

# Estructura productiva, pobreza y problemas de empleo en las provincias pampeanas y norteñas de Argentina en los primeros años del siglo XXI\*

Fernando Longhi\*\*

Ariel Osatinsky\*\*\*

Instituto Superior de Estudios Sociales, San Miguel de Tucumán - Argentina

## Resumen

Argentina, históricamente, ha presentado profundas desigualdades socioeconómicas regionales. Las provincias del Noroeste mostraron notorias diferencias respecto a las pampeanas en la producción de riqueza. Así, a fines del siglo XX, mientras en las provincias pampeanas la pobreza alcanzaba al 32,9% de su población, en el norte estas privaciones se duplicaban. Este artículo tiene por objeto analizar comparativamente las características de estas privaciones —considerando escalas provinciales y departamentales—, vinculándolas a su vez con las transformaciones económicas y productivas y con los problemas de empleo a lo largo del siglo XX e inicios del XXI. Los resultados advierten un notorio proceso de fragmentación socioterritorial como corolario de la persistencia de la desigualdad. Se destaca el recrudecimiento de dicha fragmentación en determinadas provincias y departamentos argentinos.

**Palabras clave:** estructura productiva, fragmentación socioterritorial, Noroeste argentino, Pampa argentina, pobreza.



DOI: dx.doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.51011

RECIBIDO: 3 DE JUNIO DEL 2015. ACEPTADO: 28 DE JUNIO DEL 2016.

Artículo de investigación que parte de la profunda diferenciación histórica entre las regiones pampeana y norteña de Argentina, y tiene por objeto analizar comparativamente las características de las privaciones, vinculándolas a su vez con las transformaciones económicas y productivas en los inicios del siglo XXI.

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:** Longhi, Fernando, y Ariel Osatinsky. 2016. "Estructura productiva, pobreza y problemas de empleo en las provincias pampeanas y norteñas de Argentina en los primeros años del siglo XXI." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 26 (1): 77-99. doi: dx.doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.51011.

\* Artículo elaborado con un subsidio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el marco del proyecto de investigación plurianual: "La Argentina fragmentada: territorios y sociedades la primera década del siglo XXI". Una versión previa de este trabajo fue presentada para su discusión en las XXIV Jornadas de Historia Económica, Rosario, Argentina 2014.

\*\* Dirección postal: San Lorenzo 429. (4000).  
Correo electrónico: fernandolonghi@conicet.gov.ar  
ORCID: 0000-0003-4616-8960.

\*\*\* Correo electrónico: aosatinsky@yahoo.com.ar  
ORCID: 0000-0001-9931-4912.

## **Estrutura produtiva, pobreza e problemas de emprego nas províncias pampeanas e nortenhas da Argentina nos primeiros anos do século XXI**

### **Resumo**

A Argentina, historicamente, apresenta profundas desigualdades socioeconômicas regionais. As províncias do noroeste mostraram notórias diferenças em comparação às pampeanas na produção de riqueza. Assim, no final do século XX, enquanto nas províncias pampeanas a pobreza atingia 32,9% de sua população, no norte, essas privações se duplicavam. O objetivo deste artigo é analisar comparativamente as características dessas privações —considerando escalas provinciais e estaduais— vinculando-as, por sua vez, com as transformações econômicas e produtivas e com os problemas de emprego ao longo do século XX e início do XXI. Os resultados advertem um evidente processo de fragmentação socioterritorial como resultado da persistência da desigualdade. Destaca-se o recrudescimento dessa fragmentação em determinadas províncias e estados argentinos.

**Palavras-chave:** estrutura produtiva, fragmentação socioterritorial, noroeste argentino, pampa argentino, pobreza.

## **Production Structure, Poverty and Employment Problems in the Provincias Pampeanas and Norteñas of Argentina during the Transition from the Twentieth to Twenty-First Century**

### **Abstract**

Historically, Argentina has presented profound regional socioeconomic inequalities. The provinces of northwest Argentina showed significant gaps with respect to the Pampa provinces in the production of wealth. Thus, in the late twentieth century, while poor households in the Pampa provinces amounted to 32.9% of its population, in the north this was double. This article aims to comparatively analyze the characteristics of this poverty, considering departmental and provincial scales, then linking these with economic and productive transformations and employment issues throughout the twentieth century and early twenty-first century. The results warn of a notorious process of socio-territorial fragmentation as a corollary of persistent inequality. The resurgence of this fragmentation in certain Argentine provinces and departments is also highlighted.

**Keywords:** productive structure, socio-territorial fragmentation, northwest Argentina, Argentinian pampa, poverty.

## Introducción

Argentina presentaba en la transición del siglo XX al XXI, profundas desigualdades regionales. En el 2001, el análisis de la pobreza demostraba que mientras en las provincias de la región pampeana el 32,9% de los hogares era pobre, en las jurisdicciones del Noroeste argentino —en adelante, NOA— dicho porcentaje prácticamente se duplicaba, alcanzando al 61% de los hogares<sup>1</sup>. Esta magnitud ponía de relieve la profundidad de dichas desigualdades en las regiones argentinas, y su selección para este estudio ilustraba casos donde la brecha socioeconómica alcanzaba sus mayores magnitudes. El resto de las regiones presentaba registros similares a una u otra región e intermedios en el caso de Cuyo.

Históricamente, las provincias del NOA tuvieron una participación marginal en el Producto Bruto Interno —en adelante, PBI— del país, en cuanto concentraban un porcentaje mayor en su población total. Por el contrario, las provincias que conforman la región pampeana aportan al PBI de la Argentina un porcentaje superior al peso que representaban en la población total.

En el contexto de estas desigualdades regionales que se fueron construyendo en el tiempo, se consolidó el modelo denominado Matriz Territorial Argentina —en adelante, MTA—. Dicha matriz forma parte de una hipótesis que postula que la colonización y, en especial, la consolidación capitalista fueron procesos portadores de prácticas materiales que trastocaron los territorios precedentes; según dicha hipótesis, el proceso asociado con el “progreso” generó el esquema espacial que, de alguna manera, persiste hasta la actualidad (Longhi et ál. 2013). Esta hipótesis es la que permite destacar el papel de la diversidad cultural de la Argentina criolla como agente activo de la “materialización” de la economía de mercado en el territorio nacional. De ser así, la MTA resultante se conformaría, de un lado, por un espacio de diseño no muy diferente al modelo ferroviario de Franz Kühn, esto es, el que contiene (o se define por) ese amplio sector central —geográfico y sobre todo político— del que parte la red lineal divergente —a la que se suma ahora el río Paraná— que lo enlaza con las economías regionales, y,

por el otro lado, por el espacio que incluye el amplio y variado resto del territorio. El primero involucra el “país” moderno, mientras que el otro sería el “tradicional”. Ambos presentan múltiples matices en su interior y también distintas formas de articulación —y subordinación— entre ellos.

La población argentina fue afectada además —desde mediados de la década de los setenta— por las transformaciones económicas neoliberales que ocasionaron crecientes problemas de empleo. La desocupación y subocupación, el empleo informal y la precariedad laboral se expandieron en las distintas regiones del país y retroalimentaron el problema de la pobreza (Lindenboim 2008; Rofman y Romero 1997).

A fines del siglo XX las provincias de ambas regiones presentaban diferencias importantes, como se mencionó anteriormente, en sus niveles de pobreza. Sin embargo, las diferencias eran mayores al considerar privaciones de carácter patrimonial que aquellas coyunturales, lo cual ponía de manifiesto la severidad y el carácter persistente de la desigualdad.

Teniendo en cuenta lo señalado, este trabajo tiene por objeto analizar comparativamente la magnitud, características y tendencias que asume la pobreza en las provincias norteñas y pampeanas; asimismo, pretende indagar sobre las relaciones entre la pobreza y la estructura económica productiva en dichas regiones. En ese vínculo entre economía y pobreza adquieren un protagonismo central los problemas de empleo que afectaron a las poblaciones consideradas. Finalmente, se procura responder a la pregunta ¿cómo evolucionó la pobreza en las regiones y provincias en estudio en la primera década del siglo XXI? Para responder este interrogante se aborda una estrategia metodológica novedosa, que utiliza las manifestaciones de la mortalidad en la niñez más correlacionadas con los componentes socioeconómicos de la población. En este sentido, se utiliza la Tasa de Mortalidad en la Niñez por Enfermedades de la Pobreza —MoNEP—, un indicador sociodemográfico de génesis continua que presenta una alta correlación con las carencias, además de permitir, por un lado, conocer la marcha anual de la pobreza y las brechas existentes, y por otro, identificar la distribución espacial de la pobreza y comparar los cambios ocurridos en dicha distribución (Bolsi et ál. 2009b).

Los mayores niveles de pobreza que afectaban a los hogares del NOA en comparación con aquellos situados en la región pampeana no podrían explicarse solamente por las transformaciones económicas y laborales mencionadas,

<sup>1</sup> Se identificaron en esta presentación como integrantes de la región pampeana a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, como pertenecientes al NOA, se encuentran Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Esta regionalización coincide con la usada habitualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

ya que estas acontecieron en ambos territorios, sino que es preciso reconocer la incidencia y características de las desigualdades regionales que se fueron conformando desde el siglo XIX. En ese sentido, este artículo describe brevemente la evolución económica que las dos regiones estudiadas tuvieron desde aquel siglo, analizando luego, en particular, las transformaciones productivas de las décadas de los ochenta y noventa, y sus consecuentes problemas de empleo. Luego se vinculan los fenómenos mencionados con los niveles de pobreza, para finalizar analizando la marcha anual, distribución espacial y cambios en dicha distribución como corolario de la persistencia de la desigualdad y consolidación de un notorio proceso de fragmentación socioterritorial.

### Sobre el corpus teórico y los métodos

El concepto de actividad económica está asociado a la producción de bienes y servicios o de recursos (riqueza) que dispone una sociedad para satisfacer sus necesidades. Conocer las características que posee dicha producción implica examinar la composición de la estructura económica de una determinada región. En ese proceso de producción, no todas las regiones —y por lo tanto no todas las poblaciones— tienen una participación similar. Asimismo, las transformaciones económicas, a la vez que alteran el volumen de riqueza creada, pueden provocar mutaciones en la participación que tienen las distintas regiones en la estructura productiva y, por lo tanto, incidir sobre el proceso creador de bienes y servicios.

Esta investigación parte del “[...] reconocimiento de la estrecha relación que existe entre los procesos de acumulación capitalista, el funcionamiento de la estructura socio-ocupacional y los fenómenos de la pobreza” (Salvia 2007, 38). A su vez, se reconoce que existen diferentes vínculos entre la economía y la pobreza: uno de estos es el que existe entre el desarrollo económico y la pobreza estructural. Una población con escaso grado de desarrollo económico presenta mayores dificultades para alcanzar niveles satisfactorios en materia de salud, educación, vivienda, etc., distintos aspectos que se relacionan con su bienestar. A su vez, las fases del ciclo económico (recepción, crecimiento) modifican el volumen de la población que involucra dicho bienestar.

En este sentido, los problemas de empleo se posicionan como un componente central en la relación entre pobreza y economía. De esta manera, la población que sufre dichos problemas —al tener mayores limitaciones

para alcanzar algún ingreso— padece además severas restricciones en su consumo (Lindenboim 2005).

Desde una mirada crítica de la economía de mercado, se considera que:

[...] las diferencias regionales se constituyen en una constante del devenir de la economía y el mundo capitalista; las distintas fases de desenvolvimiento del sistema económico estructuran de manera desigual el espacio geográfico, generando así procesos de divergencia social y regional que responden a una lógica de acumulación determinada por fuerzas tanto exógenas como endógenas. (Velázquez y Gómez 2003, 211)

En ese marco, las desigualdades entre las regiones del país se explican en gran parte por “El modo en que se relacionan las unidades socioeconómicas integrantes del espacio nacional” (Forman 1974, citado por Velázquez 2001, 34)<sup>2</sup>.

Dicha estructura productiva, en su articulación con el nivel de desarrollo/desigualdad regional, genera la necesidad del estudio de un concepto clave en tal articulación como lo es la pobreza. En este sentido, la definición e identificación de la pobreza conforma un “yacimiento de subjetividades diversos” (González 1997, 285), dada la elección —a veces de sesgo determinista— de las variables que procuran identificar las legítimas necesidades de la población, así como también de los umbrales que definen la insatisfacción de dichas necesidades<sup>3</sup>. En

<sup>2</sup> Entre los diversos trabajos que analizan las características socioeconómicas de las regiones argentinas, cabe mencionar un grupo de estos que hace referencia a las desigualdades regionales que se fueron constituyendo en el país, siendo la Pampa Húmeda la región que concentraría la mayor parte de la producción de bienes y servicios y de población, mientras que el interior, en particular el norte, tendría tanto demográfica como económicamente una participación marginal (Bunge [1940] 1984; Ferrer 2008; Manzanal y Rofman 1989; Rofman y Romero 1997; Velázquez 2008). Con excepción de Bunge, el resto de los trabajos describen el impacto regresivo que las transformaciones económicas de fines del siglo XX tuvieron en los mercados de trabajo y en las condiciones de vida de las poblaciones, describiendo la situación del norte como la de mayor gravedad en el país. Importa mencionar también una investigación que vincula el deterioro social de las poblaciones del norte del país con el proceso de territorialización experimentado por estas. De importancia es el señalamiento que hacen de las diferentes articulaciones que se dieron en diversas regiones entre una sociedad tradicional y el desarrollo de una economía moderna (Bolsi, Longhi y Paolasso 2009b).

<sup>3</sup> Distintas metodologías procuraron identificar la pobreza y definir su distribución espacial. Todas usaron como fuente de información el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, cuya mayor ventaja radicó en el

este trabajo se concibe que la pobreza alude siempre a una situación en la que se encuentran las familias. Esta no es la suma o el agregado más o menos independiente de dimensiones o aspectos parciales, sino el cuadro situacional estructural en el que se hallan, producto de su particular inserción en la estructura socioprodutiva, siendo esta la que determina la posibilidad de acceder o no, en mayor o menor medida, a determinados bienes y servicios (Moreno 1995). La pobreza se manifiesta mediante algunas características generales de las familias pobres tales como sus bajos niveles de educación, insuficiencias nutricionales y una menor participación relativa en la actividad laboral, lo que se define a su vez por una pertenencia a ocupaciones de la más baja productividad, que generan escasos ingresos y que impiden satisfacer integralmente sus necesidades más esenciales, materiales y no materiales. Así, el concepto de pobreza se encuentra atravesado por tres matices diferentes: la idea de carencia de recursos, bienes y servicios; la idea de insatisfacción de aquellas necesidades que una sociedad o grupo social satisfacen en su globalidad; y la idea de marginalidad o exclusión de aquellos recursos, bienes y servicios que puedan ser compartidos en una sociedad.

Sobre este concepto —y su medición— se han realizado importantes avances en Argentina en la última década. Uno de los avances más significativos fue la definición y aplicación del Índice de Privación Material de los Hogares —en adelante, IPMH— en el 2001, el cual superaba ampliamente las limitaciones del método de las necesidades básicas insatisfechas —en adelante, NBI— y caracterizaba las diferentes privaciones de la población. No obstante, la información necesaria para su análisis con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 —lo cual permitiría la comparación— no ha sido publicada aún por el organismo que lo creó, por tal motivo se hace necesario usar medidas alternativas de medición que mantengan un alto grado de correlación con el IPMH.

En este sentido, se reconoce que en un marco de privaciones severas es incuestionable el desenlace fatal que genera la condición de pobreza en algunos niños. Por tales motivos se pretende en esta propuesta escapar al “inmenso mar de subjetividades” inherentes al concepto

elevado grado de desagregación geográfica de la información. Entre estos se destaca el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC 1985) aplicado en América Latina a partir de los años ochenta, así como el Índice de Pobreza Compuesto, el Índice de Privación de Medios de Vida y el Índice de Privación Material de los Hogares (desarrollado por el INDEC y aplicado en Argentina en el 2001).

de pobreza, e ingresar al terreno de la distribución espacial del fenómeno desde la epidemiología, donde la muerte infantil por patologías respiratorias, infecciosas y relacionadas con la nutrición ponen de manifiesto el grado de vulnerabilidad al que se encuentran sometidas determinadas poblaciones<sup>4</sup>. Esta propuesta se relaciona, entonces, con el análisis específico de determinadas causas de muerte en la población menor de cinco años. Dichas causas se han denominado “enfermedades de la pobreza” e incluyen las patologías infecciosas, respiratorias y aquellas vinculadas con la desnutrición (Longhi 2011)<sup>5</sup>. La construcción de la tasa de mortalidad en la niñez según enfermedades de la pobreza (MNEP) implicó relacionar el total de defunciones de menores de cinco años registradas bajo las causas señaladas —ocurridas en cada departamento, provincia y región entre 2001 y 2012— con el cálculo realizado mediante interpolación censal del total de población menor a cinco años, expresada cada mil menores. La fuente que provee dicha información es la Dirección Nacional de Estadísticas de Salud (DEIS) a partir del Programa Nacional de Estadísticas Vitales.

## Las regiones del Noroeste y la Pampa argentina: los polos del bienestar

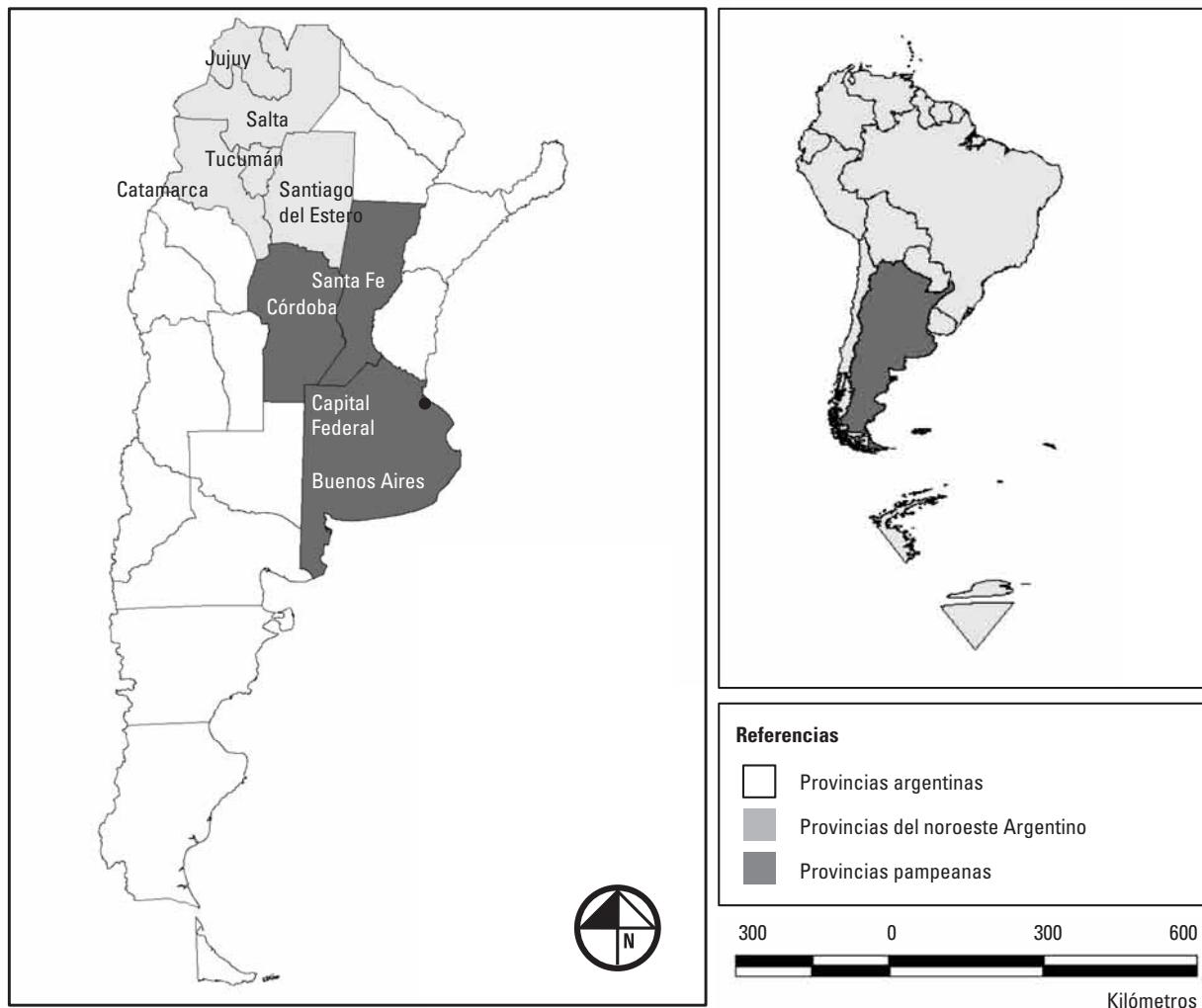
Este estudio realizó un análisis de corte comparativo analizando diferenciaciones socioeconómicas consolidadas en el largo plazo entre dos regiones geográficas argentinas con características extremas en términos de desarrollo económico. Se analizan a continuación brevemente algunas particularidades de estas regiones. Dicho análisis es relevante para poder interpretar el contexto de las desigualdades en los primeros años del siglo XXI que se analizan más adelante.

### El Noroeste argentino

Las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca conforman la región del NOA (figura 1). En conjunto cubren un poco menos de 500.000 km<sup>2</sup>, es decir, alrededor del 17% de la superficie continental del país. Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, estos albergan al

4 Las relaciones existentes entre el fenómeno de la pobreza y la mortalidad infantil en que se basa este trabajo fueron tomadas de Longhi (2013).

5 Se destacan dentro de este grupo de causas de muerte: la neumonía, neumonitis, bronquiolitis, bronconeumonía, septicemias, diarreas infecciosas, desnutrición proteinocalórica, marasmo, kwashiorkor, entre otras.



**Figura 1.** República Argentina: ubicación geográfica de la región pampeana y la región del Noroeste argentino según provincias.  
Datos: elaborado en el Laboratorio de Cartografía Digital con información del Instituto Geográfico Nacional.

11,4% de la población del país. Este amplísimo ámbito subtropical está conformado por dos grandes sectores: el occidental, donde la montaña constituye el hecho dominante, y el oriental —más extenso— ocupado en su mayor parte por la llanura. Los efectos de la distancia a los océanos Pacífico y Atlántico —que expresan el grado de continentalidad—, la incidencia de las variaciones altitudinales, de la circulación general de la atmósfera, de la orientación de los encadenamientos montañosos, de los procesos tectónicos y geomorfológicos, etc., se hacen sentir en la riquísima y compleja red de paisajes naturales que caracterizan la región. Numerosas contribuciones científicas han dado cuenta de sus rasgos generales y de sus detalles.

Sin embargo, a pesar de su extensión —y de sus cambiantes condiciones naturales— solo vivían en el NOA un poco más de 4.900.000 habitantes en el 2010. De ese conjunto, más del 81% residía en localidades urbanas, incluidas en un sistema caracterizado por la alta concentración de habitantes en las capitales provinciales, donde habita casi la mitad de la población total regional, reiterando de manera exacerbada el modelo nacional.

En un territorio naturalmente rico, la pobreza de su población ha sido una constante destacada durante el transcurso del siglo XX y los primeros años del XXI, periodo en el cual dicho problema ha alcanzado al 15,8% de su población en 2010, de acuerdo al método de las NBI.

### **La región pampeana**

Del mosaico de regiones que conforman la Argentina, la región pampeana (figura 1) es una de las que posee, en términos globales, mayor grado de crecimiento económico y de desarrollo relativo. Posee una superficie de 606.099 km<sup>2</sup> y una población en el 2010 de un poco más de 25 millones de habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, lo que implicaba una densidad demográfica de 41 habitantes por km<sup>2</sup>, valor que cuadriplicaba el registro del NOA. Su hegemonía a lo largo de la formación del sistema nacional, particularmente asociada con el modelo agro-exportador, ha contribuido a forjar una imagen positiva con respecto al resto de las regiones argentinas.

El marco natural está constituido por una de las principales llanuras de Sudamérica, la llanura pampeana, que conforma una cuenca de sedimentación donde se han asentado las principales ciudades argentinas. Desde el punto de vista económico, es la región más importante del territorio argentino por sus características de clima y suelo que la hacen una zona agrícola y ganadera por excelencia, junto a la radicación del puerto y las principales industrias del país. La población urbana alcanzaba en el 2010 al 95% de la población del área, concentrándose el 53% de esta en el Gran Buenos Aires.

### **La consolidación de las desigualdades regionales**

Argentina se caracterizó por tener desde sus primeros años como república profundas desigualdades regionales. Mientras que el interior del país tuvo un retroceso económico importante durante el siglo XIX, pues gran parte de sus productos se vieron afectados al no poder competir con las crecientes importaciones, Buenos Aires adquirió una posición económica dominante al acrecentarse su rol de intermediario comercial entre Europa y el interior del país (Ferrer 2008; Rapoport 2000). La Matriz Territorial Argentina (Longhi et ál. 2013) constituye un modelo de interpretación que ayuda a entender los diferentes procesos que han caracterizado a ambas regiones con distintas articulaciones.

El NOA, que en la etapa colonial había sido “La región más dinámica y densamente poblada, ya que tenía una fuerte articulación con Potosí” (Velázquez 2001, 25), fue perdiendo en el transcurso del siglo XIX su rol de intermediario comercial, declinando su

participación, tanto en la producción como en la población total del país<sup>6</sup>.

Durante la etapa del modelo agroexportador (1880-1930) las desigualdades regionales se acrecentaron notoriamente. Las provincias pampeanas, y sobre todo Buenos Aires, fueron las que más beneficios obtuvieron de las transformaciones productivas del periodo, al concentrar los productos exportados por el país<sup>7</sup>. Por el contrario, las regiones extrapampereanas, que no concentraban producción exportable y elaboraban escasos productos susceptibles de ser colocados en el creciente mercado interno, profundizaron el estancamiento económico que las afectaba (Ferrer 2008; Gómez Lende y Velázquez 2008).

Durante el periodo en el que prevaleció el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), el país asistió a una profundización de las importantes desigualdades regionales. Entre 1930 y 1950, la región pampeana no solo continuó concentrando la mayor parte de los bienes que se exportaban —cereales y ganado vacuno, fundamentalmente (Gómez Lende y Velázquez 2008)—, sino que además en sus centros urbanos se radicó la mayor parte de la industria. La región pampeana concentraba por entonces el 80% de los establecimientos; por el contrario, el NOA tenía un participación del 5% (Comisión Nacional del Censo Industrial 1938; Dirección Nacional del Servicio Estadístico 1952).

Al relacionar la población con el PBI de ambas regiones en 1953, se observa que las desigualdades son aún más evidentes. La región pampeana tenía un peso económico en la estructura productiva nacional mayor, incluso, al que poseía en la población del país, que era ya elevado. Por el contrario, al NOA, que llegaba a representar aproximadamente el 11% de la población del país, solamente le correspondía un 6% de la riqueza generada por medio de la producción de bienes y servicios. Desde fines de la década de los cincuenta, la modernización e industrialización con preeminencia del capital multinacional —que se fomentó en la estructura productiva del país— continuó consolidando

<sup>6</sup> Entre 1800 y 1860 la población del NOA disminuyó el peso que tenía en la población total de la Argentina desde un 43% a un 26% (Ferrer 2008, 127-128).

<sup>7</sup> El Estado procuró que dichas jurisdicciones fuesen receptoras de la mayoría de las inversiones, destino de las redes ferroviarias, y asentamiento de las principales actividades del sector secundario y terciario (Gómez Lende y Velázquez 2008; Rofman y Romero 1997).

las desigualdades regionales señaladas (Rapoport 2000; Rofman y Romero 1997).

Los distintos procesos socioeconómicos —con marchas y contramarchas— que recorrieron las dos regiones consideradas explican en gran medida el hecho de que la región pampeana aumentara su participación en la población total, y que el NOA continuase perdiendo peso relativo. Según el Censo Nacional de Población de 1970 (INDEC 1974), estas dos regiones representaban el 68% y el 10% de la población total respectivamente. El mayor desarrollo manufacturero y la expansión que tuvieron buena parte de las actividades terciarias en la región pampeana la mantenía como un polo de atracción para miles de personas que migraban desde el interior en busca de oportunidades de empleo, proceso que fue por aquellos años muy agudo, principalmente desde el NOA, lo que explica gran parte de las magnitudes mencionadas.

### **El impacto regional de las transformaciones económicas neoliberales**

En las últimas décadas del siglo XX la economía argentina fue afectada por profundas reformas estructurales, que perjudicaron diversas actividades económicas. La crisis de las producciones agropecuarias tradicionales orientadas al mercado interno y la consiguiente desaparición de gran cantidad de pequeños y medianos productores, junto a un agudo proceso que implicó la desindustrialización, la expansión de cultivos orientados al mercado externo y el mayor peso del sector terciario en la estructura productiva fruto de la expansión de los servicios, constituyen algunos de los fenómenos económicos más relevantes que caracterizaron la economía nacional por aquellos años (Ferrer 2008; Rapoport 2000). Estos cambios afectaron negativamente distintas regiones del país, a su vez que beneficiaron otras en las que estaban concentradas las actividades que predominaron en la nueva orientación económica.

En el plano industrial, tanto la región pampeana como el NOA fueron afectadas por el proceso de desindustrialización característico de aquellos años, lo que redujo su participación en el total de establecimientos y personal ocupado del sector manufacturero nacional.

En cuanto a las principales actividades del sector terciario, en ambas regiones se observa una expansión, que se explicaba principalmente, como se dijo, por el crecimiento del sector servicios, consecuencia, entre

otros factores, del fenómeno de la terciarización. Por el contrario, el comercio perdió participación “por efecto de los períodos recesivos que vivió la economía en los años ochenta y los planes de ajuste implementados en los años noventa” (Osatinsky 2009, 205).

Al igual que lo que sucedía en la industria, la región pampeana concentraba más del 70% de los establecimientos y personal ocupado en comercio y servicios. Por el contrario, el NOA alcanzaba una participación en el total nacional del 7%.

La tabla 1 presenta la evolución del peso relativo del NOA y de la región pampeana tanto en el Producto Bruto Geográfico —en adelante, PBG— nacional, como en el total de habitantes del país, siendo notoria la brecha socioeconómica y demográfica entre ambas regiones.

Al haber experimentado las transformaciones regresivas que impuso en el país la orientación económica neoliberal de fines del siglo XX, no es de extrañar que la mayor parte de los bienes y servicios producidos en el país continuaran concentrados en las cuatro provincias pampeanas más importantes, mientras que el NOA, con una nueva caída de su participación en el PBG argentino, mantuvo su característico peso marginal en la estructura económica nacional.

**Tabla 1.** Participación en el PBG argentino y en la población argentina 1980-2001

Provincia	Particip. % en el PBG argentino			Particip. % en la población		
	1980*	1990**	2000**	1980	1991	2001
Región pampeana	74,0	75,0	75,9	66,8	64,8	63,0
NOA	7,0	5,1	4,9	10,6	10,7	11,3
Total país	100	100	100	100	100	100

Datos: Consejo Federal de Inversiones s.f., 269 y 293; \* SP - Ministerio del Interior; \*\* INDEC 1982, 1993, 2001.

Nota: \* A precios constantes de 1970 en miles de pesos ley; \*\* en miles de pesos corrientes. Provincias y años seleccionados.

De esa forma, la producción de bienes y servicios, generadora de la riqueza nacional, persiste en su concentración en la región central del país. Argentina culminaba el siglo XX con notables asimetrías económicas entre sus regiones, lo cual tendría su impacto en los aspectos sociales.

## Dinámicas demográficas distintas y expansión de los problemas de empleo

Si se tiene presente que desde los años setenta se redujo notablemente la migración hacia la región central del país desde las provincias del interior<sup>8</sup>, se comprende que en las últimas décadas del siglo XX se produjera un claro descenso de la participación de la región pampeana en la población total de la Argentina (tabla 2). Por el contrario, el NOA, a diferencia de lo que había sucedido hasta 1970, incrementó levemente su peso en la población total del país, aunque no dejaba de ser marginal.

**Tabla 2.** Participación de las regiones pampeana y NOA en la población total del país

Provincia	Participación en la población argentina (%)			
	1980	1991	2001	2010
Región pampeana	66,8	64,8	63,0	62,4
NOA	10,6	10,7	11,3	11,4
Total país	100	100	100	100

Datos: INDEC 1982, 1993, 2001, 2010.

Por otra parte, los problemas de empleo crecieron en los aglomerados de ambas regiones, como se observa en la tabla 3, lo que reflejó que el estancamiento económico de los ochenta junto al “vendaval destructor” del Plan de Convertibilidad no habían respaldado “ningún mercado laboral” (Rofman y Romero 1997, 314). Dicho plan, enmarcado en la ley 23928 denominada Ley de Convertibilidad, fue realizado durante el Gobierno de Carlos Menem, bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, y estuvo vigente durante once años. Mediante aprobación del Congreso y del Senado de la Nación, fijó la paridad del peso argentino en una igualdad uno a uno con el dólar estadounidense, y comprometía al Gobierno a no emitir sin respaldo, a reducir el gasto público de acuerdo al ingreso y a satisfacer cualquier demanda de divisas o de pesos.

En el caso de la región pampeana, los aglomerados de Córdoba, Santa Fe, y sobre todo el Conurbano Bonaerense fueron muy perjudicados, en particular desde

**Tabla 3.** Tasas de desocupación y subocupación en aglomerados del NOA y centro del país 1980-2002 (años seleccionados, mediciones de mayo/junio)

Aglomerado	Tasa de desocupación				Tasa de subocupación			
	1980	1990	1995	2002	1980	1990	1995	2002
Ciudad de Buenos Aires*	2,3	5,2	14,3	16,3	4,7	7,6	9,6	15,5
Partidos del conurbano*		10,2	22,6	24,2		8,8	11,2	20,7
Gran Córdoba	2,1	7,4	15,2	25,3	4,6	12,2	6,8	17,5
Gran Rosario	4,3	10,4	20,9	24,3	3,5	11,3	13,2	16,9
Gran Santa Fe	3,4	10,6	20,9	23,4	2,8	12,6	14	21
Gran Catamarca	5,9	10,5	12,4	25,5	4,3	12,6	14,4	18,5
S.S. de Jujuy - Palpalá	3,9	7,7	12,7	21,1	3,9	12,9	15	19,4
Salta	3,2	8,8	18,7	20,9	5	14,7	14	19,7
Sgo. del Estero - La Banda	4,8	4,2	8,6	16,5	2,3	8,5	12,7	13,6
Gran Tucumán - Tafí Viejo	6,3	11,5	19,9	23	4	12,3	13,3	19,5

Datos: INDEC s.f.

Nota: \* A comienzos de los ochenta la EPH media la desocupación y la subocupación en el Gran Buenos Aires, sin discriminar entre la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Conurbano Bonaerense.

8 La región pampeana fue una de las más afectadas por la desindustrialización y por las transformaciones regresivas en el agro que implicaron una menor demanda de mano de obra, por ello las posibilidades de encontrar empleo se redujeron notablemente. Ello “[...] obligó a las provincias tradicionalmente emisoras a retener parte de sus potenciales migrantes [...] quienes, en consecuencia orientaron sus trasladados hacia ciudades ubicadas dentro de la misma jurisdicción; en general, hacia centros de mayor tamaño al de origen y principalmente hacia las propias capitales provinciales” (Manzanal y Rofman 1989, 57). De esta manera, creció la población urbana en las provincias del norte (Bolsi 2000), lo cual, lejos de expresar un desarrollo económico y territorial, fue consecuencia de las dificultades laborales y sociales de las poblaciones rurales (Bolsi, Longhi y Paolasso 2009b).

1990<sup>9</sup>. En cuanto a los aglomerados del NOA, fue muy importante el incremento que tuvieron las tasas de desocupación y subocupación<sup>10</sup>. Con importantes actividades agropecuarias e industriales orientadas al mercado interno, y con un peso mayor del sector público en la economía, sobre todo a través de organismos reguladores de producciones importantes, fueron provincias en las que las políticas de desregulación y liberalización económica, de apertura comercial y de privatizaciones, occasionaron un importante agravamiento de la falta de trabajo y las condiciones de empleo.

Se puede afirmar entonces que las poblaciones activas de los aglomerados más importantes de ambas regiones fueron afectadas de manera creciente por el desempleo y el subempleo. Los valores cercanos que alcanzaron las tasas de desocupación y subocupación en ambos casos reflejaban el impacto regresivo que tuvieron las transformaciones económicas neoliberales en los respectivos mercados de trabajo.

### **La persistencia de las desigualdades regionales en la posconvertibilidad**

A partir del 2003, la economía argentina ingresó en un ciclo económico que se caracterizó por rupturas y continuidades con el periodo previo. La etapa de la posconvertibilidad se distinguió por presentar tasas de crecimiento del PBI elevadas en la mayoría de los años, una expansión de los sectores productores de bienes (agropecuario, industria, construcción) y de servicios, y un notable aumento de las exportaciones de recursos primarios (Arceo et ál. 2010)<sup>11</sup>. Sin embargo, la economía continuó teniendo una importante dependencia del

9 Siendo regiones en las que tradicionalmente el sector manufacturero tenía un peso importante, el proceso de desindustrialización dejó sin empleo a una gran cantidad de trabajadores. La Ciudad de Buenos Aires tuvo menores tasas de desempleo y subempleo puesto que allí se encontraba el mayor el peso de las actividades terciarias, que actuaron como atenuantes ante los problemas laborales generados en otras actividades (Rofman y Romero 1997, 315-316).

10 De modo particular, las menores tasas de desocupación y subocupación del aglomerado santiagueño probablemente estén vinculadas a un subregistro estadístico más que a una situación real de menor deterioro laboral. Se solicita tomar con cautela los valores referidos a esta provincia.

11 Este proceso se tradujo en un notable crecimiento de las exportaciones “Mientras a comienzos de los noventa (1993) las exportaciones representaban solo el 6,9% del PBI [...] en 1998 esa relación llegó a 10,4% y en 2008 alcanzó el 24,5%” (Félix y López 2010).

mercado externo, y diversos cambios regresivos acontecidos durante las últimas décadas del siglo XX se mantuvieron (concentración de la producción, desigualdad en la tenencia de la tierra, mayor fomento a los cultivos exportables, entre otros)<sup>12</sup>.

Los procesos mencionados estuvieron presentes en las distintas economías provinciales, aunque no se desarrollaron de igual modo y a un mismo ritmo en todas estas.

Pudo observarse que la actividad económica tuvo una expansión importante en las provincias bajo estudio en los primeros años del siglo XXI. Pese a ello, la estructura productiva del país seguía caracterizándose por una profunda desigualdad regional, como se observa en la tabla 4.

**Tabla 4. Participación en el PBG argentino, provincias seleccionadas**

Provincia	1997	2002	2005
Buenos Aires	31,8	30,9	31,7
CABA	22,7	21,5	20,5
Córdoba	7	7,6	7,6
Santa Fe	7,1	7,7	7,6
Región pampeana	68,6	67,7	67,4
Catamarca	0,5	1,1	1,3
Jujuy	0,8	0,8	0,8
Salta	1,3	1,5	1,5
Santiago del Estero	0,8	0,9	0,8
Tucumán	1,8	1,7	1,6
NOA	5,2	6	6
Total país	100	100	100

Datos: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

12 A partir del 2003, con la posconvertibilidad en el país se produjo “la consolidación de un patrón productivo transnacionalizado y orientado principalmente al complejo extractivo-rentista (agro-minero)” (Félix y López 2010). En ese sentido, el mercado mundial adquirió una mayor importancia al ser el espacio al que está orientado un gran porcentaje de bienes producidos localmente (Félix 2006).

Las cuatro provincias más importantes de la región central del país continuaron concentrando la mayor parte de la producción de bienes y servicios, mientras que el NOA tuvo un leve aumento en su participación en la economía nacional sin que esta dejara de ser marginal. Esta evidencia consolida la brecha socioeconómica manifestada en las diferentes variables analizadas en los distintos momentos históricos que se han venido analizando.

En el marco de una economía nacional que se vinculó de manera más profunda con el mercado mundial, gran parte de los complejos productivos que tuvieron una importante expansión en estos años (oleaginoso, cerealero, ganadero, automotriz) se situaban mayoritariamente en la región pampeana. Por el contrario, el NOA adquirió cierto peso en el complejo minero y conservó el que tenía en la producción frutícola, siendo reducida su participación en las restantes producciones primarias y secundarias. Por ello en la tabla 5 se observa que mientras en el NOA existía un peso significativo de las exportaciones de productos primarios, en la región pampeana las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (MOA) o industrial (MOI) tienen un peso mayor.

Las exportaciones tuvieron un crecimiento en las dos regiones estudiadas, siendo este mayor en las provincias del NOA, no obstante, la participación

de estas en las exportaciones totales de la Argentina continuó siendo marginal.

Es claro que en la producción de bienes y servicios, y por tanto, en la riqueza creada en el país en la primera década del siglo XXI, las provincias del NOA tuvieron una participación reducida, lo que refleja el escaso desarrollo económico que seguía distinguiendo a esta región del resto del país. Esta condición de pobreza de la población norteña se analiza a continuación.

## La pobreza en la región pampeana y en el NOA

El contexto previo de análisis denotó una marcada desigualdad en la producción y distribución de los bienes y servicios, cuya persistencia consolida un modelo de fragmentación socioterritorial con profundas consecuencias sociales. Si bien no hubo mayores diferencias en el modo en el que incidieron las políticas de ajuste de los noventa en ambas regiones, tampoco hubo modificaciones en la producción regional de riqueza que permitieran superar o atenuar la brecha. En este contexto, al pretender analizar las desigualdades regionales que existían en materia de pobreza en las últimas décadas del siglo XX, se han encontrado limitaciones metodológicas propias del

**Tabla 5.** Exportaciones regionales en la Argentina, región pampeana y NOA 2010

Provincia	Participación en el total nacional (%)	Tasa de crecimiento anual	Exportación según grandes rubros (2010)			
			2010	2003-2010	Productos primarios	MOA
Buenos Aires	33,8	12,1	17,3	20,4	54,8	7,6
CABA	0,6	10,1	0	29,7	70,3	0
Córdoba	12,3	13,6	29,5	44,9	25,6	0
Santa Fe	22	13	12,1	66,9	20,2	0,8
Región pampeana	68,7	12,8	19,2	39,3	37,5	3,9
Catamarca	2,2	16	89,2	3,3	7,5	0
Jujuy	0,5	17,3	69,1	14,6	16,3	0
Salta	1,5	10	59,7	10,7	7,6	22
Santiago del Estero	0,7	18,5	96,5	0,3	3,2	0
Tucumán	1,3	14,9	38,7	32,4	28,6	0,3
NOA	6,2	14,4	70,3	12	12,4	5,4
Total país	100	12,5				

Datos : Subsecretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

criterio de las NBI, el clásico método de medición en los estudios referidos a pobreza<sup>13</sup>. Asimismo, las mediciones del IPMH, método que supera en términos teóricos y metodológicos a las NBI, solo están disponibles para el 2001. Pese a las dificultades mencionadas, con la información existente, se pudieron realizar algunas comparaciones de importancia. Como lo refleja la tabla 6, entre las provincias del NOA y las del área pampeana hubo una diferencia importante en los niveles de pobreza estructural tanto en 1980, como en 1991 y 2001.

**Tabla 6.** Porcentaje de hogares con NBI, provincias seleccionadas

Provincia	1980	1991	2001
Ciudad de Buenos Aires	7,4	7,0	7,1
Buenos Aires	19,9	14,7	13,0
Córdoba	19,4	12,8	11,1
Santa Fe	20,0	14,0	11,9
Región pampeana	16,7	12,1	10,8
Catamarca	37,6	24,6	18,4
Jujuy	45,1	33,6	26,1
Salta	42,4	33,9	27,5
Santiago del Estero	45,8	33,6	26,2
Tucumán	36,6	24,6	20,5
NOA	41,5	30,1	23,7
Total país	22,3	16,5	14,3

Fuente: INDEC 1982, 1993, 2001.

La importante brecha entre las provincias pampeanas y las del NOA, en cuanto a los niveles de pobreza estructural, se reducía algunos puntos en los casos de Catamarca y Tucumán, como ejemplos provinciales, pero también a

nivel regional resultaba evidente que la brecha de 24,8 puntos de 1980 se reducía a casi la mitad (13 puntos) en 2001, lo cual puede distinguirse como un hecho auspicioso. No obstante, en este estudio no se enfoca principalmente en la magnitud, sino en las brechas, y queda claro que estas continuaban siendo significativas.

Los mayores descensos en las NBI ocurrieron en las provincias norteñas, sin embargo, los valores iniciales de estas fueron notoriamente más altos, lo cual, a pesar del descenso, las posicionaba en el 2001, aún con valores que duplicaban los registros pampeanos y consolidaban la brecha socioeconómica.

Las importantes diferencias en los porcentajes de hogares con NBI en 1980 entre las provincias del NOA y las pampeanas estaban vinculadas en gran medida a las distintas dinámicas económicas que mantuvieron estas regiones desde fines del siglo XIX. Caracterizadas por la concentración en las provincias pampeanas de mayor peso en la estructura productiva, lo que reducía la participación de las economías del NOA a un nivel marginal.

Para el 2001, el IPMH reflejaba un nivel de hogares y población pobres mucho más elevado que las estadísticas surgidas del criterio NBI. Nuevamente se presentaron importantes brechas entre las situaciones de privación de los hogares y poblaciones de la región pampeana con respecto a la que presentaban las provincias del NOA (tabla 7)<sup>14</sup>.

Entre las provincias de ambas regiones no había grandes brechas en lo que respecta a la privación de recursos corrientes; sin embargo, las diferencias eran notorias en lo que se refiere a la privación patrimonial y a la privación convergente, ligadas a carencias de tipo estructural, lo cual ponía de manifiesto la consolidación de una estructura fragmentada en relación al bienestar de la población de ambas regiones: mientras en el área pampeana había un hogar con pobreza convergente por km<sup>2</sup>, dicha relación alcanzaba a 1,8 en el NOA. Por otro lado, era evidente que la pobreza coyuntural, asociada a los efectos de la crisis de los noventa y manifiesta en los problemas de empleo antes descriptos, habría repercutido de manera similar en ambas regiones.

<sup>13</sup> Son numerosas las limitaciones que se atribuyeron al método de las NBI. Entre otras se ha señalado que: a) la cantidad de pobres que se identifica depende de la cantidad de indicadores que se utilizan para definir la población con NBI (Gómez, Mario y Olmos 2003). b) El método NBI solo ha identificado grupos poblacionales aquejados de carencias extremas de tipo estructural (Álvarez et ál. 2005). c) No es posible la distinción de grados de satisfacción de necesidades, considerando a la pobreza como un fenómeno único y homogéneo solo susceptible de una clasificación dicotómica: pobre - no pobre (Gómez, Mario y Olmos 2003). d) No es posible el reconocimiento de la población afectada por los procesos de empobrecimiento de los últimos años debido al carácter estructural de las carencias identificadas (Katzman 1996). Asimismo, el indicador de capacidad de subsistencia refleja escasamente la insuficiencia de ingresos (Álvarez, Gómez y Olmos 2002).

<sup>14</sup> El IPMH distingue en su metodología hogares sin privación, con privación de recursos corrientes, con privación patrimonial y con privación convergente. Las privaciones de recursos corrientes identifican una aproximación censal a la insuficiencia de ingresos y denotan, por lo tanto, una pobreza de orden coyuntural. La privación patrimonial denota las carencias de los hogares consolidadas en el largo plazo, aproximándose a la noción de pobreza estructural. Finalmente, la privación convergente identifica aquellos hogares que sufren ambos tipos de privación.

**Tabla 7.** Hogares con privación según IPMH en provincias de la región pampeana y del NOA 2001

Provincia	Total de hogares	Porcentaje de hogares con privación			Porcentaje de hogares con privaciones
		Solo de recursos corrientes	Solo patrimonial	Convergente	
Ciudad de Buenos Aires	1.024.540	10,5	2,0	1,2	13,7
Buenos Aires	3.921.455	17,9	8,5	11,2	37,5
Córdoba	877.262	18,7	6,1	6,6	31,3
Santa Fe	872.295	17,3	8,0	11,3	36,5
Región pampeana	6.695.552	16,1	6,2	7,6	29,8
Catamarca	77.776	14,0	19,2	17,7	50,9
Jujuy	141.631	11,5	25,8	25,8	63,1
Salta	241.407	12,8	21,7	27,7	62,2
Santiago del Estero	178.201	12,7	18,0	34,1	64,9
Tucumán	310.787	14,0	19,0	26,4	59,4
<b>NOA</b>	<b>949.802</b>	<b>13,5</b>	<b>18,3</b>	<b>23,2</b>	<b>55</b>

Fuente: INDEC 2001.

Queda claro entonces que las menores brechas entre los dos conjuntos de provincias referidas a la pobreza coyuntural se explicaban por el hecho de que las transformaciones regresivas de la economía y el incremento de los problemas de empleo no fueron particularidades de las zonas más rezagadas, sino que, por el contrario, acontecieron prácticamente en todo el territorio argentino. A su vez, las mayores distancias que había en lo que respecta a la pobreza estructural se relacionan con la desigualdad económica que conservó Argentina en el tiempo, entre una región como la pampeana, que concentra la mayor parte de las actividades económicas, y la región NOA con una participación marginal en la estructura productiva nacional. Así como se pudo observar con la metodología NBI, los registros de pobreza convergente del NOA duplican los guarismos del área pampeana.

Con el análisis hasta aquí presentado se expusieron dos territorios disímiles, con una desigualdad consolidada en el tiempo, sobre los cuales las crisis acontecidas a finales del siglo XX hicieron prosperar los problemas de empleo y la pobreza ligada a los ingresos, en cuanto el cuadro estructural —fundamentalmente las distancias— se mantenía casi inalterado.

A continuación se describen los comportamientos y tendencias de la pobreza en los primeros años del siglo XXI de ambas regiones a partir del uso de un indicador de vanguardia en el estudio de las privaciones de la población.

### Evolución de la pobreza en el NOA y en la Pampa en los primeros años del siglo XXI: la consolidación de la desigualdad y la fragmentación

Después de un largo derrotero de análisis, con marchas y contramarchas, quedó claro que en ningún momento del siglo XX pudo detectarse un reparto equitativo de los recursos económicos. Tampoco en los primeros años del siglo XXI puede mencionarse este atributo. Dicha evidencia consolida la hipótesis de un modelo de desarrollo territorial fragmentado con consecuencias nocivas para la población norteña y para el desarrollo territorial del país. Este modelo retoma las principales características de la mencionada Matriz Territorial Argentina (Longhi 2013).

Este apartado incluye, para su análisis, dos tipos de enfoques: por un lado, se analiza la variación anual —regional y provincial— de la pobreza en los primeros años del siglo XXI, y por otro, se analiza la distribución espacial de la pobreza —medida a partir de la MONEP— a escala departamental y sus variaciones durante el periodo.

#### Sobre la evolución anual de la pobreza

Como puede observarse en la figura 2, la brecha de la pobreza, medida en este caso anualmente con el método de la MONEP, identifica que si bien hubo un retroceso en la magnitud de la brecha, los valores continúan siendo muy elevados, con una característica de marcado descenso en ambas regiones hasta el 2004-2005, momento a partir del cual dicha tendencia claramente se estabilizó y no pudo recuperarse en adelante.

Dicha “persistencia de la desigualdad”, utilizando el término de Tilly (2000) contribuye a la consolidación de un país fragmentado. Dichos contrastes constituyen la manifestación más clara del grado de desigualdad existente en el territorio. De esta manera, cuando la desigualdad y los contrastes socioespaciales alcanzan una magnitud y extensión considerables y, además, persisten en el tiempo, según la concepción de Tilly (2000) la desigualdad se convierte en fragmentación. Entendida así, la fragmentación socioterritorial no es otra cosa que una manifestación perdurable de la desigualdad materializada en el territorio<sup>15</sup>. Es decir que, más allá del descenso de la pobreza, reflejado en los aspectos estructurales que conforman la MONEP, las brechas se consolidan —este es quizás el principal aporte de este artículo— y no pueden cerrarse, aun

en un periodo de crecimiento económico como el que caracterizó a la posconvertibilidad.

Por otro lado, en el marco provincial, se observa un resultado diferente, lo cual pone de manifiesto el disímil comportamiento según la escala que se analice; se podrá observar que esta afirmación encontrará argumentos, aún más sólidos, en los párrafos subsiguientes, cuando se analice la escala departamental. Puede detectarse en la figura 3, la cual analiza el caso de la región pampeana, distintos comportamientos en materia de evolución de la pobreza. Si bien las cuatro provincias tienden al descenso de la pobreza, las magnitudes son considerablemente diferentes. Los casos más polarizados son Buenos Aires y Córdoba, con valores en la primera de estas que duplican o triplican en algunos años a los registros cordobeses.

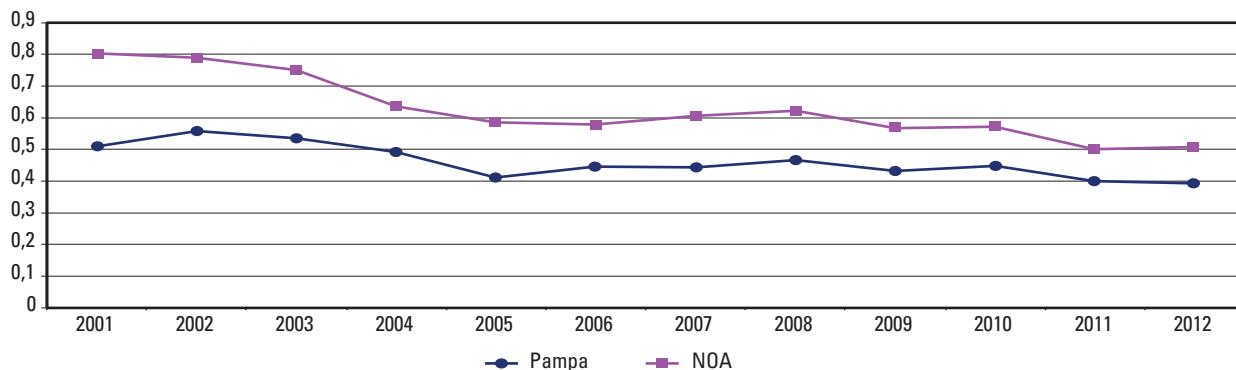


Figura 2. Noroeste argentino y región pampeana: evolución de la tasa de mortalidad en la niñez por enfermedades de la pobreza 2001-2012. Datos: INDEC 2001, 2010.

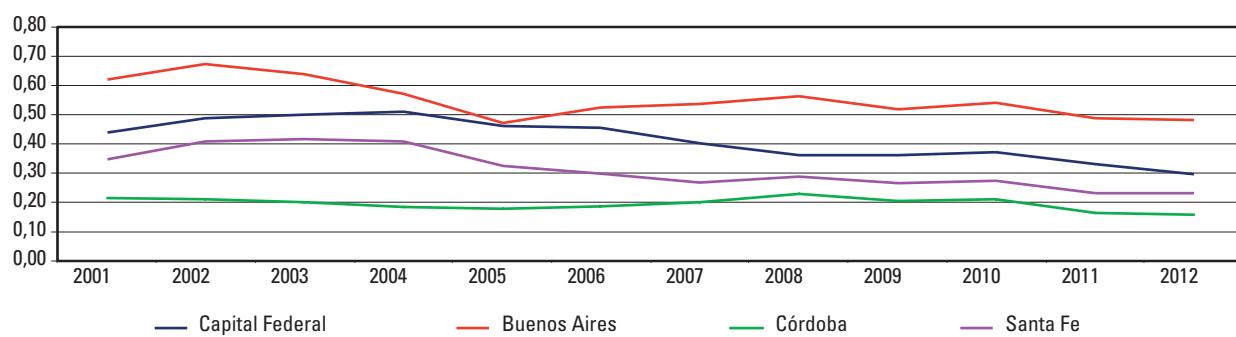


Figura 3. Provincias de la región pampeana: evolución de la tasa de mortalidad en la niñez por enfermedades de la pobreza 2001-2012. Datos: INDEC 2001, 2010.

15 Existen diferentes maneras de interpretar la fragmentación socioterritorial. En la mayoría de los casos se utiliza el término para referirse a la estructuración de los procesos económicos, políticos y de transformación social acaecidos con la posmodernidad en las áreas urbanas (liberalización, desregulación, privatización y una división del trabajo polarizada como consecuencia del capitalismo global) (Scholz 2010). La fragmentación aparece, según esta denominación, como una nueva forma de segregación (Deffner y Hoerning 2011). El concepto de fragmentación que se utiliza en este trabajo, si bien busca captar las particularidades de esta nueva fase del capitalismo, se aproxima también a la idea planteada por Sunkel (1972) de la “desintegración nacional”, que se relaciona a su vez con la persistencia temporal y espacial de las desigualdades.

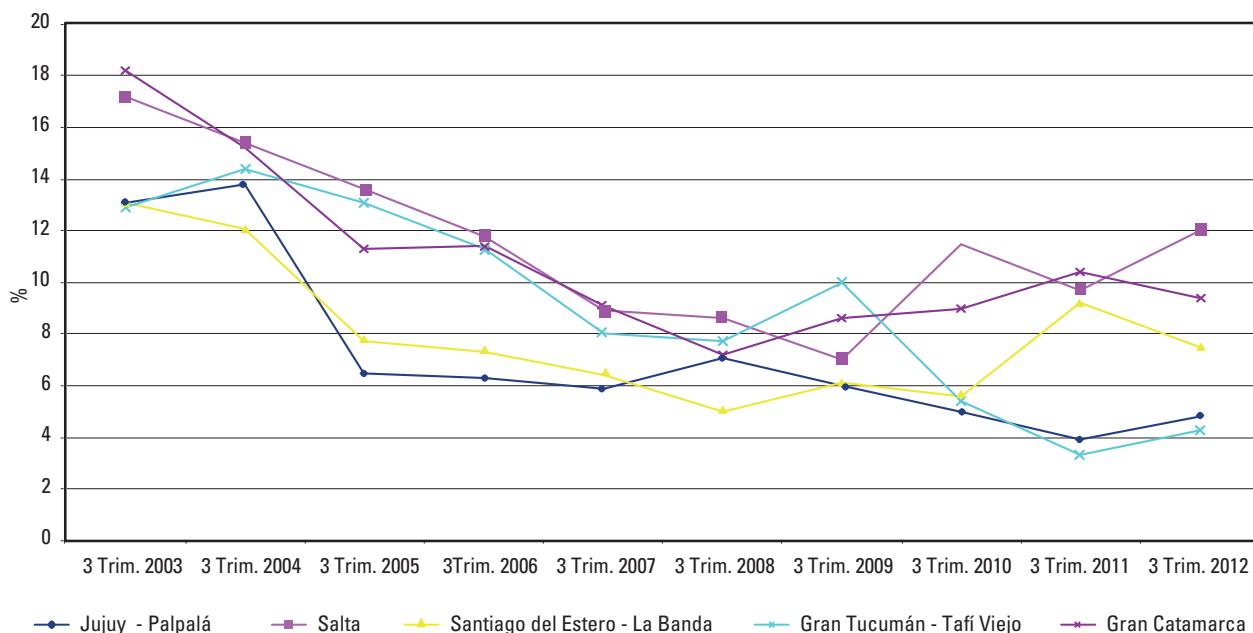


Figura 4. Aglomerados urbanos la región pampeana: evolución de la tasa de desocupación del primer trimestre 2003-2012.  
Datos: INDEC 2001, 2010.

Las curvas de Capital Federal y Santa Fe discurren con cierto paralelismo durante el periodo, destacando brechas similares y valores más bajos en el caso santafecino. Se destaca también la ruptura de la tendencia descendente entre 2008 y 2011 en todas las provincias, no obstante, pareciera que la tendencia se recupera en el 2012 (aunque datos posteriores no están aún disponibles para corroborar esta conjetura). Esta evidencia muestra la heterogeneidad del bienestar existente también en las provincias pampeanas, lo cual consolida el modelo teórico propuesto referido a la Matriz Territorial Argentina, que postula diferentes heterogeneidades según la escala de análisis.

La figura 4 complementa el análisis al presentar la evolución de la tasa de desocupación en las provincias pampeanas en el periodo de estudio. Se observa una caída en los niveles de desempleo<sup>16</sup>, proceso que avanzó paralelamente a la mejora en los niveles de pobreza analizados en la figura anterior.

En la figura 5 se analiza la marcha de la pobreza en el caso de las provincias norteñas. Puede detectarse un comportamiento mucho más heterogéneo que en el caso pampeano. Salta presenta valores notoriamente más altos respecto al resto de las provincias, alcanza registros de hasta cuatro veces por encima de Catamarca, la jurisdicción con los registros más bajos. Santiago del Estero muestra un sostenido crecimiento de la pobreza hasta el 2010, momento en el cual su derrotero presenta una marcada tendencia descendente. Finalmente, Jujuy y Tucumán presentan un gran paralelismo en su comportamiento, con una tendencia descendente que se ve abruptamente interrumpida en 2009 para comenzar entonces un crecimiento de la pobreza que, hasta 2012 al menos, no presentó interrupción.

Asimismo, la marcha de la tasa de desocupación replica la heterogeneidad mencionada. La figura 6 muestra casos muy diferenciados, en los que se destaca el crecimiento de la desocupación a partir del 2008 en los casos de los Aglomerados Salta, Catamarca y Santiago del Estero - La Banda. A su vez se puede observar que, de conjunto, existe un descenso de la desocupación, cuya pendiente es más pronunciada en el periodo 2003-2006. Así como se pudo observar con la pobreza, el ritmo de caída del desempleo en los últimos años del periodo bajo estudio es menor, e incluso, hay tendencias al agravamiento del problema.

<sup>16</sup> Si bien se han considerado los niveles de desocupación del periodo 2003-2012, cabe señalar que la fuente de información, la Encuesta Permanente de Hogares, sufrió cambios en su metodología a partir de la intervención del INDEC en el 2007. Por ello, se recomienda tomar estos datos con cautela, fundamentalmente en su magnitud, no necesariamente en su tendencia.

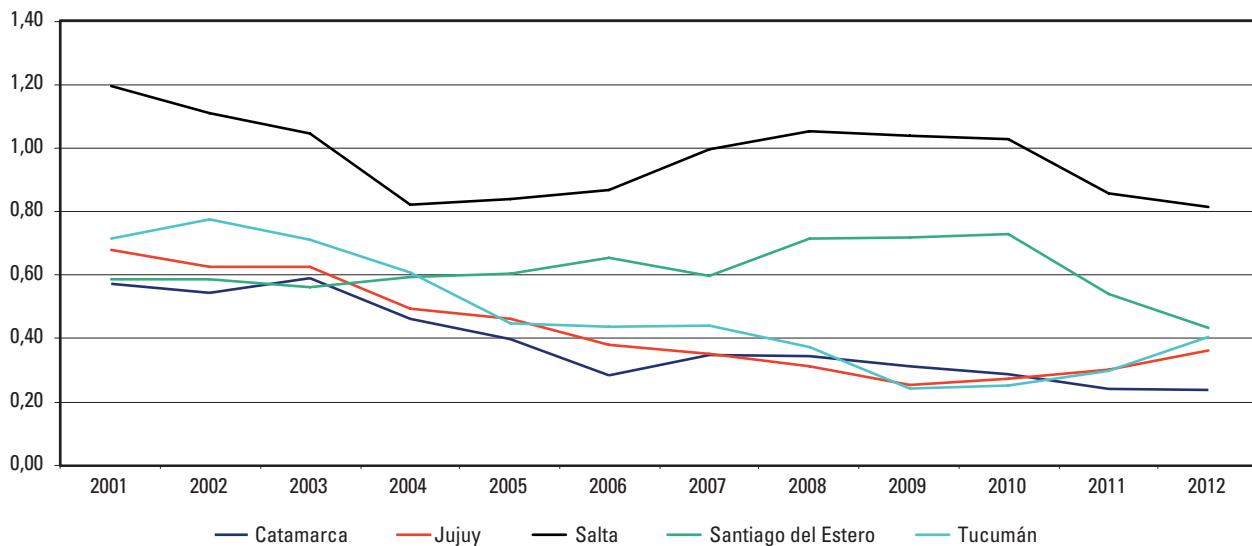


Figura 5. Provincias de la región Noroeste: evolución de la tasa de mortalidad en la niñez por enfermedades de la pobreza 2001-2012.  
Datos: INDEC 2001, 2010.

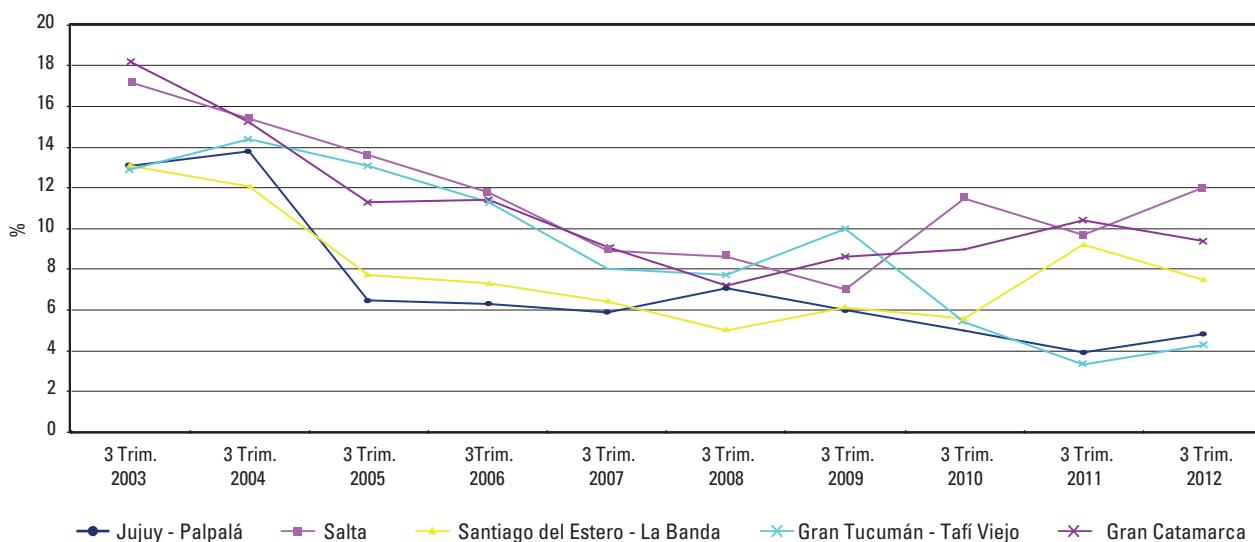


Figura 6. Aglomerados urbanos de la región Noroeste: evolución de la tasa de desocupación del primer trimestre 2003-2012.  
Datos: INDEC 2001, 2010.

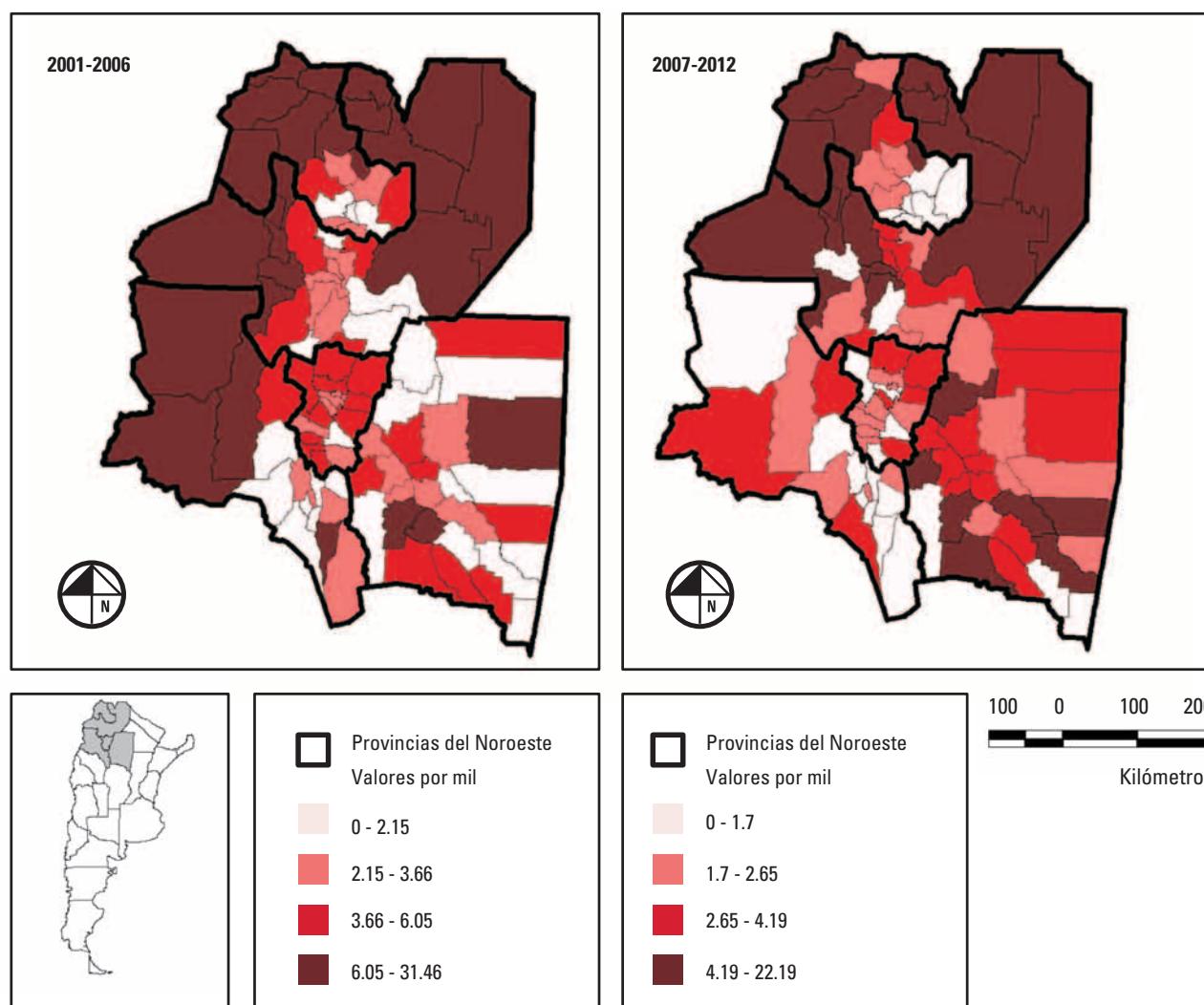
Estos resultados advierten en ambas regiones una incidencia diferenciada del crecimiento económico ocurrido en la posconvertibilidad sobre el bienestar de la población, con ciertos aspectos de recuperación en el primer lustro de la década y con tendencias estabilizantes en el segundo lustro en el caso pampeano y preocupantes en el NOA, ya sea por la magnitud de la pobreza, la marcha de la desocupación o la tendencia al crecimiento de ambos problemas.

### Sobre la distribución espacial de la pobreza en los inicios del siglo XXI

La cartografía constituye una excelente herramienta para el análisis de concentraciones, dispersiones y tendencias de distribución espacial. En este caso de estudio puede observarse que el cambio de escala —tal como se mencionara anteriormente— exhibe distintas realidades departamentales que en los promedios provinciales o regionales se ven subsumidas.

En el caso del NOA (figura 7) puede observarse que la pobreza se concentra en amplias franjas del área andina y del chaco salteño, que hay grandes brechas entre los departamentos de menor valor y los de mayor valor, que existe un corredor central en el área de valles andinos con valores altos también, y, finalmente, jurisdicciones con valores claramente bajos en el sur catamarqueño y el centro salteño. La figura 8 es aún más contundente, pues muestra las áreas de crecimiento, descenso y estabilidad de la pobreza en los primeros años del siglo XXI comparando los períodos 2001-2006 y 2007-2012 según los valores agrupados de la MONEP. El crecimiento abarca, principalmente, a departamentos santiagueños

del sur tucumano y catamarqueño, así como también una amplia franja del centro sur salteño. El descenso operó con mucha fuerza en el oeste catamarqueño, y también en algunos departamentos del sur de esta provincia, el oeste tucumano y en un corredor discontinuo del centro salto jujenzo. Finalmente, quizás el resultado más llamativo radica en la persistencia de la pobreza, principalmente en el cuartil 4, aquel que detenta las mayores magnitudes en los niveles de pobreza, se distinguen aquí amplios sectores de la puna y del chaco salteño. Evidentemente, poblaciones aborigenes y campesinas radicadas en estos territorios estarían relacionadas con esta problemática.



**Figura 7.** Noroeste argentino: tasa de mortalidad en la niñez por enfermedades de la pobreza 2001-2006 y 2007-2012.

Datos: elaborado por el Laboratorio de Cartografía Digital, a partir de información del Programa Nacional de Estadísticas de Salud; Instituto Superior de Estudios Sociales. UNT-CONICET; base cartográfica del Instituto Geográfico Nacional.

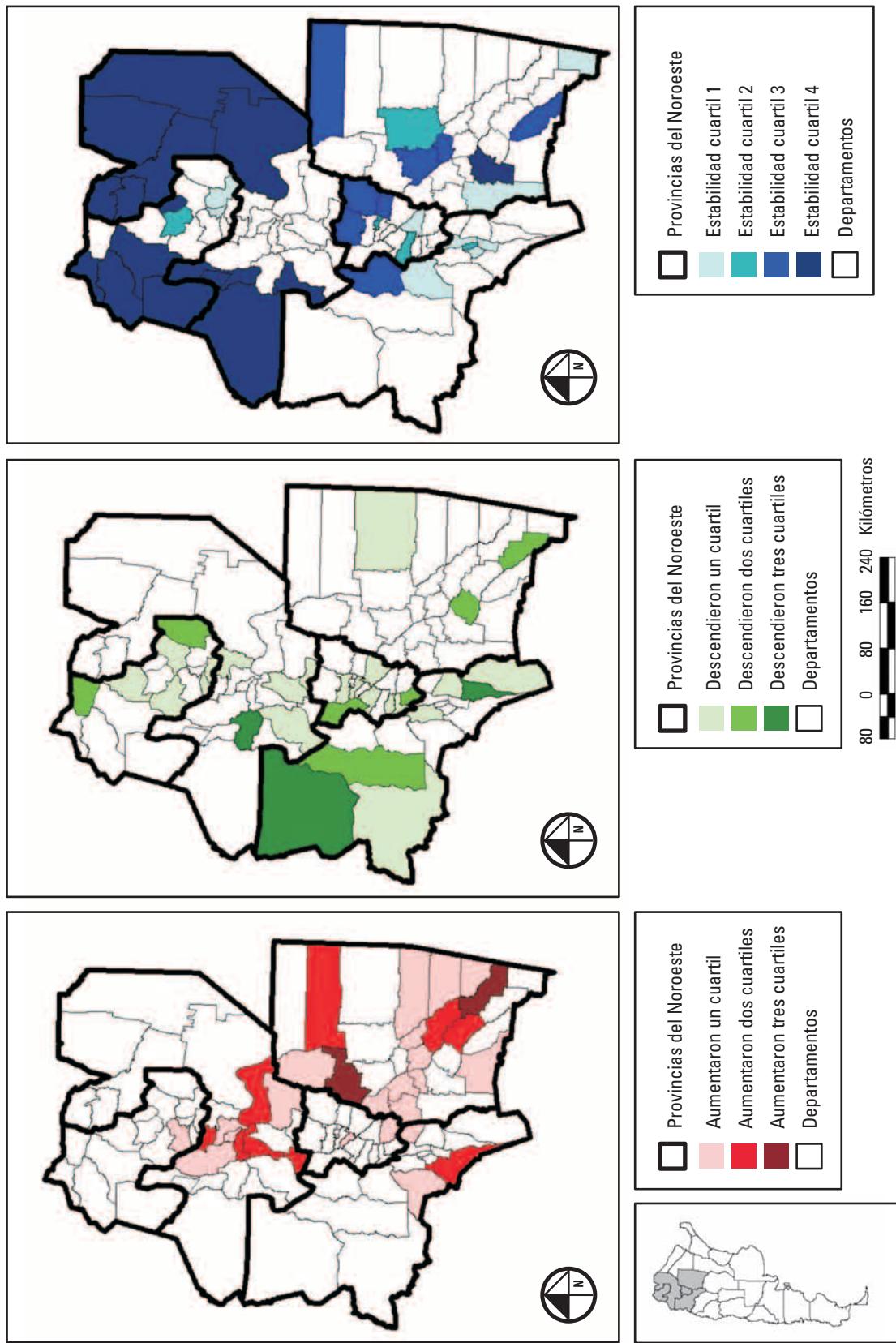
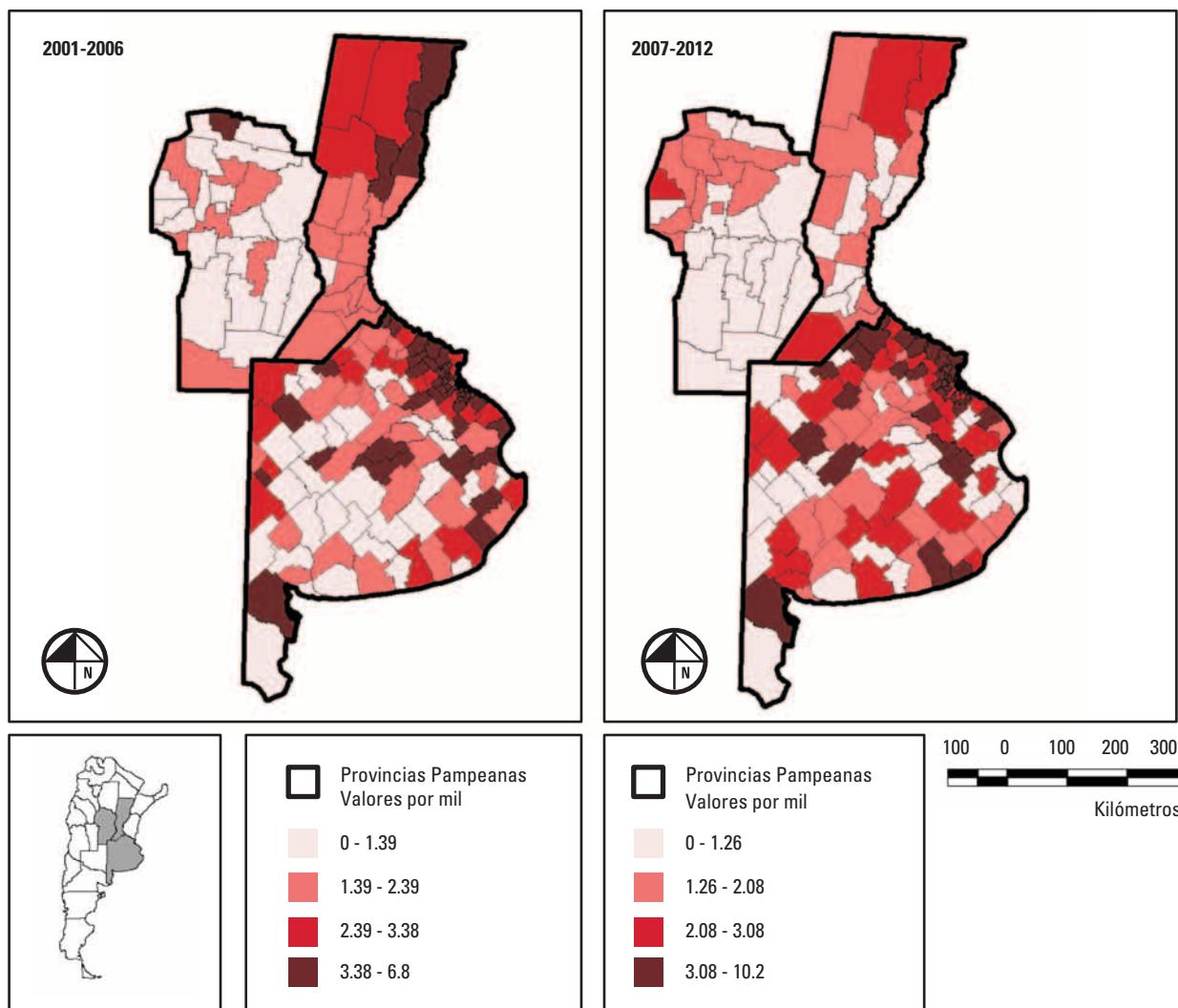


Figura 8. Noroeste argentino: variaciones según cuartiles en la distribución espacial de la tasa de mortalidad en la niñez según enfermedades de la pobreza 2001-2006 y 2007-2012.  
Datos: elaborado por el laboratorio de cartografía digital, a partir de información del Programa Nacional de Estadísticas de Salud; Instituto Superior de Estudios Sociales UNT-CONICET; base cartográfica del Instituto Geográfico Nacional.

La situación en el área pampeana presenta también grandes heterogeneidades en su interior (figura 9). El norte de Santa Fe presenta valores relativamente más altos que el sur, idéntica situación se aprecia en Córdoba, principalmente en el periodo 2007-2012. Buenos Aires presenta, a su vez, una notoria polarización que reúne en su interior valores muy bajos, muchas veces colindantes con jurisdicciones que tienen valores muy elevados. Nótese a su vez la franja de carencias extremas que se extiende desde el norte de la provincia siguiendo el borde fluvial, incluyendo buena parte de los partidos del Conurbano Bonaerense y que se extiende hasta el área costera norte de Samborombón.

La figura 10 complementa la polarización mencionada, se observan numerosos departamentos del interior bonaerense que aumentaron sus niveles; fue notoria también esta variación positiva en el norte cordobés. El descenso a su vez caracteriza amplios sectores de la provincia de Santa Fe, lo cual se articula con la marcada tendencia temporal descendente de la MONEP evidenciada en el apartado anterior. Finalmente, la estabilidad, en especial la del cuartil 4, detecta un eje norte y otro al sur de la Capital Federal con notorios valores altos que persisten y retroalimentan la fragmentación del Conurbano Bonaerense.



**Figura 9.** Región pampeana: tasa de mortalidad en la niñez por enfermedades de la pobreza 2001-2006 y 2007-2012.

Datos: elaborado por el Laboratorio de Cartografía Digital, a partir de información del Programa Nacional de Estadísticas de Salud. UNT-CONICET; base cartográfica Instituto Geográfico Nacional.

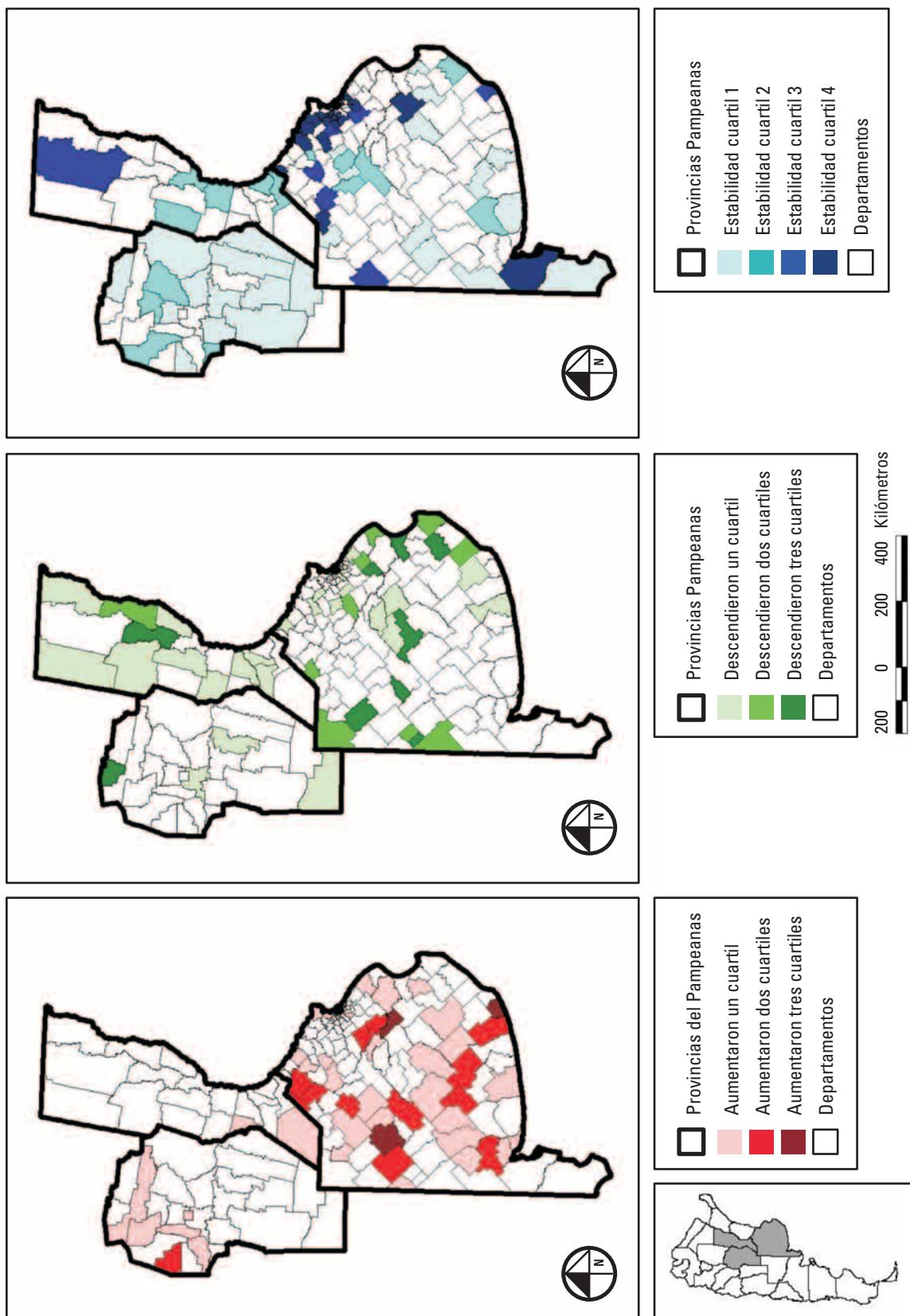


Figura 10. Región pampeana. Variaciones según cuartiles en la distribución espacial de la tasa de mortalidad en la niñez según enfermedades de la pobreza 2001-2006 y 2007-2012. Datos: elaborado por el Laboratorio de Cartografía Digital, a partir de información del Programa Nacional de Estadísticas de Salud. UNT-CONICET; base cartográfica Instituto Geográfico Nacional.

## Reflexiones finales

El desarrollo económico de la Argentina tuvo entre sus rasgos sobresalientes la consolidación de profundas desigualdades regionales. Durante el siglo XIX, la región pampeana fue concentrando la mayor parte de la producción de bienes y servicios, mientras que el NOA fue perdiendo gran parte del peso histórico que había tenido en la estructura productiva. Así, esta región pasó a tener una participación en la economía nacional marginal y menor que la que tenía en la población total del país, fenómeno inverso al de las provincias pampeanas que concentraron un porcentaje de la estructura productiva argentina mayor al que poseían en el total de habitantes.

Las transformaciones productivas regresivas, que caracterizaron la orientación económica neoliberal de fines del siglo XX, afectaron sin distinción regional importantes actividades tanto de las economías del norte como de las pampeanas. Ambas regiones experimentaron un profundo proceso de desindustrialización, crisis de producciones agropecuarias destinadas al mercado interno, expansión de la superficie con cultivos orientados al mercado internacional y un incremento en el peso del sector terciario en las respectivas economías. Por ello, las desigualdades socioeconómicas entre las regiones pampeana y NOA persistieron en el país, siendo la característica clásica de la marcha del desarrollo socioeconómico del país. Dicha persistencia consolida un modelo de fragmentación socioterritorial argentino con nocivas consecuencias sobre el bienestar de la población.

El hecho de que las transformaciones económicas hayan afectado ambas regiones explica que, en un contexto de crecientes problemas de empleo, las tasas de desocupación y subocupación tuvieran en el periodo valores cercanos en los aglomerados más importantes del centro y norte del país.

Sin embargo, las transformaciones económicas de fines de siglo XX y las dificultades laborales que generaron acontecieron sobre un territorio con marcadas desigualdades socioeconómicas. Dicha condición explica las importantes diferencias que había en los niveles de pobreza a comienzos del siglo XXI entre el NOA y la región pampeana. Mientras que la distancia entre ambos casos no era tan significativa, los indicadores vinculados a la pobreza coyuntural (más asociada a los efectos de las políticas regresivas) mostraban una ampliación notable de la brecha en las privaciones relacionadas con la pobreza estructural. Era sobre todo esta última la que explicaba los mayores niveles de pobreza que afectaban a

los hogares del NOA y ponía de manifiesto lo estructural del problema de la pobreza.

Pudo observarse además que, a pesar del descenso de la pobreza en ambas regiones producto del crecimiento económico en los primeros años del siglo XXI, es distintiva la existencia de profundas brechas que separan aún a las regiones y retroalimentan la fragmentación socioterritorial del país, que a su vez se replica en el interior de ambas regiones, lo que se percibió al modificar la escala de análisis, tanto en el nivel provincial como en el departamental. La tendencia, tanto espacial como temporal, muestra la consolidación de la fragmentación socioterritorial como el modelo de desarrollo que caracteriza los índices de bienestar al comparar las poblaciones pampeanas y norteñas. Esta condición interpela la necesidad de políticas públicas orientadas a un desarrollo territorial equitativo, que permita aminorar/atenuar las profundas brechas socioeconómicas que distinguieron y caracterizan aún hoy diferentes escalas de análisis del desarrollo territorial argentino.

## Referencias

- Álvarez, Gustavo, Alicia Gómez, Ariel Lucarini, y Fernanda Olmos. 2005. "Métodos de medición de la pobreza con la ronda de los censos del 2000 en América Latina: viejos problemas y nuevas propuestas." Ponencia presentada en la *XXV Conferencia Internacional de Población IUSSP*, Tours, Francia, julio de 2005.
- Arceo, Nicolás, Mariana González, Nuria Mendizábal, y Eduardo Basualdo. 2010. *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel.
- Bolsi, Alfredo. 2000. "La población urbana-rural del Noroeste argentino en el siglo XX." En *Trabajo y población en el Noroeste argentino*, editado por Susana Aparicio y Carlos Zurita, 41-58. Buenos Aires: La Colmena.
- Bolsi, Alfredo, Fernando Longhi, Norma Meichtry, y Pablo Paolasso. 2009a. "Ámbito regional, interrogantes y conjeturas: el territorio del Norte Grande Argentino como contexto de la pobreza." En *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, editado por Paolasso Alfredo, Boli y Pablo, 123-171. San Miguel de Tucumán: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Nacional de Tucumán y CONICET.
- Bolsi, Alfredo, Fernando Longhi, y Pablo Paolasso. 2009b. "Pobreza y mortalidad infantil en el Norte Grande argentino: un aporte para la formulación de políticas públicas." *Cuadernos Geográficos* 45 (2): 231-261.

- Bunge, Alejandro E. [1940] 1984. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Comisión Nacional del Censo Industrial. 1938. *Censo Industrial de 1935*. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas de la Nación.
- Consejo Federal de Inversiones. s.f. *Producto Bruto Geográfico 1970-1980*. Tomo II. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Deffner, Veronika, y Johanna Hoerning. 2011. "Fragmentation as a Threat to Social Cohesion? A conceptual review and an empirical approach to Brazilian Cities." Conferencia presentada en la RC21 Research Committee 21 Sociology of Urban and Regional Development, International Sociological Association, Amsterdam, 7 al 9 de julio.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. 1960. *Censo Industrial 1954*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadística y Censos.
- Dirección Nacional del Servicio Estadístico. 1952. IV *Censo General de la Nación Tomo III: Censos industrial, de comercio, de empresas de construcción, bancario, de seguros y de empresas de capitalización y ahorro (crédito recíproco)*. Buenos Aires: Guillermo Kraft.
- Félix, Mariano. 2006. "Neodesarrollismo, la nueva cara del capitalismo en Argentina después de la crisis." Consultado en mayo de 2014. [http://marijanfeliz.blogspot.com.ar/2007/02/neodesarrollismo-la-nueva-cara-del\\_12.html](http://marijanfeliz.blogspot.com.ar/2007/02/neodesarrollismo-la-nueva-cara-del_12.html).
- Félix, Mariano, y Emiliano López. 2010. "La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista: contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina." *Herramientas: Revista de Debate y Crítica Marxista* 45:1-18.
- Ferrer, Aldo. 2008. *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Lende, Sebastián, y Guillermo Velázquez. 2008. "Etapas de modernización y diferenciación socioterritorial en la Argentina." En *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del censo 2001*, editado por Guillermo Velázquez, 37-74. Buenos Aires: Eudeba.
- Gómez, Alicia, Silvia Mario, y Fernando Olmos. 2003. "Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH): desarrollo y aplicación con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001." Actas de las VII Jornadas de La Asociación Argentina de Estudios de Población, Tafí del Valle, 5 al 7 de noviembre.
- González, Horacio. 1997. "El sujeto de la pobreza: un problema de la teoría social." En *Cuesta abajo: los nuevos pobres; efectos de la crisis en la sociedad Argentina*, editado por Luis Alberto Beccaria, Eduardo S. Bustelo y Alberto Minujin, 285-297. Buenos Aires: UNICEF- Losada.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 1974. *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas de 1970*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 1982. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Serie B. Características generales*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 1985. *La pobreza en la Argentina: indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 1993. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Resultados definitivos- características seleccionadas*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2001. *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2010. *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. s.f. *Encuesta Permanente de Hogares (1980-2002)*. Buenos Aires: INDEC.
- Katzman, Rubén. 1996. "Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas." *Revista de la CEPAL* 58:23-32.
- Lindenboim, Javier. 2005. *El reparto de la torta. ¿Crecer repartiendo o repartir creciendo?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Lindenboim, Javier. 2008. "Auge y declinación del trabajo y los ingresos en el siglo corto de la Argentina." En *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI*, editado por Javier Lindenboim, 161-205. Buenos Aires: Eudeba.
- Longhi, Fernando. 2011. *Pobreza y mortalidad infantil en el Norte Grande Argentino*. Saarbrücken: Académica Española.
- Longhi, Fernando. 2013. "Pobreza y mortalidad infantil: una aproximación teórica al estudio de sus relaciones." *Andes* 24 (2): 325-365.
- Longhi, Fernando, Alfredo Borsi, Pablo Paolasso, Guillermo Velázquez, y Juan Pablo Celemín. 2013. "Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI." *Revista Latinoamericana de Población* 7 (12): 99-131.
- Manzanal, Mabel, y Alejandro B. Rofman. 1989. *Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina y Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Moreno, Marín. 1995. "La pobreza: una medición en busca de su contenido conceptual." Actas de las III Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Santa Rosa, 11 al 13 de octubre.
- Osatinsky, Ariel. 2009. "Pobreza y transformaciones económicas en Catamarca y Tucumán (1980-2002)." *Población y Sociedad* 16 (2): 187-222.
- Rapoport, Mario. 2000. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Macchi.

- Rofman, Alejandro B., y Luis A. Romero. 1997. *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Salvia, Agustín. 2007. "Consideraciones sobre la transición a la Modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica: un campo abierto a la investigación social y al debate político." En *Sombras de una marginalidad fragmentada: aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Scholz, Fred. 2010. "A teoría do 'desenvolvimento fragmentador'." *Geousp-Espaço e Tempo* 27:135-144.
- Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. s.f. "Fichas provinciales." [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas\\_provinciales.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm)
- Sunkel, Osvaldo. 1972. *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Velázquez, Guillermo A. 2001. "El proceso de diferenciación socio-espacial en la Argentina." En *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa: análisis regional y departamental utilizando SIG's*. Tandil: Centro de Investigaciones Geográficas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Velázquez, Guillermo A. 2008. "La calidad de vida en los noventa y en 2001: análisis global." En *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo 2001*, editado por Guillermo Velázquez, 201-243. Buenos Aires: Eudeba.
- Velázquez, Guillermo A., y Sebastián Gómez Lende. 2003. "Dinámica migratoria y desempleo en la Argentina (1991-2001)." *Revista Estudios Socioterritoriales* 4:209-234.

### Fernando Longhi

Doctor en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente coordina un proyecto de investigación nacional financiado por el Ministerio de Salud de la Nación y un proyecto internacional financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina y el Ministerio Federal de Ciencia e Investigación de la República Federal de Austria. Sus principales líneas de investigación son los estudios referidos a la pobreza, mortalidad infantil, desnutrición infantil y fragmentación socioterritorial en el contexto argentino en general y en el Norte Grande, en particular.

### Ariel Osatinsky

Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Sociales Orientación Geografía de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Docente en las cátedras de Economía Social y Economía y Comunicación de la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha realizado publicaciones referidas a las transformaciones económicas, los problemas de empleo y la pobreza existentes en las provincias argentinas de Catamarca y Tucumán. Se desempeña como integrante del proyecto "La Argentina fragmentada: territorios y sociedades en la primera década del siglo XXI" perteneciente al CONICET.