

30219 .

1143

EL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO: LOS ESPACIOS
SUSCEPTIBLES DE TRATAMIENTO ESPECIALIZADO



A D V E R T E N C I A

Este trabajo del CII tiene un carácter preliminar y se presenta como una sugerencia para profundizar, con una determinada metodología y orientación, los estudios sobre el funcionamiento de la economía regional argentina. Para su elaboración la Secretaría General del Consejo Federal de Inversiones constituyó el Grupo de Trabajo sobre Bases para el Desarrollo Regional por Resolución N° 8254 que actuó con la cooperación de CIIAL.*

* Este grupo estuvo integrado por Felipe González Arzac (CFI) y Alfredo Eric Calcagno (CEPAL) que ejercieron la coordinación general; Francisco I. Gatto (CEPAL), que elaboró la introducción y el capítulo II; Roberto Gavaldá (CFI), que elaboró los capítulos I y III; Jorge Castro, que elaboró el capítulo IV; Joaquín Camino y María Nieves García (CFI), que colaboraron en el relevamiento y análisis de la información. El grupo contó con un comité consultivo, integrado por Carlos E. Pajarito, Horacio Escotet, Juan José Clárcera, Félix Luna (CFI) y Alfredo Eric Calcagno (CEPAL).

INDEXE

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
	INTRODUCCION	1
I	Población.....	11
II	Características de las economías provinciales y de las disparidades regionales.....	25
III	Inversiones industriales e infraestructura económica....	65
IV	La consideración regional en el cuadro jurídico-institucional.....	97
	CONCLUSIONES.....	115

INDICE DE CLAVES

<u>Cuadro N°</u>		<u>Página</u>
1	Principales centros urbanos.....	11
2	Población total del país y densidad por provincia.....	13
3	Varones entre 15 y 64 años de edad por provincias. Años 1970-1980.....	17
4	Estructura porcentual de la población argentina por jurisdicción y por origen.....	18
5	Participación provincial en el valor bruto de la producción agropecuaria, promedio del trienio 1970-72 y bienio 1979-80	27
6	Participación de los subsectores agrícola y pecuario en el VBI agropecuario provincial, promedio trienio 1970-72 y bienio 1979-80.....	28
7	Especialización productiva por tipo de productos agrícolas.	29
8	Evolución de los precios pagados al productor, en pesos de 1960 y con base 1979 = 100	31
9	Distribución espacial de la ocupación, el valor agregado y las remuneraciones.....	37
10	Distribución provincial de la ocupación industrial.....	38
11	Distribución provincial del valor agregado industrial.....	39
12	Salario medio y productividad de la mano de obra.....	40
13	Datos por escala de ocupación.....	42
14	Datos según propiedad del establecimiento.....	44
15	Total de erogaciones.....	48
16	Recursos tributarios provinciales. Participación porcentual en el total de recursos.....	49
17	Coparticipación federal. Participación porcentual en el total de recursos.....	50
18	Total de erogaciones.....	52
19	Partida personal.....	53
20	Partida trabajos públicos.....	54

21	Ingresos per capita a precios constantes de 1980.....	55
22	Indicadores generales de desigualdad social - Vivienda.....	56
23	Indicadores generales de desigualdad social - Comunicación.....	57
24	Indicadores generales de desigualdad social - Energía.....	58
25	Indicadores generales de desigualdad social.....	59
26	Indicadores generales de desigualdad social - Salud Pública.....	60
27	Proyectos industriales aprobados 1975-81.....	67
28	Relaciones básicas entre las principales cifras.....	62
29	Equipamiento seleccionado. Período 1979-1995.....	84
30	Monto de inversiones en electrificación rural.....	85
31	Servicio Público - Energía enviada a la red.....	90
32	Servicio Público - Energía enviada a la red. Tasas de crecimiento.....	91
33	Servicio Público - Energía enviada a la red. Tasas de crecimiento.....	92
34	Vialidad Nacional - Obras terminadas.....	94

INDICE DE MAPAS

<u>Mapa N°</u>		<u>Página</u>
1	Promoción Industrial nacional. Leyes, decretos y resoluciones.....	56
2	República Argentina. Distribución espacial de la inversión promovida por las leyes N° 20560 y N° 21608.....	71
3	Aprovechamiento hidroeléctrico.....	83
4	República Argentina. Sistema de transmisión de 500 Kv....	87
5	República Argentina. Sistemas eléctricos regionales.....	89
6	Espacios diferenciados.....	120

INTRODUCCION

El trabajo que aquí se presenta intenta señalar los rasgos más característicos de la estructura regional argentina con el objeto, por una parte de identificar las principales causas que han determinado la marcada desigualdad económica y social regional y, por otra parte, seleccionar un conjunto de espacios que, por sus características particulares, resulten susceptibles de tratamiento individualizado, a través de una política de desarrollo regional.

La necesidad de profundizar en la naturaleza y origen de las disparidades regionales, no sólo obedece a la falta de consenso entre los investigadores del tema sobre las causas y naturaleza de las desigualdades 1/, sino principalmente al hecho que según cómo las disparidades sean analizadas e interpretadas, se diseñarán o surgirán las políticas e instrumentos tendientes a corregirlas 2/.

El carácter de relativa estabilidad de las disparidades regionales en la

1/ A modo de ejemplo véase para distintas interpretaciones de las desigualdades regionales en el caso argentino: CFI, 1963; Brodersohn, 1967; Calcagno, 1973; Saldicando, 1973; Ferraro, 1973; Rofman, 1974; CEPAL, 1976; Rofman, 1982; CEPAL, 1982.

2/ Existe una indivisible asociación, en cualquier estudio en ciencias sociales en general y en la 'ciencia regional' en particular, entre la orientación teórica, la metodología utilizada y las propuestas finales. Así, si se asume que el espacio debe estar necesariamente organizado jerárquicamente en la forma de los 'hexágonos de Christaller' para asegurar eficiencia y equidad a la configuración espacial, se está adoptando un criterio de eficiencia y equidad y las políticas a proponer resultarán necesariamente determinadas por el marco teórico seleccionado.

Argentina en los últimos 25 años 3/ está claramente poblado de manifiesto tanto la raíz estructural de las desigualdades (con especificidad espacial), como el fracaso relativo de los distintos instrumentos de política utilizados. En buena medida, parecería que esta situación ha sucedido debido a una visión parcializada, y a veces desconcertada, de las causas principales que originan las desigualdades económicas y sociales en el espacio; y de los sujetos (sectores sociales) de la mismas 4/. Consecuentemente, la instrumentación de políticas generales o globales parece haber afectado sólo marginalmente a los sectores sociales que integran la problemática regional, con el resultado final que la situación que se pretendía modificar o cambiar, ha sido poco alterada.

3/ Desde mediados de la década de los años cincuenta no se observan modificaciones sustantivas en los patrones de ocupación poblacional del territorio ni en la importancia relativa de las distintas economías regionales. Por ejemplo, el área Metropolitana que junto con las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentraban el 84.3% de la ocupación industrial en 1947, registran en 1973 el 84.0% y se estima para 1980 entre 83.7% y 84.0% (calculado sobre la base de los datos censales y el Registro Permanente de actividad industrial). Similarmente, la diferencia de productividades entre la mano de obra industrial del área de referencia y el resto del país se mantiene en valores semejantes a los de 1946, cuando la diferencia era del orden del 25% mientras que en 1973 fue levemente superior al 30%.

En términos de la producción agropecuaria, la región pampeana concentró aproximadamente el 70% del valor de producción en los últimos 25 años (71.6% en 1960; 71.8% en el período 1970-72 y 70.9% en el bienio 1979-80). Por otra parte, cada una de las zonas del país mantiene más o menos invariable su grado y tipo de especialización agrícola, que en algunos casos se remonta al siglo pasado (Región Pampeana, cereales y carnes; Mendoza, uva y vino; Tucumán, azúcar; etc.).

Más aún, el espacio integrado por la región metropolitana y las provincias antes mencionadas ya concentraba el 60% de la población en 1914 (Bunge, 1928), situación que como se verá en los próximos capítulos tampoco ha variado significativamente.

Sin embargo parece haber habido progresos, en términos de reducción de las desigualdades, en algunos indicadores sociales (salud y educación principalmente; Núñez Miñana, 1972) y también parecen haberse producido alteraciones dentro del espacio que corrientemente fue llamado 'interior', aunque sin afectar significativamente el panorama general.

4/ D. Massey, 1979; A. Lipietz, 1977.

Analizando la orientación teórico-metodológica de la política regional aplicada en Argentina en las últimas décadas, parecería que hubiera dos concepciones subyacentes (y no necesariamente contradictorias) en la mayoría de los planes y programas. Por una parte, se observa una clara orientación neoclásica, en el sentido de asumir las desigualdades regionales como una etapa dentro del proceso de crecimiento del país, cuyo ajuste sería, además, inevitable en la medida que la movilidad de los factores productivos fuese homogeneizando el espacio nacional. Es decir que, según esta concepción, las disparidades regionales irán corrigiéndose en la medida que el crecimiento nacional provoque una mayor eficiencia y transparencia de los mercados, en especial de mano de obra y capital. El ajuste provendrá del hecho que los factores deberían moverse opuestamente entre sí, a partir de las diferencias relativas de ingresos y costos, desplazándose la mano de obra hacia los lugares de mayor salario relativo (área desarrollada) y el capital hacia los lugares de menor costo relativo (área deprimida) 5/.

Por otra parte, se advierte también la presencia de una corriente de pensamiento del tipo macroeconómico keynesiano, en especial en lo referido al crecimiento regional. Esta corriente enfatiza principalmente la necesidad de la participación más activa del Estado, como agente promotor y dinamizador del crecimiento económico. De tal manera, la política procura aprovechar los efectos multiplicadores del gasto público y producir la expansión de la base exportadora regional 6/.

La acción central del Estado, debido a la influencia teórica de ambas corrientes de pensamiento, ha estado limitada así a acelerar el proceso de ajuste, incentivando movimientos de capitales hacia las regiones más atrasadas, a través de las más diversas maneras de promoción del capital privado (pese a que, de acuerdo con estas tesis, los movimientos de capital debieran haber sucedido de todas maneras debido al funcionamiento del mercado) y de inversión pública en infraestructura social básica.

5/ Borts and Stein, 1964; Komans, 1965.

6/ North, 1955; Isard y Langford, 1971; Miernyk, 1973.

Sin embargo, el proceso de ajuste e igualación esperado no opera necesariamente en países de economía subdesarrollada 7/. Las razones principales para que tal situación acontezca no se refieren especialmente a la debilidad de los mercados (mano de obra y capital) o al concepto de capital utilizado (crítica flujo-stock) o a la duración, en algunos casos larga, del período de ajuste 8/. Las características y naturaleza de las desigualdades regionales parecerían, por el contrario, estar más asociadas con el carácter desigual del desarrollo en este tipo de países, o sea con las características del patrón o modelo de desarrollo 9/. Podría argumentarse así que debido a la división regional del trabajo, resultante de las condiciones que regulan el proceso nacional de acumulación, se gestan formas particulares de desarrollo económico-social en distintos subespacios del territorio nacional. Estas formas particulares se refieren, por ejemplo, a la organización de la producción, las relaciones entre los agentes productivos, la distribución del excedente y la capacidad de acumulación, las características de la innovación y difusión tecnológica y, por lo tanto, al nivel medio de productividad, a la estructura social correspondiente, etc. 10/.

Similarmente, las desigualdades regionales no son percibidas como parte de un proceso de ajuste, sino como la manifestación de desarrollos económico-sociales espaciales diferenciados, cuya dinámica inherente es ajena a la búsqueda de situaciones de equilibrio a nivel nacional. Debe tenerse presente que un desarrollo diferenciado no implica negar la integración del espacio nacional. Un desarrollo diferenciado se define por sus características

7/ Williamson, 1965 y Gilbert y Goodman, 1976.

8/ Estas son las críticas más usuales al modelo neoclásico (Richardson, 1973); además de su carácter en general ahistórico y espacial.

9/ Varios estudios sobre desarrollo regional en América Latina hacen el centro de su análisis al proceso nacional de crecimiento y sus repercusiones regionales o espaciales. Véase por ejemplo CEBRAP, 1976; CENDES, 1982.

10/ La orientación teórica que aquí se presenta como alternativa al pensamiento tradicional todavía no constituye un cuerpo preciso o una teoría de desarrollo regional. Varios investigadores sociales han contribuido con sus trabajos a la formación de estas ideas básicas (Rofman, 1974; Slater, 1977; Coraggio, 1981; CEPAL-ILPES, 1980; Carney, Hudson and Lewis, 1980).

esenciales, por su modularidad de inserción productiva y por su articulación en el patrón nacional de acumulación. Su existencia no puede entenderse como opuesta a un espacio nacional integrado, ni significa un esquema dual o de subsistemas desintegrados. Por el contrario, la forma de integración que deviene de la división regional del trabajo opera de manera particular, gestando a partir de las condiciones de producción y de la dotación de factores, desarrollos socio-económicos diferenciados, históricamente determinados y espacialmente específicos.

A partir de esta perspectiva teórica, varios son los conceptos y elementos claves del análisis regional tradicional que requieren rediscusión. A los fines específicos de este breve trabajo, conviene adelantar algunas consideraciones sobre el concepto de espacio y de región, ya que en buena medida constituirán los argumentos centrales para la selección de los espacios que se realiza más adelante.

El espacio ha sido interpretado de muy diferentes maneras. Sin embargo, una visión conceptual del espacio ha sido determinante y ha influido considerablemente en el desarrollo teórico, tanto de la geografía como de la 'ciencia' regional: el espacio euclideo o espacio absoluto, que es inalterable y existe independientemente de los objetos en él ^{11/}. En este sentido, es normalmente visualizado como un 'container', neutro y vacío.

La gran mayoría de los trabajos y estudios que reconocen explícita o implícitamente la orientación neoclásica se fundamentan en este tipo de espacio absoluto. El ejemplo más claro en este sentido es el modelo de equilibrio general, para el cual el espacio es meramente un receptáculo de eventos y objetos, pero sobre el cual no se ejerce influencia y del cual tampoco se recibe nada.

^{11/} Sack, 1980. "In general terms, absolute space means that the continuum called space is immune to influence, that its structure is rigid and cannot be changed by matter of energy and its description in geometric terms is independent of one's view point or frame of reference". Otra interpretación similar es desarrollada por Coraggio, 1977. Asimismo, véase Harvey, 1973.

La teoría regional ha utilizado también el concepto relativo de espacio basado en similar concepto de las ciencias físicas. Sin embargo, surgen serias objeciones al uso de esta conceptualización, ya que se estaría asumiendo que el comportamiento humano (individual o social) guarda alguna relación con el comportamiento de los elementos y sustancias estudiadas por la ciencia física. Un claro ejemplo de la aplicación de esta conceptualización del espacio en el campo de las ciencias sociales son los modelos gravitatorios o de polarización, en los cuales los movimientos de personas o de capital son analizados como movimientos de masas físicas, resultando coeficientes de atracción en función de la distancia entre las masas.

Este trabajo no rechaza, en principio, las distintas conceptualizaciones de región que surgen a partir de estas concepciones del espacio. Sin embargo, es importante considerar y ubicar con precisión el contexto que les da origen y el concepto de espacio implícito como también sus límites conceptuales. Así, los conceptos tradicionales de región (homogénea, polarizada), si bien útiles para el estudio de algunos aspectos específicos, son irrelevantes para la discusión de desigualdades regionales. El hecho de que una región sea homogénea en su interior no explica su desigualdad con otra. De igual manera, la organización jerárquica de una región (núcleo y satélites) tampoco constituye un factor determinante de sus diferencias con las demás, aún cuando puede dar algunos indicios acerca de sus propias desigualdades internas.

Sería necesario, por lo tanto, redefinir el concepto de región, de acuerdo con una conceptualización distinta del espacio y con la idea anteriormente esbozada de desarrollo espacial diferenciado.

La conceptualización de espacio que aquí se propone coincide con el concepto desarrollado por Sack, que evita disociar un proceso económico-social en lo económico por un lado, lo social por otro y lo espacial por otro distinto. Sintéticamente lo que aquí se reconoce es que existe una intrínseca, aunque tal vez indirecta, relación entre lo económico, lo social, lo político, lo espacial. En cierto sentido, su separación implica una errónea conceptualización de las relaciones entre los seres humanos, el espacio y el tiempo ^{12/}.

^{12/} Véase Sack, 1980.