13615

CATALOGADO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Biblioteca y Publicaciones

Informe final del contrato ampliatorio del

Estudio de Inversiones Externas en la Región N.E.A.

Carlos A. de Santos

U
L. 322
S 11a

Consideraciones teóricas acerca del desarollo de la región N.E.A.

El estudio de las inversiones externas en la región N.E.A. se centró fundamentalmente en lograr un perfil de la estructura industrial regional, a partir de considerar como variable diferenciadora al origen de los capitales invertidos y en lograr caracterizar, a partir de atributos adecuados, los subconjuntos industriales que así quedaban definidos.

Los resultados cuantitativos del trabajo mostraron, fundamentalmente, que una parte muy considerable de la industria regional, mayoritaria si se toma en cuenta su participación en el volumen de la producción, pertenece a agentes externos al área, nacionales o extranjeros. Asimismo, surge del estudio que la producción de estas empresas guarda diferencias, entre otras variables, en el tipo de bien, y en el destino espacial de la producción. Por último, el tamaño de estas empresas, y el grado de centralización del capital, también son atributos en los que se presentan situaciones diferenciadas entre las empresas externas y las regionales.

A partir de estos datos, surge el problema de analizar el rol de estas empresas en la conformación de la estructura económica regional y la evaluación de los efectos que su instalación y funcionamiento tuvieron en dicha economía.

Un primer elemento que dificulta tal propósito es el enfoque de la presente investigación. Al centrarse en un sector, importante, pero necesariamente parcializado de la realidad económica regional, deja de lado una gran cantidad de elementos también importantes, que tuvieron y tienen relevancia en la estructuración de

la región N.E.A.. Para citar algunos elemenstos, uno de ellos es la estructura actual y formación histórica de la producción primaria regional, sobre la que se asienta prácticamente toda su economía. Otro es la determinación de las relaciones entre el desarrollo de la economía nacional y el de la región N.E.A., estructura en la cual las empresas industriales externas a la región juegan sólo una parte del proceso.

El otro elemento que dificulta la realización de un análisis sobre el conjunto de relaciones entre las empresas externas y las de la región, es la falta de una teoría específica sobre la formación y estructura de tales regiones. La falta de un esquema teórico apropiado surge si se tienen en cuenta las teorías convencionales sobre desarrollo industrial regional, o desarrollo regional general. Estas teorías, justamente, están siendo actualmente cuestionadas a partir del análisis crítico de sus supuestos como así también de la falta de verificación de algunos de sus postulados. Pero justamente esta corriente crítica aún no ha formulado una teoría alternativa, sino que se mueve a un nivel muy grande de generalidad, y de falta de especificidad, que torna dificultosa la utilización provechosa de algunos de sus conceptos teóricos centrales.

En este informe, que tiene como objeto sistematizar los elementos teóricos utilizados en el análisis de las inversiones externas, se hace primero una reseña crítica de las principales teorías sobre desarrollo regional y posteriormente, a partir de dichas teorías y del análisis realizado sobre la región, se ordenan los conceptos principales utilizados en el trabajo, en un es-

quema (no una teoría), que permita una mejor evaluación de los mismos.

El análisis de las propuestas teóricas sobre economía regional, y en especial los temas vinculados a la industrialización, permiten sistematizar tres grandes posiciones, las que con variantes dominan dentro de lo que podría denominarse corrientes ortodoxas: la teoría de las etapas, la de la base económica y la de los polos de desarrollo. Frente a este conjunto de teorías que si bien muestran diferencias teóricas, mantienen un gran número de elementos comunes que permiten referirlas a un mismo campo teórico, se ubica una corriente crítica, que ha sometido a revisión los supuestos y postulados de estas teorías. Si bien la misma no tiene un alto grado de homogeneidad, como ya se mencionara anteriormente, los conceptos centrales manejados por los principales autores, permiten referirse a esta corriente como la "teoría de la dependencia".

La teoría de las etapas, visualiza el desarrollo regional como una sucesión de etapas, similares para todas las regiones de los diferentes países. Es también central a esta teoría vincular el desarrollo con cambios en la estructura productiva de las regiones, que haría aparecer como sectores principales primero el sector primario, luego el industrial y finalmente el terciario.

Según uno de los expositores de esta teoría(1), las etapas

(1) Hoover y Fisher: "Research in Regional Economic Growth", citado por C. Worth.

de desarrollo serían las siguientes:

1) Una primera etapa caracterizada por una producción agrícola de subsistencia, y ausencia de economía de mercado, ubicándose la población según los recursos naturales.

2) Posteriormente se desarrolla una primera especialización y se comienza a comerciar en pequeña escala. Este proceso derivaría de mejoras en el transporte. Paralelamente se desarrolla otro sector, destinado a producir bienes sencillos para los agricultores.

3) Al aumentar el comercio entre distintas regiones, una región tiende a practicar una sucesión de actividades agropecuarias cada vez más intensivas.

4) Al aumentar la población y disminuir los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias, la región debe industrializarse, a fin de neutralizar la caída de su ingreso per cápita. La primera parte de tal proceso de industrialización se basa en el procesamiento de los productos agropecuarios típicos de la región. Posteriormente, si se cuenta con recursos minerales, se desarrollan las industrias vinculadas con los metales y derivados de petróleo y carbón. Es importante recalcar que en el desarrollo industrial se hace jugar ampliamente los factores clásicos de localización como determinantes de la industrialización.

5) El último estadio sería aquel en que la región tiene un perfil de ocupación y producción con un mayor peso relativo de las actividades terciarias, llegando a exportar capital, mano de obra especializada y servicios personales a regiones menos desarrolladas.

Esta teoría se relaciona teóricamente con el tipo de esquemas tales como el de W. W. Rostow en "Las etapas del crecimiento económico", que a nivel de países entienden al desarrollo como un proceso lineal que se recorre á través de una sucesión de escalones, cada uno de los cuales acerca más al estadio final, cuyo modelo son las economías capitalistas desarrolladas. La distinción entre cada uno de los estadios, que son idénticos para todos los países y regiones, en cualquier época en que se comience el proceso, se basa fundamentalmente en el grado de diversificación económica, es decir, en otras palabras, en la estructura productiva y ocupacional. No se tienen en cuenta otros elementos que permitirían caracterizar más específicamente la estructura económica del país; tal es como el modo a que se llega a una determinada fase de industrialización y la forma en que se desarrolla la producción. Así por ejemplo es distinto un proceso de industrialización basado en industrias de tipo enclave, propiedad de inversores externos, que uno basado en capitales locales.

Más allá de la atinencia que puedan o no tener las etapas definidas por esta teoría para describir la evolución económica del N.E.A. la crítica fundamental se debe basar en la concepción del desarrollo como proceso idéntico, independientemente del lugar y el momento en que se lleve a cabo, lo que implica que se considere al subdesarrollo no como una estructura económica peculiar, cuyo funcionamiento tiene características propias, sino simplemente como un estadio anterior, definido a partir de las características del desarrollo. Esto lleva finalmente a buscar los elementos dife

renciales (actitudes sociales, propensiones, etc.), entre ambos tipos de sociedades, que serían obstáculos que hay que remover para llegar, como un proceso natural, al desarrollo.

Desde un punto de vista histórico, se podría hacer referencia a dos momentos diferentes que no responderían a las etapas de la teoría citada. La región N.E.A., fue el territorio donde se organizaron las reducciones jesuíticas. Este sistema, en los siglos XVII y XVIII, que investigaciones históricas modernas caracterizan como un modo de producción específico (despótico-comunitario), organizó el trabajo indígena a fin de producir bienes que se comercializaban fuera de la región, apropiándose la Compañía de Jesús de los excedentes de la producción orientada al mercado. Es decir que en plena colonia tenemos una producción destinada al mercado externo y que produce excedentes, apropiados por agentes externos a la región. Esto, que es válido para el N.E.A., se dió también en otras regiones, si bien bajo otras relaciones de producción, encontrándose en épocas iniciales de la historia del país importantes flujos interregionales. En cuanto al Chaco, es sabido que la industria del tanino, que fue la primera actividad económica de importancia, nació directamente como industria, luego de un corto lapso en que se exportaron rollizos. Varias décadas después de establecido el sector secundario, se desarrolla la agricultura provincial, especialmente con el algodón, destina-

CONSEJO FED. DE INVERSIONES
Biblioteca y Publicaciones

nado también desde el primer momento a la producción para el mercado.-

Los ejemplos anteriores se introducen sólo a título ampliatorio, porque debe advertirse que la falencia fundamental de la teoría misma del desarrollo que la convierte en un esquema formal al no analizar la especificidad de las economías no desarrolladas.-

La teoría de la base económica, uno de cuyos expositores principales es Douglas C. North parte de la distinción de la economía de cada región entre las actividades de exportación (llamadas básicas) de aquellas destinadas al mercado regional (llamadas residenciarias o no básicas) la hipótesis central de esta teoría es que las actividades básicas son las que definen el carácter de la economía regional, y determinan su desarrollo. North, en su artículo "La teoría de localización y el crecimiento económico regional" afirma: "el exito de la tasa de exportación ha sido el factor determinante en la tasa de crecimiento de las regiones", y agrega: "la importancia de la base de exportación es resultado de su papel primario en la determinación del nivel absoluto y por habitante de los ingresos en la región y por lo tanto, en la determinación del nivel de actividad residenciaria que se desarrolla. La base de exportación también ha influído significativamente en las características de la industria auxiliar, la distribución de la población y el modelo de urbanización, el carácter de las fuerzas de trabajo, las actitudes sociales y políticas de la región y

su sensibilidad a las fluctuaciones del ingreso y de la ocupa - ción".

Esta extensiva cita muestra claramente hasta que punto la teoría en estudio hace recaer en la producción para la exportación la influencia sobre la estructura socioeconómica de la región. No ya sus tendencias al crecimiento o sus fluctuaciones a corto plazo, sino también un conjunto de características sociales y políticas que razonablemente excedén al marco de influencia de la producción de un conjunto de bienes. Debe tenerse en cuenta que a este nivel, la teoría no especifica que elementos vinculados a las industrias de exportación son los que juegan. Por ejemplo, si las relaciones concretas bajo las que se produce cada uno de esos bienes o el origen de los capitales juegan un papel. En principio, la ausencia de especificación autoriza a entender que no se toman en cuenta, por lo cual parecería que se centra todo en las características de la demanda (externa) para los productos de exportación, que es en definitiva la que determinará la tendencia a largo plazo y las fluctuaciones a corto plazo de la producción regional básica, y por su intermedio influirá en el resto de la economía.

El esquema evolutivo regional, y especialmente el papel de la industria, es diferente en esta teoría con relación al planteado en la teoría de las etapas. En primer lugar, no acepta la secuencia antes descripta, especialmente en lo referente a las pri-

meras etapas. Se afirma que en lo que hace a EE.UU. (país sobre el que verifica North atinencia de las teorías de las etapas), los espacios nuevos fueron incorporándose con el fin directo de producir bienes para colocarlos en mercados exteriores. Por otra parte, en lo que hace a la baja en los costos de transporte, que tendería, según la teoría de la localización a agudizar la especialización, se responde que en muchos casos recién después de una baja en los costos de transferencia se pudo ampliar la base productiva regional.En lo que respecta al proceso de industrialización, North no acepta la relación entre industrialización y niveles diferenciales de ingreso, que implicarían una correlación positiva entre ambas variables. Por el contrario afirma, por una parte, que no es necesario la industrialización para que una región tenga altos ingresos per cápita, y por otra, que aún en regiones en que las actividades secundarias y terciarias tienen un alto peso y muestran ingresos elevados, tales actividades pueden llegar a descansar en las actividades primarias básicas.

La secuencia alternativa propuesta como modelo por la teoría de la base económica, es la siguiente:

Una región comienza a desarrollarse a partir de una producción destinada a la exportación. Generalmente se empieza por probar varios cultivos hasta encontrar uno o varios que cuenten con ventajas en relación a otras regiones. Cabe recordar lo dicho anteriormente acerca de que gran parte de los materiales empíricos utilizados se

refieren a Canadá y EE.UU., resultando que desde el incio hay una producción destinada al mercado. En la teoría anterior, en parte basada en la experiencia europea, la primera etapa no registra una actividad productiva destinada al mercado.

Alrededor de esa producción para la exportación se van desarrollando una serie de actividades secundarias y terciarias de apoyo a la misma así como también una producción destinada al consumo de la población. Posteriormente se irá ampliando la base económica ya sea por la incorporación de otros productos enteramente nuevos, o por la exportación de bienes que comienzan a producirse en función del mercado regional. En este esquema, la industria no está definida por una etapa específica, ni implica una mejoría en el ingreso regional. Tampoco se la visualiza como a un proceso dificultoso, sino que la industrialización sobrevendrá casi como algo natural, a medida que las ventajas de localización lo vayan posibilitando. De todos modos su ausencia no implica de por sí estancamiento para la región.

En resumen, esta primera versión de la teoría implica que el rol central en la economía de la región está constituída por su producción de exportación, en función de la cual se organiza el resto de la economía y que define también los parámetros que determinan las características sociales y políticas de esa región.

El proceso de diversificación de las regiones, tanto para exportar como para el mercado interno, va borrando las diferencias de especialización entre las regiones. Asimismo, suponiendo la movilidad

de factores a large plazo, se tenderá a igualar los ingresos por habitante entre las regiones, desconcentrándose la población.

Surge de esta secuencia que a partir de la hipótesis que determina que el elemento dinámico de una economía es su producción de exportación, que puede ser tomada como verdadera en determinadas circunstancias, y con limitaciones en sus efectos, se construye una teoría que sin plantear restricciones termina postulando una proyección optimista para cualquier región que pueda desarrollar y mantener una cierta producción de exportación. Algunos críticos quisieron limitar el alcance de esta teoría a un modelo de corto plazo de las fluctuaciones de ingreso. A partir de que la sola evolución de las exportaciones no determinaba, sin otras especificaciones, la situación y perspectivas de la estructura económica y social de la región; se la limitó a servir de método de análisis coyuntural, utilizando la relación general que ligaba la producción para la exportación con el resto de la economía. Considerando una cierta estabilidad de esa relación, a partir de una evolución positiva o negativa de las exportaciones se podía prever la fluctuación resultante en el resto de la economía. De teoría del desarrollo regional, quedaría convertida en modelo de análisis de corto plazo. Tal es la propuesta por ejemplo de Charles Tiebout en "La teoría de la base económica reconsiderada". Sin embargo, el sentido de la teoría según sus expositores es el otro. Así, el mismo D. C. North en un artículo posterior impone restricciones, que tienden a especificar las condiciones necesarias pa-

ra lograr determinados efectos, a partir de una producción para la exportación.

La exportación se considera condición necesaria pero no suficiente del crecimiento. A la misma se le agregan ciertas variables que condicionan los efectos de las actividades básicas.

Las principales son:

En primer lugar, la dotación de recursos naturales, especialmente el hecho de que la región tenga ventajas sólo en un único producto o en un reducido número de los mismos. Esta circunstancia impedirá en el futuro la diversificación de la región, atando a la misma a las vicisitudes de aquellos productos.

En segundo lugar, el carácter de la industria. Este concepto, que no se define sino por vía de ejemplos, se refiere a la forma en que se organiza la producción de exportación. Un mismo producto tendrá muy distinta influencia en el crecimiento regional si su producción lo realizan un pequeño número de plantaciones o un conjunto de productores familiares. Esto determinará una estructura diferencial del ingreso resultante de las exportaciones.

En tercer lugar, cambios en la tecnología y costos de transferencia. En general, estos cambios pueden hacer surgir nuevas ventajas comparativas, tanto en productos no explotados o limitados o hacerlas desaparecer en el caso de productos ya explotados.

Entre esas tres variables, se debe privilegiar a la segunda. En e-

fecto, la forma como se organiza la producción y las relaciones que se establecen entre los agentes internos y externos, ha sido repetidamente percibido por diversos autores como uno de los elementos claves en el desarrollo. Hay en ese sentido una abundante literatura que hace referencia al tema y tiende a mostrar un caso límite: el enclave, que es, en términos generales, una actividad económica con escasos efectos positivos sobre su contorno.

En la teoría de la base económica, el tema se trata desde el lado de la distribución del ingreso, que determina distintas estructuras de demanda. Se vuelve a centrar el análisis en la demanda, ya sea externa (vía actividades básicas) o interna (vía actividades residenciarias). Por el contrario, no se trata el efecto diferente que las diversas formas de producción pueden tener sobre la acumulación de capital, sino indirectamente en cuanto ésta pueda estar inducida por una demanda creciente.

La desigual distribución del ingreso que resulta de una producción organizada en plantaciones, de producción extensiva y con mano de obra de baja calificación, determinaría por una parte una producción de subsistencia y una demanda de reducida dimensión en la fuerza de trabajo, y por la otra una pequeña y diversificada demanda de los propietarios, que por su dimensión no justifica la instalación de industrias residenciarias, y termina satisfaciéndose vía importación. Distinto podría ser el caso de una producción basada en productores medianos que implica una distribución más homogénea del ingreso y que crearía una demanda más amplia y por lo tanto mayores posibilidades de inducir una producción regional.

Para esta teoría, independientemente de la distribución del ingreso, lo central es, en realidad, el uso que se de a ese ingreso, ya que si se tiene una elevada propensión a importar, el efecto dinámico de las exportaciones beneficiará a otra región y no a la propia. Esto prueba lo ya dicho acerca de la importancia que se da a la demanda como determinante del crecimiento regional. En este caso, las importaciones juegan como filtraciones que limitan el efecto multiplicador de las exportaciones.

Tal como se afirmó anteriormente, se dejan de lado los efectos sobre la acumulación que pueden tener diferentes estructuras productivas analizándolas solo indirectamente. Podría afirmarse, por ejemplo, que una estructura concentrada facilita la acumulación de capital y por lo tanto el crecimiento, mientras que una estructura menos concentrada eleva el consumo, y por tratarse de una región interna de un país, facilita su satisfacción por medio de la producción extraregional. Justamente, esa es una de las tantas alternativas abundantemente trabajadas en las teorías sobre el desarrollo.

Resulta así que si bien parece que se impone una condición al analizar el carácter de la producción; en realidad se deja indeterminada la verdadera condición: la utilización dentro de la región de los ingresos generados por la exportación. Se termina finalmente afirmando que el desarrollo de actividades residenciarias depende de que haya demanda para las mismas, lo que no aclara mucho sobre las condiciones que determinan la industrialización o no de una región.

CONSEJO FED. R. L DE INVERSIONES
Biblioteca y Publicaciones

En parte esta limitación proviene de la concepción de los agentes económicos como homogéneos, que lleva a no considerar las diferencias existentes entre los mismos; derivados de su mayor tamaño en lo que se refiere especialmente a la acumulación de capital. Puede afirmarse que a mayor nivel de tamaño de capitales de que se trate, existe una mayor independencia con respecto al ámbito espacial y sectorial en que se concreta la acumulación de capital. De aquí que para el análisis de esta región dicha variable tiene importancia. Corresponde además tener en cuenta que esta independencia con respecto al espacio y a la rama en que se genera un excedente en referencia a su reinversión es un proceso normal y que alcanza diferentes grados según el volúmen de capital en giro. Esto implica que no puede tampoco oponerse con simplicidad al capital externo y al capital regional como agentes con tendencias "naturales" distintas, en lo referente a la reinversión en la región de sus ganancias. Los capitales regionales pueden llegar a reinvertirse en la región en mayor medida que los externos, pero esto no se debe a su condición de regionales, sino a su pertenencia al estrato de pequeños y medianos empresarios, que de hecho tienen limitado su espectro espacial y sectorial de oportunidades de reinversión.-

Una consideración especial debe hacerse con respecto a la definición de actividades básicas como aquellas que se destinan a la exportación.- Parece que esto es claro en un momento del pro-

ceso de desarrollo, que puede caracterizarse como de crecimiento hacia afuera, en que el mercado externo tanto nacional como internacional es el factor que determina el ritmo de crecimiento. Pero puede plantearse otro momento, yasea por imposibilidad de que la oferta de las actividades básicas anteriores cubran la demanda o por falta de dinamismo en el mercado. En este caso, al plantearse una producción que sustituya las importaciones, o sea de industrias residenciarias en el léxico de la teoría, éstas pasarían a ser las determinantes en la nueva etapa. La importancia de estas actividades depende evidentemente de la extensión del mercado regional y variará para cada una de las regiones, pero no puede dejársela de lado en el nivel teórico. En este punto, también se manifiesta otro elemento ignorado por la teoría. Se ha dicho que los agentes se consideran homogéneos. Igual tratamiento se da a las regiones, las que se visualizan como semejantes. A partir de esto, todo el análisis se realiza a partir de la región, y el resto del sistema económico se trata especialmente como mercado. No se entiende al conjunto de regiones como algo estructurado en un sistema que determina diferentes roles y asigna diferentes posibilidades. Por eso se termina basando algunas de las posibilidades de industrialización en la "propensión a importar". En realidad el problema es como explicar un proceso que acumulativamente va concentrando industrias en ciertas regiones que abastecen de dichos bienes al resto, configurando ese nuevo proceso un reforzamiento de las ventajas de localización, que tienden a impedir que se revierta ese proceso. Eso implica que una alta propensión a importar pueda ser considerada, no como un obstáculo para el desarro

llo industrial regional sino simplemente un índice, a posteriori, de la imposibilidad de industrialización y diversificación.

Una tercera teoría que ha tenido rápido desarrollo y aceptación en círculos académicos y políticos es la de los polos de desarrollo. Surge a partir de teorizaciones de F. Perroux, incorporándosele otros elementos posteriormente. Fundamentalmente funciona más como estrategia de desarrollo para regiones atrasadas que como teoría que permita analizar las condiciones que determinan históricamente dicha situación.

La teoría se basa en ciertos conceptos centrales de F. Perroux, como queda dicho anteriormente. Uno de esos conceptos es el de "empresa motriz". La idea es que el desarrollo ocurre por la acción desestabilizante de ciertas empresas o ramas que crecen a una tasa más alta que el resto de la economía. Tales empresas, bajo ciertas condiciones, se convierten en empresas claves. La acción de estas empresas induce cambios y crecimiento en el resto de la economía. La localización de una empresa o rama clave en un punto determina un polo geográfico de desarrollo.

En la teoría se habla de una jerarquización de polos y zonas de influencia, determinándose que los polos de mayor nivel influyen no sólo en su propia zona de influencia sino en la de los polos de menor nivel o subordinados. La tendencia a ver la realidad económica como una relación entre empresas motrices y el resto de las empresas, trasladada al ámbito regional lleva a

afirmar que "las zonas subdesarrolladas se ubican en los intersticios de varios polos de desarrollo" o sea que la región subdesarrollada sería aquella que no cuenta con un polo. El razonamiento parece circular ya que se estipula que el crecimiento es inducido por un polo y luego se afirma que una zona no desarrollada no tiene polos. Con referencia a la a la afirmación de la relación entre empresas motrices y el resto de los sectores, debe mencionarse el reconocimiento de la dominación que ejercen ciertas empresas por su mayor poder, en sus respectivos mercados. Este reconocimiento de imperfecciones en los mercados y de la falta de homogeneidad entre los agentes no termina en conclusiones sobre efectos negativos. Por el contrario se insiste que no hay explotación sino inducción de cambios y que los efectos finales son beneficiosos.

La teoría tiene supuestos ideológicos bien precisos que han sido analizados por J.L. Coraggio ("Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo"). Surge de esto trabajo que en última instancia la propuesta de polarización (que en realidad su base no es regional sino que se refiere a la economía global), es la de asociar o integrar una economía subdesarrollada a un polo (o firma multinacional) para que, con los cambios internos necesarios, tal economía sea inducida al crecimiento por la instalación de una sucursal de algún polo mundial. Esto debe vincularse especialmente al proceso de descolonización política y formación del neocolonialismo de postguerra.

En lo que hace a este estudio, interesa mencionar que en la medida que se la quiera utilizar como instrumento analítico para estudiar una determinada situación regional, importaría extrapolar una tendencia de las últimas décadas a cualquier época histórica anterior. Este proceso sería el de creciente concentración y multinacionalización de grandes empresas que serían los polos mundiales. Si se le excluyen los elementos ideológicos mencionados queda reducida a la descripción de ciertas relaciones que se dan entre una empresa y un cierto espacio, y de las condiciones necesarias para maximizar los efectos positivos, reduciendo las filtraciones y los efectos negativos.

Hay pocos trabajos sobre análisis regional histórico a partir del concepto de polo de crecimiento. Su aplicación práctica, aparte de las limitaciones y problemas ideológicos que tiene, se ve limitada en primer lugar por la estrecha conceptualización de esta "teoría". En realidad, la base es un intento por describir, el proceso económico a partir de una situación de concentración como la que se presenta actualmente. Pero el análisis de una región de escaso desarrollo a partir de esta teoría enfrenta una situación casi teutológica ya comentada anteriormente.

También podría utilizarse la noción de polo como elemento que organiza un área y que tiene efectos positivos y negativos. En este caso podemos tratar de encontrar aquellos efectos que

determinaron una determinada situación presente. Sin embargo parece que esta interpretación enredaría el marco de la teoría de los polos de desarrollo y se relacionaría más con una teoría de los efectos de empresas de tipo enclave en regiones no desarrolladas. En realidad esta estructura teórica es distinta.-

Frente a estas teorías, puede ubicarse a una corriente de pensamiento moderna cuyo mayor desarrollo corresponde a científicos/sociales de América Latina.- Esta perspectiva teórica, si bien está orientada fundamentalmente al análisis de las economías nacionales, también integra el ámbito regional al estudiar el proceso de formación y evolución de dichas economías. Tal corriente puede denominarse "de la dependencia", por el papel central que en sus desarrollos ocupa tal concepto. El mismo presenta un nivel apreciable de ambiguedad, utilizándoselo en ámbitos teóricos diferentes por parte de distintos autores. Sin embargo ciertas características comunes en las producciones de esta tendencia permiten su tratamiento en común a partir de sus puntos de confluencia. En este sentido debe tenerse presente que a pesar de la falta de especificación del concepto, se han logrado realizar importantes críticas a las teorías convencionales sobre desarrollo, dando lugar por lo tanto a un avance en el conocimiento.-

En primer lugar, se parte de una concepción que visualiza a los diferentes sistemas o subsistemas económicos (nacionales

o regionales según los casos), no como elementos separados e independientes; vinculados entre sí sólo por relaciones económicas de igualdad, sino como elementos de una estructura que engloba a los diversos sistemas (o subsistemas) económicos, los cuales se presentan como inter-dependientes, siendo la especificidad de las relaciones entre los mismos, la de presentar situaciones asimétricas de dominación.- Asimismo, se establece que tal sistema funciona de forma de reproducir continuamente la situación de dominación, aún cuando ésta se recree y aparezca en formas diferentes a través del tiempo.-

Un corolario fundamental de lo anterior es que el sub-desarrollo no se entiende como un estado de falta de desarrollo, anterior al mismo y al que se podrá llegar linealmente, por un proceso continuo, si se van removiendo ciertos obstáculos que traban los procesos de modernización y cambio. Por el contrario, el subdesarrollo es tratado como algo específico, creado y recreado por el desarrollo de ciertos países y que responde en un grado importante al modo de inserción que esos países subdesarrollados fueron teniendo en el mercado mundial.-

Estos conceptos son los centrales en las distintas formulaciones de esta teoría y los que a nuestro juicio le dan su unidad.- Las formas de manifestarse la dependencia varían en función de los períodos históricos analizados y también de la diferente ponderación que cada autor le da a los factores actuantes.-

Otro elemento importante, si bien se encuentra explícitamente tratado en sólo algunos de los trabajos, es el de no realizar la simplificación de sustituir las relaciones que se dan entre los agentes económicos por las relaciones entre los espacios en que aquellos actúan o a los que pertenecen. Así se plantea la necesidad de no caer en un vicio de espacialismo y olvidar la articulación de las clases que está en la base de cualquier relación interregional o internacional.-

Dado que el tema del presente informe se refiere a los problemas regionales, no se intenta realizar un estudio de la corriente de la dependencia, que centralmente se desarrolló en función del análisis del desarrollo de los países de América Latina.- Esto explica que sólo se hayan tratado los conceptos fundamentales manejados por tal tendencia de pensamiento, dejando de lado importantes elementos, que a modo de crítica a las teorías anteriores, fueron trabajadas por esta corriente.- Justamente es en el ámbito regional donde menos se ha especificado esta teoría. En general esa dimensión se introduce a posteriori, y se la tiende a visualizar como un reflejo o efecto de la situación central de dependencia. Esto puede ejemplificarse con algunos trabajos de O. Sunkel y A.Rofman. El primero, en el artículo "Desarrollo,subdesarrollo,dependencia, marginación y desigualdades espaciales,hacia un enfoque totalizante"* asocia directamente la existencia de desigualdades regionales con la situación de dependencia. Sería específico de los países dependientes la coexistencia de sectores y re-

* Revista EURE vol. 1, N°1 Octubre de 1970, Santiago de Chile.-

giones con desiguales niveles de desarrollo. Los sectores y regiones modernos y desarrollados serían los que tienen mayores vinculaciones con los paises dominantes: "De hecho, los focos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales de polarización de lo moderno y desarrollado se encuentran estrechamente asociados al auge o decadencia de las actividades económicas vinculadas directa o indirectamente con los países desarrollados".-

Por su parte A.Rofman, en su trabajo "El proceso de formación urbano-regional en la Argentina, (en colaboración con Luis A. Romero) relaciona la estructura de desigualdades regionales con el proceso de inversión, y la estructura de poder: "Nuestra hipótesis básica es que la estructura urbano-regional resultante del proceso de inversión acumulativa en el tiempo, responde en las sociedades dependientes, a la selección de alternativas efectuadas por los inversores pertenecientes a las estructuras de poder dominantes".-

En este enfoque, entonces lo central es que las decisiones de inversión tomados por los agentes ligados a la estructura de poder dominante, son las que crean situaciones de caracter acumulativas, que tienden a producir y reproducir un proceso de crecimiento con desigualdades regionales. Los espacios favorecidos serían aquellos que mejor responden a las necesidades de los inversores; y a partir de los primeras inversiones se induciría un proceso asimétrico. La relación de esta estructura interna con la situación de dependencia provie-

ne de que en esos países, en la estructura de poder dominante predominan los sectores externos, pertenecientes a los países centrales, resultaría entonces que son estos sectores los que en última instancia con sus decisiones determinarían el destino sectorial y espacial de las inversiones que desencadenarían el proceso acumulativo antes indicado.-

Las teorías mencionadas anteriormente no otorgan un marco teórico adecuado al análisis del proceso de desarrollo regional. Fundamentalmente no permiten definir las variables que determinan las diferentes evoluciones que llevan a que dentro de un sistema económico se produzcan fuertes desniveles en el desarrollo. Es decir que no dan cuenta del proceso de formación y reproducción del subdesarrollo a nivel regional. En las que hemos llamado ortodoxas las variables elegidas como centrales parcializan el análisis en elementos que no son los determinantes. En cuanto a la corriente de la dependencia, si bien el enfoque general es el apropiado, el grado de generalidad del desarrollo teórico impide, por ahora, una aplicación analítica a un caso particular.-

Si bien hay abundantes discusiones sobre la definición del desarrollo, operativamente es común utilizar el crecimiento del producto per cápita, asociado a cambios en la estructura sectorial de la producción (especialmente en cuanto se refiera al crecimiento del sector industrial), como indicador del mismo. A los fines del presente trabajo, resulta conveniente ubicar el proceso de desarrollo como un proceso de acumula-

ción de capital y analizar desde esa óptica todos los elementos que históricamente favorecieron o trabaron tal proceso y que explican por lo tanto la situación actual de la región bajo estudio.- Simplificando, puede decirse que las posibilidades de crecimiento dependen de las posibilidades de inversión en la región, estando éstas a su vez en función de la acumulación de capital en la región, y en la radicación de capitales de origen extraregional.- Una hipótesis es que estos últimos han afectado negativamente las posibilidades de acumulación en la región, por diferentes causas que se analizarán más adelante.-

En el estudio de las inversiones externas en la región N.E.A. se utilizaron, ya sea explícita o implícitamente, un conjunto de variables a fin de analizar el efecto que dichas empresas habían tenido sobre el proceso de acumulación regional. Ese conjunto de variables puede organizarse en un esquema como el siguiente, debiéndose aclarar que el orden no establece niveles diferenciales de importancia:

1) Dotación de recursos naturales.-

2) Estructura socioeconómica del área en el momento de su incorporación al resto del sistema nacional o internacional.-

   2.1.-Estructura productiva.- /

   2.2.-Organización de la producción (relaciones de producción;grado en que la producción se destina al mercado).-

   2.3.-Tenencia y distribución de la tierra.-

   2.4.-Estructura social.-

3) Características de los agentes inversores.-

3.1.- Origen de los capitales.Niveles de los capitales totales y de los invertidos.-

3.2.- Tamaño de las empresas instaladas.-

4) Ramas que se desarrollan.-

4.1.- Tipo de producto (intermedio, final; consumo-inversión)

4.2.- Mercado de la producción (Regional, Nacional, Internacional-) Evolución de la demanda.-

4.3.- Posibilidades de inducir encadenamientos.-

5) Estructura resultante de los mercados de cada producto, en las diferentes etapas (producción,industrialización,comercialización)

6) Situación del sitema nacional e internacional, Relación con los otros subsistemas nacionales, especialmente con el que funciona como centro.-

7) Efectos que la combinación particular, correspondiente a la región, de los elementos anteriores, determinan sobre la generación, apropiación y acumulación de excedentes.-

7.1.- Sobre la productividad de la estructura productiva resultante.-

7.2.- Sobre el poder diferencial de apropiación de excedentes entre los diferentes sectores actuantes.-

7.3.- Sobre la participación en circuítos de acumulación diferentes entre los sectores actuantes.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Biblioteca y Publicaciones

Debe aclararse que en el esquema anterior, cuando se habla de región, en realidad se refiere a los agentes concretos que tienen determinadas relaciones económicas en un espacio dado. Es decir que son ciertos sectores, y no las regiones, los que producen y acumulan.-

Evidentemente, en el estudio ya realizado sobre las empresas externas a la región N.E.A., quedó sin tratamiento un gran número de los puntos antes mencionados. En lo que sigue, se tratará de sistematizar a partir del esquema propuesto, el análisis ya realizado en el informe anterior, de los factores principales implicados en las relaciones entre empresas externas y la región.-

La dotación y características de los recursos naturales, es obviamente uno de los elementos básicos que determinan las posibilidades de crecimiento. Este punto debe ser referido en el presente estudio, al hecho que dadas las necesidades del mercado mundial (a partir de los países centrales) primero se desarrolló la región pampeana, que era la mejor dotada para producir los productos ganaderos y agrícolas demandados internacionalmente. Por lo tanto, las inversiones nacionales y extranjeras se orientaron en primer lugar hacia esa zona.-Durante todo el siglo XIX se fue conformando entonces un proceso de crecimiento diferencial de esta zona, más rápido que la del resto del país. Lo importante es resaltar que esa región, y especialmente Buenos Aires, se va consolidando como centro del país. Los factores que influyeron son múltiples, pero el efec-

to es que se inicia un proceso acumulativo que lleva a que en las nuevas etapas económicas se vaya reforzando el poder de ese centro, produciéndose un proceso de concentración de actividades económicas y de población, y de centralización del poder económico.

La mayor parte de la región N.E.A. comienza su proceso de crecimiento cuando ya se había consolidado Buenos Aires como centro, habiéndose establecido conjuntamente, fuertes lazos que ligaban a todo el sistema nacional con Inglaterra.

Además debe señalarse que salvo la provincia de Corrientes, cuya incorporación al sistema nacional se remonta a la época de la colonia, y que había tenido un lugar importante en la vida política y económica del país durante el siglo XIX, el resto se puede considerar analíticamente como un espacio vacío, en el momento de las primeras inversiones que determinaron su incorporación al sistema económico nacional. El proceso de ocupación de la tierra, se realiza recién desde fines del siglo pasado, y posteriormente, prácticamente a principios de este siglo, comienza la producción en forma importante. En Misiones, por ejemplo, la producción de yerba mate cultivada, no natural, comienza en esa época, y en el Chaco, a fin de siglo comienza el desarrollo del sector tanínero, primeramente exportándose los rollizos y recién en 1905 se instalala la primera fábrica.

En todas las provincias de la región el proceso de apropiación de la tierra conduce a una estructura que integra una fuerte

concentración por una parte, con una gran cantidad de productores minifundiarios por la otra, que cubren una proporción importante de la producción agrícola regional.

Estos campesinos presentan diferentes formas jurídicas de tenencia, siendo arrendatarios o aparceros en Corrientes y propietarios u ocupantes en Chaco, Formosa y Misiones, teniendo en esta última un alto peso las colonias organizadas. Son estos productores pequeños y medianos los que producen el desarrollo agrícola regional. Este comienza tempranamente en Misiones, que en sucesivos desmembramientos había perdido las tierras ganaderas, comenzando, por tanto con la explotación forestal, la producción agrícola (azúcar, tabaco, yerba, mandioca). En Chaco es posterior, especialmente la época del algodón, que se remonta a la segunda y tercera década del siglo.

Puede afirmarse que esta estructura de la propiedad genera por una parte una explotación extensiva, especialmente en la parte ganadera y forestal, explotada sobre la base de latifundios, con una mano de obra de baja calificación, que recibe reducidos salarios. Corrientes es un ejemplo, determinando que deba expulsar tempranamente parte de su población a las provincias limítrofes lo cual facilita, al crear una oferta excedente en la región, la existencia de las bajas remuneraciones. Por la otra, un campesino que en alta proporción tiene niveles de subsistencia, no pudiendo acumular. En Corrientes, gran parte de los excedentes generados son apropiados por los propietarios de la tierra en forma de renta. En Chaco, los problemas pro

vienen del sector de comercialización (que son las empresas industrializadoras).

Desde el comienzo, el mercado de algodón fue manejado por un pequeño número de exportadores (Bunge y Born, Dreyfus, Anderson, Claytin) y luego por los industrializadores nacionales, todos ellos agentes externos a la región, que absorbían parte de los beneficios que podrían haber mejorado la situación y perspectivas del campesinado y de sectores regionales relacionados.

Esto indica que los principales sectores de producción se organizaron en tal forma que la producción primaria estaba en un grado importante basada en pequeños productores siendo manejada la comercialización e industrialización posterior por empresas externas, de gran magnitud e importancia a nivel nacional.

En cuanto a otras ramas, como el tanino, fueron directamente empresas externas las que organizaron y llevaron a cabo, integradamente, el proceso productivo.

Aquí cabe hacer una reflexión sobre el hecho de la existencia de un centro nacional de decisión (Buenos Aires), en el cual contaban con fuerte influencia los agentes nacionales e internacionales que controlaban partes importantes de la economía regional, sumado al poder político y administrativo directo que ese centro tenía sobre tres provincias de la región que funcionaban como territorios nacionales.

En relación a esto, si bien no se cuenta con datos suficientes como para hacer un análisis comparativo, puede plantearse la

hipótesis de que el mayor peso que en Misiones tuvieron las colonias organizadas, con una fuerte unidad étnica, así como el desarrollo de las cooperativas, derivó en un mayor poder de defensa de la producción primaria, que si bien no implicó un cambio cualitativo de situación con respecto a las otras provincias permitió una mayor capitalización del sector. Esto también se manifiesta en la mayor difersificación que permitió afrontar mejor las crisis de los productos particulares. En este último hecho tiene que haber influído que la producción de yerba fuera sometida a una temprana regulación por parte del Estado, existiendo épocas en que no se podía extender su cultivo. A la par que inducía a diversificar, esta regulación debe haber determinado un cierto nivel mínimo de rentabilidad a los productos.

En el caso algodonero el estado intervino más tardíamente, y esa fue justamente la época de mejores precios relativos.

La situación de bajos ingresos en gran parte de los productores primarios, sobre todo ligados a la sobreproducción, al limitar la capitalización, determinó que no hubiera incrementos importantes de productividad en el sector agrario. A esto se le agregó la fuerte explotación de la tierra, Puede plantearse, entonces, que la distribución de la tierra y las formas de tenencia, asociadas con una estructura de comercialización concentrada, afectaron las posibilidades de alcanzar mejoras en la productividad.

Ya se hizo referencia en el informe anterior sobre la desigualdad de salarios que afectaba a la región con relación al promedio del país. En esto influyó la incapacidad de la región para absorber mano de obra, pero también la fuerte oferta de fueza de trabajo de países limítrofes, y especialmente del Paraguay.

La presencia de mano de obra asalariada de tal origen se verifica en gran parte de la región, siendo particularmente importante en Misiones. Asimismo, en ciertos rubros, como el tabaco, es fuerte la participación de campesinos brasileños, que por provenir de sectores donde no tienen acceso a la tierra, encuentran en Misiones que la producción tabacalera, ocupando tierras fiscales, significa una mejor situación relativa a su bajo referente de origen.

También debe tenerse en cuenta que los bajos ingresos de los campesinos afectaban negativamente al nivel de los salarios en dos sentidos. Por el lado de la demanda, al disminuir la rentabilidad de todo el sector primario. Por el lado de la oferta, al llevar a parte de los minifundistas a incorporarse al mercado de trabajo.

Este conjunto de factores que implicaba bajos niveles de ingresos tanto entre los productores como entre los asalariados, implicó condiciones desfavorables para la instalación de industrias con destino al mercado regional, agravado esto por la creciente concentración de tal sector en pocos centros fuera de la región.

El punto referido al origen de los capitales fue abundantemente tratado en el informe anterior. Aquí basta recordar que el capital externo predomina en el conjunto de la región, si bien con diferen -

cias entre las provincias.

Los procesos industrialss que se desarrollan en la región consisten en transformaciones de productos agropecuarios-forestales. Una característica importante es que en la misma se realizan las primeras etapas de industrialización, completándose luego las restantes fuera de la región. Es decir que se han instalado aquellas industrias que necesariamente, por razones técnicas o por orientarse claramente hacia la materia prima, no podrían afrontar otra localización. Así en el caso del desmote el transporte del algodón bruto mancha la fibra, por lo tanto debe realizarse en el lugar de producción. Igual con el secado de yerba mate y te, proceso que debe realizarse a las pocas horas de cosechado el producto verde. En el tanino, evidentemente el costo de transporte de la madera determina su obligada instalación en la zona boscosa, pero en el caso del algodón y de la yerba, los procesos subsiguientes se realizan fuera de la región.

Esto debe relacionarse con el proceso de concentración económica que múltiples circunstancias determinaron que se fuera dando en pocos puntos del país y fundamentalmente en Buenos Aires. Tanto la existencia del principal mercado de consumo como así también las economías de aglomeración entre otros factores, llevaron a que pese a los diferentes niveles salariales que podrían haber creado ventajas de localización para ciertas industrias, prácticamente sólo se radicaron en la región aquellas industrias con orientación muy determinada hacia la materia prima. Cabe indicar que este proceso de conce

centración y centralización tiende a ser acumulativo. Aún en los casos en que se radica un establecimiento propiedad de capitales externos, el resultado, si bien produce una cierta desconcentración, es una manifestación de la centralización del poder económico y tiende a aumentarlo por los excedentes extraídos.

Esto muestra la necesidad de no analizar la región, en forma aislada, buscando en la misma aquellos factores que como el bajo nivel de ingresos no facilitaron el surgimiento de industrias y servicios residenciarios, según la teoría de la base económica. Este condicionamiento interno debe ser referido a una situación más amplia que ubica a la región dentro del contexto nacional e internacional. Sólo así puede explicarse la no instalación de industrias, que dentro del análisis reducido a la región podrían haberse localizado favorablemente.

El tipo de bienes producidos, por último, también influye en los reducidos efectos que tuvieron las industrias instaladas en impulsar procesos secundarios en el espacio regional, es decir, la falta de encadenamientos. Los procesos simples, que no demandaban ningún insumo industrial, unido a la importación de los bienes de capital, determinaban que la casi totalidad de los efectos fuera la demanda al sector primario y el pago de salarios.

En cuanto a los efectos principales de estos factores, pueden ser considerados los siguientes. Ya se indicó que la distribución de la tierra en grandes extensiones junto con la existencia de gran número de pequeños productores, no genera una tendencia al incremento de la productividad. La ganadería correntina es un ejemplo de lo pri

mero. El algodón y la yerba ejemplifican lo segundo, uniéndose en el último la sobreproducción y la regulación por medio de cupos, que no tendía a fomentar la productividad.

Esto se vincula con el segundo elemento que es el poder de los agentes para apropiarse de los excedentes. Los trabajos particulares realizados para cada uno de los cultivos principales de la región (algodón, yerba mate, te, tabaco, arroz) muestran como, con algunas diferencias, dentro de la cadena que lleva desde el productor primario hasta el consumo final, predomina el sector industrial-comercializador. En el período analizado en dichos trabajos, la década del 60, se manifiesta lo antes mencionado, en un deterioro de la participación de los productores en el precio final. Dado que la mayoría de los agentes en el precio final. Dado que la mayoría de los agentes actuantes en los sectores favorecidos son externos a la región se refuerza el proceso de centralización económica. En relación al primer punto, esto lleva a que los inentos de mejorar la rentabilidad por medio de incrementos en la productividad, determinen finalmente nuevas transferencias hacia el sector con mayor poder dentro del subsistema.

Por último, en cuanto a la participación en circuitos diferentes de acumulación, la encuesta realizada ya había mostrado el menor tamaño de las empresas regionales en relación a las externas, no sólo en cuanto a los establecimientos radicados en la región sino especialmente con referencia al total de sus actividades económicas. Esto determina que las empresas externas, que son las de mayor nivel, por su

producción y por su capital, participen de circuitos más amplios de acumulación. Esto se deriva de mayores posibilidades de conocer todas las alternativas de inversión en los distintos sectores y espacios posibles, como así también aprovecharlos efectivamente. Por que tanto para los primeros como para lo segundo hay indiscutiblemente "umbrales mínimos" que permiten o no la incorporación a cualquier actividad. Por lo tanto las empresas externas, de mayor nivel económico, podrán así aprovechar oportunidades de inversión que escapan al manejo de las regionales. Esto implica también que en el caso de las empresas externas es más fácil, relativamente a las regionales, reinvertir fuera de la región, ya que su horizonte económico es mayor. Finalmente esta dependencia en cuanto a los ámbitos de acumulación lleva a plantear necesariamente la existencia de tasas de rentabilidad mayores, para los que participen de los circuitos más amplios de acumulación. Y esto a su vez afecta las posbilidades de acumulación en la región.

A partir de los análisis anteriores puede plantearse que los factores más importantes para explicar las características del desarrollo del noreste y su situación actual pueden ser resumidos en los siguientes:

1.- El desarrollo de la región posterior a la consolidación de Buenos Aires como centro del sistema nacional.

2.- La estructura de propiedad de la tierra, que integra una fuerte concentración, junto a gran número de minifundistas.

3.- La estructura monopólica de los mercados de los principales pro-

ductos, dominados por agentes externos a la región, que también predominan en el sector industrial.

La interacción de esos factores determina el monocultivo y la falta de diversificación sectorial, especialmente su bajo nivel de industrialización; el bajo nivel de ingresos relativos y su reducido nivel de acumulación. En las condiciones que se desarrolló la región esta situación tiende a reproducirse, lo que genera el estancamiento, que con diferentes grados, la caracteriza.