Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Desarrollo territorial en Argentina: *diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas*

Resumen ejecutivo

VOLUMEN I

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

ARGENTINA

Desarrollo territorial en Argentina: *diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas*

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y demás información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial respecto a la situación jurídica de territorio alguno o un respaldo o aprobación de dichos límites.

Derechos y licencias
El contenido de este trabajo está sujeto a leyes de *copyright*. Debido a que el Banco Mundial alienta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, total o parcialmente, con fines no comerciales siempre y cuando se haga una atribución completa del mismo.

Atribución —Banco Mundial. 2020. *Desarrollo territorial en Argentina: diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas.* Washington, DC: Banco Mundial.

Cualquier pregunta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, debe dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Ilustración de portada: © Isabel de Lara. Se requiere permiso adicional para reutilizar. Diseño de portada: © Isabel de Lara. Se requiere permiso adicional para reutilizar.

AGRADECIMIENTOS

El informe *Desarrollo territorial en Argentina: diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas* fue preparado por un equipo dirigido por Nancy Lozano Gracia (economista sénior, GSU10, co-gerente del grupo de trabajo) y Horacio Cristian Terraza (especialista urbano principal, GSU10, co-gerente del grupo de trabajo), y compuesto por Beatriz Eraso Puig (especialista urbana, GSU10), Verónica I. Raffo (especialista sénior en infraestructura, GTD04), Somik Lall (coordinador global, desarrollo territorial), Nathalie Picarelli (economista, GSU10), Jessica Grisanti (especialista urbana, GSU10), Diana Cristina Tello Medina (economista, GSU10), Sally Murray (especialista urbana, GSU19) y Sebastián Anapolsky (consultor). Marcela Nandllely González (asistente administrativa, GSU10) proporcionó asistencia administrativa general.

El equipo agradece los comentarios de Ellen Hamilton (especialista urbana principal, GSU11), Ayah Mahgoub (especialista sénior en desarrollo urbano, GSU11) y Javier Sánchez-Reaza (economista sénior, GPSJB).

El equipo aprecia los aportes adicionales por parte de Pablo Fajgelbaum (profesor asociado de economía, UCLA), Olivia D'Aoust (economista urbana, GSU19), Alice Duhaut (economista, DECIE), Gilles Duranton (profesor catedrático en bienes raíces, Wharton Real Estate Department), Steven Farji Weiss (economista, GFCAE), Daniel Gómez Gaviria (economista sénior, GFCLC), Katie L. McWilliams (oficial en TI, gestión de datos e información, ITSOP), Diana Van Patten (asistente de investigación, UCLA) y Anthony Venables (profesor de economía de BP, Oxford).

El equipo se benefició de la orientación de Jesko Hentschel (anterior director de país, LCC7C) y Carole Megevand (anterior líder del programa, LCC7C). Emily Sinnott (líder del programa, LCC7C), Cristian Quijada Torres (especialista sénior en el sector privado, GTC04) y Catherine Lynch (especialista urbana sénior, GSU10) proporcionaron orientación y comentarios muy valiosos. El informe fue elaborado bajo la orientación general de Ming Zhang (gerente del equipo de desarrollo urbano y resiliencia, GSU10).

El informe fue editado en inglés por Sam Ashworth. Martín Gianelli realizó la traducción del documento al español. El equipo de Sociopúblico se encagó de la edición del documento en español. El diseño editorial e ilustración del libro fueron realizados por Isabel De Lara.

El debate sobre políticas incluido en este informe se benefició de discusiones que tuvieron lugar durante 2017-2019 con funcionarios de gobierno, incluidos representantes del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, el Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina, la Subsecretaría de Relaciones Municipales de Argentina, la Secretaría de Integración Productiva, la Provincia de Salta, la Provincia de Jujuy, la Municipalidad de Salta, la Municipalidad de Jujuy, el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES-Jujuy) y el Consejo Económico Social de la Provincia de Salta.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEL	Áreas económicas locales
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CU	Cocientes de ubicación
DB	Reporte de Doing Business, Banco Mundial
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GHSL	Capa Global de Asentamientos Humanos (Global Human Settlement Layer)
ICG	Índice de Competitividad Global, Foro Económico Mundial
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
KSI	Índice de Especialización de Krugman (Krugman's Specialization Index)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NEA	Noreste argentino
NOA	Noroeste argentino
OEDE	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
ONDAT	Observatorio Nacional de Datos de Transporte
PET	Plan Estratégico Territorial
PGB	Plan de Gestión y Resultados
PIB	Producto interno bruto
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
VAB	Valor añadido bruto

RESUMEN EJECUTIVO

CONO DE ARITA EN SALTA, ARGENTINA
Sebastian del Val ©

RESUMEN EJECUTIVO

La población y la actividad económica en Argentina se concentran fuertemente en unos pocos lugares, siguiendo la tendencia observada en todo el mundo. En el nivel global, el desarrollo económico históricamente se concentra en una reducida cantidad de sitios. De hecho, apenas el 1,5% de la superficie terrestre alberga la mitad de su producción. Con una cifra de 40,12 millones, la población argentina se concentra en gran medida en su capital (INDEC, 2010). De acuerdo al censo de 2010, el 66% de la población se concentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en la región Pampeana circundante. Más aún, el 91% de la población del país vive en áreas urbanas[1] y apenas 31 ciudades concentran el 70% de la población urbana total. Algunos trabajos recientes indican que esta concentración persiste en el tiempo, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima una tasa de población urbana para Argentina del 91,8% en 2015. Las actividades económicas en el país también están concentradas geográficamente en las áreas central y costera, mientras que dos tercios del producto interno bruto (PIB) nacional se produce en solo dos regiones: AMBA y Pampeana (Muzzini *et al.*, 2016).

Sin embargo, a diferencia de países como Corea del Sur, la concentración de actividades económicas no ha sido acompañada de un esfuerzo exitoso por mejorar las condiciones de vida en todo el país. A pesar de una reducción general de la pobreza de carácter sostenible, hoy en día el 40% de la población sigue siendo vulnerable a recaer en ella, además de la persistencia de grandes divergencias geográficas; por ejemplo, las provincias del Norte argentino siguen lidiando con la pobreza extrema y con brechas considerables en las condiciones de vida, comparadas con el resto del país. Si bien las tasas de pobreza general han caído desde 2002, su incidencia en las regiones Noroeste (NOA) y Noreste (NEA) es del 25,4% y el 33,2%, respectivamente, las más altas de Argentina. Aunque el acceso al agua y a la educación primaria ha mejorado, acortando la brecha entre regiones, el NOA sigue rezagado en términos de acceso a saneamiento, educación secundaria y resultados relacionados con el desarrollo humano.

Con un déficit primario del 4,2% del PIB en 2017 y una inflación del 24,8% a fines del mismo año, también será necesario priorizar las inversiones en el contexto de desarrollo territorial. **¿Cómo puede el gobierno reducir las brechas de desarrollo a lo largo del territorio nacional y fomentar al mismo tiempo oportunidades de crecimiento en un contexto de déficit fiscal en el país?** Mediante un enfoque de desarrollo territorial que permite identificar los retos y las oportunidades en el nivel subnacional, el presente informe proporciona un marco y un diagnóstico para comprender Argentina a través de tres dimensiones: escala, especialización y convergencia. El primer capítulo explica el marco de desarrollo territorial utilizado para este análisis. El segundo capítulo brinda un panorama general de la geografía económica argentina y los retos que enfrenta el país de acuerdo a estas tres dimensiones. El tercer capítulo presenta una mirada más profunda sobre dos provincias, Salta y Jujuy, colocándolas bajo un mismo lente. El último capítulo sintetiza los mensajes clave de

1 En Argentina, todas las localidades con una población de 2000 o más habitantes son consideradas urbanas.

este informe y establece parámetros que permiten comparar Argentina con otros países del mundo en cuanto a escala, especialización y convergencia.

Escala, especialización y convergencia: un marco para el desarrollo territorial

El desarrollo territorial es consciente del lugar que ocupan la actividad económica, las personas, los puestos de trabajo y el nivel de vida, que muchas veces no están distribuidos equitativamente en un país. Por ende, cuando se piensa en cómo llegar a cada rincón de un país, a cada ciudadano dentro de sus fronteras, los formuladores de políticas deben entender el entorno para el desarrollo territorial de acuerdo a tres dimensiones:

- **Escala,** porque las personas y empresas suelen concentrarse espacialmente en unos pocos lugares, evidencia de que la proximidad es algo valioso.
- **Especialización,** porque los beneficios de la concentración pueden expandirse espacialmente cuando los lugares están bien conectados, y los lugares conectados pueden especializarse en aquello en lo que son más productivos o diversificarse y continuar innovando.
- **Convergencia,** porque la concentración espacial de personas y empresas puede aprovecharse para mejorar las condiciones de vida en todos lados, convergencia en las condiciones de vida.

Escala, especialización y convergencia: las dimensiones clave del desarrollo territorial. Las personas y empresas muchas veces se concentran en unos pocos lugares dentro de un país, reflejando el valor de la proximidad. Sin embargo, la concentración espacial de la actividad económica a veces es motivo de preocupación para aquellos gobiernos que preferirían ver que el crecimiento económico se distribuye uniformemente en todo el territorio. No obstante, la teoría económica y la experiencia internacional muestran que la concentración espacial es inevitable y conveniente, aquellos sitios exitosos han logrado extender los beneficios derivados de dicha concentración económica a todas las regiones de un país. Además, cuando los lugares están bien conectados, las personas pueden acceder a más oportunidades económicas, mientras que las empresas pueden acceder a mercados más grandes para sus insumos y productos. Cuando faltan conexiones, los mercados de capital y de trabajo se segmentan, las economías de escala son limitadas y las oportunidades se truncan. Los beneficios de la concentración pueden expandirse espacialmente cuando los lugares están bien conectados, y los lugares conectados pueden especializarse en aquellas tareas y líneas de producción en las que son más productivos. De cualquier manera, la concentración y especialización no tienen por qué resultar en diferencias en el nivel de vida entre regiones. Por el contrario, pueden aprovecharse para lograr la convergencia en todo un territorio. El análisis de la geografía económica de un país o una región de acuerdo a estas tres dimensiones puede entonces orientar la identificación de retos y ayudar a definir las prioridades de una estrategia de desarrollo territorial.

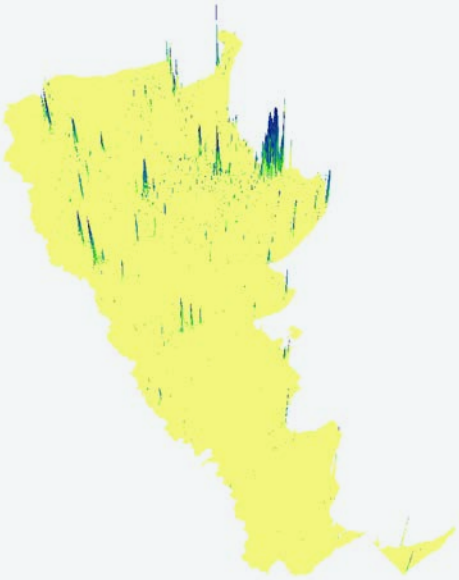
Para cada una de las dimensiones del desarrollo territorial, el análisis fue guiado por preguntas orientadoras clave e indicadores indirectos elegidos para responder dichos interrogantes. Cabe señalar que ningún indicador por sí solo puede responder las preguntas clave en torno a escala, especialización y convergencia, y por lo tanto este análisis hace uso de varios indicadores. La escala, por ejemplo, se representa con indicadores que miden la concentración de personas, actividad económica y empresas. Para la especialización, se

utilizaron indicadores relacionados con la distribución de dicha actividad económica y empleo, junto con otros que miden la conectividad y un entorno propicio. La convergencia se midió a través de indicadores que cuantifican el nivel de vida.

¿Dónde se encuentra Argentina?

Escala

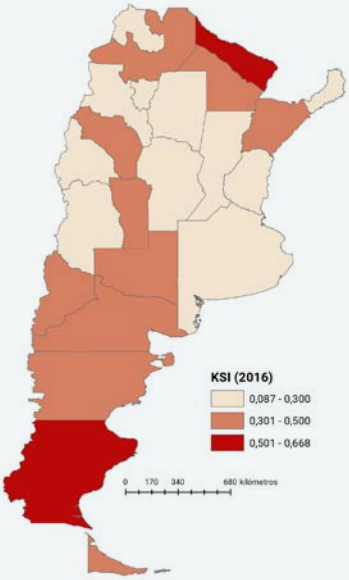
La actividad económica se concentra en la provincia de Buenos Aires, pero no ha logrado extender estos beneficios a todas las regiones



Concentración económica: luces nocturnas **Fuente:** datos de NOAA, 2015.

Especialización

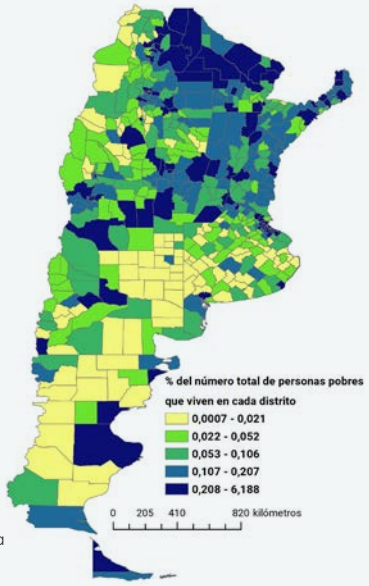
Escasa especialización del empleo en la mayoría de las provincias del país



Índice de Especialización de Krugman en el nivel provincial **Fuente:** datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), cálculos de los autores.

Convergencia

Argentina experimentó cierta convergencia en las condiciones de vida, aunque aún existen brechas en algunos indicadores clave



Porcentajes del número total de personas pobres que viven en cada distrito **Fuente:** INDEC (2010).

POCA ESCALA EN ARGENTINA –

baja densidad empresarial, con poca evolución en tamaño

Existe una elevada concentración de personas y actividades económicas, aunque la densidad empresarial en Argentina es baja y carece de escala.

Argentina no difiere de las tendencias en el mundo: la población y la actividad económica se concentran en unos pocos lugares. La provincia de Buenos Aires alberga cerca del 40% de la población del país y contribuye con un tercio del PIB. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es casi once veces más grande que la segunda ciudad, Córdoba, reflejo del hecho de que Argentina tiene una de las tasas de primacía urbana más elevadas de América del Sur, con un 44,4%, apenas por debajo de Paraguay con un 58,6% y Perú con un 48%. Brasil, por el contrario, tiene una de las tasas más bajas del continente, con un 13,1%. Asimismo, el 91% de la población de Argentina vive en áreas urbanas, mientras que solo 31 ciudades concentran el 70% de la población urbana total. El Norte argentino se ubica en el segundo lugar en términos de concentración poblacional, seguido de Cuyo y Patagonia, en ese orden. Sin embargo, y a pesar de haber experimentado una rápida urbanización en las últimas dos décadas, la contribución del Norte al PIB nacional sigue estando muy por debajo de su porcentaje poblacional. El Norte alberga el 21% de la población, pero contribuye apenas con el 10% del PIB nacional[2] y el 7% de las exportaciones totales (INDEC, 2016). Cuyo y Patagonia, por otro lado, albergan el 8% y el 6%, respectivamente, de la población nacional, y contribuyen con el 7% y 8% del PIB (Ministerio de Producción de Argentina, 2015).

Argentina también muestra concentración de otras maneras: Buenos Aires sirve como nodo de transporte para toda Argentina, la mayor parte del transporte aéreo de pasajeros y de la carga por carretera fluyen a través de la capital. El 71% de los pasajeros en 2016 utilizó algún aeropuerto de la región Pampeana, de los cuales el 61,4% tuvo al AMBA[3] como origen o destino. En términos de carga, el 91% del total de la carga aérea pasa por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza en Buenos Aires. Por último, los mayores flujos de carga y pasajeros pasan por el corredor que conecta Buenos Aires con Rosario y Córdoba, que también concentra buena parte de la población y de la actividad económica del país.

A pesar de la concentración de personas y actividades económicas, la falta de escala se ve reflejada en empresas que en gran parte son locales y pequeñas, lo que resulta en una densidad empresarial total baja en todas las regiones. La mayoría de las empresas se concentra en la región Pampeana, que alberga al 77,5% de las empresas del país. En 2015, el 67% de las empresas argentinas eran microempresas, el 22% pequeñas, el 6% medianas y el 5% grandes. Mientras que las microempresas representan la mayor parte, el 51% del empleo privado es generado por grandes empresas. De todas formas, este patrón no es único. La experiencia internacional indica que en gran parte de los países una clara mayoría de las empresas (entre el 70% y el 95%) son microempresas, sin embargo la densidad empresarial en Argentina es de dos a cuatro veces más baja que en los vecinos Chile y Brasil. Argentina solo posee 13 empresas cada 1000 habitantes, mientras que Chile posee 48 y Brasil 25 empresas cada 1000 habitantes. La región Pampeana y el Norte argentino tienen una baja densidad, con apenas 16 y 6 empresas cada 1000 habitantes, respectivamente.

2 PIB a precios constantes de 2004, Ministerio de Producción de Argentina (2015).

3 Proporción de pasajeros que utilizaron los dos aeropuertos que sirven el AMBA: el Aeroparque Jorge Newbery y el Aeropuerto Internacional Ezeiza.

La falta de escala también se observa en la preponderancia de microempresas que no evolucionan a grupos de mayor tamaño. Las empresas en Argentina se estancan en su propio tamaño y solo unas pocas evolucionan. Por ejemplo, el 57% de las microempresas siguió siendo una microempresa al cabo de cinco años, mientras que el 40% cerró. En el caso de las empresas medianas, solo el 6% creció a un tamaño mayor. Las empresas de rápido crecimiento, aquellas que logran aumentar el empleo de forma veloz y sostenible, representaron menos del 1% del total de empresas entre 2010 y 2016 (Ministerio de Producción de Argentina, 2018).

BAJA ESPECIALIZACIÓN EN ARGENTINA – falta de integración entre mercados locales

Falta integración entre los mercados locales en Argentina debido a la mala conectividad y las barreras institucionales.

Los servicios dominan el PIB y el empleo, y la contribución de los no transables al empleo total en Argentina es elevada. En 2017, los servicios representaron el 50,4% del PIB nacional. En todas las regiones, el empleo se concentra mayormente en el sector servicios,[4] alrededor del 43% en el nivel nacional en 1996 y del 48% en 2016. En la dimensión regional, el sector servicios del área Pampeana representó el 78% del PIB local, contribuyendo con casi la mitad del empleo, seguido de industria y comercio. En el Norte, los servicios representaron alrededor del 39% del empleo, aunque su importancia creció con el tiempo. Por último, el AMBA y las cinco mayores aglomeraciones tienen un menor nivel de empleo en sectores transables, comparados con el promedio para ciudades similares y ciudades líderes.

4 Datos de OEDE. El número total de empleados en una provincia se obtiene del número total de empleados declarados en esa provincia por cada empresa.

La especialización en las dimensiones regional y de ciudad es escasa y se ha debilitado con el paso del tiempo. Para comprender mejor los niveles de especialización del empleo según la localidad en Argentina, se elaboró el Índice de Especialización de Krugman (Krugman's Specialization Index, KSI). En general, las localidades altamente especializadas tienen índices superiores a 0,75, mientras que las localidades con uno menor a 0,35 son consideradas no especializadas (Blankespoor *et al.*, 2017). En Argentina, tanto el KSI promedio como el mediano están muy cerca de 0,35 para todos los años analizados. Esto revela una escasa especialización en las provincias entre 2006 y 2016, que se vuelve cada vez más débil con el paso del tiempo. En menor escala, algunas ciudades pequeñas y medianas muestran un alto nivel de especialización en el empleo, particularmente en las provincias del Norte. Pero menos del 1% de las ciudades argentinas observan especialización en el empleo.

Los escasos niveles de especialización apuntan a desafíos en términos de conectividad. Existen grandes disparidades espaciales en términos de acceso a infraestructura para la conectividad a lo largo de Argentina, algo que en general se alinea con un bajo rendimiento económico. Mientras que las provincias del centro de Argentina están bien conectadas, un reflejo de la densa red de transporte entre ciudades, la infraestructura para la conectividad dura es débil, especialmente en el Norte y la Patagonia. El Norte argentino muestra una densidad vial más baja que el promedio nacional y que las regiones Pampeana y Cuyo. Con la excepción de Jujuy, en 2015, la densidad vial en la región NOA era de 8 y 5,9 kilómetros cada 100 kilómetros cuadrados para carreteras nacionales y provinciales, respectivamente. Asimismo, las áreas de Patagonia,

junto con áreas al este y oeste del corredor Jujuy-Salta-Córdoba, tienen los menores niveles de accesibilidad vial y los tiempos de viaje relativamente elevados. Para ponerlo en perspectiva, Tanzania y Namibia en África tienen una densidad vial de 9,1 y 5,5 kilómetros cada 100 kilómentros cuadrados (FAO, 2011), respectivamente. Estos desafíos en torno a la conectividad se traducen en costos logísticos elevados, en particular para las provincias del Norte. Se estima que el costo logístico en esta región es hasta un 50% más elevado que en las vecinas regiones Centro y Cuyo (Banco Mundial, 2016). Asimismo, Argentina ocupó el puesto 66 en el Índice de Desempeño Logístico 2016, por detrás de México (54), Brasil (55), Uganda (58), Kenia (42) e India (35). Además, la infraestructura para la conectividad "blanda" es débil en el país. En conjunto, el Norte argentino es el más desfavorecido en términos de acceso a Internet. En 2016, el 21% de las personas tenía una conexión residencial de banda ancha, muy por debajo del promedio nacional del 41%. Las mismas diferencias pueden observarse en las demás telecomunicaciones: en promedio, existían 146 líneas de telefonía móvil por cada 100 personas en Argentina en 2017, pero solo 119 en las provincias del Norte, comparado con 152 en Patagonia.

Las deficiencias en términos de barreras institucionales también perjudican la integración. La calidad de las instituciones en Argentina es un obstáculo clave para lograr mayores inversiones y la expansión del sector privado. El análisis de las Encuestas Empresariales Argentinas para 2010 y 2017 indica que las empresas, tanto del sector informal como formal, apuntan a las barreras institucionales como el principal obstáculo para su operación diaria.

FALTA DE CONVERGENCIA EN ARGENTINA – ha habido avances, pero persisten brechas

A pesar de una convergencia en las condiciones de vida a lo largo del tiempo, aún persisten grandes desigualdades entre regiones de Argentina.

Argentina ha experimentado cierta convergencia en las condiciones de vida, aunque aún existen brechas entre las distintas regiones. Mientras que la accesibilidad al agua convergió con el paso de los años, todavía persiste una diferencia importante entre el Norte argentino y el resto del país en términos de acceso a saneamiento y servicios básicos. Con respecto al agua, las provincias del NEA (Chaco, Formosa y Santiago del Estero) tienen el menor porcentaje de hogares con acceso, que llega al 75%, aunque no muy lejos del porcentaje de hogares en CABA, que alcanza el 99% (Banco Mundial, 2018). En el caso del saneamiento, solo el 18,01% de la población de la provincia de Misiones en el NEA accede a una cloaca, mientras que en Chaco y Formosa menos del 35% lo hace. Por el contrario, más del 80% de la población en Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut en Patagonia tiene acceso a una cloaca.

Existe cierta correspondencia entre personas pobres y lugares pobres, y esto es evidente en las provincias del Norte. Aún hoy, las provincias del NOA luchan contra la pobreza extrema y exhiben brechas considerables en las condiciones de vida comparadas con el resto del país. En algunas localidades de las provincias del Norte, más del 35% de los hogares tiene necesidades básicas insatisfechas. Los dos municipios con peor desempeño en este área se encuentran en Formosa y Salta, donde el 68% y el 49% de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas.

El Norte también domina en términos de pobreza absoluta. La mayoría de los distritos con una proporción grande de sus hogares con necesidades insatisfechas en el extremo superior de la distribución se encuentra en las provincias del Norte y Buenos Aires. De hecho, tres distritos de Buenos Aires tienen la mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (*i. e.*, CABA, La Matanza y General Sarmiento).

Aquellas regiones con elevados índices de pobreza y brechas en las condiciones de vida también están equipando de manera menos efectiva a sus poblaciones con la capacitación necesaria para el trabajo productivo. Como en el caso del acceso al agua, hubo convergencia en cuanto a la cobertura de la educación primaria. De acuerdo al último censo (2010), el promedio nacional era de 92,3% y la variación en el nivel provincial del 88,5% al 97,4% Sin embargo, el Norte del país sigue rezagado en desarrollo del capital humano; estas provincias aparecen sistemáticamente en los lugares más bajos en el nivel provincial con respecto a indicadores educativos. Todas ellas exhiben tasas de finalización de escuela secundaria del 50% o menos. De todas las provincias por debajo de la mediana (45,8%), siete se encuentran en el Norte, mientras que otras tres están en Patagonia, una en la región Pampeana y otra en Cuyo. Del mismo modo, la tasa de analfabetismo en el Norte argentino (3,7%) es el doble que el promedio nacional.

¿Dónde se encuentran las provincias de Salta y Jujuy?

Salta y Jujuy tienen una elevada concentración de personas en el Norte argentino, pero la falta de escala se evidencia por el bajo crecimiento y productividad de sus empresas. Salta y Jujuy son provincias importantes dentro del NOA. Tienen frontera con tres países: Chile al oeste, Bolivia al norte y Paraguay al noreste. Dentro del NOA, representan el 41,2% de la población y el 42% de la actividad económica (el 26,9% y el 15,3% del producto geográfico bruto [PGB], respectivamente). Sin embargo, estas provincias tienen una menor densidad empresarial que el promedio nacional, con 6 empresas cada 1000 personas en el caso de Salta y 5 empresas cada 1000 personas en el caso de Jujuy. Asimismo, si tomamos la ciudad Salta capital, la proporción de empresas informales es del 45,1%, la mayor del país. La informalidad generalmente está asociada a empresas de pequeña escala con muy poca especialización, algo que conlleva un bajo nivel de productividad, inversión y supervivencia.

El predominio de los servicios del sector público y la escasa conectividad limitan las oportunidades y la integración económica de Salta y Jujuy; ambos factores dificultan la especialización. Una proporción significativa del sector servicios en Salta y Jujuy responde a servicios públicos. Estos representan casi un cuarto del PGB total de Salta. El 36,5% de los residentes de Salta capital eran empleados del sector público en 2015. Esta proporción diferencia a la ciudad de Salta de ciudades internacionales como Bloemfontein en Sudáfrica, la capital judicial de ese país, que tiene alrededor de 9,6 puntos porcentuales menos de empleo público que Salta. La experiencia internacional indica que la dependencia continua en el gobierno para las actividades productivas resulta, por un lado, en bajos niveles de productividad en un territorio y, por el otro, en una carga insostenible para las cuentas públicas. Asimismo, la infraestructura para la conectividad, tanto dura como blanda, es muy débil dentro y entre Salta y Jujuy. Las

carreteras provinciales de Salta y Jujuy son de muy baja calidad, apenas el 12,5% y el 14,8% de estas están pavimentadas, respectivamente. Esto indica que estas provincias están relativamente mal conectadas en el nivel interno como para facilitar el comercio, la escala y la especialización locales. Sin embargo, el Proyecto del Corredor de Desarrollo Vial del Noroeste tiene el potencial de facilitar el comercio entre las principales ciudades de Jujuy y Salta, lo que podría favorecer el desarrollo de cadenas de valor regionales en sectores clave, como minería, agricultura y turismo.

El bajo nivel de acceso a y de calidad de los servicios básicos, el escaso capital humano y la falta de infraestructura pública perpetúan las brechas en las condiciones de vida y de oportunidades en Salta y Jujuy, haciendo que la convergencia se vuelva un desafío. Las tasas de pobreza en estas provincias están entre las más altas de todas las aglomeraciones urbanas del país. Salta y Jujuy tienen una incidencia de la pobreza del 24,8% y el 24,2%, respectivamente, solo superadas por Santiago del Estero (con el 38,3%). Respecto a hogares con necesidades básicas insatisfechas, Salta tiene la mayor proporción (un 19,4%) y Jujuy la tercera más elevada en la región NOA (un 15,5%). Por otra parte, Salta y Jujuy tienen un déficit cualitativo en materia habitacional del 25,7%, la primera, y el 24%, la segunda. En términos de capital humano, las tasas de analfabetismo en estas provincias son bajas (un 3%), pero mucho más elevadas que el promedio nacional (un 1,9%). En cuanto a la infraestructura pública, solo el 3,6% y el 4,8% de las viviendas en Salta capital y San Salvador de Jujuy tienen iluminación pública. De todas formas, los municipios de Salta capital y San Salvador de Jujuy tienen un mayor acceso a servicios básicos comparados con el resto de las ciudades de estas provincias, así como una menor proporción de hogares cuyas condiciones están por debajo de los estándares de habitabilidad (un 16,8% en Salta y un 16,6% en San Salvador de Jujuy).

¿Dónde se encuentra Argentina en comparación con el mundo?

Los siguientes recuadros sintetizan los mensajes clave de este informe y apuntan a las conclusiones principales, brindando un marco de referencia para comparar Argentina con otros países del mundo en *escala*, *especialización* y *convergencia*. De aquí en más también se incluyen los mensajes clave para formuladores de políticas respecto a qué hacer para cada una de las tres dimensiones.

DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

Escala

Escala significa concentración poblacional

37% de la población se concentra en el **Área Metropolitana Buenos Aires.**

91% de la población del país vive en áreas urbanas.

70% de esta población urbana se concentra en apenas 31 ciudades.

Escala significa concentración de actividad económica

66% **del PIB se genera en dos regiones:** Área Metropolitana de Buenos Aires y Pampeana.

La economía del AMBA es casi 11 veces más grande que la de la segunda ciudad más grande del país, Córdoba.

Sin embargo, no se ha logrado extender estos beneficios a todas las regiones.

Escala significa concentración empresarial

La falta de escala también se refleja en la alta proporción de microempresas locales con **densidad empresarial baja y una escasa proporción de empresas en rápido crecimiento.**

Argentina solo posee 13 empresas por cada 1000 habitantes y un número aún menor en el Norte, con seis empresas cada 1000 habitantes.

Argentina y el mundo

Argentina **no difiere de las tendencias en el nivel mundial;** la población y la actividad económica están muy concentradas en unos pocos lugares. Por ejemplo, Santiago de Chile representa el 40% de la población urbana del país.

El nivel de concentración alrededor del mundo es similar, **Tokio y París** concentran el 40% y el 30% de la actividad económica de sus naciones en menos del 4 y 2% de la superficie, respectivamente.

Sin embargo, **estos lugares lograron esparcir los beneficios** de tal concentración económica a todas las regiones.

Países de la región como Chile y Brasil tienen una densidad empresarial de dos a cuatro veces más elevada.

Australia y Corea del Sur tienen una densidad empresarial de 88 y 66 empresas cada 1000 habitantes.

INFORMACIÓN PARA RESPONSABLES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para generar o manejar *escala*, los diseñadores de políticas deberán pensar en soluciones que impulsen economías de aglomeración, aumenten la productividad y permitan que prospere la concentración de personas y empresas, minimizando las externalidades negativas (por ejemplo, congestión y polución).

- **Generar escala significa apoyar la expansión de economías de escala** *externas* **a la empresa** – por ejemplo, by respaldando *economías de aglomeración* a través de mejores servicios locales o reduciendo barreras en el entorno de negocios locales – **y apoyar la escala de producción** *dentro* **de las empresas o sectores,** incrementando la eficiencia productiva.
- Una manera en la que los gobiernos locales han intentado generar escala es a través de Zonas Económicas especiales (ZEE). Las ZEE pueden asistir en la generación de escala permitiendo la creación de *economías de aglomeración* – los clústeres de empresas organizados resuelven fallas en la coordinación y permiten una prestación eficiente de infraestructura y servicios que estas ofrecen, y mercados para las industrias que pueden acoger. Además, es indispensable acompañarlas de **políticas e inversiones complementarias** para asegurar su éxito.

DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

Especialización

La especialización significa que un lugar se especializa en aquello en lo que es más productivo

El **dominio del sector servicios** en todas las regiones va de la mano con la escasa especialización:

- Dominio de los servicios: **64% del PIB; 48% del empleo.**
- El índice de especialización de Krugman revela la **escasa especialización** en el nivel provincia y ciudad, y esta especialización se vuelve cada vez más débil con el tiempo.
- Una proporción relativamente elevada de los puestos de trabajo urbanos en Argentina dependen de **sectores no transables.**

Argentina y el mundo

En promedio, **las 5 principales aglomeraciones en Argentina tienen un menor nivel de empleo** en sectores transables comparadas con el promedio de ciudades similares (Bangkok, Estambul, and São Paulo) y de ciudades líderes (Londres, París, y Seúl).

La conectividad hace posible la especialización

La **deficiente conectividad** dificulta la integración de mercados en Argentina

- **Mayores tiempos de traslado y menores niveles de accesibilidad vial** se encuentran en Patagonia y las regiones del Norte.
- **Debilidades en infraestructura 'blanda'** también afectan la integración.

De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico, en 2016 Argentina ocupó el puesto 66, detrás de India (35), Kenia (42), México (54), Brasil (55) y Uganda (58).

Un buen entorno de negocios puede incrementar la inversión, y promover integración y especialización

El análisis de las Encuestas Empresariales Argentina para 2010 y 2017 indican que las empresas tanto del sector informal como formal mencionan las **barreras institucionales como el principal obstáculo** para su operación diaria.

En las regulaciones del mercado de productos, Argentina tuvo una puntuación de 3,11. Esto es relativamente restrictivo, comparado con los demás países de la OCDE y otros países de la región como Colombia (1,77), Chile (1,51), Perú (1,66) y México (1,91).

INFORMACIÓN PARA RESPONSABLES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para generar *especialización*, será necesario pensar en soluciones que les permitan a las empresas llegar a mercados más grandes para sus insumos y productos.

- **Será crucial asegurar que la infraestructura para la conectividad (dura y blanda) integre los mercados regionales.** Las provincias pueden conectar zonas rurales y urbanas dentro de la misma provincia, así como conectarse con la economía nacional. La inversión en conectividad entre lugares hace que sea más barato comerciar entre estos.
- Cuando se invierte en conectividad, la reorganización eficiente tanto de personas como de empresas puede verse obstaculizada en caso de existir barreras a la movilidad, **enfatizando la necesidad de acciones complementarias.**

DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

Convergencia 2

Convergencia significa convergencia en los niveles de vida

A pesar de una reducción general de la pobreza, **en Argentina subsisten grandes divergencias en las condiciones de vida,** siendo el Norte una región particularmente rezagada. Cierta coincidencia entre personas pobres y lugares pobres es evidente en las provincias del norte.

Mientras que el acceso al agua convergió con el paso de los años, persiste una **brecha importante** entre las regiones del norte y el resto del país en términos de **acceso a saneamiento y servicios básicos.**

La educación primaria ha mejorado, acortando la brecha entre áreas punteras y áreas rezagadas. Sin embargo, sigue habiendo diferencias en educación secundaria, calidad de la educación, servicios de salud y otros indicadores. **Las regiones rezagadas de Argentina están equipando de manera menos efectiva a sus poblaciones con las habilidades necesarias para el trabajo productivo.**

Argentina y el mundo

Argentina alcanzó niveles similares a la OCDE en acceso al agua y saneamiento.

Los resultados de pruebas internacionalmente comparables muestran que Argentina tiene un mal desempeño en el nivel primario y secundario, en comparación a países similares. El desempeño promedio en matemáticas en Argentina equivale a 2,5 años menos que el promedio en los países de la OCDE.

Argentina está muy rezagada en términos de mortalidad infantil, tasa de mortalidad en menores de cinco años y esperanza de vida, respecto a estándares internacionales. Chile exhibe la mitad de la tasa de mortalidad materna y casi la mitad de la tasa de mortalidad infantil; mientras que la tasa de mortalidad en Malasia es también más baja, con un gasto del PIB menor que Argentina.

INFORMACIÓN PARA RESPONSABLES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para alcanzar *convergencia*, el **conjunto adecuado de políticas depende de la distribución poblacional sobre el territorio.** Todas las localidades necesitan acceso a servicios públicos de calidad y desarrollo de su capital humano.

- En áreas donde la densidad poblacional es *baja*, será importante concentrar el acceso a servicios en centros regionales que permitan un acceso extendido a la región y considerar la posibilidad de proveer servicios móciles. En zonas donde la densidad poblacional es *alta*, inversiones para extender las redes y asegurar acceso a servicios públicos será esencial.
- En las grandes ciudades, donde divisiones de formalidad versus informalidad pueden generar brechas profundas en la calidad de vida, políticas espacialmente dirigidas pueden ser necesarias para reducir estas divisiones.
- Pero para asegurar que los servicios públicos se distribuyen de manera efectiva, será necesario **fortalecer las instituciones locales y construir capacidades,** para que los gobiernos locales puedan cumplir con las responsabilidades que tienen en términos de brindar servicios básicos y bienes públicos locales a sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2016). *Argentina: The Challenge of Reducing Logistics Costs.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

—— (2018). *Diagnóstico Sistemático del País (DSP).* Argentina.

Blankespoor, B., Bougna Lonla, T., Garduño Rivera, R. y Selod, H. (2017). *Roads and the Geography of Economic Activities in Mexico.* Documento de Trabajo sobre Investigaciones de Políticas, n.º 8226. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2011). Land Portal. Densidad vial (cada 100 km2). Naciones Unidas.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Buenos Aires, Argentina.

—— (2016). Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación 2016. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Producción de Argentina (2015). Fichas Provinciales 2015. Buenos Aires, Argentina.

——— (2018). Datos de crecimiento. Buenos Aires, Argentina.

Muzzini, E., Eraso Puig, B., Anapolsky, S., Lonnberg, T. y Mora, V. (2016). *Leveraging the Potential of Argentine Cities: A Framework for Policy Action.* Directions in Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.

NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) (2015). Base de datos National Geophysical Data Center. Silver Spring, MD.

OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial). Conjunto de datos de Dinámica del empleo y rotación de empresas. Ministerio de Trabajo de Argentina. Buenos Aires, Argentina.

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL