

ej. 2

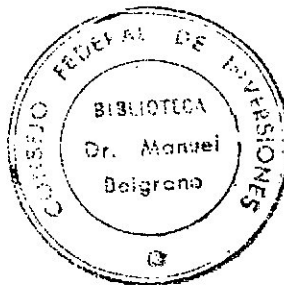
34442

ESTUDIO: "AREAS FRANCAS INDUSTRIALES:  
ANALISIS DE LOS CONDICIONANTES  
DE LOCALIZACION"

I N F O R M E F I N A L

Consejo Federal de Inversiones  
Secretario General Ing. Juan José Ciácerá

Dirección de Cooperación Técnica  
Ing. Susana Blundi



OF. 3112  
S 15

Experto: Arq. Lidia Sejas  
Planificación Urbana Regional

Setiembre 1989

9/2

C. F. I.
INGRESO
29/SET 1989
No 4585

SEÑOR SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
INGENIERO JUAN JOSE CIACSEA

S. / D.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud a fin de presentar en el día de la fecha el Informe Final correspondiente al "análisis de los condicionantes de localización de áreas francas industriales", de acuerdo al plan de trabajo oportunamente acordado con la Sra Directora de Cooperación Técnica Ingeniera Susana Blundi.

Saludo a Ud con mi consideración más distinguida.

Buenos Aires 27 de Setiembre de 1989

Arqa. Lidia Sejas

## I N D I C E

	Pág.
1. EL REGIONALISMO COMO POLITICA DE DESARROLLO	1
2. ASPECTOS GEOGRAFICOS DE LA PROMOCION INDUSTRIAL	9
3. FACTOR DE LOCALIZACION DE LAS AFI.	20
4. RECOMENDACIONES PARA UNA LEY MARCO SOBRE AFI	46

## 1.- EL REGIONALISMO COMO POLITICA DE DESARROLLO

Generalmente el regionalismo ha sido concebido como un medio de racionalizar y acelerar el crecimiento de un país evaluando los aspectos diferenciadores que estructuran los subespacios dentro del territorio nacional, aunque con frecuencia al aplicarse en modelos con énfasis en lo económico al traducirse espacialmente han generado una consolidación aún más centralizada del desarrollo en lo nacional, y una débil integración en lo regional.

Problemas en la ocupación actual del territorio.

En la abundante bibliografía sobre los problemas en la organización actual del territorio se coincide en que las soluciones adoptadas hasta el presente han demostrado ser paliativos insuficientes para revertir las tendencias históricas en la ocupación del espacio nacional, y especialmente, para atenuar los contrastes regionales; y también que tanto las acciones de tipo sectorial como las relaciones interjurisdiccionales han sido insuficientemente coordinadas para promover un desarrollo regional equitativo.

Las relaciones entre cifras globales que aisladamente puedan parecer inexpresivas basta para detectar aún en el presente, situaciones de riesgo en la distribución y concentración de la población, dentro de la extensa magnitud territorial del país. Aún en la actualidad algo más del 40% de la superficie total tiene una densidad menor a 1 habitante por km<sup>2</sup> y el 35% entre 1 y 5 por km<sup>2</sup>, es decir, que más del 75% de la superficie total nacional está ocupada con densidades de población menores a 5 habitantes por km<sup>2</sup>, lo cual significa no sólo vastas áreas desérticas, sino también el predominio de nulos, o muy débiles, asentamientos de población sobre las fronteras, las que por la configuración espacial del país tienen importantes extensiones.

Otros de los aspectos críticos que se suele destacar corresponde a la reiteración en casi todas las provincias de una elevada concentración poblacional en las ciudades capitales, reproduciendo así, en otra escala, la relación que guarda el área metropolitana de Buenos Aires con el resto del sistema urbano del país, además de la indefinición de subsistemas urbanos regionales, en gran parte por el débil rol estructurante de los centros intermedios.

Los rasgos distintivos de la débil integración territorial, perfilada a través del proceso histórico de desarrollo del país, reflejados en el crecimiento del área portuaria de Buenos Aires y en los llamados "islotos de desarrollo regional" tampoco han sido mayormente alterados por las pautas de distribución espacial de la actividad industrial, manifestada con altos grados de concentración, en parte por la configuración centralizada de la infraestructura económica ya consolidada y por la localización de los mercados de consumo. El aspecto crítico insinuado en la etapa inicial con el centralismo de la localización industrial en el área metropolitana de Buenos Aires, se agudizó con la ausencia posterior de una dispersión económica que hubiera permitido incorporar el desarrollo industrial a las restantes regiones.

El patrón histórico de mayor concentración industrial, se refleja geográficamente a través de algunas zonas localizadas en la región metropolitana de Buenos Aires, en el eje fluvial industrial sobre el Paraná, en el centro industrial de Córdoba, y en el área industrial de Mendoza -única concentración industrial relevante externa a la región pampeana- las que se complementan con algunos enclaves menores en otras provincias. Esta tendencia de localización casi exclusiva en determinados centros urbanos no es alterada sustancialmente a través de las leyes de promoción industrial que trataron de inducir la radicación de nuevos establecimientos industriales en otras zonas del país.

Puede admitirse que tanto en nuestro país como en otros de América Latina se ha dado que en el uso de la planificación re-

gional para disminuir las disparidades en el espacio nacional y atenuar la concentración territorial, la situación original no se ha modificado sustancialmente en sus rasgos fundamentales; lo cual ha contribuido a que el tema de las estrategias para el desarrollo regional haya entrado en una etapa dubitativa y crítica que si bien no ha producido aún nuevas alternativas, sí ha contribuido a una reflexiva revisión de los fundamentos en los que se han basado las corrientes anteriores. En este sentido resulta oportuno hacer mención de algunas de las nuevas corrientes de opinión elaboradas por quienes no obstante sentirse desilusionados con los resultados obtenidos hasta el momento no han descartado la posibilidad de una efectiva planificación regional en países capitalistas no desarrollados. La mayor parte de los autores enrolados en esta línea de pensamiento desplazan el centro del análisis desde los aspectos productivos -fundamentalmente de tipo industrial-, y los espaciales (básicamente asociados a componentes urbanos) y lo trasladan hacia el papel que cumplen y deberán cumplir los actores centrales en los respectivos procesos sociales-regionales: el Estado y la propia región como comunidad, es decir, como un actor regional diferenciado. Es así que se ha expresado que "... sin la participación de la región como verdadero actor social, la experiencia histórica ha demostrado que la planificación regional sólo consiste en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros, o de otra índole, entre espacios diferenciados arbitrariamente, erróneamente llamados regiones... (1).

Este planteamiento básico define a esta vertiente como una corriente "regional-participativa" donde la región es concebida como un conglomerado mancomunado por vía de la concertación y el pacto de fuerzas sociales estructuradas institucionalmente, convirtiéndose en un interlocutor con capacidad de negociación frente al Estado que a la vez que amplía los niveles de participación regional propende a la búsqueda de una mayor descentrali-

---

(1) BOISIER, Sergio (1985): "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional" - El Trimestre Económico Vol. III, N° 205, enero-marzo '85, Mexico.

zación decisional, privilegiando la acción con origen y gestión en el nivel regional. Las estrategias en tal sentido tienden al reconocimiento de competencias propias a organismos de carácter regional que no estén jerárquicamente subordinadas al estado nacional. Obviamente esta corriente de posición ha significado un avance en relación a las visiones excesivamente economicistas y espacialistas sobre las que se había centrado la cuestión regional hasta ese momento, aunque suscitó algunas dudas sobre su viabilidad. Se criticó que sus autores parecieron no considerar suficientemente las manifestaciones que tiene la expansión y profundización del capitalismo extranjero en las economías nacionales de los países latinoamericanos, especialmente en los mercados internos. La realidad de estos comportamientos restaría posibilidades a que una región se configure como un "actor social" para la definición de estrategias regionales propias, ya que las alianzas que se producen con la unificación territorial de los mercados de capital va conduciendo a la formación de una clase capitalista nacional que tiende a adoptar decisiones económicas independientemente de cuál sea la localización que tengan sus componentes en cada territorio-región del espacio nacional. Esta racionalidad capitalista-dominante a nivel nacional descartaría la posibilidad de que los componentes regionales de dicha clase adopten sus decisiones básicas en función de intereses específicamente regionales; es decir, que al operar los circuitos del capital sobre una base de unificación territorial los agentes privados que adopten decisiones sobre la utilización del excedente en términos territoriales tienden a priorizar las condiciones para una producción rentable y competitiva por encima de cualquier interés general regional o local, comportamiento arraigado y de difícil cambio, cuyas consecuencias son obviamente desfavorables para las regiones más atrasadas y pobres del espacio nacional. Es decir, que la globalización de la economía, que implica también una mundialización del espacio, desvaloriza las expectativas de desarrollo regional.

Otro aspecto que preocupa a los autores de la corriente re-

gional-participativa se relaciona con otro tema polémico: el rol del Estado en las estrategias de desarrollo regional. Al respecto entienden que la planificación del desarrollo regional debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones regionales dado que el tema de Estado y planificación regional debería ser derimido en función de la realidad antes que de la doctrina.

Lo cierto es que la dinámica del funcionamiento espacial se inserta en la estructura socio-económica de un país e involucra al sistema en su conjunto, por consiguiente a cada uno y a todos los subsistemas que lo conforman. Este aspecto marca un límite tanto a la planificación como a las estrategias regionales, y alcanza expresión concreta en la persistente imperfección de las soluciones aplicadas para la delimitación territorial de las regiones.

Pareciera apropiado transcribir fragmentariamente algunas consideraciones expuestas por uno de los pensadores de esta corriente (\*), las que resultan singularmente ajustables a nuestra realidad: "... puede notarse que la persistencia de ciertos fenómenos territoriales puede constituirse en condiciones desfavorables para la dinámica de acumulación y, por ende, para el propio crecimiento del sistema en su conjunto. Así, por ejemplo, el incesante aumento de las concentraciones territoriales principales, que ha redundado en la formación de grandes conglomerados urbanos y vastos subsistemas territoriales centrales, caracterizados por diseconomías de aglomeración y costos de urbanización creciente, está obligando a los respectivos gobiernos a asignar en ellas una proporción cada vez mayor de los escasos recursos financieros disponibles a nivel nacional, con consecuencias negativas en los respectivos procesos globales de acumulación y crecimiento. La percepción de este tipo de problema ya ha conducido a varios gobiernos latinoamericanos a poner en

---

(\*) Carlos A. de Mattos, trabajo presentado en la Reunión Regional sobre Educación, Investigación y Práctica en Planificación Urbana y Regional en A.L. realizada en el Colegio de México en abril de 1984.

práctica políticas orientadas a frenar los procesos de concentración y a crear condiciones propicias para la generación de una estructura territorial más equilibrada.

Sin embargo, cuando se intenta analizar el tema de las perspectivas de las políticas regionales, no es posible dejar de tener en cuenta que durante los próximos años -y seguramente por un período que no será tan breve como sería deseable- los países latinoamericanos deberán trabajar bajo los efectos de una fase recesiva, que habrá de estar marcada por grandes estrecheces en lo referente a disponibilidad de recursos.

La profunda crisis económica actual seguramente continuará marcando las principales decisiones gubernamentales, siendo previsible que fenómenos como el endeudamiento externo que, con mayor o menor magnitud según los casos, está afectando a todos los países de la región latinoamericana, conducirá ante todo a que las prioridades sean establecidas principalmente a nivel macroeconómico. En otras palabras, el cuadro socio-económico general actual parece indicar que durante los próximos años las prioridades estarán vinculadas en lo esencial a objetivos de crecimiento y a la generación de recursos para enfrentar las obligaciones que impone el pago de la deuda externa; en este contexto es probable que este tipo de priorización tienda a relegar a un segundo plano las preocupaciones por los problemas de tipo territorial, salvo en aquellos casos en que se perciba que su persistencia puede afectar negativamente el cumplimiento de aquellas prioridades macroeconómicas.

Por consiguiente, las restricciones -y también las potencialidades que se derivan de la situación actual- indican que las políticas y proyectos que efectivamente podrán ejecutarse serán en lo esencial aquellas que contemplen en forma realista las limitaciones existente en materia de disponibilidad de recursos y de capacidad efectiva de realización. En definitiva, parecería que las secuelas de la crisis van a obligar a enfocar los problemas con una mayor prudencia, mesura y pragmatismo a como lo fueron en el pasado.

En el análisis de las perspectivas de la planificación regional habría que agregar que cada vez parece más claro que el éxito de las políticas tendientes a atenuar las desigualdades regionales, por la vía del mejoramiento de la situación de las partes más atrasadas y pobres en cada territorio nacional, estará directamente correlacionado con la existencia en éstas de una organización técnica y política que les permita desarrollar una capacidad negociadora real y efectiva; para ello parece necesario que las autoridades locales y regionales deberán mejorar la capacidad técnica requerida para poder presentar sus reivindicaciones a través de programas y proyectos política y técnicamente viables.

Los hechos han demostrado fehacientemente que en la mayor parte de los casos no es realista esperar que sean los agentes del gobierno central, generalmente comprometidos con los intereses de las partes más ricas y desarrolladas de cada territorio nacional quienes tomen la iniciativa de promover una efectiva superación de los problemas de aquellas regiones.

No parece factible esperar que sea a ese nivel que se generen programas y proyectos orientados a promover el efectivo desarrollo de las partes más relegadas de cada territorio nacional. Los pocos ejemplos que se pueden encontrar en la experiencia latinoamericana, de regiones atrasadas que lograron cierto grado de superación de sus problemas, nos indican que allí la acción desde la propia región jugó un papel fundamental para la obtención de esos resultados. Por consiguiente, la iniciativa, la organización, y la movilización comunitaria en los ámbitos regional y local aparecen como un prerrequisito ineludible para una acción efectiva frente a los problemas territoriales...".

#### Tendencias emergentes y conclusiones:

Es evidente que nuestro país aún debe encontrar el modelo apropiado y propio, en la implementación de la regionalización de su territorio y de las políticas de efectiva integración in-

terregional. Mientras tanto, no es posible ignorar en el presente la actual configuración de los espacios económicos a nivel mundial y que induce en lo nacional, a nuevas aperturas de comercio exterior hacia el Pacífico, e impulsan la búsqueda de nuevas vías de salida y la sustitución del tradicional puerto metropolitano por otras terminales del litoral marítimo. La visión prospectiva de algunas provincias en tal sentido ya va iniciando nuevas figuras y perfiles regionales emergentes -tal como el Norte Grande Argentino, y en grado más incipiente ITIECU y Patagonia- que si prosperan en su implementación podrán coadyuvar a lograr un nuevo patrón más federalista de desarrollo del país.

