalización   |
|                                            | 9.2. Contaminación ambiental           | 9.2.1. Emisión de gases de efecto invernadero                      | Sin regionalización   |

Fuente: Elaboración propia.

En algunos casos, aun cuando la regionalización fue posible, no pudo sostenerse la cantidad de períodos ni el horizonte temporal considerado en el análisis de la provincia con respecto al promedio nacional y de la RP. Sin embargo, pese a que la situación puntual y/o la dinámica en estos casos no son estrictamente comparables con la evaluación realizada agregadamente a nivel provincial, se consideró relevante incluir esta información para avanzar en la identificación de las heterogeneidades existentes y de las necesidades de información que se requieren para especificar y profundizar estos análisis. El caso

paradigmático en este sentido es el del PBG per cápita (véase brecha de ingresos), donde el cálculo de la brecha a nivel de subespacios se realiza tomando como fuente de información estimaciones realizadas sobre el PBG provincial puntualmente para el año 2008.

La información presentada en los cuadros y gráficos de esta sección se complementan con los cuadros A2 y A3 del anexo estadístico, donde se reflejan de manera integral las diferencias existentes al interior de la provincia de Buenos Aires.

## A. Brecha intraprovincial de ingresos

Los resultados presentados en la sección anterior en relación con la brecha de ingresos requieren ser complementados con un análisis que permita captar las heterogeneidades existentes al interior de la provincia. La información disponible a nivel de aglomerados urbanos de la EPH y la estimación del PBG provincial a precios del productor a nivel municipal para el año 2008 realizada por Lódola, Brigo y Morra (2010)<sup>29</sup> permite realizar una aproximación en este sentido, para los ingresos laborales y para los ingresos per cápita, respectivamente.

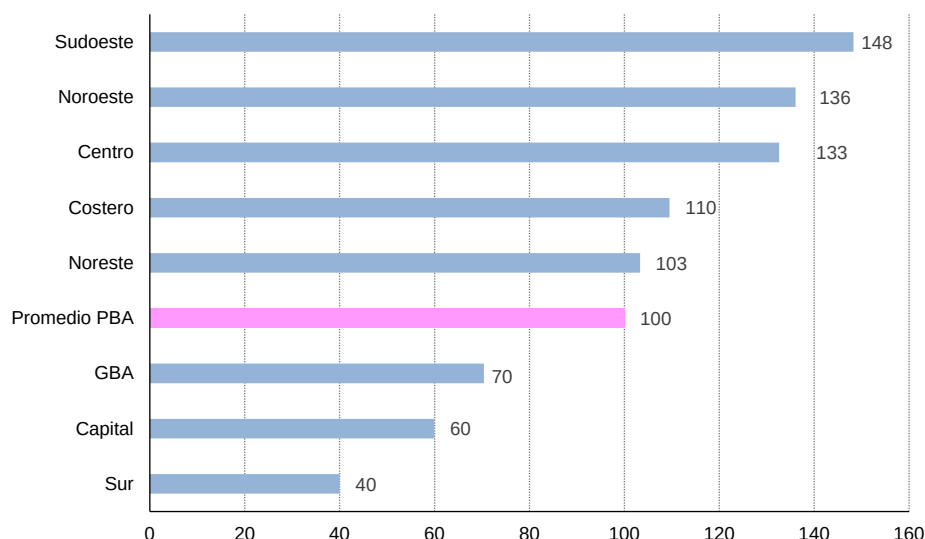
A partir de los datos del PBG a nivel de municipios se realizó la agregación para presentar el PBG per cápita a nivel de los espacios definidos en el PEPBA 2020. Las brechas existentes con respecto al promedio provincial se detallan en el gráfico 12, donde la media de Buenos Aires se define como el valor de referencia. En ese marco, se observa que los extremos en la provincia están representados por regiones que son relativamente cercanas geográficamente. Así, mientras que en el sudoeste el ingreso per cápita en 2008 era en promedio un 48% superior a la media provincial, en los municipios del sur ese valor era un 60% inferior. Cinco de los subespacios identificados se ubican por encima de la media de la provincia y solamente tres de ellos por debajo, lo cual pone de manifiesto la relevancia de estos últimos en la definición del comportamiento de la provincia.

En particular, es importante destacar la situación del GBA, subespacio que representaba en 2008 más del 54% del PBG de la provincia pero que, como consecuencia de la fuerte concentración de la población en este territorio (54%) tenía un PBG per cápita que era, en promedio, un 30% inferior al valor medio de la provincia. Un análisis similar puede realizarse en torno al subespacio Capital. En el otro extremo, los valores alcanzados por subespacios tales como el sudoeste y el noreste se explican por una participación relativa en el PBG provincial que supera ampliamente a su relevancia en el total de la población.

En lo que respecta a los ingresos laborales nominales la heterogeneidad intraprovincial se analiza a partir de las diferencias existentes entre los aglomerados urbanos de la provincia identificados en la EPH. Para el período 2016/17, los resultados encontrados se presentan en el gráfico 13. Los aglomerados de Gran La Plata, Bahía Blanca-Cerri y Mar del Plata-Batán muestran ingresos laborales nominales que están por encima del promedio provincial, mientras que en los partidos del GBA y en San Nicolás-Villa Constitución se registran valores inferiores a la media. En este marco, Gran La Plata es el aglomerado que evidencia una mejor situación relativa, con un ingreso promedio de los asalariados que es casi un 12% superior al observado para el conjunto de la provincia. En el otro extremo, es importante destacar que los valores inferiores no se alejan significativamente del promedio, siendo San Nicolás el caso extremo con sólo 2,5 pp. por debajo de la media provincial.

<sup>29</sup> La estimación realizada es parte de un proyecto de investigación en el que se presentan y analizan los resultados sobre el PBG por municipio para la provincia de Buenos Aires para seis años incluidos en el período 1964-2008. Los datos estimados para 2008 por los autores a precios del productor complementan la información disponible en la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia, la cual se deriva de los relevamientos censales. Para más detalles sobre la metodología de estimación véase Lódola, Brigo y Morra (2010), citado en las referencias de este documento.

**Gráfico 12**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador de ingresos per cápita por subespacios**  
**con respecto al promedio provincial, 2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lódola, Brigo y Morra (2010).

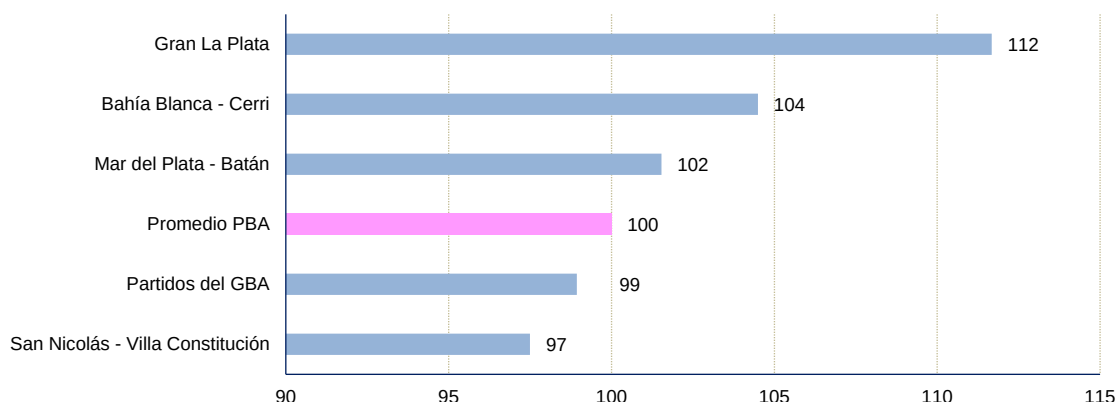
Entre 2004 y 2016-2017 los ingresos laborales de los aglomerados de Gran La Plata y Bahía Blanca muestran una evolución positiva entre puntas del período, aunque con oscilaciones cuando se consideran los años intermedios. En el resto de los casos se observa una dinámica negativa, con una tendencia hacia el empeoramiento de la situación relativa. En particular, las variaciones menos importantes en el período analizado tienen lugar en los partidos del GBA, aglomerado que no pudo cerrar la brecha con respecto al promedio provincial dado que en todo momento estuvo por debajo de este valor (en torno al 98,7 y 99%). En el otro extremo, Gran La Plata y La Plata muestran valores de los ingresos nominales de los asalariados que siempre estuvieron por encima del promedio provincial, mientras que en los casos de San Nicolás<sup>30</sup> y Bahía Blanca se alternaron momentos de ampliación y cierre de la brecha.

Aunque no es posible compatibilizar ambas regionalizaciones de la provincia para dar cuenta del comportamiento de la brecha a partir de estos indicadores, es posible asimilarlas en tanto los aglomerados identificados a partir de la EPH son algunas de las urbanizaciones más importantes de los subespacios definidos en el PEPBA 2020. En particular, el aglomerado urbano de Gran La Plata forma parte del subespacio Capital; Bahía Blanca-Cerri del Sur; Mar del Plata-Batán del Costero; San Nicolás-Villa Constitución del Noreste y los partidos del GBA.

<sup>30</sup> En el caso del aglomerado San Nicolás-Villa Constitución el análisis de la evolución se realiza en el período 2010-2016/17, dado que este se incorporó recién en 2010 al relevamiento de la EPH INDEC.



**Gráfico 13**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador de ingresos laborales nominales**  
**por aglomerados urbanos con respecto al promedio provincial, 2016-2017**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

Si bien los datos considerados para ambos indicadores corresponden a momentos diferentes en el tiempo, es posible esbozar una conclusión general con respecto al comportamiento de esta brecha en términos intraprovinciales, en el contexto más general de lo sucedido en la provincia con respecto al promedio nacional.

Como ya se mencionó, de acuerdo con el último dato disponible, en Buenos Aires persiste una brecha de ingresos frente al conjunto de la Argentina que se traduce en ambos indicadores, aunque con evoluciones distintas a través del tiempo. Al interior de provincia esta misma situación se evidencia en el conjunto de partidos del GBA, lo cual muestra la incidencia de este subespacio en la configuración del comportamiento y la situación puntual de la provincia. Por el contrario, las aglomeraciones con una mejor situación relativa frente al promedio nacional no adquieren la suficiente importancia relativa como para sopesar el impacto del GBA, aun cuando el comportamiento positivo sea muy significativo con respecto al promedio provincial.

A su vez, se observa que la dispersión de la brecha de ingresos es mucho mayor en el ingreso per cápita que en los ingresos laborales, lo cual pone de manifiesto que, de algún modo, el mercado laboral amortigua, aunque sea parcialmente, las desigualdades de ingreso en el territorio provincial. Esto se refuerza al considerar que prácticamente no existe brecha en los ingresos laborales el GBA con respecto al promedio provincial. Sin embargo, pese a que no puede trabajarse la información existente con desagregaciones al interior del GBA, es preciso mencionar que el comportamiento anterior no supone homogeneidad en esta subregión, sino que, por el contrario, es esperable encontrar situaciones muy disímiles, por lo que el indicador en el GBA es una síntesis de esas desigualdades.

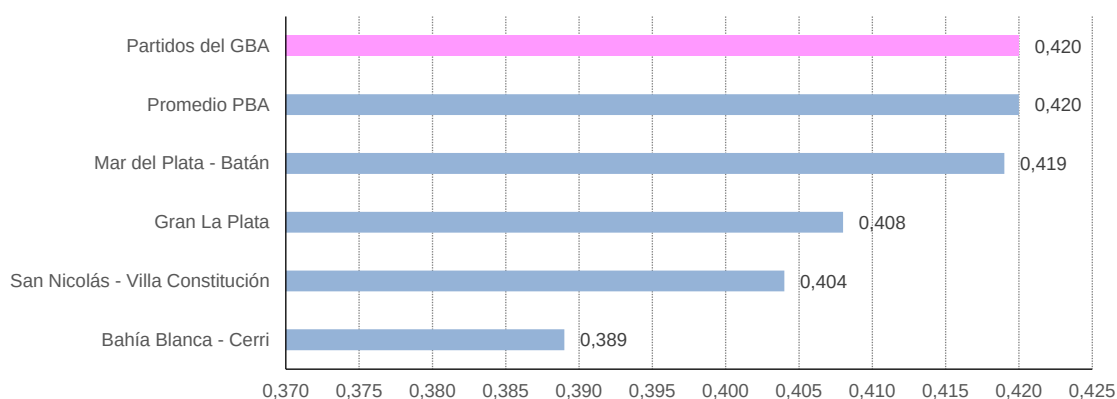
## B. Brecha intraprovincial de desigualdad

El análisis de la brecha de desigualdad realizado en la tercera sección pone de manifiesto una situación compleja de la provincia con respecto a esta brecha, tanto en el comportamiento más reciente como en la evolución de los últimos años. A esto se suma la existencia de heterogeneidades al interior de este territorio, las cuales se hacen evidentes al considerar lo sucedido en los cinco aglomerados urbanos que pertenecen a Buenos Aires y que son relevados por la EPH. Las diferencias intraprovinciales no son tan importantes como aquellas que se evidencian entre Buenos Aires y el promedio de las provincias argentinas, pero una vez más ponen de manifiesto la importancia de los partidos del GBA a la hora de explicar el comportamiento generalizado de la provincia.

De hecho, del gráfico 14 surge que el coeficiente de Gini que explica las desigualdades en los ingresos de la población bonaerense asume el mismo valor en los partidos del GBA que en el promedio provincial, aun cuando en el resto de los aglomerados urbanos, especialmente en Bahía Blanca, en San Nicolás y en Gran La Plata, se obtienen valores significativamente menores. Sin embargo, la importancia de estos aglomerados no es suficiente para compensar el comportamiento de los partidos del conurbano bonaerense.

Las diferencias entre los aglomerados también se evidencian al considerar la evolución de los niveles de desigualdad distributiva entre 2004 y 2016/17. Entre puntas del período todos los aglomerados urbanos considerados evidenciaron una reducción de los niveles de desigualdad que se manifiestan en menores valores absolutos del coeficiente de Gini. Sin embargo, es preciso destacar que, también en todos los casos, se observa una reducción sostenida entre 2004 y 2014. A partir de este último año se observa un nuevo aumento en los niveles de desigualdad, aunque sin alcanzar aún los valores observados a mediados de la década de los 2000. La excepción a este comportamiento es el aglomerado del Gran La Plata, donde en 2016/17 se mantenían los valores alcanzados en 2014, sin que se registren nuevos incrementos.

**Gráfico 14**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador de concentración de ingresos por aglomerados urbanos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en EPH-INDEC.

Frente a una reducción del 11,6% acumulado para el conjunto de la provincia, nuevamente se observa que los partidos del GBA se ubican en torno a ese valor y solamente Bahía Blanca lo supera ampliamente, con una reducción que superó el 16%. La dinámica observada en este último aglomerado hizo que en 2016/17 se posicionara como aquel con menores niveles de desigualdad relativos al interior de la provincia de Buenos Aires (gráfico 14) y, en este marco, que mejorara considerablemente su posicionamiento con respecto a 2004.

### C. Brecha intraprovincial de empleo

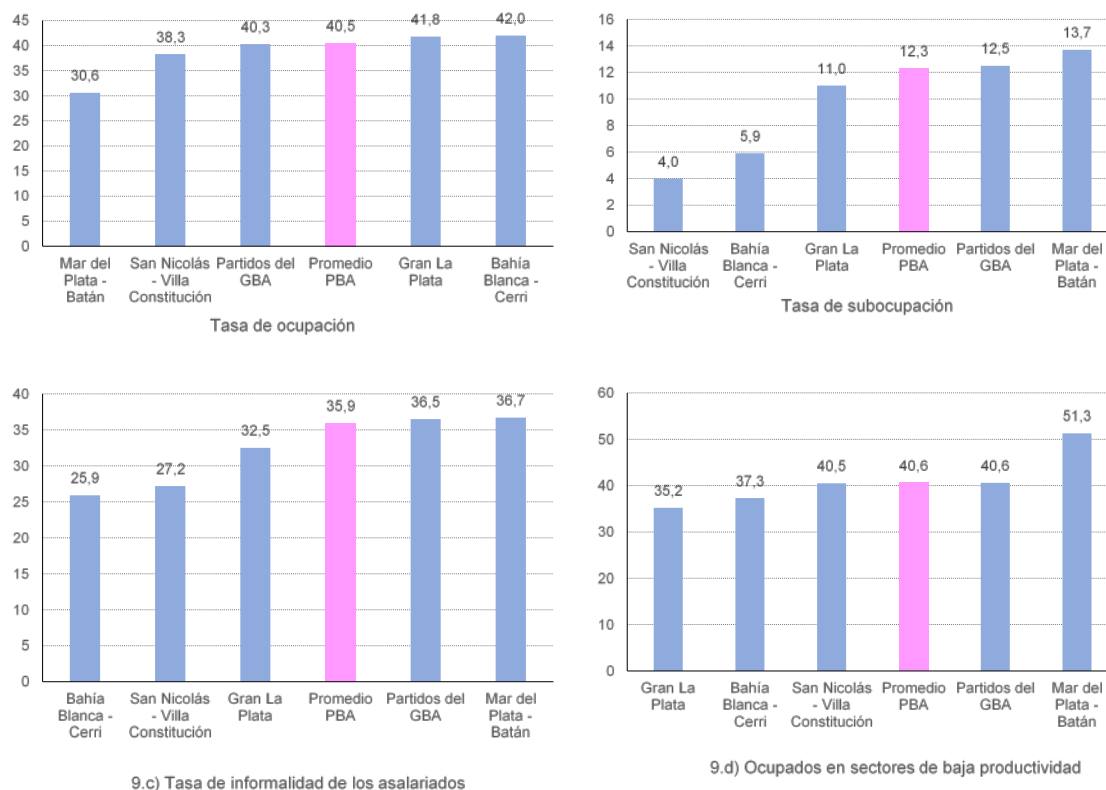
El análisis de la brecha de empleo a nivel intraprovincial vuelve a confirmar la existencia de heterogeneidades, con aglomerados en los que los valores alcanzados son cercanos a la media de la provincia (partidos del GBA), otros que están por encima de la media en la mayor parte de los indicadores que dan cuenta de la brecha de empleo (Gran La Plata, Bahía Blanca y San Nicolás) y otros con resultados por debajo del promedio provincial (Mar del Plata).

Las diferencias encontradas se derivan de los datos correspondientes a los distintos aglomerados urbanos que forman parte de Buenos Aires y que son relevados a partir de la EPH. En todos los indicadores analizados para dar cuenta de esta brecha existen especificidades de los aglomerados que configuran importantes heterogeneidades al interior de la provincia.

En este marco, un primer elemento que surge del análisis conjunto de los cuatro cuadrantes del gráfico 15 es que también en este caso los partidos del GBA alcanzan valores similares al promedio de la provincia en todos los indicadores considerados. En segundo lugar, se destaca la situación de Mar del Plata-Batán como el aglomerado con desventaja relativa con respecto al promedio de la provincia también en todos los indicadores analizados. En este contexto, las brechas más significativas se observan en la tasa de ocupación y en la proporción de ocupados en sectores de baja productividad (más de 10 pp. en cada uno de estos casos). Considerados conjuntamente, la situación de este aglomerado configura un panorama complejo frente a la brecha de empleo que no solamente se asocia con la cantidad de puestos de trabajo existentes, sino también con su calidad en aspectos que exceden a los ingresos percibidos. Particularmente se destaca la proporción de ocupados en sectores de baja productividad, que engloba a más de la mitad de los trabajadores de ese aglomerado (gráfico 15).

Por su parte, los aglomerados de Gran La Plata y Bahía Blanca-Cerri se configuran como aquellos en los que se observa un mejor comportamiento relativo en todos los indicadores evaluados, mientras que en San Nicolás, la única excepción al buen desempeño relativo de este aglomerado se presenta en relación con la tasa de ocupación (gráfico 15).

**Gráfico 15**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de empleo,**  
**por aglomerados urbanos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en EPH-INDEC.

Entre los datos presentados algunos de ellos se destacan por sus niveles particularmente bajos (positivos) con respecto a la media provincial, lo cual pone de manifiesto la posibilidad de los aglomerados de avanzar en el alcance de otros parámetros para mejorar su situación relativa. Este es el caso, por ejemplo, de la tasa de subocupación especialmente en los aglomerados de Bahía Blanca y San Nicolás, con valores inferiores a la mitad y un tercio del promedio provincial, respectivamente (gráfico 15).

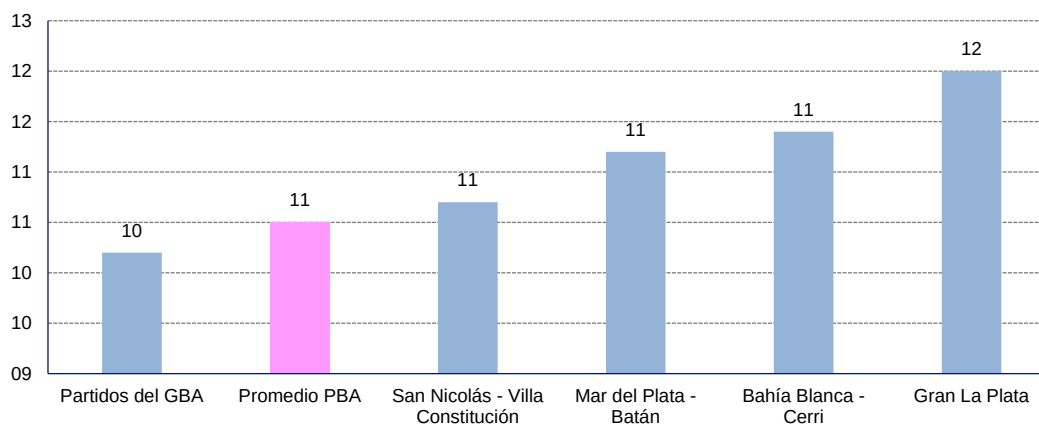
Del análisis de estos indicadores surge que los partidos del GBA evolucionaron de manera muy similar a lo evidenciado para el conjunto de la provincia de Buenos Aires, mientras que el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri fue el que alcanzó un mejor comportamiento relativo, con valores en los indicadores que superaron a la media provincial en los cuatro casos considerados. Por su parte, Gran La Plata y Mar del Plata-Batán se caracterizan por una evolución de los cuatro indicadores que fue inferior al promedio de Buenos Aires entre puntas del período analizado. Esto implica que, aun cuando hayan experimentado incrementos en la tasa de ocupación y disminuciones en la tasa de subocupación, de informalidad y en la proporción de ocupados en sectores de baja productividad, este desempeño no fue suficiente para mejorar su situación relativa frente al conjunto de la provincia.

## D. Brecha intraprovincial de educación

Para complementar el análisis de la brecha de educación en la provincia se evaluaron algunos de los indicadores considerados en el análisis provincial a nivel de aglomerados urbanos (cantidad de años de escolaridad) y de subespacios (bajo desempeño educativo en nivel primario y secundario), para lo cual se recurrió a las mismas fuentes de información mencionadas en el apartado E de la sección 3. La exclusión del análisis desagregado de los restantes indicadores que describen a esta brecha se debe a la falta de información disponible para su construcción.

La información disponible permite realizar algunas precisiones acerca de la heterogeneidad existente al interior de la provincia. En particular, cuando se analizan los años de escolaridad, la evidencia muestra que el aglomerado de los partidos del GBA es el único que se ubica por debajo del promedio provincial mientras que, en el otro extremo, Gran La Plata no solamente se encuentra por encima de la media de Buenos Aires, sino que adquiere el valor máximo que puede alcanzar este indicador. En una situación intermedia, pero siempre con valores superiores a los del conjunto de la provincia, se encuentran los aglomerados de San Nicolás, Mar del Plata y Bahía Blanca (gráfico 16).

**Gráfico 16**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador de años de escolaridad en mayores de 24 años, por aglomerados urbanos**

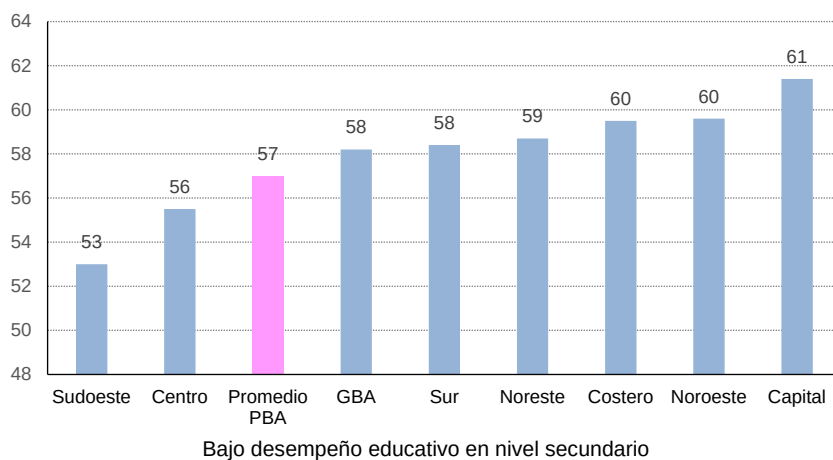
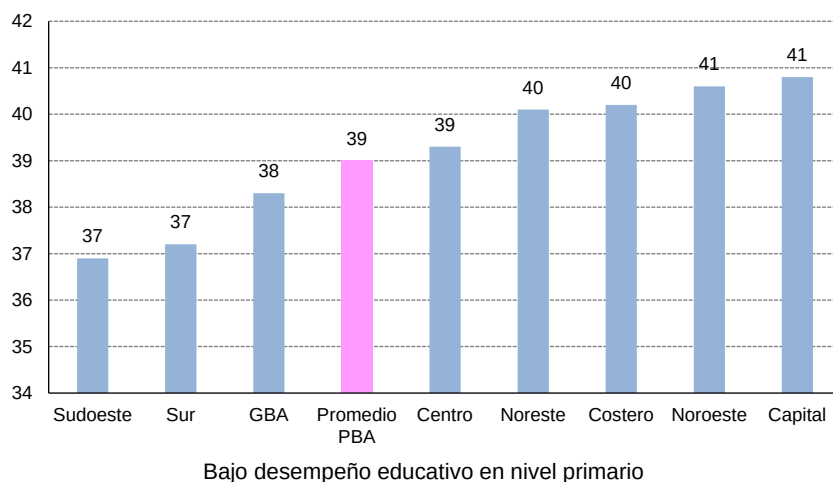


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en EPH-INDEC.

Entre 2004 y 2016/17, la evolución fue positiva únicamente en el aglomerado de Bahía Blanca, mientras que en los partidos del GBA se dio un desempeño similar al de promedio provincial. En el resto de los casos la dinámica estuvo por debajo de la media, aunque sin diferencias significativas en todos ellos.

Los indicadores sobre calidad educativa también ponen de manifiesto diferencias entre los distintos subespacios que forman parte de la provincia. Así, por ejemplo, el subespacio sudoeste, es el que evidencia la mejor situación relativa dado que tanto en el desempeño educativo en primaria como en secundaria presenta mejores indicadores que el promedio de Buenos Aires, con diferencias con respecto a esta de 2pp. y 5 pp., respectivamente. Por su parte, los subespacios sur y GBA también muestran un buen desempeño con respecto al promedio provincial en la calidad educativa en el nivel primario, mientras que en la región centro se observa una menor relevancia relativa del bajo desempeño educativo en secundaria. En el otro extremo, los subespacios Capital, Noroeste, Costero y Noreste, en ese orden, son los que presentan mayores restricciones relativas en ambos niveles, en tanto presentan una proporción más elevada que el promedio provincial de estudiantes que logran magros resultados en las pruebas APRENDER de 2016.

**Gráfico 17**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores de bajo desempeño educativo, por subespacios**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información resultante de las pruebas APRENDER (2016).

Estos resultados ponen de manifiesto dos conclusiones principales relacionadas con la brecha de educación. Por un lado, pareciera que en el caso de esta provincia la cobertura y el acceso a la educación no son, per se, indicadores del acceso a las herramientas necesarias para el desarrollo personal y profesional de los estudiantes en las primeras etapas de su vida. Ejemplo de ello es el subespacio Capital, el cual alcanza el mayor nivel posible en el indicador de cobertura, pero también pone en evidencia que existen importantes debilidades en la apropiación del aprendizaje y del conocimiento de los estudiantes: más del 60% de los que están en el último año del nivel medio y casi el 41% de los que cursan el último año del nivel primario han obtenido niveles básicos o inferiores en las pruebas de desempeño. Como consecuencia de estos resultados, es posible sostener la existencia de fuertes desigualdades territoriales con relación a esta dimensión y en torno a la Capital provincial. Esta “polarización” se acentúa al considerar indicadores complementarios tales como el acceso de la población a educación universitaria y las tasas de graduación en ese nivel.

Por otro lado, se observa que las diferencias existentes entre los aglomerados se acrecientan a medida que se asciende en niveles educativos. Mientras que en el nivel primario la distancia entre los subespacios con mejor y peor desempeño relativo es de sólo 4 pp., en el nivel medio esta diferencia se extiende hasta alcanzar los 8 pp. A falta de información desagregada a nivel de aglomerados y/o subespacios, cuando estos datos se ponen en el contexto de las tasas de finalización en primaria y de permanencia en secundaria para el promedio de la provincia (81% y 53% de los inscriptos, respectivamente) ponen de manifiesto no solamente la desigualdad entre los que acceden o no a la educación, sino también entre los que tienen la posibilidad de contar con distintas propuestas educativas, tanto en lo pedagógico como en el seguimiento y asistencia de los estudiantes que faciliten el logro de un buen desempeño.

## **E. Brecha intraprovincial de salud**

En el caso de esta brecha también es posible obtener información para construir algunos de los indicadores analizados a nivel de aglomerados y/o subespacios. En particular, se presenta la tasa de cobertura en salud sin incluir planes asistenciales a nivel de aglomerados urbanos (EPH) y las tasas de mortalidad infantil y materna a nivel de subespacios regionales del PEPBA 2020. En los tres indicadores considerados se reflejan diferencias entre los aglomerados y los subespacios, destacándose particularmente la desventaja relativa que existe en los partidos de GBA con respecto al total provincial en dichos indicadores.

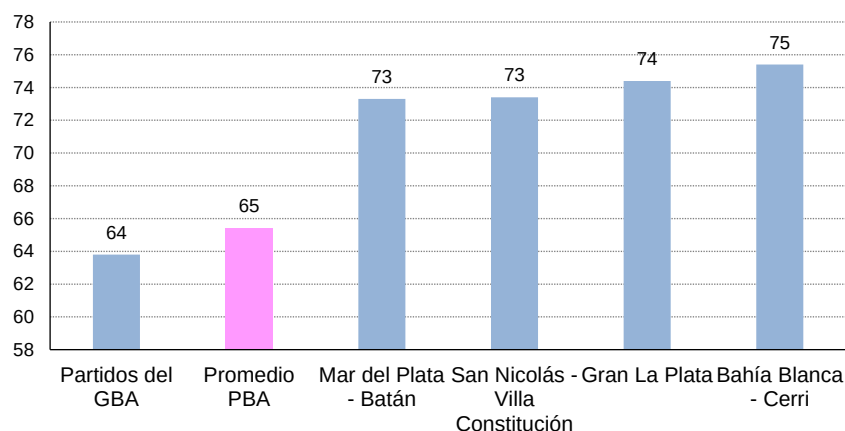
El análisis a partir de los aglomerados urbanos (en el caso de la tasa de cobertura de salud) y de los subespacios definidos en el PEPBA 2020 (tasas de mortalidad infantil y materna) pone de manifiesto las diferencias existentes al interior de la provincia, las cuales se presentan en los gráficos 18 y 19. Con excepción del aglomerado correspondiente a los partidos del GBA, en el resto de los casos se observa una tasa de cobertura de salud que supera los valores alcanzados por el promedio de la provincia. En particular, se destaca la tasa de cobertura alcanzada por Bahía Blanca-Cerri (más del 75%), pero también en los restantes se evidencia un alcance que supera al 73% de la población (gráfico 18).

Cuando se analiza la evolución de la cobertura entre 2004 y 2016/17 los datos relevados muestran que solamente dos aglomerados tienen un desempeño positivo frente a lo observado para el promedio provincial. Estos son Bahía Blanca-Cerri, con un incremento de 15,5 pp. que contribuye a explicar el buen desempeño de esa región en 2016/17, pero también el aglomerado que reúne a los partidos del Gran Buenos Aires, con un crecimiento de la tasa de cobertura en 14,5 pp. Este último dato pone de manifiesto una tendencia positiva en este aglomerado, a pesar de la situación desfavorable que evidencia con respecto a los demás aglomerados en el último año analizado. En el resto de los casos, si bien la tasa de cobertura se incrementó sobre una mejor posición inicial, el crecimiento fue menor al observado en el promedio provincial.

Los datos sobre mortalidad infantil y mortalidad materna también permiten diferenciar situaciones al interior de la provincia, aunque en este caso a nivel de subespacios definidos en el PEPBA

2020. Una aclaración adicional es que, mientras que el análisis con respecto al promedio nacional se realiza para el año 2015, la evaluación intraprovincial, con datos del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires<sup>31</sup>, se realiza para el año 2016. En este sentido, un primer elemento que es importante destacar es que, mientras que la tasa de mortalidad infantil para el total de la provincia no se modificó entre 2015 y 2016, la tasa de mortalidad materna se redujo en 0,4 cada 10 mil nacidos vivos entre esos mismos años.

**Gráfico 18**  
**Provincia de Buenos Aires: tasa de cobertura de salud, por aglomerados urbanos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en EPH-INDEC.

El análisis de la tasa de mortalidad infantil por subespacios muestra que cuatro aglomerados se encontraban en 2016 por encima (GBA, capital, noreste y sur) del total provincial y cuatro por debajo (sudoeste, costero, noroeste y centro) de ese mismo valor. En ese marco, el subespacio sur es el que muestra una mayor brecha relativa, con 1,3 defunciones más que el total provincial mientras que, en el otro extremo, el subespacio sudoeste se caracteriza por ser el que poseía, en 2016, una menor tasa de mortalidad infantil promedio, con 7,1 defunciones cada mil nacidos vivos, esto es 2,8 menos que en el total de Buenos Aires.

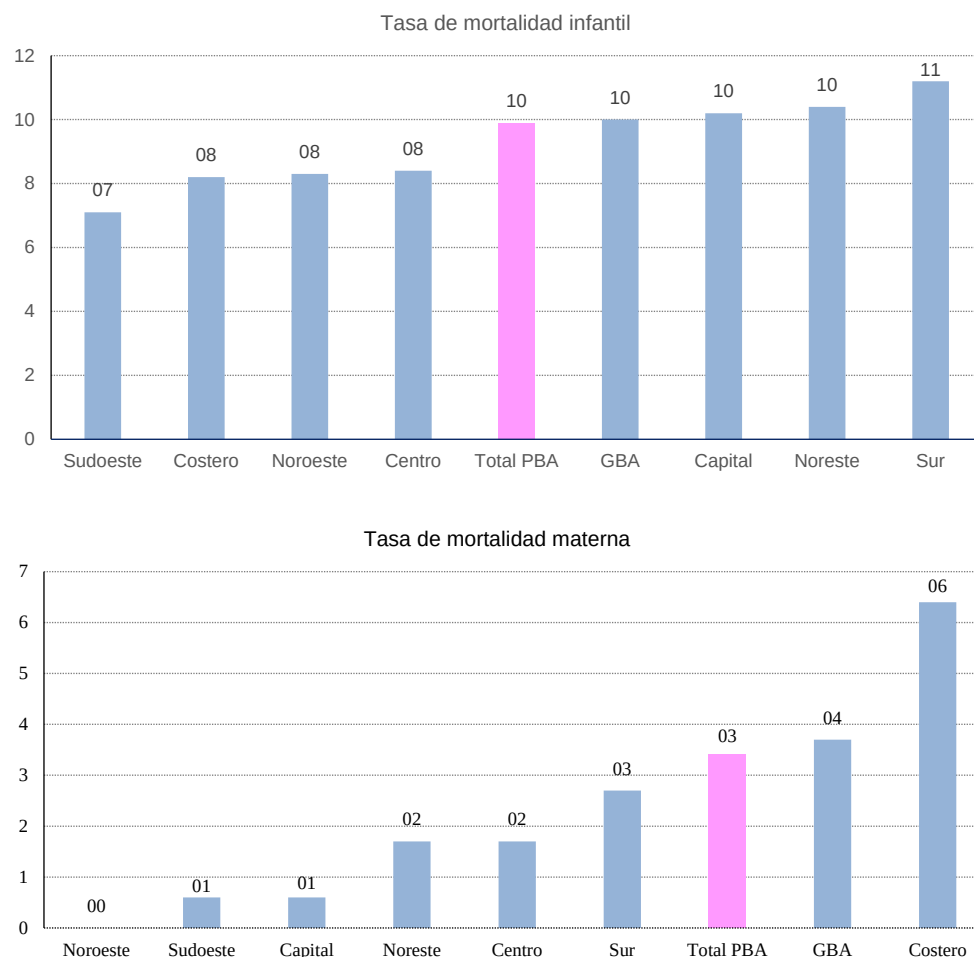
De acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Salud de la Provincia, en 2016 se produjeron, en promedio, dos muertes menos que las registradas en 2010. Esta evolución es resultado de la dinámica evidenciada fundamentalmente por los subespacios Costero, Capital, Noroeste, GBA, Noreste y Centro, en ese orden, donde las reducciones oscilaron entre 0,8 y 5,3. Por el contrario, en el mismo período, los subespacios sur y sudoeste experimentaron incrementos significativos, en torno al 2,6 y 1,8 respectivamente. De esta manera, y en relación con la tasa de mortalidad infantil, la evidencia muestra un comportamiento heterogéneo no solamente en el año 2016, sino también en los años previos.

En el caso de la tasa de mortalidad materna las heterogeneidades son aún mayores, con valores totales o promedio de la provincia que encubren fuertes diferencias a nivel regional. De los ocho subespacios considerados en la clasificación del PEPBA 2020 solamente dos de ellos se ubican significativamente por encima de los valores alcanzados por el total provincial, que en 2016 era de 3,4 defunciones maternas cada diez mil niños nacidos vivos. Estos eran el subespacio GBA (con un valor de 3,7) y, especialmente, el subespacio costero, que con un valor de 6,4 compensaba el buen desempeño relativo evidenciado por el resto de los subespacios. En particular se destacan el noroeste (donde el

<sup>31</sup> Datos correspondientes al Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Contralor del Conocimiento, Redes y Tecnologías Sanitarias, Dirección de Información Sistematizada, a partir del procesamiento realizado por la Dirección Provincial de Estadística.

promedio alcanzado era igual a cero) y el sudoeste y capital, donde la cantidad de defunciones llegaba a 0,6 cada diez mil niños nacidos vivos (gráfico 19).

**Gráfico 19**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores que describen la brecha de salud, por subespacios**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires.

Cuando se analiza la evolución entre 2010 y 2016, siempre considerando los datos correspondientes al Ministerio de Salud provincial, la evidencia muestra que la mitad de los subespacios (noreste, noroeste, centro y capital) lograron una reducción de la tasa de mortalidad materna superior al total de la provincia y la otra mitad (GBA, sur, sudoeste y costero) tuvieron reducciones menores o incluso aumentos. Así, entre los primeros subespacios, el noroeste fue el de mejor desempeño relativo, lo cual se tradujo, como se mencionó, en un nivel 0 de mortalidad materna durante el año 2016. En el otro extremo el subespacio costero fue el que evidenció un crecimiento en esta tasa que redundó en los niveles evidenciados para 2016. Asimismo, es importante destacar que en el subespacio sur también se observa un fuerte incremento que tuvo como consecuencia la ubicación de los niveles de esta región



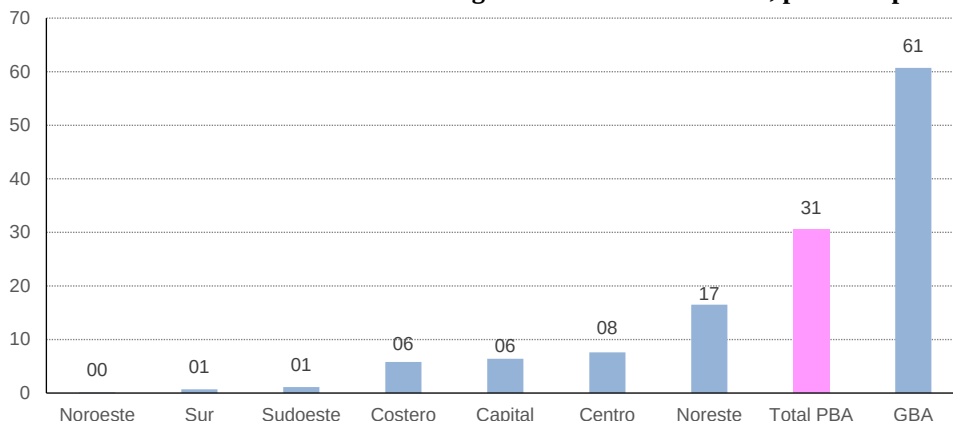
muy cercanos a los del total provincial, frente a un desempeño en 2010 que la colocaban como la de mejor situación relativa en toda la provincia<sup>32</sup>.

## F. Brecha intraprovincial de producción

La información y el tipo de indicadores considerados para evaluar las distintas dimensiones de esta brecha impiden realizar un análisis de la heterogeneidad intraprovincial dado que la mayor parte de los mismos, como máximo, están desagregados a nivel provincial. Sin embargo, tal como sucedió en relación a la brecha de ingresos, se utiliza la estimación realizada por Lódola, Brigo y Morra en 2010 para dar cuenta de la estructura productiva, y más específicamente, del grado de industrialización promedio a nivel de los distintos subespacios en el año 2008. Esto no agota el análisis de la heterogeneidad al interior de la provincia, pero constituye una aproximación frente a las debilidades de información existentes.

Los resultados vinculados con el grado de industrialización en los distintos subespacios de la provincia en el año 2008 se presentan en el gráfico 20. En este caso se observa que, en promedio, el 30,5% del PBG generado por la provincia en ese año se explicaba por el desarrollo de actividades industriales, con diferencias muy significativas entre los distintos subespacios considerados. En este marco, en el subespacio del GBA se generaba, en el mismo año, más del 60% de la producción industrial de la provincia lo cual determinaba que este fuera el único subespacio que se ubicaba por encima del promedio de la provincia en el indicador de grado de industrialización. En el otro extremo, en el subespacio del noroeste la industria representaba el 0,1% del PBG de esa región, mientras que en los subespacios sur, sudoeste, costero, capital y centro (en ese orden) se registraban participaciones de las actividades industriales en el PBG mayores, pero sin alcanzar en ninguno de esos casos un porcentaje del 8%.

**Gráfico 20**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador del grado de industrialización, por subespacios**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estimaciones de Lódola, Brigo y Morra (2010).

Por su parte, en el noreste, el subespacio más cercano al GBA, la industria daba cuenta de más del 16% del PBG, porcentaje mayor al evidenciado en el resto de los subespacios, pero muy inferior al

<sup>32</sup> Sobre los resultados del subespacio Sur es importante mencionar que la serie a partir de la cual se construye el indicador muestra importantes oscilaciones anuales en el partido de Villarino. En algunos momentos puntuales estas variaciones muestran diferencias de entre 9 y 10 puntos cada diez mil nacidos vivos, lo cual sesga fuertemente los resultados obtenidos por el subespacio.

observado en el GBA. De todas maneras, es importante destacar que estas dos regiones concentran la mayor parte de la actividad industrial de la provincia, con el consecuente efecto ya analizado sobre los niveles y la calidad del empleo y sobre los ingresos de la población<sup>33</sup>.

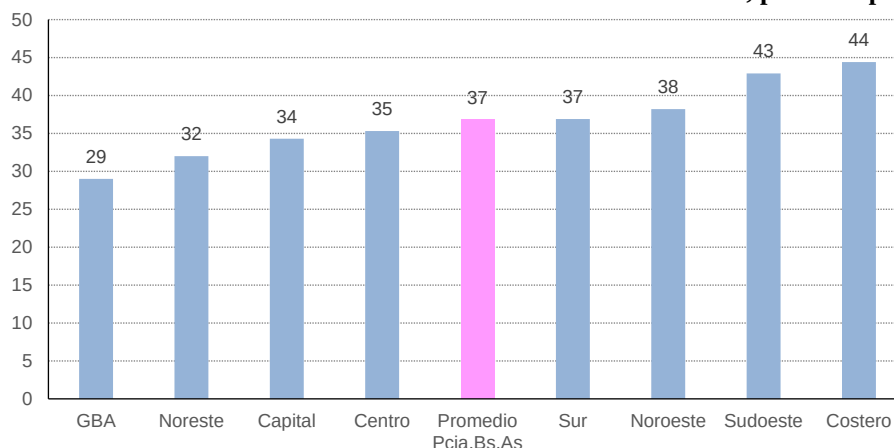
## G. Brecha intraprovincial de infraestructura

En lo que respecta al análisis intraprovincial de esta brecha la información disponible permite dar cuenta de las diferencias existentes a nivel de subespacios en lo referente a infraestructura social (establecimientos de salud entre 2010 y 2016 y establecimientos educativos en 2017) e infraestructura energética, específicamente la cobertura de la red de electricidad en el año 2016. Al igual que en otras de las brechas analizadas, si bien los datos no se corresponden exactamente en términos temporales con los presentados para evaluar la brecha de la provincia con respecto al promedio nacional, el análisis es relevante para dar cuenta de las diferencias existentes al interior de Buenos Aires.

Al interior de la provincia las diferencias en infraestructura también son significativas. Los últimos datos disponibles que permiten realizar la comparación intraprovincial son de 2016 para infraestructura en salud, de 2017 para infraestructura educativa y de 2016 para la cobertura de la red eléctrica. Nuevamente en este caso no coinciden los momentos analizados (lo cual justifica las discrepancias que se pueden encontrar en los promedios provinciales) pero son interesantes para dar cuenta de los niveles de desarrollo diferencial en cada uno de los subespacios.

En lo que respecta a la cobertura de la red eléctrica, los partidos del GBA representan el subespacio en el que existe una menor cantidad de usuarios cada 100 habitantes, con 29 conexiones. Este valor se encuentra por debajo del promedio provincia (36,8), y en una situación similar se encuentran los subespacios noreste, capital y centro. En el otro extremo, el subespacio costero es el que presenta una mayor proporción de conexiones cada 100 habitantes, con algo más de 44 usuarios. Mientras que el subespacio sur adquiere valores cercanos al promedio de la provincia, en el noroeste y el sudoeste la cobertura es mayor que en el promedio, pero sin alcanzar los valores máximos registrados por el espacio costero (gráfico 21).

**Gráfico 21**  
**Provincia de Buenos Aires: indicador de cobertura de la red eléctrica, por subespacios**



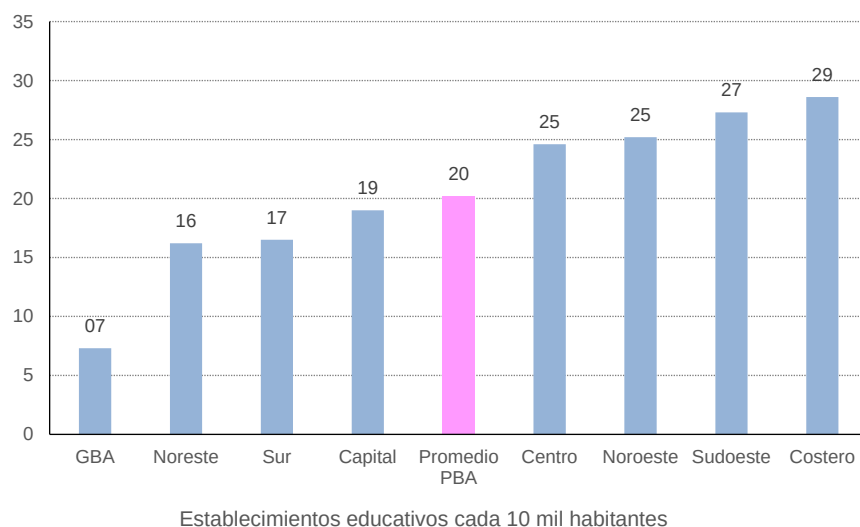
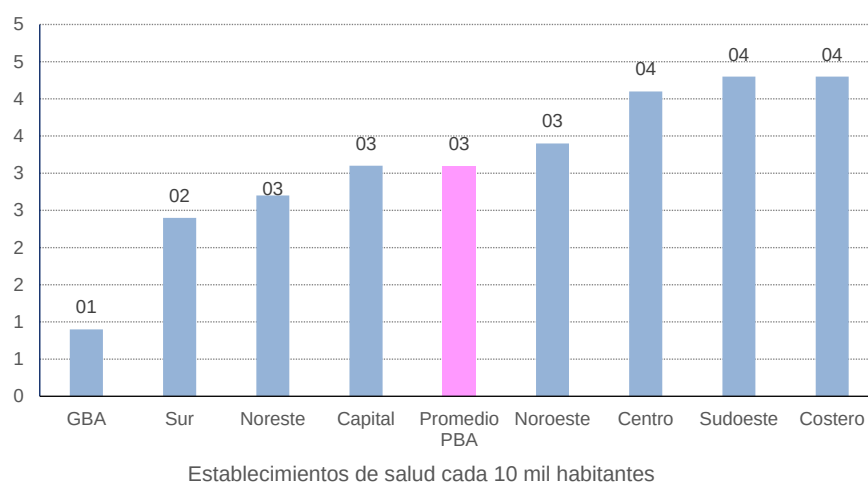
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada en el Ministerio de Energía.

<sup>33</sup> Para un análisis sobre otras actividades productivas que complementen al del grado de industrialización al interior de la provincia véase el documento “Estructura productiva y dinámica empresarial en la provincia de Buenos Aires”, otro de los componentes de este proyecto de cooperación técnica entre el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires y la CEPAL.

En el gráfico 22 se sintetizan los resultados para los indicadores de infraestructura social a nivel de subespacios del PEPBA 2020. En ambos casos se presentan los datos de cada subespacio con respecto al promedio de municipios de la provincia, motivo por el cual este valor puede diferir del total para Buenos Aires considerado en el gráfico 19.

Definidos los promedios, son cuatro los subespacios que se ubican por debajo del promedio provincial, tanto en la infraestructura educativa, como en la de salud. Estos son GBA (con el peor desempeño relativo en ambos indicadores), sur, noreste y capital. Este último es, entre los cuatro mencionados, el que presenta valores más cercanos al promedio provincia en ambos indicadores. Los cuatro subespacios restantes muestran un mejor desempeño frente al promedio, con los valores más altos registrados, en los casos del sudoeste y el costero. Así, en particular, en el subespacio costero existen 4,3 establecimientos de salud y 28,6 establecimientos educativos cada 10 mil habitantes (gráfico 22).

**Gráfico 22**  
**Provincia de Buenos Aires: indicadores de infraestructura social, por subespacios**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Salud y Censo Provincial de Matrícula Educativa de la Provincia de Buenos Aires.

Los resultados presentados en relación con esta brecha tienen una gran relevancia dado que constituyen la condición de partida para poder avanzar en el cierre o disminución de otras restricciones al desarrollo. La posibilidad de ampliar la cobertura del sistema de salud y el acceso de la población a la educación está primariamente condicionada por la infraestructura existente, al mismo tiempo que la disposición de recursos energéticos, de vías de acceso a los principales mercados y de conexiones en materia de comunicación no son neutrales para el desarrollo de la capacidad productiva y, por lo tanto, la expansión del empleo.

## **V. La coevolución entre las brechas estructurales de desarrollo en Buenos Aires y los desafíos y oportunidades futuras para la provincia**

En las secciones precedentes se realizó una caracterización de Buenos Aires que abarca las dimensiones geográfico-espacial, socio-demográfica y productiva y se describieron las principales restricciones al desarrollo que enfrenta la provincia en términos del abordaje de las brechas estructurales. Esta perspectiva permitió identificar indicadores asociados a cada una de las dimensiones que constituyen limitaciones para el desarrollo provincial, tomando como referencia el comportamiento nacional. A su vez, en el marco de esta lógica de comparación, también se tuvieron en cuenta tanto el desempeño relativo a la región pampeana, por ser el área geográfica principal a la que pertenece Buenos Aires, como los comportamientos intraprovinciales. Esto último sujeto a la disponibilidad de información que posibilite el desarrollo de un análisis de estas características.

La presente sección se construye en torno a dos objetivos principales. El primero busca establecer las relaciones entre las dimensiones e indicadores que dan cuenta de las distintas brechas, a partir del análisis conjunto sobre la situación más actual y la evolución reciente (2004-2016), en ambos casos con relación al promedio nacional. También se consideran las diferencias existentes al interior de la provincia, en términos de aglomerados urbanos o subespacios productivos, según la información lo permita en cada uno de los casos. Tal como se destacó en distintas partes de este documento, los espacios temporales considerados en el análisis intraprovincial no coinciden exactamente con los desarrollados en el análisis de Buenos Aires con respecto al conjunto de las provincias argentinas. Pese a ello, las conclusiones obtenidas permiten sostener la existencia de fuertes heterogeneidades y la necesidad de avanzar en la construcción de información que permita una mejor evaluación de esas diferencias para una adecuada actuación sobre las mismas.

El segundo objetivo parte del análisis anterior y se centra en la identificación de áreas de intervención específicas que, a partir de su impacto en el conjunto de la estructura productiva y social, puedan contribuir a reducir las brechas existentes y dinamizar los procesos de desarrollo en la provincia. Es importante mencionar que la reducción de estas brechas estructurales constituye una herramienta fundamental para que la provincia pueda avanzar en la reducción de la desigualdad y en la promoción del desarrollo sostenible, dos metas cuyo logro se ha planteado con renovada fuerza en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2016b). En muchos casos, el trabajo sobre los 17 objetivos y sobre sus metas específicas supone reducir varias

de las brechas estructurales que se abordan en este documento, por lo que es posible sostener la complementariedad de los esfuerzos para avanzar en ambas direcciones.

El análisis realizado sobre Buenos Aires pone de manifiesto que las mayores limitaciones de la provincia para alcanzar y avanzar en procesos sostenibles de desarrollo están asociadas con las brechas que dan cuenta de restricciones socio-demográficas, mientras que la dinámica productiva actual se constituye en un elemento que puede potenciar estos procesos. Pese a ello, es preciso valorizar el impacto de las tendencias recientes, en tanto la evolución no tan positiva de la provincia en los últimos años en este plano —con respecto al promedio nacional— puede revertir la situación favorable que presenta la provincia en el plano productivo, explicada por el mayor grado de diversificación y complejidad de la estructura productiva provincial.

## A. La coevolución entre las brechas

En el cuadro 15 se presenta una síntesis de la situación de las brechas de desarrollo en la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio nacional, teniendo en cuenta las dimensiones y los indicadores considerados en el análisis de la sección III. Se incluye la información correspondiente al último año disponible y a la evolución reciente de los indicadores retomados, lo cual permite establecer un conjunto de conclusiones generales relacionadas con cada una de las brechas:

- La brecha de ingresos no solamente se caracteriza por configurarse como una importante restricción actual a las posibilidades de desarrollo de la provincia, sino también por una tendencia negativa que agravó las condiciones de partida para superar las principales limitantes al desarrollo. Solamente la evolución del ingreso per cápita constituye una excepción a este comportamiento descrito.
- En la brecha de desigualdad sucede algo similar a lo observado en torno a los ingresos: la presencia de elevados niveles de concentración relativa de los ingresos se agrava con una tendencia que tiende a incrementar esa concentración en lugar de reducirla, lo cual conduce a la existencia en simultáneo de dinámicas virtuosas y viciosas en los procesos de desarrollo de poblaciones específicas.
- Con excepción de la tasa de ocupación, la brecha de empleo presenta restricciones en todos los indicadores considerados cuando se compara su situación más reciente con el promedio nacional. La tendencia observada entre puntas del período analizado en las tasas de ocupación y en la tasa de informalidad de los asalariados, explica y refuerza los resultados más recientes, mientras que en el caso de los indicadores vinculados con la tasa de subocupación y con el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad, la tendencia parecería dar cuenta de un sendero más positivo orientado a la reducción de la brecha.
- Pese a la elevada proporción de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que tienen necesidades básicas insatisfechas en la provincia de Buenos Aires, se observa que en la brecha de pobreza esta jurisdicción evidencia una situación relativamente mejor respecto a lo que ocurre en el conjunto del país. Sin embargo, la reducción del porcentaje de hogares con NBI entre 2001 y 2010 fue inferior a lo observado en la media nacional, lo cual pone en evidencia un proceso de convergencia negativa entre puntas de ese período, en el sentido de que los valores alcanzados por la provincia se acercan a aquellos menos favorables obtenidos por el conjunto de las jurisdicciones argentinas.
- El rasgo distintivo de la brecha de educación en la provincia es la contraposición clara entre la situación actual y la tendencia evidenciada en los últimos años. En todos los indicadores, con la excepción del indicador de años de escolaridad, Buenos Aires muestra una situación positiva frente a la media nacional mientras que, en todos los indicadores, con excepción del bajo desempeño educativo en primaria, se destaca una dinámica negativa frente al conjunto de Argentina en los años recientes. En este marco, nuevamente surgen

interrogantes acerca de la continuidad en la reducción o cierre de la brecha de educación, dado que los valores alcanzados en el último año analizado ubican a la provincia más cerca del promedio nacional.

**Cuadro 15**  
**Síntesis de resultados: situación de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio nacional en las distintas brechas estructurales del desarrollo y sus indicadores**

| Brecha             | Indicadores Proxy                                           | Brechas en Buenos Aires con respecto al promedio nacional |                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                    |                                                             | Último año disponible                                     | Evolución período de referencia |
| 1. Ingresos        | 1.1.1. PBG por habitante                                    | Desfavorable                                              | Positivo                        |
|                    | 1.1.2. Ingresos laborales nominales promedio                | Desfavorable                                              | Negativo                        |
| 2. Desigualdad     | 2.1.1. Concentración de ingresos                            | Desfavorable                                              | Negativo                        |
|                    | 3.1.1. Tasa de ocupación                                    | Favorable                                                 | Negativo                        |
| 3. Empleo          | 3.1.2. Tasa de subocupación                                 | Desfavorable                                              | Positivo                        |
|                    | 3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados              | Desfavorable                                              | Negativo                        |
|                    | 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad           | Desfavorable                                              | Positivo                        |
| 4. Pobreza         | 4.1.1. Porcentaje de Hogares con NBI                        | Favorable                                                 | Negativo                        |
|                    | 4.2.1. Hogares bajo la línea de pobreza                     | Favorable                                                 | s/d                             |
|                    | 5.1.1. Años de escolaridad promedio                         | Desfavorable                                              | Negativo                        |
| 5. Educación       | 5.2.1. Tasa de finalización por cohorte – primaria          | Favorable                                                 | Negativo                        |
|                    | 5.2.2. Tasa de promoción por cohorte – secundaria           | Favorable                                                 | Negativo                        |
|                    | 5.3.1. Bajo desempeño educativo – primaria                  | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 5.3.2. Bajo desempeño educativo – secundaria                | Favorable                                                 | Negativo                        |
| 6. Salud           | 6.1.1. Tasa de cobertura de salud                           | Desfavorable                                              | Positivo                        |
|                    | 6.2.1. Tasa de mortalidad infantil                          | Desfavorable                                              | Negativo                        |
|                    | 6.2.2. Tasa de mortalidad materna                           | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 6.2.3. Esperanza de vida al nacer                           | Desfavorable                                              | Negativo                        |
|                    | 7.1.1. Grado de industrialización                           | Favorable                                                 | Negativo                        |
| 7. Producción      | 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva              | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 7.1.3. Importancia del empleo privado                       | Favorable                                                 | s/d                             |
|                    | 7.3.1. Complejidad de las exportaciones                     | Favorable                                                 | Negativo                        |
|                    | 7.3.2. Diversificación de las exportaciones                 | Favorable                                                 | Negativo                        |
| 8. Infraestructura | 8.1.1. Infraestructura educativa                            | Desfavorable                                              | Positivo                        |
|                    | 8.1.2. Infraestructura en salud                             | Desfavorable                                              | Negativo                        |
|                    | 8.2.1. Conexiones a internet                                | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 8.3.1. Tasa de densidad caminera                            | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 8.4.1. Cobertura de la red de gas                           | Favorable                                                 | Positivo                        |
|                    | 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad                  | Favorable                                                 | Negativo                        |
| 9. Medioambiente   | 9.1.1. Deforestación                                        | s/d                                                       | s/d                             |
|                    | 9.2.1. Estimación de emisión de gases de efecto invernadero | Favorable                                                 | s/d                             |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información relevada

- La brecha de salud se traduce en la existencia de desventajas relativas de la provincia en tres de los cuatro indicadores considerados, siendo la tasa de mortalidad materna la excepción entre estos. En los últimos años, la evolución en esta jurisdicción tendiente a la reducción fue dispar entre los distintos indicadores. Resulta especialmente importante destacar el crecimiento de la cobertura de salud y el sostenimiento de una situación

favorable de la provincia de Buenos Aires frente al promedio nacional en lo que respecta a la tasa de mortalidad materna.

- La brecha de producción presenta ambigüedades entre su situación actual y su dinámica reciente. Todos los indicadores muestran, en el último año con información disponible, una ventaja relativa con respecto al promedio nacional. Sin embargo, la evolución entre puntas del período analizado pone de manifiesto que ese comportamiento positivo se está revirtiendo, con el consabido efecto sobre un nuevo proceso de apertura de la brecha estructural en producción.
- En relación con la brecha de infraestructura se observan importantes avances de la provincia en cuatro de los seis indicadores considerados. En tres de estos indicadores (conexiones a internet, densidad caminera y cobertura de la red de gas) se observa también un buen comportamiento con respecto al promedio nacional en el último año disponible. La situación más crítica se evidencia en torno al indicador de infraestructura en salud, donde la evolución negativa en el período reciente no hace más que profundizar la brecha existente en la actualidad. Tanto en infraestructura educativa (al menos en lo que respecta a la cantidad de establecimientos) como en el acceso a la red eléctrica se registra un comportamiento contrapuesto entre el desempeño actual y la evolución reciente, partiendo en el primer caso de una situación desfavorable con tendencia a la mejora y, en el segundo, a la inversa.
- Finalmente, la brecha de medioambiente solamente pudo evaluarse en Buenos Aires a partir de la emisión de GEIs en un momento en el tiempo, dado que los datos disponibles no permiten dar cuenta de su evolución. En este marco, se observa un comportamiento positivo de la provincia con respecto al promedio nacional que es similar al observado en otras provincias de la región pampeana que poseen similares niveles de diversificación productiva que Buenos Aires.

Del cuadro 16 —que complementa la evolución reciente con la situación actual— surgen cuatro grupos en los que pueden clasificarse a los indicadores que describen a las brechas estructurales, de acuerdo a los valores que estos alcanzan en la provincia de Buenos Aires y su desempeño con respecto al promedio nacional.

Un primer grupo está constituido por aquellos indicadores en los que la provincia logró un mejor desempeño con respecto al promedio nacional, tanto cuando se considera el último año de información disponible como la evolución en el período más reciente. En el caso de Buenos Aires se incluyen en esta situación indicadores asociados a distintas brechas, a saber: empleo, educación, salud, producción e infraestructura.

Si cada una de estas brechas se evaluara únicamente a partir de los indicadores incluidos en este cuadrante, sería posible sostener el cierre de cada una de ellas con respecto al promedio nacional. En estos casos, el paso siguiente es sostener la evolución positiva para alcanzar nuevos parámetros de referencia que se traduzcan con mayor profundidad en el bienestar de la población. En particular, podrían definirse los siguientes objetivos de máxima:

- Reducir a su mínima expresión posible, las ocupaciones que implican reducidos niveles de productividad, garantizando que quienes se desempeñan en estas actividades vean afectada negativamente su calidad de vida.
- En consonancia con el punto anterior, se requiere seguir avanzando en la complejización de la estructura productiva provincial atendiendo a dos cuestiones principales. Por un lado, que el avance de ciertas actividades no condicione la existencia de sectores que son importantes económicamente (aunque no centrales en la generación de riqueza), especialmente para poblaciones específicas en términos geográficos y culturales. Por otro lado, que el desarrollo de estas actividades más complejas y el aumento de su peso relativo en la estructura productiva provincial no excluya a sectores de la población que no tienen herramientas sino para desempeñarse laboralmente en actividades que requieren reducidos niveles de



calificaciones. En este sentido, avanzar en esta reconfiguración requiere gradualidad en el cambio de las actividades y una preparación profesional y laboral continua y permanente de las personas para afrontar productivamente esas transformaciones.

- También en relación con lo anterior resulta fundamental poder sostener el ritmo de crecimiento en infraestructura orientada a la producción y a mejorar la calidad de vida de la población. Incrementar la tasa de densidad caminera u otras modalidades de ampliación de la infraestructura de transporte, el acceso a internet (especialmente para la educación y la integración de sistemas productivos) y las conexiones a la red de gas son acciones que se constituyen en objetivos en sí mismos, aun cuando la provincia presente un panorama relativamente virtuoso con respecto al promedio nacional.
- Continuar con las acciones que permiten incrementar la calidad educativa en el nivel primario, de manera tal que se minimicen los resultados negativos en las pruebas implementadas. Esto debería ser acompañado por acciones que permitan comprender la especificidad que requieren los procesos de aprendizaje en determinadas poblaciones y, en lo posible, en cada niño/a en particular.
- Sostener las acciones sanitarias y educativas que permiten reducir los niveles de mortalidad materna para alcanzar el objetivo de que esta se reduzca a cero.

**Cuadro 16**  
**Indicadores de brechas estructurales en la provincia de Buenos Aires,**  
**según su situación actual y evolución reciente con respecto al promedio nacional**

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

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

Nota: se excluyen de esta tabla los siguientes indicadores de brechas estructurales, dado que no se cuenta con datos referidos a la evolución reciente: Población bajo la línea de pobreza (4.2.1), Importancia del empleo privado (7.1.3) y Emisión de gases de efecto invernadero (9.2.1). Se excluye también la tasa de deforestación (9.1.1) dado que no fue posible calcular este indicador para la provincia por falta de información.

El segundo grupo está integrado por los indicadores exactamente opuestos a los del grupo anterior, esto es, por aquellos en los que tanto la situación más reciente, como la evolución de la provincia fueron desfavorables en su comparación con el promedio nacional. Se trata de las dimensiones más críticas en términos de restricciones al desarrollo, dado que no solamente está comprometido el presente sino también las posibilidades de mejoras a partir de los procesos en curso. En este cuadrante se identifican indicadores de seis de las brechas consideradas en este estudio (ingresos, desigualdad, empleo, escolaridad, salud e infraestructura), lo cual pone de manifiesto, al igual que en el caso anterior, el carácter sistémico de las restricciones y de las posibilidades de transitar procesos de desarrollo sustentables.

Las relaciones que pueden establecerse entre los distintos indicadores incluidos en este cuadrante son evidentes y, en términos generales, pueden identificarse dos núcleos que tampoco están disociados entre sí. Por un lado, es posible vincular a los indicadores de empleo con los de ingresos laborales, desigualdad y educación. Elevados niveles en las tasas de subocupación y en la tasa de informalidad de los asalariados erosionan considerablemente los niveles de ingresos laborales percibidos por la población. Esto, a su vez, repercute en el grado de concentración de los ingresos dado que, aún sin considerar en detalle otras formas de generación y apropiación de la riqueza, aquellos trabajadores que posean mejores condiciones de inserción laboral tendrán también mejores ingresos promedio.

Nuevamente, el acceso a oportunidades diferenciales de empleo no puede considerarse un resultado aislado de la formación y capacitación de la población la cual es, en última instancia, el principal recurso productivo de una economía. Es en este sentido que menores niveles educativos se pueden traducir en peores condiciones de empleo, en menores ingresos y, en última instancia, en niveles de desigualdad elevados entre segmentos de la población que cuentan con distintas oportunidades.

Por otro lado, existe una relación entre los indicadores de la brecha de salud y el de infraestructura social incluidos en este cuadrante. Las deficiencias existentes en materia sanitaria son elementos que no puede obviarse al considerar el acceso a la salud que permita la detección y atención temprana de enfermedades y condiciones prevenibles y/o tratables, tanto en el momento del nacimiento como en la primera infancia y en otras etapas de la vida.

Pese a que puede parecer una asociación menos directa, también es posible sostener que la inserción educativa y el tránsito de los niños por un sistema que no solamente les permite el acceso a contenidos formativos, sino que cada vez más pone a su disposición en la misma escuela pautas y herramientas para su cuidado y bienestar impactarán, en el mediano plazo, en mejoras sistemáticas en las condiciones de salud y en la esperanza de vida de la población.

Entre los extremos anteriores se ubican dos cuadrantes que reflejan combinaciones más matizadas de características evolutivas y desempeños recientes que configuran dos grupos intermedios a los extremos descritos anteriormente.

En el tercer grupo (cuadrante izquierdo superior) confluyen indicadores de las brechas de empleo, pobreza, educación, producción e infraestructura que, en relación con el último dato disponible, han alcanzado un desempeño mejor que el promedio nacional, pero que muestran una evolución negativa en los últimos años frente a ese parámetro. El análisis no necesariamente da cuenta de un deterioro absoluto de los indicadores, sino de una desmejora relativa en su evolución con respecto a lo observado en el promedio de las provincias argentinas. En estos casos, lo que se pone en evidencia son las restricciones potenciales para sostener la buena situación actual, en virtud de los procesos que vienen desarrollando especialmente durante la última década.

Es preciso establecer dos comportamientos diferenciados entre los indicadores incluidos en este cuadrante. Por un lado, se encuentran aquellos indicadores que experimentaron un avance en términos absolutos, aun cuando este no fue suficiente para equiparar lo ocurrido en el promedio nacional. Este es el caso de la tasa de ocupación, de la tasa de finalización por cohorte en primaria, de la tasa de permanencia por cohorte en secundaria, de la cobertura de la red de electricidad (en los cuatro casos con incrementos absolutos que fueron inferiores a los observados en el conjunto de las provincias argentinas)

y del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (se redujo menos que en el promedio nacional). En todos ellos lo que se pone de manifiesto es una evolución positiva que, sin embargo, no es suficiente para avanzar en la reducción de las brechas correspondientes.

Por otro lado, se agrupan los indicadores de este cuadrante en los que no solamente la dinámica fue negativa con respecto al promedio nacional, sino que también se observa una desmejora absoluta cuando se consideran las puntas del período analizado en cada caso. Se incluyen en esta situación el indicador de bajo desempeño educativo en secundaria, el de concentración de las exportaciones (ambos aumentan), el del grado de industrialización y el de complejidad de las exportaciones (ambos caen). Principalmente, la evolución doblemente negativa de los indicadores vinculados con la brecha de producción estaría poniendo de manifiesto la necesidad de articular acciones de políticas que permitan cambiar la tendencia en curso, en pos de sostener el desempeño positivo en términos productivos que aún se evidencia en la provincia con respecto al promedio nacional.

Finalmente, en el cuarto grupo (cuadrante derecho inferior) se agrupan los indicadores en los que el mal desempeño reciente se contrapone a la evolución positiva de los últimos años. Se trata de indicadores que muestran una tendencia hacia la mejora y, en ese sentido, representan aquellos casos en los que los procesos desarrollados parecen encaminados a superar las restricciones estructurales. Aquí se ubican el indicador de PBG por habitante (brecha de ingresos), tasa de cobertura de salud (brecha de salud) y el indicador de establecimientos educativos cada 10 mil habitantes (brecha de infraestructura).

Como se sostuvo en otros de los casos analizados, el avance en estos indicadores, más allá de contribuir al cierre de la brecha específica que describen, puede potenciar, y a la vez alimentarse de, la mejora en otras dimensiones. Así, por ejemplo, es esperable que a partir del desempeño de la brecha de producción se mejoren los niveles de PBG por habitante a través de la expansión de empleos de calidad. Asimismo, estos últimos podrían mejorar la cobertura de salud vinculadas con la misma relación laboral<sup>34</sup>. Por su parte, el aumento del PBG por habitante es un factor que favorece no solamente la expansión de la infraestructura educativa, sino de otras con fines sociales y productivos diferentes.

El análisis realizado en los últimos párrafos pone de manifiesto dos cuestiones que son importantes de destacar. Por un lado, la evaluación sobre Buenos Aires muestra, tal vez con más fuerza que en otras provincias, la relevancia de evaluar los procesos de desarrollo multidimensionalmente, aún al interior de cada brecha en particular. La presencia de indicadores pertenecientes a una brecha en distintos cuadrantes evidencia, tanto la complejidad que está implícita en el diagnóstico de los procesos de desarrollo, como la necesidad de identificar las especificidades para mejorar las intervenciones. Por otro lado, la repetición de grupos de brechas en los distintos cuadrantes describe diferentes tipos de complementariedades entre dimensiones del desarrollo. Esto implica, por ejemplo, que la relación entre educación y empleo, o entre características productivas y de empleo, no es lineal ni general, sino todo lo contrario. Avanzar en la comprensión del desarrollo es, sobre todo, entender que es preciso intervenir sistémicamente sobre las especificidades en términos no solo de restricciones, sino también de potencialidades.

Es por este motivo que, especialmente en la provincia de Buenos Aires, no puede obviarse el análisis de las diferencias existentes al interior del territorio, tal como se planteó en la tercera sección del documento. La evaluación de las brechas en cada uno de los aglomerados urbanos o subespacios productivos se realizó considerando la información para el último año que se encuentra disponible.

En el cuadro 17 se presentan los indicadores que pudieron construirse a partir de información disponible en la EPH a nivel de aglomerados urbanos, en particular, referidos a las brechas de ingresos (ingresos nominales laborales de los asalariados), desigualdad (coeficiente de Gini), empleo (tasas de ocupación, desocupación e informalidad de los asalariados, y ocupados en sectores de baja productividad), educación (años de escolaridad) y salud (tasa de cobertura de salud). Por su parte, en el

---

<sup>34</sup> Como fue mencionado, por las características del funcionamiento del sistema de salud en la Argentina, en muchos casos, contar con una cobertura adicional a la del hospital público mejora el acceso a la atención y a tratamientos sanitarios.

cuadro 18 se detallan los indicadores contruidos a nivel de subespacios, los cuales dan cuenta de las brechas de ingresos (ingreso per cápita), educación (bajo desempeño educativo en los niveles primario y secundario), salud (tasas de mortalidad infantil y materna), producción (grado de industrialización) e infraestructura (infraestructura educativa y de salud y cobertura de la red eléctrica).

Tal como se detalló en el cuadro 14 de la sección IV, la falta de información desagregada no permitió construir indicadores vinculados con las brechas de pobreza y medioambiente. Tampoco fue posible abordar, por este mismo motivo, cuestiones vinculadas con la esperanza de vida al nacer; la finalización y permanencia en la educación primaria y secundaria; complejidad de la estructura productiva, importancia del empleo privado y complejidad y concentración de las exportaciones; tasa de densidad caminera; conexiones a internet y cobertura de la red de gas.

**Cuadro 17**  
**Síntesis de resultados: situación de los aglomerados de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio provincial.**  
**Indicadores y brechas con información disponible**

| Brecha      | Indicador                                  | Partidos del GBA | Mar del Plata - Batán | Bahía Blanca – Cerri | San Nicolás – Villa Constitución | Gran La Plata |
|-------------|--------------------------------------------|------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------------|---------------|
| Ingresos    | Ingresos laborales nominales promedio      | Desfavorable     | Favorable             | Favorable            | Desfavorable                     | Favorable     |
| Desigualdad | Coefficiente de Gini                       | Igual            | Favorable             | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |
|             | Tasa de ocupación                          | Desfavorable     | Desfavorable          | Favorable            | Desfavorable                     | Favorable     |
|             | Tasa de subocupación                       | Desfavorable     | Desfavorable          | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |
| Empleo      | Tasa de informalidad de los asalariados    | Desfavorable     | Desfavorable          | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |
|             | Ocupados en sectores de baja productividad | Desfavorable     | Desfavorable          | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |
| Educación   | Años de escolaridad                        | Desfavorable     | Favorable             | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |
| Salud       | Tasa de cobertura de salud                 | Desfavorable     | Favorable             | Favorable            | Favorable                        | Favorable     |

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

**Cuadro 18**  
**Síntesis de resultados: situación de los subespacios de la provincia de Buenos Aires con respecto al promedio provincial.**  
**Indicadores y brechas con información disponible**

| Brecha          | Indicador                              | GBA          | Sudoeste     | Sur          | Noroeste     | Noreste      | Costero      | Centro       | Capital      |
|-----------------|----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos        | Ingresos per cápita                    | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Desfavorable |
|                 | Bajo desempeño educativo en primaria   | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Favorable    |
| Educación       | Bajo desempeño educativo en secundaria | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Desfavorable | Favorable    |
|                 | Tasa de mortalidad infantil            | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Desfavorable |
| Salud           | Tasa de mortalidad materna             | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    |
| Producción      | Grado de industrialización             | Favorable    | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable | Desfavorable |
|                 | Infraestructura educativa              | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Desfavorable |
| Infraestructura | Infraestructura en salud               | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Igual        |
|                 | Cobertura en la red de electricidad    | Desfavorable | Favorable    | Favorable    | Favorable    | Desfavorable | Favorable    | Desfavorable | Desfavorable |

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

El principal resultado que surge del cuadro 17 es la polarización de situaciones entre los aglomerados que pueden considerarse con mejor y peor desempeño relativo. Entre los primeros se ubican claramente Gran La Plata y Bahía Blanca–Cerri. Ambos aglomerados logran, en el último período con información disponible, un comportamiento que fue positivo con respecto a lo observado para el total o el promedio de la provincia, según corresponda en cada caso, en los 8 indicadores incluidos. En el otro extremo, el desempeño claramente desfavorable de los partidos de GBA, donde solamente se observa un pequeño matiz cuando se analiza el coeficiente de Gini, se contrapone a los dos aglomerados mencionados anteriormente.

En este sentido, es importante destacar que el comportamiento de los partidos del GBA, por su ya mencionada importancia demográfica y productiva en el contexto general, condiciona fuertemente los valores medios observados en la provincia, los cuales sólo pueden ser marginalmente compensados por la situación que presentan los aglomerados con mejor desempeño. La evidencia en este sentido se presenta en el cuadro A2.2 del anexo, donde se observa con claridad la similitud entre los valores alcanzados por este aglomerado y el promedio provincial.

En una situación intermedia a las anteriores se ubican los aglomerados de Mar del Plata – Batán y San Nicolás – Villa Constitución, aunque con un peso relativo diferente de los aspectos favorables y desfavorables en cada uno de estos casos. Mientras que en el segundo las brechas con respecto a la provincia están asociadas fundamentalmente con la tasa de ocupación (brecha de empleo) y con los ingresos laborales (brecha de ingresos), en el primero la dinámica negativa está exclusivamente concentrada en todos los indicadores que describen a la brecha de empleo. En el resto de los indicadores el desempeño es positivo con respecto al promedio de Buenos Aires.

En el cuadro 18 se presenta otro conjunto de indicadores cuyos resultados pueden evaluarse en el contexto de los subespacios definidos por el PEPBA 2020. Para este grupo de indicadores los resultados generales son menos claros, con un comportamiento de las distintas regiones que no resulta tan evidente como en el caso anterior. Pese a ello, es nuevamente el subespacio integrado por los partidos del GBA el que tiene un peor desempeño relativo, con un comportamiento por debajo de la media provincial en siete de los nueve indicadores revisados. Las excepciones las constituyen el bajo desempeño educativo en el nivel secundario y, principalmente, el grado de industrialización. El comportamiento positivo en este indicador es la principal diferencia de este subespacio con respecto a los restantes.

En otros subespacios también prevalecen las situaciones desfavorables con respecto a la media provincial. En este marco, se ubican los subespacios del sur, noreste y el capital. En el primero de ellos, solamente se logra un desempeño favorable en los indicadores de desempeño en educación secundaria, en mortalidad materna y en conexiones a la red de electricidad. Por su parte, en el noreste las debilidades existentes se asocian tanto con el plano productivo como socio-demográfico: en el primero de estos casos, la brecha se evidencia en la situación de los ingresos per cápita, el grado de industrialización y las conexiones de electricidad, mientras que en el plano social sobresalen los elevados niveles de mortalidad infantil y las deficiencias en materia de infraestructura educativa y de salud. En el subespacio capital las diferencias existentes se evidencian en las brechas de ingresos, salud, producción e infraestructura, donde solamente en lo referido a infraestructura en salud este subespacio muestra un desempeño similar al promedio de la provincia. En el caso de educación, la región capital evidencia un mejor desempeño relativo que el conjunto de Buenos Aires.

En el otro extremo la región noroeste se presenta como la que tiene un mejor desempeño relativo frente al conjunto de la provincia: solamente se registra una brecha cuando se considera el grado de industrialización, un indicador que, como ya se mencionó, presenta un retraso relativo en todos los subespacios menos en los partidos del Gran Buenos Aires. También muestran un desempeño positivo los subespacios costero (con la tasa de mortalidad materna como indicador desfavorable que se agrega al de industrialización); centro (con indicadores negativos en industrialización, desempeño educativo en secundaria y en conexiones a la red de electricidad), y sudoeste (con valores superiores a la media en los indicadores de la brecha de educación e inferiores en industrialización).

Como se mencionó, los espacios geográficos definidos por los aglomerados urbanos y por los subespacios definidos en el PEPBA 2020 no son completamente asimilables, motivo por el cual se realizó, en los párrafos precedentes, la diferenciación de resultados para los indicadores construidos teniendo en cuenta cada una de estas definiciones geográficas. Mientras que los aglomerados solamente consideran los espacios urbanos de un conjunto acotado de localizaciones de la provincia de Buenos Aires, el abordaje de los subespacios es el resultado de la agregación y promedio de todos los municipios de la provincia. En este sentido, esta segunda clasificación es más descriptiva de la situación de cada región de la provincia, que la primera.

Pese a esto, y dada las restricciones de información existentes, es posible asimilar, con las reservas mencionadas, ambas clasificaciones con el objetivo de proporcionar una perspectiva más integral de las brechas existentes en distintas regiones de la provincia. El elemento retomado para la asimilación es la pertenencia de cada uno de los aglomerados urbanos considerados en la EPH en alguno de los subespacios definidos en el PEPBA 2020, en tanto los primeros son los principales centros urbanos de municipios o partidos de la provincia de Buenos Aires. Dado que la clasificación de los aglomerados es la que aporta una menor cantidad de regiones, esta será la que condicionará el número de espacios definidos para la caracterización. De esta manera, la asimilación de aglomerados y subespacios que puede realizarse es la siguiente:

- El subespacio CAPITAL incluye al aglomerado urbano de GRAN LA PLATA.
- El subespacio SUR incluye al aglomerado urbano de BAHÍA BLANCA-CERRI.
- El subespacio COSTERO incluye al aglomerado urbano de MAR DEL PLATA–BATÁN
- El subespacio del GBA incluye al aglomerado urbano de los PARTIDOS DEL GBA.
- El subespacio del NORESTE incluye al aglomerado urbano de SAN NICOLÁS–VILLA CONSTITUCIÓN.

Como resultado de la construcción anterior sobre la base de la información disponible, la descripción que sigue excluye a los subespacios sudoeste, noroeste y centro, los cuales no tendrían una representación directa en la EPH.

A partir de este análisis conjunto se confirma la tendencia observada sobre el magro desempeño relativo del GBA con respecto al promedio provincial. En 14 de los 17 indicadores que admiten una construcción desagregada del total de la provincia esta región muestra una situación desfavorable con respecto al promedio, siendo las excepciones en este sentido el grado de industrialización, el bajo desempeño educativo en secundaria y el coeficiente de Gini. Sin embargo, en este último caso, lo que se obtuvo fue un valor del aglomerado igual al observado en el conjunto de la provincia y no un mejor desempeño.

De esta manera, puede sostenerse que el mayor nivel de industrialización de esta región no se traduce en un mejor desempeño ni en el empleo, ni en lo socio-demográfico y, por lo tanto, no sólo no logra ser una condición suficiente para sortear las brechas existentes en esta región, sino que incluso, la existencia de actividades industriales opera como un atractor de población en busca de acceso a mejores empleos y condiciones de vida y, como consecuencia de ello, tienden a empeorar algunos indicadores vinculados con otras brechas. Esto puede ocurrir especialmente en aquellos indicadores que se definen por habitante.

El resto de las regiones presentan un comportamiento relativamente homogéneo en comparación al descrito anteriormente. Así, lo que se observa en estos casos es un desempeño positivo en 10 u 11 de los indicadores considerados. Sin embargo, los indicadores positivos no son los mismos en las cuatro regiones y solamente cuatro de ellos son favorables en todos los aglomerados: bajo desempeño educativo en secundaria, coeficiente de Gini, años de escolaridad y tasa de cobertura de salud. Entre los indicadores con peor desempeño relativo se encuentra, en primer lugar, el grado de industrialización, en tanto todas estas regiones se configuran en términos productivos con una

importancia relativamente mayor del comercio y de los servicios y/o de las actividades primarias en algunas regiones particulares.

En síntesis, y aún en presencia de fuertes heterogeneidades al interior de la provincia, se observa una configuración en Buenos Aires que diferencia claramente a los partidos del GBA del resto, incluso de las regiones limítrofes o cercanas a este territorio. En algunos casos, las deficiencias existentes pueden explicarse, parcialmente, por la gran concentración de población que disminuye significativamente el valor de los indicadores prorrateados por esta variable, especialmente los que tienen que ver con infraestructura e ingresos per cápita. En otros casos —e incluso en estos— resta aún un análisis más profundo que permita identificar las causas primarias de las brechas existentes en esta parte del territorio en particular, y de las distintas regiones de la provincia en general. En lo que sigue se delinean muy generalmente algunas cuestiones que sería importante abordar para el logro de este objetivo, a partir de las conclusiones derivadas del análisis realizado en este documento.

## **B. Desafíos y oportunidades a futuro**

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

Como parte del reconocimiento de estas limitaciones, desde 2008 hasta la actualidad, la provincia se ha involucrado en distintos procesos de planificación —algunos generales y otros acotados a ciertas áreas específicas— que tienen como finalidad definir metas de crecimiento y desarrollo que sean alcanzables en los plazos que se proponen y en el marco de los recursos disponibles. A modo de ejemplo, resulta interesante destacar el desarrollo de un plan de inversiones para la provincia que integra una visión de largo plazo sobre esta (Gobierno de Buenos Aires, 2008) en el cual se presentan varias de las cuestiones identificadas y caracterizadas como brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires en este documento.

A partir de los resultados que se derivan de la perspectiva que se presenta en este estudio es posible identificar un conjunto de brechas cuya reducción permitiría avanzar en la construcción del sendero de desarrollo sustentable mencionado en los párrafos anteriores. Estas brechas son, a priori, empleo, ingresos y salud.

En este punto es preciso realizar dos aclaraciones fundamentales. En primer lugar, la necesidad de profundizar las acciones sobre la reducción o eliminación de estas brechas no implica, desconocer el trabajo realizado y los avances logrados durante el período que preponderantemente se presenta en este documento. A su vez, la referencia a las brechas en su conjunto no anula la heterogeneidad en el comportamiento de los indicadores que se utilizan para describirlas. Por este motivo, es posible que, para avanzar en la reducción de una brecha determinada, no sea necesario trabajar sobre todas las dimensiones que la describen sino solamente sobre algunas de ellas que impactan significativamente sobre las restantes e, incluso, sobre otras brechas relacionadas.

En segundo lugar, la selección de estas brechas como ejes de desafíos y oportunidades a futuro no significa que en las restantes áreas que se presentan en este estudio (pobreza, desigualdad, producción, educación, infraestructura, medioambiente) las limitaciones de la provincia hayan sido saldadas. La selección realizada responde a un criterio práctico en el que se conjugan la evidencia de restricciones aportada a partir del último dato puntual disponible, con la potencialidad de estas áreas para resolver, no solo, las limitaciones inherentes a determinada brecha, sino también de aportar a la superación de otras restricciones asociadas a otras brechas. En este sentido, aunque no es el objetivo principal del análisis que se presenta en este documento, la justificación para la selección de las brechas



sobre las cuales se debería trabajar prioritariamente se apoya, parcialmente, en los condicionamientos que estas pueden imponer sobre la dinámica de otras.

Teniendo en cuenta estos elementos, se desarrollan a continuación algunas consideraciones preliminares sobre las áreas de trabajo a futuro. La identificación de estos tres ejes es general y no particular. Esto implica que no se plantean líneas ni acciones concretas de trabajo, sino que la finalidad es identificar objetivos estratégicos que requieren ser colocados en la agenda de la provincia para emprender un camino que permita superar las principales restricciones al desarrollo que enfrenta este territorio. La definición de acciones concretas, para abordar las particularidades que están implícitas en cada uno de estos ejes implica una intervención mucho más activa de la gestión provincial, de manera tal que sea posible comprender el contexto y las posibilidades de avanzar con herramientas específicas en el logro de los objetivos propuestos.

### **Traducir la riqueza y la diversidad productiva de la provincia en oportunidades para la reducción de la desigualdad entre sus habitantes**

Pese a la relevancia que muestra Buenos Aires para el contexto económico y productivo nacional la provincia no ha logrado, a lo largo de las décadas, traducir esta ventaja en un elemento que le permita garantizar a su población el acceso igualitario, no solamente a niveles de ingreso, sino fundamentalmente a condiciones de vida favorables frente a otras jurisdicciones que no tienen su misma riqueza y diversidad productiva. En este sentido, el tamaño y la cantidad de población que habita este territorio son dos elementos que, simultáneamente, favorecen y limitan el logro de este objetivo. El desafío de la gestión es la minimización de las limitaciones y la potenciación de las fortalezas que implica contar con diversidad en términos de actividades productivas, características de los agentes económicos y formación de la fuerza de trabajo, entre otras cuestiones, para mejorar los niveles de riqueza y su distribución, especialmente a través de la expansión de mejores empleos que contribuyan con el acceso a mejores condiciones de vida y su sostenibilidad en el tiempo.

### **Mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando el acceso al trabajo, la salud y la educación**

Del análisis realizado en la tercera sección de este documento surge que en la provincia de Buenos Aires persisten importantes restricciones al desarrollo en su dimensión socio-demográfica, aun cuando algunos datos permitan dar cuenta de cierta situación positiva relativa con respecto al total nacional. Específicamente, en el plano del empleo y de la salud las limitaciones son muy evidentes y, lo que es aún más preocupante, es que los esfuerzos realizados hasta el momento para revertir esta situación no parecen ser suficientes.

Cada uno de estos elementos de manera individual, pero fundamentalmente considerados de manera conjunta, impactan sobre las condiciones de vida que enfrenta la población. Así, por ejemplo, las posibilidades laborales (tanto en el acceso a la ocupación como en la calidad del trabajo obtenido) no están disociadas del nivel educativo con el que cuenta la población y, a su vez, condicionan los niveles de cobertura de salud que están asociados al empleo, entre otras cuestiones. Mayores niveles de ingresos a partir de un trabajo que se desarrolla en buenas condiciones laborales impactan necesariamente en el grupo familiar del trabajador (al menos el primario), reduciendo el riesgo de enfermedades y de mortalidad materna e infantil, mejorando el acceso a la educación en condiciones adecuadas e incrementando la esperanza de vida. Ningún programa de asistencia social, por más completo y extensivo que este sea, por las características del sistema de prestaciones sociales en la Argentina —estrechamente vinculado con la inserción en el mercado laboral formal—, es capaz de compensar el entorno favorable que se construye a partir del acceso al trabajo.

La acción en estos planos no es ajena a las características productivas de la provincia y, en especial, a las acciones que se desarrollen para garantizar una distribución equitativa de los beneficios económicos y sociales derivados del crecimiento.

### **Diagnosticar la heterogeneidad como punto de partida para mejorar y especificar la intervención política**

Al igual que en los estudios realizados en otras provincias argentinas, en varias partes de este documento se puso de manifiesto la insuficiencia de las fuentes de información provinciales para avanzar en diagnósticos multidimensionales de las restricciones al desarrollo. Estas limitaciones se observan no solamente cuando se consideran indicadores que apelan a datos puntuales, sino principalmente cuando se pretende analizar la evolución para dar cuenta de la tendencia, más allá de la situación reciente de la provincia en cada una de las dimensiones propuestas. Esta mirada temporal resulta fundamental para evaluar (y redireccionar si fuera necesario) los procesos como una herramienta para alcanzar determinados resultados.

A su vez, en jurisdicciones como la de la provincia de Buenos Aires, caracterizadas por la amplitud y heterogeneidad territorial, la diversidad poblacional y la variedad productiva, los análisis que consideran a la provincia como unidad de análisis son, al menos, limitados para avanzar en la identificación de especificidades en las restricciones y de intervenciones para apuntalar procesos específicos de desarrollo.

Por ambos motivos, es preciso contar con sistemas de información por regiones y subespacios que se construyan colaborativamente entre distintas dependencias dedicadas a la generación de estadísticas en los gobiernos nacional, provincial y municipales.

## Bibliografía

- Arakaki, Agustín (2015), “Cuatro décadas de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina”, Trabajo y Sociedad N° 27, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Cámara Argentina de Comercio (2015), “Perfiles exportadores provinciales 2015”, *Observatorio de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Documento del Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, Naciones Unidas.
- CEPAL (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, Documento del Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, Naciones Unidas.
- CEPAL (2012b), *Los países de Renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2016), “El enfoque de brechas estructurales de desarrollo aplicado al análisis de las provincias argentinas”, *Documentos de Proyectos*, Santiago.
- CEPAL (2016b), *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CEPAL (2017a), “Territorio y desarrollo en la Argentina. Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Tucumán”, *Documentos de Proyectos*, Santiago.
- CEPAL (2017b), Territorio y desarrollo en la Argentina. Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco, *Documentos de Proyectos*, Santiago.
- CEPAL (2018), Territorio y desarrollo en la Argentina. Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa, *Documentos de Proyectos*, Santiago.
- Dirección Nacional de Desarrollo Regional/Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial – DNDR-DNDS (2013), “Complejos exportadores regionales. Informe Anual 2012”, Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Económica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2015), “Indicador de Desarrollo Relativo Provincial (IDERP). Resultados Regionales. Evolución en el período 2004-2013”, Buenos Aires: Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2014), “Buenos Aires. Informes Sintéticos de Caracterización Socio-Productiva”, Buenos Aires: Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/InformesSinteticos.php>.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2011), “Plan de regionalización. La Estrategia de Desarrollo para la Provincia”.

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2011), “Plan estratégico productivo Buenos Aires 2020. Etapa 1: Diagnóstico general y lineamientos de políticas”.
- Kaldewei, Cornelia (2015), “Brechas estructurales y diagnóstico del desarrollo – un nuevo enfoque para los países de renta media”, Serie *Financiamiento para el Desarrollo*, CEPAL, Santiago.
- Lódola, Agustín y otros (2013), “Plan de Desarrollo con Equidad Territorial”, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Lódola, Agustín; Brigo, Rafael y Morra, Fernando (2010), “Economía de los gobiernos municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina”, *Documento Final de Proyecto*, Proyecto PICT 799/2007.
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2017), “Áreas económicas locales: empleo, empresas y remuneraciones”, *Boletín de Áreas Económicas*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Pardo Beltrán, Edgar (2014), “Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de brechas estructurales. El caso de América Latina y el Caribe”, Serie *Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL, Santiago.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (2010), “Provincia de Buenos Aires. Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario- EPSA”, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Quesada Aramburú, José y E. Cadelli (2012), “Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses”. *Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012*, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de Planificación Económica (2015), “Fichas provinciales”, *Información Regional y Provincial*, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas\\_provinciales.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm).
- Tezanos Vázquez, Sergio (2012), “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo”, Serie *Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL, Santiago.
- Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M. (1991), “Los procesos de urbanización desde una perspectiva geográfica”, en *Los procesos de urbanización*, Colección Espacios y Sociedades, Serie General N° 13, Madrid: Editorial Síntesis.

### Páginas web consultadas

- Ministerio de Energía y Minería: <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3691>. Última visita: 14/12/2018.
- Instituto Geográfico Militar: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas>. Última visita: 14/12/2018.
- Ministerio de Hacienda: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/microeconomica/productivosprovinciales>. Última visita: 14/12/2018.
- Ministerio de Producción y Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>. Última visita: 14/12/2018.
- INDEC: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar). Última visita: 14/12/2018.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: Última visita: 14/12/2018.
- Ministerio de Salud: <http://datos.ambiente.gob.ar/>. Última visita: 14/12/2018.
- Ministerio de Educación: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/conocelosresultadosaprender2016>. Última visita: 14/12/2018.

## **Anexos**

## Anexo 1

### Metodológico

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

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

|                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comentarios e información adicional                                                  | <p>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.</p> <p>Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.</p> <p>Se considera el promedio simple de los cuatro trimestres de cada año.</p> <p>Se consideraron asalariados: empleados, obreros, peones, jornaleros y cooperativistas.</p>                                                                  |
| Fuentes de información                                                               | Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Brecha 3. Empleo</b>                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Dimensión 3.2. Calidad del empleo</b>                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Indicador 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad</i>                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Definición                                                                           | Población urbana ocupada en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo, seguridad social, etc. Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Unidad de medida                                                                     | Porcentaje sobre el total de ocupados urbanos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Metodología de cálculo                                                               | El indicador es el cociente entre la población urbana ocupada de baja productividad (sector informal, correspondiente a microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados) (numerador) y la población ocupada urbana para ambos sexos, hombres y mujeres. El resultado se multiplica por 100.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Comentarios e información adicional                                                  | <p>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.</p> <p>Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.</p> <p>Debido a que en las encuestas utilizadas para construir el indicador no existe una variable que agrupe a los ocupados en el sector formal e informal, se procede a realizar una aproximación considerando la información disponible.</p> |
| Fuentes de información                                                               | Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Brecha 4. Pobreza</b>                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Dimensión 4.1. Condiciones de vida</b>                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Indicador 4.1.1. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)</i>          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Definición                                                                           | En este índice se incorporan dimensiones estructurales no monetarias. Se incluyen indicadores de carencias en los ámbitos la vivienda, los servicios básicos, la educación y las condiciones de subsistencia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Unidad de medida                                                                     | Porcentaje de hogares sobre el total de la población.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Metodología de cálculo                                                               | Se considera que en un hogar posee necesidades básicas insatisfechas si presenta al menos una de las siguientes condiciones de privación: vivienda (morada en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda); condiciones sanitarias (hogares que no poseen retretes); hacinamiento (más de tres personas por cuarto); asistencia escolar (hogares que tienen al menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela); capacidad de subsistencia (cuatro o más personas por miembro ocupado y con un jefe de hogar que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria).                                                                                                                                                                                                            |
| Comentarios e información adicional                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Fuentes de información                                                               | Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Brecha 4. Pobreza</b>                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Dimensión 4.2. Pobreza por ingresos</b>                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Indicador 4.2.1. Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



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

**Brecha 5. Educación****Dimensión 5.1. Cobertura***Indicador 5.1.1. Años de escolaridad*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Cantidad promedio de años de escolaridad para la población mayor de 24 años                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Unidad de medida                    | Número de años                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Metodología de cálculo              | El indicador se calcula como el promedio de años de escolaridad de la población mayor de 24 años de cada provincia.<br><br>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.                                                  |
| Comentarios e información adicional | Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo. |
| Fuentes de información              | Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**Brecha 5. Educación****Dimensión 5.2. Retención***Indicador 5.2.1. Tasa de finalización en nivel primario*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Es la proporción estimada de estudiantes por cohorte que se inscribieron en primer grado y que seis años después se inscribieron a primer año de la secundaria.                                                                     |
| Unidad de medida                    | Porcentaje de la población matriculada                                                                                                                                                                                              |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el porcentaje estimado de la población matriculada en el primer año del nivel primario en una serie de años seleccionados y la que seis años después se matricula en el primer año del nivel secundario.            |
| Comentarios e información adicional | Se toma como dato de base la tasa de promoción efectiva por cohorte y, a partir de este dato, se realiza una estimación del porcentaje de población matriculada en cada uno de los años correspondientes a cada uno de los niveles. |
| Fuentes de información              | Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.                                                                                                                                    |

**Brecha 5. Educación****Dimensión 5.2. Retención***Indicador 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria*

|                        |                                                                                                                                                                      |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición             | Es la proporción de estudiantes por cohorte que se inscribieron en primer año de secundaria y que tres años después se inscribieron a cuarto año de la secundaria.   |
| Unidad de medida       | Porcentaje de la población matriculada                                                                                                                               |
| Metodología de cálculo | Se calcula como el porcentaje de la población matriculada en primer año del nivel medio o secundario y tres años después se matricula en cuarto año del mismo nivel. |

|                                     |                                                                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comentarios e información adicional | Se toma como dato de base la tasa de promoción efectiva por cohorte.                             |
| Fuentes de información              | Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación. |

**Brecha 5. Educación****Dimensión 5.3. Calidad educativa***Indicador 5.3.1. Alumnos con bajo desempeño educativo en primaria*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Se considera el porcentaje de alumnos de 6° grado que obtuvieron un bajo nivel (promedio entre los exámenes de lengua y matemática) sobre el total de alumnos que rindieron el examen.                                                         |
| Unidad de medida                    | Porcentaje sobre el total de alumnos que rindieron el examen.                                                                                                                                                                                  |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el promedio entre los alumnos de 6° grado que obtuvieron nivel bajo en lengua y en matemática en las evaluaciones desarrolladas en el marco de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y los operativos APRENDER.        |
| Comentarios e información adicional | De acuerdo con el documento “Aprender 2016” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, existe comparabilidad entre los resultados de los ONE llevados a cabo hasta 2013 inclusive y los de las pruebas Aprender inauguradas en 2016. |
| Fuentes de información              | Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.                                                                                                                                     |

**Brecha 5. Educación****Dimensión 5.3. Calidad educativa***Indicador 5.3.2. Alumnos con bajo desempeño educativo en secundaria*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Se considera el porcentaje de alumnos de 2°/3° año y de 5°/6° que obtuvieron un bajo nivel (promedio entre los exámenes de lengua y matemática) sobre el total de alumnos que rindieron el examen.                                                  |
| Unidad de medida                    | Porcentaje sobre el total de alumnos que rindieron el examen.                                                                                                                                                                                       |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el promedio entre los alumnos de 2°/3° año y de 5°/6° que obtuvieron nivel bajo en lengua y en matemática en las evaluaciones desarrolladas en el marco de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y los operativos APRENDER. |
| Comentarios e información adicional | Se considera el promedio de los resultados obtenidos para alumnos de 2° y 5° año o bien entre los obtenidos por los de 3° y 6° de acuerdo con la duración de los niveles primario y secundario en cada jurisdicción provincial.                     |
| Fuentes de información              | Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.                                                                                                                                          |

**Brecha 6. Salud****Dimensión 6.1. Cobertura***Indicador 6.1.1. Tasa de cobertura de salud*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | La tasa de cobertura de salud mide la proporción de la población que, ante la necesidad, está en condiciones de recibir intervenciones de salud importantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Unidad de medida                    | Porcentaje de la población total                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como la proporción de población total que accede a obra social, prepaga a través de obra social, prepaga sólo por contratación voluntaria y/o programas y planes estatales de salud.<br><br>Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.                                                                                                                                                               |
| Comentarios e información adicional | Para algunas provincias, no se dispone de información relacionada con el año 2004, en tanto los aglomerados urbanos correspondientes a ellas se incorporan con el cambio metodológico de 2006. Sin embargo, dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, esta deficiencia solamente afecta a su caracterización a través de la evolución de este indicador a través del tiempo.<br><br>Considera intervenciones de salud brindadas por obra social, prepaga a través de obra social, prepaga sólo por contratación voluntaria y/o programas y planes estatales de salud. |
| Fuentes de información              | Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Brecha 6. Salud****Dimensión 6.2. Impacto***Indicador 6.2.1. Tasa de mortalidad materna*

|            |                                                                                                                                                                                                                |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición | Representa la defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, sea cual fuera la duración y sitio del embarazo, debido a complicaciones del |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                     |                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                     | embarazo, parto y puerperio (cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención), pero no por causas accidentales o incidentales.                                    |
| Unidad de medida                    | Tasa por cada 10.000 nacidos vivos.                                                                                                                                                              |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el cociente entre el número de muertes maternas (numerador), dividido por el número total de nacidos vivos (denominador), durante un período de tiempo, multiplicado por 10.000. |
| Comentarios e información adicional |                                                                                                                                                                                                  |
| Fuentes de información              | Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud.                                                                                                                           |

**Brecha 6. Salud****Dimensión 6.2. Impacto***Indicador 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Probabilidad de morir que tiene un recién nacido antes de cumplir un año de vida.                                                                                                                                                                                      |
| Unidad de medida                    | Tasa por cada 1.000 nacidos vivos.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el cociente entre el número de nacidos vivos que mueren antes de cumplir un año de edad, en un período de tiempo determinado, dividido por el número total de nacidos vivos, durante ese mismo período de tiempo. El resultado se multiplica por 1000. |
| Comentarios e información adicional |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Fuentes de información              | Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud.                                                                                                                                                                                                 |

**Brecha 6. Salud****Dimensión 6.2. Impacto***Indicador 6.2.3. Esperanza de vida al nacer*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Número promedio de años que se espera vivirá un recién nacido, si en el transcurso de su vida estuviera expuesto a las tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo                                                                                                                                      |
| Unidad de medida                    | Número de años                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Metodología de cálculo              | La esperanza de vida al nacer se deriva de tablas de vida, se basa en tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo y su cálculo comprende varios pasos. Obtenidos los valores para varones y mujeres, el valor obtenido para el total de la población surge del promedio simple entre varones y mujeres. |
| Comentarios e información adicional | Es posible discriminar los resultados entre varones y mujeres.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Fuentes de información              | Serie de Análisis Demográfico, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Brecha 7. Producción****Dimensión 7.1. Estructura productiva***Indicador 7.1.1. Grado de industrialización de la estructura productiva*

|                                     |                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | El grado de industrialización de la estructura productiva da cuenta de la importancia alcanzada por este sector en el conjunto del PBG de cada provincia.                                      |
| Unidad de medida                    | Porcentaje sobre el PBG total                                                                                                                                                                  |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como la proporción del PBG generado por las actividades industriales, las cuales incluyen la producción manufacturera, la construcción y la producción de electricidad, gas y agua. |
| Comentarios e información adicional | Disponibles las series anuales del PBG a un dígito de desagregación de las actividades económicas para cada una de las provincias argentinas.                                                  |
| Fuentes de información              | Estimaciones de CEPAL                                                                                                                                                                          |

**Brecha 7. Producción****Dimensión 7.1. Estructura productiva***Indicador 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva*

|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                                                 | Da cuenta de la importancia alcanzada por un conjunto de actividades (industria manufacturera; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler) en el empleo total de las zonas urbanas de cada provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Unidad de medida                                           | Porcentaje sobre los ocupados totales de cada aglomerado urbano.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Metodología de cálculo                                     | Se calcula como la proporción de los ocupados totales que desarrollan su actividad laboral principal en alguno de los siguientes sectores; industria manufacturera; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Comentarios e información adicional                        | Por las características de la fuente de información utilizada, los datos presentados corresponden a los principales aglomerados urbanos de cada provincia. Por lo tanto, no son representativos de las poblaciones rurales.<br>Para algunas provincias, no se dispone de información correspondiente al año 2004. Ello se corrige con la incorporación de aglomerados urbanos pertenecientes a ellas, a partir del cambio metodológico de 2006. Dado que el cálculo de la brecha considera el último año disponible, dicha carencia de información en el período inicial solamente afecta la caracterización de la evolución de este indicador. |
| Fuentes de información                                     | Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Brecha 7. Producción</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Dimensión 7.1. Estructura productiva</b>                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Indicador 7.1.3. Empleo privado</i>                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Definición                                                 | Da cuenta de la participación relativa del empleo privado sobre el total del empleo registrado en cada provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Unidad de medida                                           | Porcentaje sobre los ocupados totales de cada provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Metodología de cálculo                                     | Se calcula como la proporción de los ocupados en el sector privado en el total de ocupados registrados en la provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Comentarios e información adicional                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Fuentes de información                                     | SIPA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Brecha 7. Producción</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Dimensión 7.2. Estructura exportadora</b>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Indicador 7.2.1. Complejidad de las exportaciones</i>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Definición                                                 | Evalúa la importancia alcanzada por las ventas externas de mayor valor agregado, sobre el total de ventas externas de cada provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Unidad de medida                                           | Porcentaje sobre las exportaciones totales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Metodología de cálculo                                     | Es el cociente entre las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) sobre el total de las exportaciones de cada provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Comentarios e información adicional                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Fuentes de información                                     | Origen provincial de las exportaciones, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Brecha 7. Producción</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Dimensión 7.2. Estructura exportadora</b>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Indicador 7.2.2. Concentración de las exportaciones</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Definición                                                 | Da cuenta de la participación de los cinco principales productos exportados el total de ventas externas de la provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Unidad de medida                                           | Porcentaje sobre las exportaciones totales provinciales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Metodología de cálculo                                     | Es el cociente entre la sumatoria del valor que representan los cinco principales productos exportados por la provincia y el total de las exportaciones de esa jurisdicción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Comentarios e información adicional                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Fuentes de información                                     | Origen provincial de las exportaciones, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Brecha 8. Infraestructura</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensión 8.1. Infraestructura social</b>            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Indicador 8.1.1. Infraestructura educativa</i>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Definición                                              | Da cuenta de los recursos en materia de infraestructura con los que cuenta cada provincia para atender las necesidades educativas de su población. Es un indicador que da cuenta de un stock, en tanto considera no solamente las inversiones actuales sino también las realizadas en períodos anteriores.                                                                                                           |
| Unidad de medida                                        | Cantidad de establecimientos educativos cada 10.000 habitantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Metodología de cálculo                                  | El indicador se calcula como el cociente entre la cantidad de establecimientos educativos en cada uno de los años de referencia y la población total en ese año. El resultado se multiplica por 10.000.                                                                                                                                                                                                              |
| Comentarios e información adicional                     | En la contabilidad de establecimientos se incluyen solamente los comunes.<br>Como denominador en el cálculo del indicador se considera a la población total dado que en el numerador no solamente se contabilizan los establecimientos construidos en el período de referencia, sino que también se incluyen los construidos en períodos anteriores.                                                                 |
| Fuentes de información                                  | INDEC y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Brecha 8. Infraestructura</b>                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Dimensión 8.1. Infraestructura social</b>            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Indicador 8.1.2. Establecimientos hospitalarios</i>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Definición                                              | Da cuenta de los recursos en materia de infraestructura con los que cuenta cada provincia para atender las necesidades de su población relacionadas con la salud. Es un indicador que da cuenta de un stock, en tanto considera no solamente las inversiones actuales sino también las realizadas en períodos anteriores.                                                                                            |
| Unidad de medida                                        | Cantidad de establecimientos hospitalarios cada 10.000 habitantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Metodología de cálculo                                  | El indicador se calcula como el cociente entre la cantidad de establecimientos hospitalarios y la población total en ese año. El resultado se multiplica por 10.000.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Comentarios e información adicional                     | Como denominador en el cálculo del indicador se considera a la población total dado que en el numerador no solamente se contabilizan los establecimientos construidos en el período de referencia, sino que también se incluyen los construidos en períodos anteriores.                                                                                                                                              |
| Fuentes de información                                  | Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Brecha 8. Infraestructura</b>                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Dimensión 8.2. Infraestructura de comunicaciones</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Indicador 8.2.1. Conexiones a internet</i>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Definición                                              | Es la relación entre la cantidad de conexiones a banda ancha en servicio (ADSL, cablemódem, conexión inalámbrica fija/ móvil o satelital) en una jurisdicción determinada y la cantidad total de habitantes de dicha jurisdicción. Se expresa en conexiones a banda ancha cada 100 habitantes.                                                                                                                       |
| Unidad de medida                                        | Cantidad de conexiones de banda ancha cada 100 habitantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Metodología de cálculo                                  | Se calcula como el cociente entre la cantidad de conexiones de banda ancha y la cantidad de habitantes de una provincia. El resultado se multiplica por 100.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Comentarios e información adicional                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Fuentes de información                                  | Encuesta a Proveedores de Acceso a Internet y estimaciones de población, INDEC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Brecha 8. Infraestructura</b>                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Dimensión 8.3. Infraestructura terrestre</b>         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Indicador 8.3.1. Densidad caminera</i>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Definición                                              | Es la relación entre la longitud de la red vial total de una provincia (total de caminos nacionales y provinciales) y su superficie terrestre.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Unidad de medida                                        | Kilómetros de rutas nacionales y provinciales cada 100 km <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Metodología de cálculo                                  | Se calcula como el cociente entre el total de caminos nacionales y provinciales y la superficie terrestre de la provincia.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Comentarios e información adicional                     | Se consideran redes viales primarias y secundarias, no se incluye la Red Vial Terciaria, ni Caminos Vecinales ni Municipales.<br>Si bien el kilómetro 0 de las rutas nacionales se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, los kilómetros de rutas nacionales son relevados a partir del límite definido por la Avenida General Paz. De esta forma, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires queda fuera del relevamiento. |
| Fuentes de información                                  | Consejo Federal de Inversiones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

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

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

**Brecha 8. Infraestructura****Dimensión 8.4. Infraestructura energética***Indicador 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad*

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

**Brecha 9. Medioambiente****Dimensión 9.1. Deforestación***Indicador 9.1.1. Tasa de deforestación*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Evalúa la proporción de tierras forestales eliminadas en la provincia, en relación con su superficie boscosa total en el año base o referencia.                                                                                                                                                                                                   |
| Unidad de medida                    | Porcentaje en relación con la superficie boscosa provincial.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el cociente entre lo deforestado en un momento t) y la superficie boscosa en un año determinado que se considera como base o referencia.                                                                                                                                                                                          |
| Comentarios e información adicional | Dado que el primer inventario forestal se realizó en 2006, se considera a este año como base o referencia. Del cálculo de este indicador se excluyen un conjunto de provincias para las cuales no se dispone de información en la fuente consultada. Estas son: Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Mendoza, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego. |
| Fuentes de información              | Dirección de Bosques, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.                                                                                                                                                                                                          |

**Brecha 9. Medioambiente****Dimensión 9.2. Contaminación ambiental***Indicador 9.2.1. Estimaciones de emisión de gases de efecto invernadero*

|                                     |                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                          | Mide la importancia de la emisión de gases de efecto invernadero en relación con el producto bruto geográfico de la provincia                                                |
| Unidad de medida                    | Volumen de emisiones por producto generado                                                                                                                                   |
| Metodología de cálculo              | Se calcula como el cociente entre la emisión de gases de efecto invernadero generados en todas las actividades productivas de la provincia y el PBG de la misma jurisdicción |
| Comentarios e información adicional |                                                                                                                                                                              |
| Fuentes de información              | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Estimación del PBG provincial, CEPAL                                                                                       |

## Anexo 2

### Estadístico

**Cuadro A2.1**  
**Indicadores de brechas estructurales de desarrollo para la provincia de Buenos Aires**

| Brecha         | Indicador Proxy                                   | Nacional |              |              | Promedio de la<br>Región Pampeana | Buenos Aires |
|----------------|---------------------------------------------------|----------|--------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
|                |                                                   | Promedio | Menor brecha | Mayor brecha |                                   |              |
| 1. Ingresos    | 1.1.1. Ingresos per cápita                        | 100      | 288,0        | 39,5         | 97,0                              | <b>86,4</b>  |
|                | 1.2.1. Ingresos laborales nominales               | 100      | 197,3        | 64,9         | 101,4                             | <b>99,8</b>  |
| 2. Desigualdad | 2.1.1. Concentración de ingresos                  | 0,393    | 0,330        | 0,445        | 0,419                             | <b>0,420</b> |
| 3. Empleo      | 3.1.1 Tasa de ocupación                           | 40,0     | 51,5         | 30,8         | 40,6                              | <b>40,5</b>  |
|                | 3.1.2. Tasa de subocupación                       | 7,2      | 2,0          | 12,7         | 9,6                               | <b>12,3</b>  |
|                | 3.2.1. Tasa de informalidad de los asalariados    | 29,8     | 8,0          | 44,1         | 30,5                              | <b>35,9</b>  |
|                | 3.2.2. Ocupados en sectores de baja productividad | 38,4     | 21,7         | 49,7         | 42,2                              | <b>40,6</b>  |
| 4. Pobreza     | 4.1.1. Porcentaje de hogares con NBI              | 11,4     | 3,8          | 19,7         | 6,5                               | <b>8,1</b>   |
|                | 4.2.1. Hogares por debajo de la línea de pobreza  | 20,5     | 10,2         | 39,7         | 21,2                              | <b>19,7</b>  |
| 5. Educación   | 5.1.1. Cantidad promedio de años de escolaridad   | 11,4     | 14,0         | 10,5         | 11,0                              | <b>10,5</b>  |
|                | 5.2.1. Tasa de finalización en primaria           | 74,2     | 90,4         | 40,2         | 79,6                              | <b>81,0</b>  |
|                | 5.2.2. Tasa de permanencia en secundaria          | 52,0     | 75,5         | 40,4         | 49,4                              | <b>52,9</b>  |
|                | 5.3.1. Bajo desempeño educativo en primaria       | 39,0     | 21,4         | 51,9         | 34,2                              | <b>37,7</b>  |
|                | 5.3.2. Bajo desempeño educativo en secundaria     | 60,8     | 47,5         | 70,8         | 54,4                              | <b>57,0</b>  |
| 6. Salud       | 6.1.1. Tasa de cobertura en salud                 | 71,4     | 91,6         | 63,3         | 70,5                              | <b>65,4</b>  |
|                | 6.2.1. Tasa de mortalidad materna                 | 4,2      | 1,6          | 8,1          | 3,1                               | <b>3,9</b>   |
|                | 6.2.2. Tasa de mortalidad infantil                | 9,8      | 6,4          | 14,5         | 9,2                               | <b>9,9</b>   |
|                | 6.2.3. Esperanza de vida al nacer                 | 77,1     | 78,7         | 74,9         | 77,1                              | <b>76,7</b>  |
| 7. Producción  | 7.1.1. Grado de industrialización                 | 12,8     | 35,4         | 2,2          | 14,4                              | <b>23,7</b>  |
|                | 7.1.2. Complejidad de la estructura productiva    | 22,1     | 33,9         | 10,4         | 27,6                              | <b>33,9</b>  |
|                | 7.1.3. Importancia del empleo privado             | 57,0     | 77,3         | 33,0         | 63,6                              | <b>68,5</b>  |
|                | 7.3.1. Complejidad de las exportaciones           | 23,0     | 82,3         | 0,03         | 16,9                              | <b>45,4</b>  |
|                | 7.3.2. Diversificación de las exportaciones       | 80,1     | 43,9         | 97,8         | 66,6                              | <b>43,9</b>  |

Cuadro A.1 (conclusión)

| Brecha             | Indicador Proxy                               | Promedio | Nacional<br>Menor brecha | Mayor brecha | Promedio de la<br>Región Pampeana | Buenos Aires |
|--------------------|-----------------------------------------------|----------|--------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
| 8. Infraestructura | 8.1.1. Infraestructura educativa              | 11,1     | 18,4                     | 5,2          | 11,2                              | 9,4          |
|                    | 8.1.2. Infraestructura en salud               | 7,9      | 16,2                     | 3,8          | 6,3                               | 3,9          |
|                    | 8.2.1. Conexiones a internet                  | 35,1     | 78,0                     | 11,8         | 42,7                              | 50,1         |
|                    | 8.3.1. Tasa de densidad caminera              | 8,8      | 19,3                     | 0,1          | 12,5                              | 13,0         |
|                    | 8.4.1. Cobertura de la red de gas             | 16,1     | 47,5                     | 0            | 20,9                              | 23,0         |
|                    | 8.4.2. Cobertura de la red de electricidad    | 34,3     | 53,9                     | 24,4         | 41,0                              | 36,2         |
| 9. Medioambiente   | 9.1.1. Tasa de deforestación                  | 0,4      | 0                        | 1,0          | 0,3                               | s/d          |
|                    | 9.2.1. Emisión de gases de efecto invernadero | 1,5      | 0,2                      | 5,3          | 1,3                               | 0,9          |

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

**Cuadro A2.2**  
Indicadores de brechas estructurales de desarrollo según aglomerados para la provincia de Buenos Aires

| Brecha      | Indicador                                     | PBA   | Partidos del<br>GBA | Mar del Plata<br>- Batán | Bahía Blanca –<br>Cerri | San Nicolás –<br>Villa<br>Constitución | Gran La Plata |
|-------------|-----------------------------------------------|-------|---------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------------------|---------------|
| Ingresos    | Ingresos laborales nominales promedio         | 100   | 98,9                | 101,5                    | 104,5                   | 97,5                                   | 111,7         |
| Desigualdad | Coeficiente de Gini                           | 0,420 | 0,420               | 0,419                    | 0,389                   | 0,404                                  | 0,408         |
| Empleo      | Tasa de ocupación                             | 40,5  | 40,3                | 30,6                     | 42,0                    | 38,3                                   | 41,8          |
|             | Tasa de subocupación                          | 12,3  | 12,5                | 13,7                     | 5,9                     | 4,0                                    | 11,0          |
|             | Tasa de informalidad de los asalariados       | 35,9  | 36,5                | 36,7                     | 25,9                    | 27,2                                   | 32,5          |
|             | Ocupados en sectores de baja<br>productividad | 40,6  | 40,6                | 51,3                     | 37,3                    | 40,5                                   | 35,2          |
| Educación   | Años de escolaridad                           | 10,5  | 10,2                | 11,2                     | 11,4                    | 10,7                                   | 12,0          |
| Salud       | Tasa de cobertura de salud                    | 65,4  | 63,8                | 73,3                     | 75,4                    | 73,4                                   | 74,4          |

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



**Cuadro A2.3**  
**Indicadores de brechas estructurales de desarrollo según subespacios para la provincia de Buenos Aires**

| <b>Brecha</b>          | <b>Indicador</b>                       | <b>PBA</b> | <b>GBA</b> | <b>Sudoeste</b> | <b>Sur</b> | <b>Noroeste</b> | <b>Noreste</b> | <b>Costero</b> | <b>Centro</b> | <b>Capital</b> |
|------------------------|----------------------------------------|------------|------------|-----------------|------------|-----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| <i>Ingresos</i>        | Ingresos per cápita                    | 100        | 70,4       | 148,3           | 40,0       | 136,1           | 103,3          | 109,5          | 132,6         | 59,9           |
| <i>Educación</i>       | Bajo desempeño educativo en primaria   | 39,0       | 38,3       | 36,9            | 37,2       | 40,6            | 40,1           | 40,2           | 39,3          | 40,8           |
|                        | Bajo desempeño educativo en secundaria | 57,0       | 58,2       | 53,0            | 58,4       | 59,6            | 58,7           | 59,5           | 55,5          | 61,4           |
| <i>Salud</i>           | Tasa de mortalidad infantil            | 9,9        | 10,0       | 7,1             | 11,2       | 8,3             | 10,4           | 8,2            | 8,4           | 10,2           |
|                        | Tasa de mortalidad materna             | 3,4        | 3,7        | 0,6             | 2,7        | 0,0             | 1,7            | 6,4            | 6,4           | 0,6            |
| <i>Producción</i>      | Grado de industrialización             | 30,5       | 60,7       | 1,1             | 0,7        | 0,1             | 16,5           | 5,8            | 7,6           | 6,4            |
| <i>Infraestructura</i> | Infraestructura educativa              | 20,2       | 7,3        | 27,3            | 16,5       | 25,2            | 16,2           | 28,6           | 24,6          | 19,0           |
|                        | Infraestructura en salud               | 3,1        | 0,9        | 4,3             | 2,4        | 3,4             | 2,7            | 4,3            | 4,1           | 3,1            |
|                        | Cobertura en la red de electricidad    | 36,8       | 29,0       | 42,9            | 36,9       | 38,2            | 32,0           | 44,4           | 35,3          | 34,3           |

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



El presente documento identifica y analiza las principales brechas estructurales de desarrollo de la provincia de Buenos Aires. Para ello, se parte del enfoque elaborado por la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL (CEPAL, 2012b), adaptado para el análisis de las restricciones al desarrollo de las provincias argentinas (CEPAL, 2016 y sus revisiones posteriores). Dicho enfoque reconoce el carácter multidimensional e indivisible de los procesos de desarrollo, como también la existencia de heterogeneidades que emergen a partir de diferencias económico-productivas, sociales y geográficas al interior de cada país, y permite trascender el indicador de ingreso per cápita como eje de la clasificación del nivel de desarrollo de los distintos países o regiones.

Luego de una caracterización geográfico-espacial, sociodemográfica y productiva de la provincia de Buenos Aires, este documento analiza las nueve brechas contempladas en la metodología (ingresos, desigualdad, empleo, pobreza, educación, salud, producción, infraestructura, medioambiente) a partir de las cuales se estudia a la provincia en perspectiva nacional y de su región de pertenencia específica. Lo anterior se complementa con un análisis intra-provincial, tomando como referencia los subespacios regionales definidos en el Plan Estratégico Productivo de la Provincia de Buenos Aires 2020 y los aglomerados urbanos de la provincia identificados a partir de la EPH.

A partir del análisis integrado de los resultados observados, el documento sugiere áreas de intervención estratégica para la agenda de políticas públicas de la provincia de Buenos Aires.