

CATALOGADO

19758



Buenos Aires, 17 de noviembre de 1975

Señor Secretario del
Consejo Federal de Inversiones
Dr. Alberto Gonzalez Araso

Por la presente me dirijo a Ud. acompañando la respuesta a las observaciones que oportunamente me formulara el Consejo Federal de Inversiones, respecto al informe final del estudio sobre "Evolución y Conformación Urbana en la Región NEA".

Sin más saludo a Ud. atentamente


Lic. Leopoldo Halperin

0

F.331.9

H11

Y1

Las observaciones formuladas por el Consejo respecto al informe final del estudio "Evaluación y conformación urbana en la Región NEA" están referidas a tres aspectos, solicitando en consecuencia esa entidad:

- 1) Mayor desarrollo de las conclusiones, "vinculando las mismas a la evolución de las áreas urbanas consideradas en el estudio".
- 2) Profundización "en el análisis de la estructura social emergente en cada una de las etapas de urbanización indicada en las conclusiones".
- 3) Integración del capítulo introductorio con el correspondiente a las conclusiones.

A nuestro juicio estas observaciones generales están fundamentalmente dirigidas al contenido de los puntos 1.2; 2; y 7 del referido informe, por lo que ya que estos constituyen de algún modo la introducción y conclusiones del mismo se ha optado para el tratamiento de los tres grupos de observaciones, el de reunirlos en una revisión general de esos puntos.

Por cierto es necesario aclarar, aún a riesgo de ser repetitivos, que dicha revisión está limitada por la escasa información disponible, cuestión ya discutida en el propio informe, sobre todo en lo que respecta a la observación referida al punto 2.

Evidentemente no son estos los únicos condicionantes, pero este predominio rural, la existencia de industrias extractivas dominantes y ligadas al mismo, así como el peso de la población rural en la región, constituyen la base sobre la que dicho enunciado muestra su razonabilidad.

A esta primera hipótesis, se agregan otros elementos que pese a su menor peso, son factores destacables de la evolución urbana de la región.

En este sentido, una segunda proposición de orden general contenida en el trabajo, se estructura en torno al papel que le cabe al Estado, entendiendo por tal al conjunto de la administración pública, en el crecimiento urbano en la región. Y es que a diferencia de otros procesos tomados como clásicos o paradigmas de la urbanización, es difícil encontrar un rol tan netamente diferenciado en que el Estado -en el conjunto del sector terciario- juegue un papel tan importante y aún supletorio de otras actividades productivas, admitidas como los ejes dinámicos del crecimiento urbano.

En relación a estas proposiciones, cabe mencionar un tercer enunciado en relación a dicho proceso de urbanización referido no ya a sus condicionantes sino a sus propias características. Así, puede afirmarse que en el crecimiento de las áreas urbanas del NEA en relación a la estructura total de la región pueden caracterizarse dos etapas con características diferenciables. La primera -históricamente- en que dicho crecimiento se sustenta en el desarrollo

Marco general de la urbanización en el NEA.-

Hipótesis para su comprensión

El trabajo está estructurado en torno a una proposición o hipótesis central y ésta es que el proceso general de urbanización de la región mantiene un grado notable de subordinación respecto a la evolución de la estructura agraria, situación en cierto modo contrastante con los procesos tomados como "clásicos" en que una vez iniciado el "despegue" urbano, su evolución se independiza, en buena medida, del proceso en la estructura primaria.

Por cierto que en el caso del NEA, el sostener esta hipótesis no significa que estamos frente a una relación de "causa-efecto" de tipo mecánico, pero sí enuncia en primer lugar que los elementos que caracterizan al proceso de urbanización no pueden ser comprendidos separadamente de las estructuras rurales y de la estructura socioeconómica agropecuaria que históricamente son predominantes y los condicionan fuertemente. En segundo lugar, está también implícito en esta afirmación de que la estructura urbana y las formaciones socioeconómicas que la acompañan tienen en el desarrollo del NEA un papel secundario, en tanto las áreas dinámicas de conexión con los mercados internos o externos y consecuentemente las bases de poder socioeconómico y político están fuera de la región, aún más acentuadamente que en otras áreas.

general de la región basado en la fuerte expansión del sector primario, la ocupación de tierras y el crecimiento demográfico basado en los grandes aportes migratorios internos y externos. En ese momento las áreas urbanas del NEA cumplen un rol que puede caracterizarse como dinámico, en que su propio crecimiento supera aún el de la población en general y se liga al desarrollo industrial -sobre todo industrias extractivas dirigidas hacia afuera de la región- al del sector terciario -comercio y servicios- y en no menor medida a la implantación en los nuevos territorios de una administración pública.

Producidos los cambios que se abordan en el análisis posterior, este proceso urbano no revierte sino que cambia sus características. En tanto la expansión industrial, demográfica general y aún de la estructura primaria se revierte o al menos detiene su ritmo anterior, el crecimiento urbano mantiene o aún acelera la suya propia. Este crecimiento a diferencia del anterior, no acompaña un fenómeno similar al de la estructura global de la región, sino que aparece como compensando la retracción que sufren otros sectores o áreas.

De algún modo en esta etapa de crecimiento urbano compensatorio, el mismo no sólo aparece destinado a equilibrar la emigración de grandes contingentes hacia fuera de la región, sino que aparece claramente ligado al incremento del papel del sector terciario,

especialmente el subsector público, que en lo económico y fundamentalmente en lo ocupacional, tiende a balancear las características expulsivas de otros sectores.

Este proceso que describimos en general para el noreste, tiene a nuestro juicio características peculiares que no residen tanto en que la urbanización y la estructura económica que la sustenta se organizan en torno a los sectores que en términos socioeconómicos son los más dinámicos en cada momento, -actividad forestal, agraria, sectores terciarios, etc.-; lo original es que entre ambos momentos de expansión urbana mencionados no se desarrollan a nivel urbano general actividades económicas lo suficientemente significativas para asegurar una dinámica propia de crecimiento en función del mercado local y/o regional.

Es en este marco general en que se realiza el análisis del proceso en cada provincia. Consecuencia directa del mismo es un tipo de estructura global urbana cuyas características socioeconómicas son generalizables para toda la región.

En primer lugar, un sector industrial muy unilateralizado, construido esencialmente en torno a alguna o algunas actividades forestales o agrarias, constituyendo polos de actividad generalmente ligados a los grandes centros urbanos de la provincia -que ciertamente coinciden con las ciudades capitales de cada una-, y que en casos excepcionales como Roque Saenz Peña, Oberá y especialmente, Goya, muestran sus consecuencias de manera directa o indirecta. Dichos sec-

tores de industrias extractivas muestran en el marco de las actividades económicas urbanas grados comparativamente altos - pese a su actual declinación- de eficiencia y complejidad empresarial a la par que un papel no muy dinámico en cuanto a la absorción de mano de obra. Este mecanismo es esencial para comprender en la región elementos característicos: el crecimiento compensatorio de las áreas urbanas; la hipertrofia del sector terciario y formas particulares de marginalidad socioeconómica que aquí se producen.

Efectivamente, en tanto los sectores económicos no agrarios más dinámicos desde el punto de vista de su complejidad social y económica y de mayor eficiencia productiva, acompañan el estancamiento del sector primario al que están ligados, la demanda de mano de obra desde el área urbana la realizan en el noreste sectores secundarios de baja productividad y poca complejidad empresarial que son junto al sector terciario la base del crecimiento compensatorio arriba mencionado.

Por otro lado en las últimas etapas y desde el punto de vista ocupacional que estos sean los elementos dinámicos del crecimiento urbano lleva al crecimiento de sectores de población que por su relativa integración al sistema productivo pueden calificarse como marginales al mismo, es decir, sectores subempleados de desocupación disfrazada y volcados en actividades cuyo aporte productivo es bajo.

El correlato sociopolítico de esta marginalidad es fácilmente deducible. Sin embargo la limitación de datos al respecto limitó las conclusiones dentro de este estudio.

El segundo elemento a destacar en la caracterización de esa estructura urbana del noreste está referido a la pirámide socio-ocupacional que forma parte de ella.

Se notan aquí tres elementos fundamentales: primero, un amplio crecimiento de los sectores intermedios urbanos medidos en un sentido amplio, fundamentalmente absorbidos por las actividades terciarias. Por cierto que la calificación de sectores intermedios es, como decimos en la parte respectiva del informe, relativizable y comprensible no en un contexto nacional de estratificación, sino a nivel local.

En dicho crecimiento de los sectores medios juegan un papel preponderante los directamente ligados al comercio y los servicios, y sobre todo los de más alta calificación profesional y técnica.

En segundo lugar se nota una alta dependencia de estos sectores intermedios. Dicha dependencia se interpreta en el análisis respectivo en el marco de la realidad regional y no como simple indicador sociológico de modernización según algunos usos tradicionales. De este modo los altos índices de dependencia de la clase media del noreste resultan más que de un proceso de modernización de las estructuras -que no se descarta- del avance e hipertrofia del sector terciario (administración pública, sectores de comercio mayorista, etc.

Por otro lado y en líneas generales, el proceso de "dependencia" creciente aparece en el análisis no limitada a los estratos medios sino que abarca a la estructura socio-ocupacional en general; la disminución de los trabajadores "cuenta propia" en las distintas actividades urbanas a la par de un crecimiento de los sectores asalariados -subempleados- en los servicios y actividades afines muestran como el mencionado proceso de "dependencia" no debe ser interpretado como un factor absoluto de modernización socioeconómica sino directamente ligado al crecimiento compensatorio de las áreas urbanas del NEA.

En tercer lugar y estrechamente unido a esto, se observa que en los niveles ocupacionales más bajos -estratos populares urbanos- las tendencias en esta última etapa muestran que los sectores ocupacionales más dinámicos en su crecimiento son los ligados a los servicios en tanto los manufactureros tienden a disminuir su peso a lo largo del tiempo.

Evidentemente, este esquema general de comprensión del crecimiento urbano en el noreste admite particularidades en cada provincia. Así, en el caso de Corrientes, las características analizadas parecen indicar que su crecimiento urbano tiende a aproximarse más a la forma que hemos caracterizado como de "crecimiento compensatorio" en épocas muy anteriores a las de las restantes; incluso puede afirmarse sin exagerar que ya antes del censo de 1947 en esta provincia se está frente a esta etapa del crecimiento urbano.



En el de Chaco, aparentemente y con cierto grado de aproximación podemos afirmar que la entrada en la etapa del crecimiento compensatorio se produce con posterioridad, alrededor de la década del 60 y en relación a la crisis estructural que pone fin a la expansión aldonera del periodo anterior.

En la consideración de los casos de Formosa y Misiones, sobre todo esta última, muestran recién en la última década -a través de los datos del censo nacional de 1970- que están comenzando su transición de un modelo a otro de crecimiento urbano.

Estos distintos ritmos que siguen en torno al esquema general las cuatro provincias se desarrollan en los capítulos siguientes en el análisis por sectores.

Finalmente y antes de entrar al mismo, conviene destacar algunas pautas diferenciales que como consecuencia de esta estructura se han producido a nivel de la estructura socio-ocupacional de cada provincia.

Chaco y Formosa muestran una pirámide social en que los estratos ocupacionales medios vinculados a las actividades comerciales tienen respecto a su población activa un peso relativamente más acentuado. Esto no debe resultar sorpresivo si se piensa en el papel que el comercio de fronteras cumple en el desarrollo de estas actividades en Formosa, y en la posible complementariedad de ciertas actividades

entre los dos grandes centros urbanos de Resistencia y Corrientes en el caso de Chaco.

En materia de particularidades que se reflejan en la pirámide social, debe vincularse la presencia de centros universitarios y educacionales en Corrientes a la alta proporción que respecto a otras provincias muestran los grupos intermedios de mayor calificación profesional y técnica.

En Misiones es aparentemente, donde la administración pública cumple el papel más acentuado como demandante de mano de obra, lo que resulta deducible del peso comparativamente mayor que tiene en esa provincia el grupo de empleados administrativos.

En lo que hace a los estratos populares urbanos, esta última provincia junto al Chaco, son las que evidencian un peso relativamente mayor en el estrato socio-ocupacional de obreros asalariados, hecho que las diferencia de la situación de Corrientes y Formosa.

Parciera que al margen de la coyuntura y pese a las pautas generales descritas en las dos provincias, la demanda de mano de obra para el sector manufacturero no ha evolucionado en igual medida que en Formosa y Corrientes, notándose en el caso de Misiones una expansión comparativa notable.